

De gemeenten en de lokale politiek in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

door Jo BUELENS

Assistent-vorser aan het Centrum voor Politicologie van de Vrije Universiteit Brussel

en Kris DESCHOUWER

Hoogleraar aan de Vrije Universiteit Brussel

De Brusselse gemeenten zijn - wettelijk gezien - gemeenten zoals alle andere. Toch is een aparte behandeling van deze gemeenten een noodzaak, omdat de politieke realiteit ervoor zorgt dat het helemaal géén gemeenten zijn zoals alle andere. Er zijn minstens drie bijzondere aspecten van de Brusselse gemeenten die een aparte behandeling rechtvaardigen. Dat zijn het tweetalig statuut van het Hoofdstedelijk Gewest, de grotere beweeglijkheid van de politieke machtsverhoudingen en de bijzondere relatie tussen de gemeenten en het Gewest.

Voor we deze drie facetten van de Brusselse gemeenten belichten, willen we toch eerst even stilstaan bij enkele andere kenmerken. De structuur van deze stad is immers vrij merkwaardig, en allicht wat onbekend.

Enkele algemene kenmerken

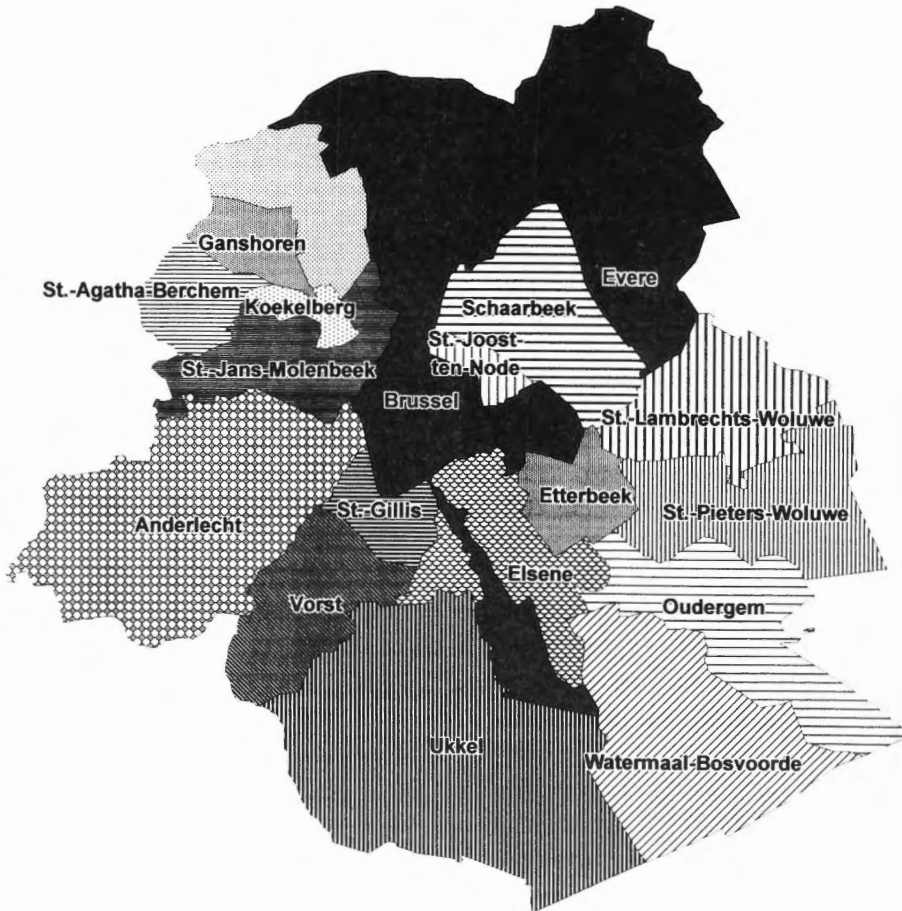
Brussel stad is slechts een onderdeel van het grotere Brussels gewest. Dit omvat 19 gemeenten (zie figuur I). Wie de kaart van naderbij bekijkt zal onmiddellijk de eigenaardige vorm van Brussel stad opmerken. De fijne strook onderaan van de Louisaalaan en het Terkamerenbos kwam er in 1864 bij. Het grote stuk boven de vijfhoek is in grote mate te danken aan de annexatievoorstellen van Adolf Max, de burgemeester van Brussel (1921). Hij droomde luidop van een nog groter Brussel, dat uiteindelijk alle gemeenten errond zou omvatten. Zijn expansiedrang stuitte echter op weerstand van de burgemeesters van de andere omliggende gemeenten, die niet graag hun machtsbasis zagen verloren gaan. Toen in 1976 in het hele land het aantal gemeenten door fusies werd teruggebracht tot één vierde, bleven de Brusselse gemeenten buiten schot. Er werd geen bevredigende oplossing gevonden, en de macht van de verschillende burgemeesters werd opnieuw als beïnvloedende factor aangeduid. De Brusselse gemeenten behielden hun imago van uitzondering en ook andere aspecten bevestigen dit aparte statuut.

Niet alleen wat het aantal inwoners, maar ook wat de bevolkingsdichtheid betreft, behoren de Brusselse gemeenten tot de koplopers. Om een voorbeeld te geven: Anderlecht heeft meer inwoners dan Leuven. Schaarbeek is van dezelfde grootorde als Brugge. In de rangorde van dichtstbevolkte gemeenten van België liggen de eerste 16 in het Brussels gewest.

Deze cijfers zeggen niets over de kwaliteit van wonen in de stad. Helaas zijn er wat dat betreft ook minder fraaie kanten waarop de hoofdstad uit de band springt. Het Brussels gewest kent op zich meer achtergestelde buurten dan heel Vlaanderen samen.¹

1 C. Kesteloot e.a., *Atlas van achtergestelde buurten in Vlaanderen en Brussel*, Vlaamse Gemeenschap, Brussel 1997.

FIGUUR I.
De 19 Brusselse gemeenten



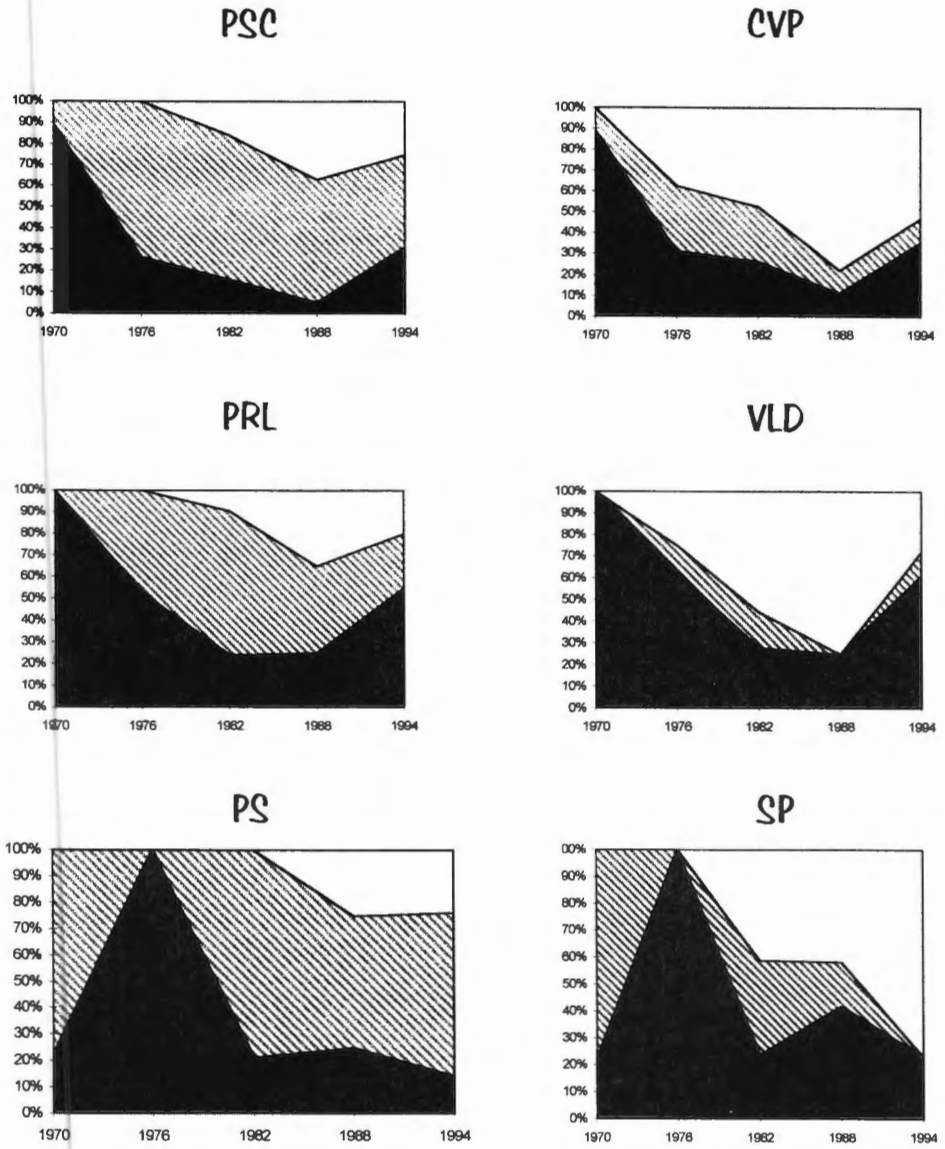
Er zijn zeker nog andere elementen, die de uitzonderlijke situatie van de hoofdstad kunnen benadrukken. Maar in dit kader beperken we ons zoals gezegd tot drie aspecten, namelijk de tweetaligheid, de politieke machtsverhoudingen en de speciale verhouding tussen gemeente en het stadsgewest.

I. De tweetaligheid

Het tweetalig statuut van de Brusselse gemeenten brengt met zich mee dat politieke partijen op het lokale vlak meer gedwongen zijn tot kartelvorming dan in Vlaanderen of Wallonië. De keuze tussen alleen opkomen, een kartellijst vormen met de verschillende ideologische strekkingen of een taalgemengd kartel aangaan met de zusterpartij stelt zich alleen in tweetalige gemeenten of in gemeen-

FIGUUR II.

Partnerkeuze 1970-1994 in de 19 Brusselse Gemeenten



ten met taalfaciliteiten. De geschiedenis leert ons dat partijen in Brussel op dit punt geen definitieve keuze hebben gemaakt. Elk van deze strategieën kan succesvol zijn.

Figuur II geeft de partnerkeuze weer van de verschillende traditionele politieke families in het Brusselse.² Het donkere vlak geeft de keuze voor de anderstalige zusterpartij weer. De figuren hebben logischerwijze een bijna identieke vorm.³ Het gearceerde middendeel toont aan hoe vaak een partij alleen naar de stembus is gestapt. Het geruite deel staat voor de kartels met andere partijen. Indien partijen een vaste strategie zouden ontwikkelen, zouden de lijnen ongeveer horizontaal moeten lopen. Niets is minder waar in de Brusselse situatie. Het ongelijkmatig verloop toont duidelijk aan dat alle partijen op zoek zijn naar de beste strategie, en daarbij het geweer voortdurend van schouder wisselen. Indien we families nader bekijken, springen enkele aspecten onmiddellijk in het oog.

In 1970 komen de liberalen en katholieken nog op met hun zusterpartij. De socialistische familie daarentegen is verdeeld. De Rode Leeuwen deden langs Vlaamse zijde een poging om zich te profileren tegenover VU en FDF. Zoals we in wat volgt nog zullen aantonen, zal het FDF in Brussel de taalproblematiek zodanig op de voorgrond plaatsen, dat geen enkele partij er onberoerd zal door blijven. In 1976 zijn de rollen omgekeerd. De socialisten kiezen nu resoluut voor het gezamenlijk opkomen, de twee andere families splitsen zich op. Langs Vlaamse zijde doet een nieuw fenomeen zijn intrede: het Vlaamse kartel. Het stelsel Imperiali, dat wordt toegepast in de gemeenten om de zetels toe te kennen, is nadelig voor kleine partijen.⁴ Gezien het feit dat de Vlamingen in de minderheid zijn in de Brusselse gemeenten, was dit een logische stap. We gaven het reeds aan: het was een periode waar vaak ideologische verschillen ondergeschikt werden aan de taalproblematiek.

De verdere evolutie geeft nog geen stabilisering weer van de strategie. Langs Vlaamse zijde blijft alleen opkomen uit den boze. Maar de keuze tussen de ideologische partner of een Vlaamse lijst is niet overal even duidelijk. Langs Franstalige zijde zien we enkele lijsten van de burgemeester opduiken. Het zijn soms taalgemengde, soms ideologische verschillende lijsten. Opnieuw moeten we terugkomen op de positie van het FDF: de relatie met de PRL is er één van aantrekken en afstoten. Ook daar is het evenwicht klaarblijkelijk nog niet gevonden.

Om het beeld volledig te maken, moeten we natuurlijk ook nog andere partijen vermelden. De VU was het symbool van de Vlaamse politieke strijd in de jaren '70. Ook zij koos afwisselend voor een Vlaams kartel of een zuivere VU-lijst. Zo'n aparte lijst gaf in de stad Brussel in 1988 nog één verkozen. Bij de verkiezingen van '94 ging ook deze zetel verloren, zodat er op dit ogenblik geen enkele

² In het verder verloop worden gegevens gebruikt uit het eigen bronnenbestand. *De uitslagen van de Brusselse gemeenten sinds 1946*, Centrum voor Politicologie, VUB, niet uitgegeven.

³ De lichte afwijkingen hebben te maken met het feit dat de keuze in % is uitgedrukt. Vooral bij de Vlaamse partijen kwam het voor dat afdelingen niet opkwamen, wat het totaal kleiner maakt dan 19, en de verhouding langs beide taalgroepen dus niet evenredig was.

⁴ Meer hierover is o.a. te vinden in: J. ACKAERT: *Imperiali*, D'Hondt en Niemeyer als verdelingstechnieken bij gemeenteraadsverkiezingen, *Res Publica*, 1990/4, Leuven, 1990.

VU verkozene meer zetelt in de gemeenten van het Brussels gewest. De Vlaamse kartellijsten waren immers voor de VU ook niet succesvol.

In 1982 doen de groenen hun intrede in de Brusselse gemeenteraden. Zij hebben dezelfde keuze als de grote families. Door hun gematigdere houding wat de taalpolitiek betreft, staan veel Agalev-kandidaten op Ecolo-lijsten. In 1994 was dat het geval in acht gemeenten. Slechts in Watermaal-Bosvoorde namen de Vlaamse groenen deel aan een Vlaamse kartellijst.

Bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen sprongen de resultaten van het extreem-rechtse Front National en het Vlaams Blok in het oog. Door hun ideologie was kartelvorming uitgesloten. Toch is ook hier merkwaardig genoeg de twijfel merkbaar over de juiste (taal) strategie. In Brussel heette het FN ook Front van de Natie en er werden Nederlandstalige kandidaten verkozen op hun lijst in Ganshoren en St.-Agatha-Berchem. De beste score voor het Vlaams Blok is in Evere, waar de lijst van het FN was geweigerd. De huidige Franstalige campagne van deze partij in het Brusselse geeft aan dat echt geen enkele partij ongevoelig blijft voor de taalstrategie.

Al deze ontwikkelingen zullen een invloed hebben op de stabiliteit van het politieke landschap, waar we in een volgend punt verder op ingaan.

II. De politieke machtsverhoudingen

De wisselende keuzes op de breuklijn van de taal hebben tot gevolg dat de partijsystemen in het Brusselse erg instabiel zijn. Dit wordt nog versterkt door het feit dat nieuwe politieke fenomenen in het algemeen het eerst in stedelijke gebieden opduiken. De Brusselse gemeenten zijn daarop geen uitzondering. Ook deze nieuwe formaties staan voor de keuze om zich al dan niet tweetalig voor te doen, zoals we in een vorig punt al duidelijk maakten.

Deze instabiliteit lijkt vanuit Vlaanderen bekeken nog hoger, omdat de Vlaamse gemeenten in het algemeen vrij stabiel zijn. Wallonië heeft een grotere traditie van wisselende kartelvorming. In die zin volgt Brussel blijkbaar meer de francofone politieke cultuur, en dat is niet verbazend.

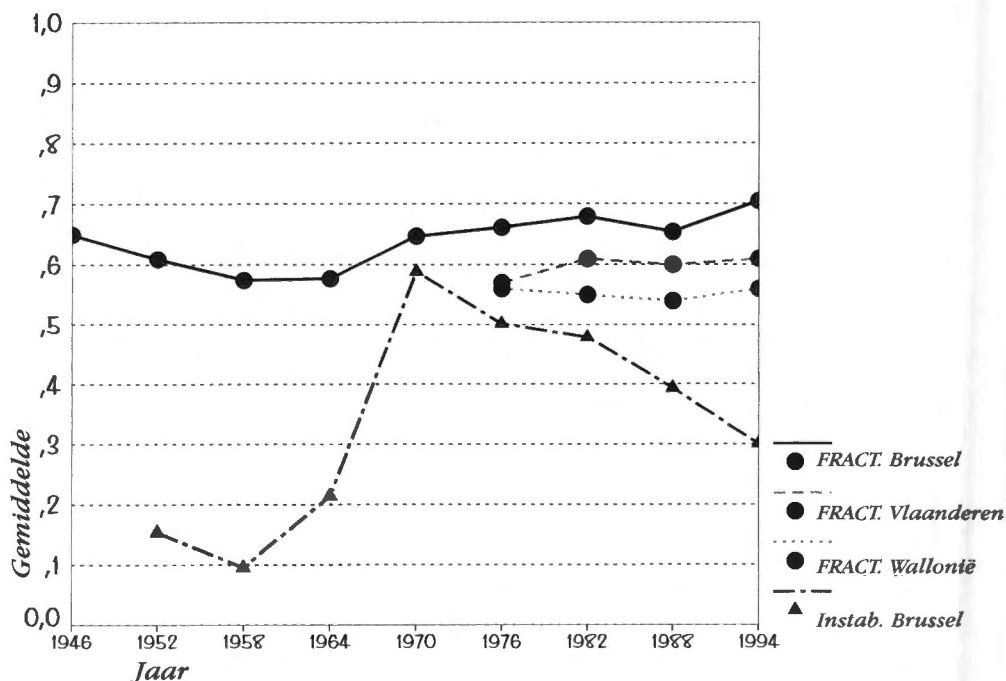
Niet alleen de wisselende kartels, maar ook de eigenaardige positie van het FDF in Brussel, geven aanleiding tot een verhoogde instabiliteitsfactor. Waar het FDF voor het Brussels Gewest en de Europese verkiezingen nu een electorale fusie heeft aangegaan met de PRL, was dit tot nog toe niet het geval in de meeste gemeenteraden. Ze zijn zelfs vaak elkaars opponenten in het lokale beleid. Hierdoor blijft het politieke landschap in Brussel zwaar versnipperd, wat de stabiliteit niet ten goede komt. Deze versnippering of fractionalisering en de instabiliteit kunnen we meten. Het is een poging om de wisselingen, die we kunnen waarnemen in het uitzicht van de Brusselse politiek, in beeld te brengen op een meer objectieve wijze.

A. De instabiliteit

Voor we de instabiliteitsfactor in de Brusselse gemeenten nader bekijken, is een waarschuwing op haar plaats. We gaan na hoe verschillend de partijen zich aanbieden in de electorale arena, en met welk succes zij dat doen. We meten het verschil in proporties van partijen op verschillende tijdstippen. Deze meetmethode

FIGUUR III

Franchionalisering en instabiliteit in de Brusselse gemeenten



⁵ heeft het voordeel dat ze vergelijkingen mogelijk maakt over tijd en in verschillende omgevingen. Het subjectieve element ligt in de interpretatie van wat een nieuwe partij is. Een voorbeeld : de PS komt in 1988 op onder haar eigen naam, maar in 1994 komt zij op onder de naam LBG (lijst van de Burgemeester). Is dit een andere partij? De kopstukken op de lijst kunnen vrijwel dezelfde zijn, hun partijprogramma nauwelijks verschillend van dat van de PS in '88. In onze interpretatie is dit een nieuwe partij, omdat de plaatselijke afdeling van de partij het blijkbaar nodig vond om een ander imago op te hangen. In dit geval verdwijnt er een partij en komt er een nieuwe bij.

Ook het winnen of verliezen van zetels van een partij heeft een invloed op de instabiliteitsindex.

⁵ L. DODD, *Coalitions in parliamentary governments*, Princeton UP, Princeton. De index wordt als volgt berekend : $INS = \frac{1}{2} \sum |f_i(t) - f_i(t+1)|$ met $f_i(t)$ = de proportie zetels van partij i op het tijdstip t en $f_i(t+1)$ = de proportie zetels van partij i op het tijdstip $t+1$. Als een partij niet in de gemeenteraad zit is de proportie 0.

Tot 1964 schommelt de waarde van deze index rond 0.2. (zie figuur III). Wie nog twijfelde aan het schokeffect dat het FDF in Brussel teweeg bracht in 1970, krijgt het antwoord uit de cijfers. Het is de hoogste waarde uit de gemeten tijdsreeks sinds de Tweede Wereldoorlog. De reacties van de traditionele partijen op de communautaire breuklijn bespraken we al in een vorige paragraaf. Hoewel de keuze steeds wisselend was, gaf ze nooit zo'n hoge instabiliteit als in 1970 door de doorbraak van het FDF. Bij de jongste verkiezingen zette de trend naar meer stabiliteit zich verder, ondanks het veelbesproken succes van extreem rechts. Figuur III stelt de gemiddelden voor over de 19 gemeenten. In figuur IV zien we de samenstellende delen van die grafiek. Het gelijklopend stramen tot en met 1964 staat duidelijk in contrast met de variatie, die na 1970 is ontstaan. Elke lijn staat voor een gemeente, en het is duidelijk dat de Brusselse gemeenten elk hun eigen politieke geschiedenis hebben wat betreft de instabiliteit.

B. De fractionalisering

De fractionaliseringsgraad ⁶ geeft de mate van versplintering van het partijstelsel weer. In figuur III zijn de waarden sinds 1946 uitgetekend. De opwaartse bewegingen zijn het gevolg van nieuwe partijen, die een stuk van de zetels afsnoepen van de groten. De neerwaartse lijnen zijn het gevolg van het wegvalen van partijen of het samengaan in kartels. Bij de reacties van partijen die we al eerder bespraken, komen er nog enkele nieuwe elementen bij, die de fractionaliseringscurve helpen verklaren. In 1946 scoorden de communisten sterk, maar verdwenen naderhand uit het politieke landschap. Samen met het RAD-UDRT, is het de enige partij die zich in de Brusselse gemeenten niet heeft kunnen handhaven na een electoraal succes. Het FDF in '70 en Ecolo in '82 zijn nu nog steeds terug te vinden in de electorale arena. De lichte daling in 1988 is veroorzaakt door het succes van de kartels tussen PRL en FDF. In 1994 komen zij opnieuw vaker alleen op en roomt ook het FN een stuk af van het succes van de grote partijen. Sinds de Tweede Wereldoorlog neemt het aantal absolute meerderheden gestaag af, en waar ze nog bestaan is het met een steeds kleiner wordend overschot.

Ter vergelijking werden ook de waarden uit Vlaanderen en Wallonië voorgesteld in figuur III. ⁷ Ook hier zien we een stijgende lijn, maar liggen de waarden lager dan in Brussel. Het tweetalig stauut van Brussel speelt een duidelijke rol.

In tegenstelling tot de instabiliteitsgrafiek, geeft het overzicht van de verschillende gemeenten in figuur V wel een gelijklopend beeld.

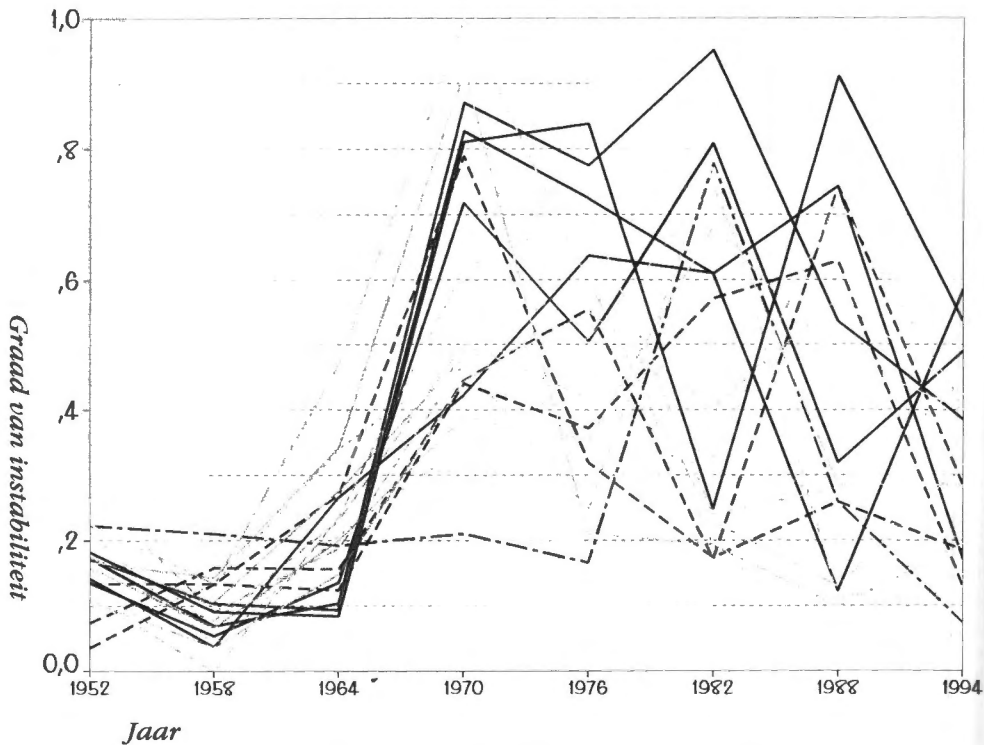
Wie vertrouwd is met de fractionalisering in de nationale politiek zal opmerken dat de waarden daar nog hoger liggen. Een fractionaliseringsgraad van .80 is geen uitzondering. Hier laat de invloed van het verdeelsysteem zich gelden. Het stelsel Imperiali is immers in het nadeel van kleine partijen. Zij bekomen minder snel een zetel, en grotere partijen krijgen in verhouding meer zetels dan in het stelsel D'Hondt, dat op het nationale vlak wordt toegepast. ⁸

⁶ De index wordt als volgt berekend (Rae 1968) : $F = 1 - \sum (f_i)^2$ met f_i = de proportie zetels van partij i in de gemeenteraad. K. RAE, A note on the fractionalization of some European party systems, *Comparative Political Studies*, 1, 413-418, 1986.

⁷ De cijfers komen uit : J. BUELENS & K. DESCHOUWER (Red.), *De Dorpsstraat is de Wetstraat niet*, VUB-Press, Brussel 1996.

⁸ Cfr. supra

FIGUUR IV
Instabiliteit in de Brusselse gemeenten



III. De bijzondere relatie tussen gemeenten en stadsgewest.

Voor de 19 gemeenten, die samen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest uitmaken, krijgt de gemeentelijke autonomie een merkwaardige dimensie. Problemen van de grootstad zoals ruimtelijke ordening, verkeer, veiligheid, samenlevingsopbouw, migranten,... zijn moeilijk af te bakenen volgens gemeentegrenzen. De mogelijke oplossingen vallen echter onder de gemeentelijke bevoegdheid. Dit veronderstelt een sterk doorgedreven coördinatie tussen de verschillende gemeenten. Antwerpen loste deze vraag op door een fusie-operatie door te voeren. In Brussel is die fusie uitgebleven, en is er geen andere intensieve overlegstructuur in de plaats gekomen. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest grijpt regelmatig in op deze problematiek, 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 bevoegding stuit dan ook op weerstand omwille van de gemeentelijke autonomie.

De huidige situatie is voor de 19 gemeenten in Brussel moeilijk te dragen. Ondanks de reeds bestaande transfertmechanismen tussen rijke en arme Brusselse gemeenten, lijken de Brusselse structuren niet aangepast om een adequaat beleid te voeren. De spanning tussen het Gewest enerzijds en de gemeentelijke autonomie anderzijds, werkt verlamdend, en staat een oplossing voor de grootste problemen in de weg. Het moeizame overleg om Brussel 2000 (culturele hoofdstad) te organiseren, is hiervan een schrijnend voorbeeld. Ook voor de Gemeenschappen is Brussel een ingewikkeld kluwen. De nood aan een andere bevoegdheidsverdeling dringt zich op. Het is duidelijk dat hierbij ook rekening zal moeten worden gehouden met de rol van Brussel op het federale vlak.

Dat die autonomie een relatief begrip is, kunnen we nagaan in de relatie tussen de verkozenen van de Brusselse Hoofdstedelijke raad en de verschillende gemeenteraden. Tabel I geeft hiervan een overzicht.

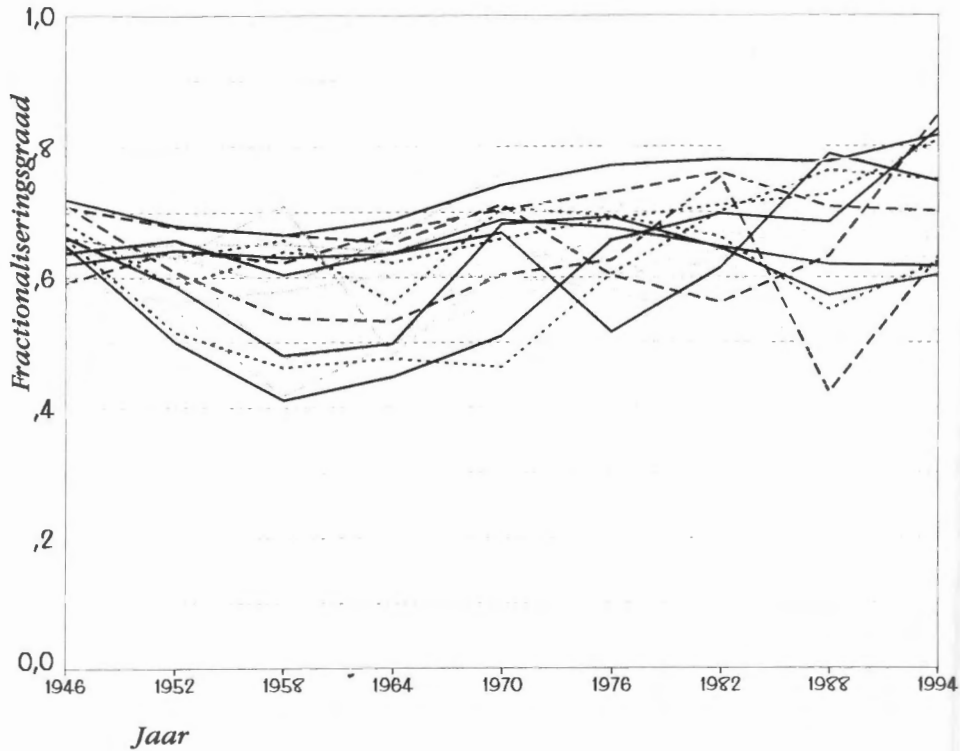
TABEL I

Gemeentemandarissen in de Brusselse Hoofdstedelijke Raad

	<i>burgem. schep en raadslid</i>		
ANDERLECHT	0	1	2
OUDERGEM	1	0	1
SINT-AGATHA-BERCHEM	0	0	0
BRUSSEL	0	3	3
ETTERBEEK	0	1	2
EVERE	0	0	1
VORST	0	1	0
GANSHOREN	0	1	1
ELSENE	1	2	1
JETTE	0	2	0
KOEKELBERG	1	0	2
SINT-JANS-MOLENBEEK	0	1	1
SINT GILLIS	1	1	1
SINT-JOOST-TEN-NODE	0	1	0
SCHAARBEEK	0	1	2
UKKEL	0	3	5
WATERMAAL-BOSVOORDE	1	0	0
SINT-LAMBRECHTS-WOLUWE	1	2	4
SINT-PIETERS-WOLUWE	0	2	3
Totaal	6	22	29
			57
			68,70%

FIGUUR V

Frationalisering van de Brusselse gemeenten



Bijna 70 % van de verkozenen zetelen ook in de gemeenteraad. Slechts 2 gemeenten van de 19 hebben niemand van hun schepencollege in de Hoofdstedelijke Raad. Hoe meer deze raad ingrijpt in het beleid van de gemeenten, hoe groter de belangenvermenging wordt. De verkozenen worden dan zowel rechter als partij. Deze moeilijkheid zal misschien nog vergroten als het St.-Michielsakkoord volledig wordt uitgevoerd. Hierin staat immers een artikel dat de bevoegdheden over de organisatie van de gemeenten zou overdragen aan de gewesten. Dan kan het gewest autonoom bepalen welke bevoegdheden nog behoren tot de gemeenten.

In dit verband is de vergelijking met Antwerpen opvallend te noemen. Wie de werking van deze twee grootsteden vergelijkt komt tot dezelfde bevindingen. Een grootstad heeft nood om op verschillende niveaus te kunnen handelen. De bestaande gemeentewet is ontworpen in een ver verleden voor kleine gemeenten. Hij laat geen ruimte om op verschillende schalen te werken. Brussel voelt dat er

voor sommige problemen een overkoepelend niveau nodig is, dat de 19 gemeenten als één geheel kan behandelen en beheren. Het gewest voldoet hiervoor niet als structuur, omdat het niet dezelfde bevoegdheden heeft als de gemeenten. In Antwerpen voelen we de omgekeerde beweging. Na de fusies werd het al vlug duidelijk dat Antwerpen voor verscheidene aspecten van het beheer nood had aan kleinere omschrijvingen. De districtsraden kenden niet het verhoopte succes, omdat de interesse voor louter adviesraden niet hoog is. Wie medebeheer wil, moet ook beslissingsbevoegdheid afstaan. Ook dergelijke deelstructuren met een autonome bevoegdheid zijn niet mogelijk bij de wet. Beide steden vertrekken vanuit een verschillende structuur om te komen tot een gelijkaardig eindmodel. Beide steden zien de wet als obstakel opduiken om hun plannen te verwezenlijken.

In het geval van Brussel zou dat uitmonden in een uithollen van de gemeentelijke bevoegdheden ten voordele van het Brussels Gewest. Het zou slechts de bizarre verhouding tussen gemeente en gewest nog verscherpen.

Summary: Local municipalities in the Capital region of Brussels

The municipalities in the Capital Region of Brussels have the same legal status as the other Belgian municipalities. Yet the political reality is quite different, and requires a different approach. Three specific aspects of the Brussels municipalities are discussed. They are bilingual, which leads to very specific strategical problems. Moreover the power relations between parties fluctuate a lot in Brussels. And finally the small size of the Region leads to an incremental 'emptying' of a number of local competencies by the powerfull political executive of the Region.