



Brussels Studies

La revue scientifique électronique pour les recherches sur Bruxelles / Het elektronisch wetenschappelijk tijdschrift voor onderzoek over Brussel / The e-journal for academic research on Brussels

2016

Collection générale | 2012

Organisatie van de bevoegdheden tussen Gewest en gemeenten in Brussel: de tegenstelling tussen TINA en NIMBY overstijgen

Organisation des compétences entre Région et communes à Bruxelles : dépasser l'antagonisme des approches « Tina » et « Nimby »

Organisation of powers between Region and municipalities in Brussels: going beyond the antagonism of the “Tina” and “Nimby” approaches

Nicolas Lagasse

Traducteur : Ben Winant



Éditeur

Université Saint-Louis Bruxelles

Édition électronique

URL : <http://brussels.revues.org/1105>

ISSN : 2031-0293

Référence électronique

Nicolas Lagasse, « Organisation van de bevoegdheden tussen Gewest en gemeenten in Brussel: de tegenstelling tussen TINA en NIMBY overstijgen », *Brussels Studies* [Online], Algemene collectie, nr 61, Online op 24 september 2012, geraadpleegd op 23 januari 2017. URL : <http://brussels.revues.org/1105> ; DOI : 10.4000/brussels.1105

Ce document est un fac-similé de l'édition imprimée.



Licence CC BY

Nummer 61, 24 september 2012. ISSN 2031-0293

Nicolas Lagasse

Organisatie van de bevoegdheden tussen Gewest en gemeenten in Brussel : de tegenstelling tussen TINA en NIMBY overstijgen

Vertaling: Benny Winant

Vereist het welslagen van het “grootstedelijk” project voor Brussel de opheffing van de gemeenten of een drastische inperking van hun bevoegdheden? In het debat tussen “regionalisten” en “municipalisten” gaat het hard tegen hard. Via een juridische analyse worden denksporen aangereikt om een einde te maken aan deze “loopgravenoorlog”. De Grondwet en het Europees Handvest inzake lokale autonomie bieden daartoe immers een reflectiekader. Het recht legt geen enkel scenario op, maar verplicht de wetgever ertoe na te gaan of het Gewest en de gemeenten kunnen samenwerken met eerbiediging van het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel. Op die basis stelt het artikel vier vragen. Oefent het Gewest zijn cohesie- en coördinatiebevoegdheid ten volle uit? Zijn de gemeenten als bestuurlijke instelling zo efficiënt mogelijk georganiseerd? Moet de samenwerking tussen de gemeenten niet worden herzien om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren en tegelijk de kostprijs ervan te verminderen? Deze reflectie opent denksporen om de organisatie van de instellingen te rationaliseren en samenwerking te bevorderen.

Nicolas Lagasse is jurist van opleiding, onderzoeker bij het Centre Interdisciplinaire de Recherche en Droit Constitutionnel van de FUSL en wetenschappelijk medewerker bij het Centre de droit public van de ULB. Hij heeft veel onderzoek verricht over het Belgisch federalisme en in het bijzonder over Brussel. Zijn recentste publicaties zijn: « De institutionele toekomst van Brussel – Debat op basis van het Brussels Manifest », Brussels Studies, nr. 19, 16 juni 2008, www.brusselsstudies.be; en - « La liberté de parole du juge : comment descendre de sa tour d'ivoire en demeurant au-dessus de la mêlée ? », in J. Englebert, Questions de droit judiciaire inspirées de « l'affaire Fortis », Bruxelles, Larcier, 2011, (samen met Xavier Delgrange).

Nicolas Lagasse, +32(0)478 23 63 95, nicolaslagasse@yahoo.fr

Benjamin Wayens (Redactiesecretaris), +32(0)2 211 78 22, bwayens@brusselsstudies.be



Inleiding

1. Vereist het welslagen van het grootstedelijk project voor Brussel de opheffing van de gemeenten of een drastische inperking van hun bevoegdheden? Sommigen zijn die mening toegedaan, omdat ze vinden dat de specifieke kenmerken van het Brussels Gewest¹ – waaronder de geringe omvang van zijn grondgebied – een institutionele organisatie sui generis verantwoorden. De specifieke problemen waarmee het Brussels Gewest kampt, zouden enkel opgelost kunnen worden als de “municipalisten” die aan het NIMBY-syndroom (not in my backyard) lijden en oververtegenwoordigd zijn in het gewestparlement, bereid zijn om water bij de wijn te doen. De “municipalisten” verwijten de “regionalisten” van de harde lijn dat ze een bevooroordeelde visie op de betrekkingen tussen het Gewest en de gemeenten hebben en deze laatste, zowel wat hun organisatie als werking betreft, in een kwaad daglicht stellen, om uiteindelijk de regionalisering van de gemeentelijke bevoegdheden en de geleidelijke opheffing van de gemeenten te verantwoorden volgens het TINA-model (“there is no alternative”). Wanneer de regionalisten aanvoeren dat er te veel gemeenten op het kleine grondgebied van het Gewest zijn, repliceren de municipalisten dat de Brusselse gemeenten dichterbebouwd en dichterbevolkt zijn dan de gemiddelde Vlaamse en Waalse gemeente.

2. Noch deze controverses noch de problemen die rijzen in de relaties tussen het Gewest en de gemeenten mogen doen vergeten dat de Belgische Grondwet en het Handvest inzake lokale autonomie van de Raad van Europa² een juridisch kader voor reflectie over dit onderwerp opleggen. In dit artikel ontwikkelen we de stelling dat dit juridisch kader het debat bevordert en structureert en bijdraagt tot de reflectie over dit aspect van de rationalisering van de Brusselse instellingen.

3. Het is niet onze ambitie om een kant-en-klaar institutioneel model voor te stellen, zeker niet omdat meerdere oplossingen mogelijk zijn. Ons bescheiden opzet bestaat erin te herinneren aan het juridisch kader en de aandacht te vestigen op de onnauwkeurigheden, waarvan de meningsverschillen tussen het Grondwettelijk Hof en de Raad van State getuigen, teneinde een reflectieschema voor te stellen dat de communautaire dimensie van de kwestie terzijde schuift. Het gaat erom de organisatie van de bevoegdheden binnen het huidige institutionele bestel te herzien zonder de Grondwet en de wetten die ten grondslag aan het Belgische federalisme liggen, te wijzigen. We zullen denksporen aanreiken om onze stelling te verduidelijken en de aandacht te vestigen op een mogelijke tussenweg tussen de extreme standpunten. We spitzen ons denkwerk toe op de organisatie en verdeling van de bevoegdheden tussen het Gewest en de gemeenten. De evolutie van de gemeenschapsbevoegdheden (onderwijs, ...) of de federale bevoegdheden (politie) in Brussel komt niet aan bod.

4. De reflectie bestaat uit drie delen³.

1. In het eerste deel stellen we vast dat, wat de verdeling van de bevoegdheden betreft, het recht geen enkel model bevoorrecht en in principe geen enkel scenario uitsluit, maar een te volgen richting aangeeft. De analyse wijst op de bijzondere aandacht die moet worden geschonken aan de gemeentelijke autonomie en bijgevolg aan het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel, volgens welke het lokale niveau het niveau is waaraan de bevoegdheden in principe worden verleend. De hogere overheid die voornemens is om bevoegdheden aan het lokale niveau te onttrekken, is ertoe verplicht aan te tonen dat de inperking van de lokale bevoegdheid de efficiëntie verhoogt (subsidiariteit) en proportioneel is (evenredigheid). Noch de Grondwet noch het Handvest beletten de regionalisering van gemeentelijke bevoegdheden, maar ze schrijven

¹Onder “Gewest” verstaan we het gewest als bestuurlijke instelling. We hanteren de term “gewest” met kleine letter in de gewone geografische betekenis.

²Een Nederlandse vertaling van het Handvest is beschikbaar op het volgende internetadres: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Dutch/122-Dutch.pdf>

³Dit artikel is gebaseerd op een analyse van juridische en parlementaire documenten en tevens op gesprekken met diverse gesprekspartners, onder wie Bernard Clerfayt, burgemeester van Schaarbeek en federaal volksvertegenwoordiger, en Patrick van Ypersele, huidig lid van de strategische cel van staatssecretaris voor institutionele hervormingen Melchior Wathelet. De uiteengezette ideeën verbinden enkel de auteur.

wel voor dat elke bevoegdheidsoverdracht moet worden gemotiveerd op basis van een concrete analyse.

2. Deze argumentatie moet de sterke en zwakke punten van elk gezagsniveau verduidelijken, die in het kort geschetst worden in het tweede hoofdstuk.

3. In het derde deel peilen we aan de hand van vier vragen naar samenwerkingsmogelijkheden tussen het Gewest en de gemeenten, conform het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel. Oefent het Gewest zijn cohesie- en coördinatiebevoegdheid ten volle uit? Zijn de gemeenten als bestuurlijke instelling zo efficiënt mogelijk georganiseerd? Worden overleg en samenwerking gemaximaliseerd? Moet de samenwerking tussen de gemeenten niet worden herzien om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren en tegelijk de kostprijs ervan terug te schroeven? De eerste twee vragen handelen over de organisatie en de werking van de instellingen en over hun potentieel om te evolueren. De volgende twee vragen gaan over samenwerkingsmogelijkheden. Deze reflectie reikt denksporen aan om de organisatie van de instellingen te rationaliseren en samenwerking te bevorderen.

1. Het juridisch kader : de gemeentelijke autonomie legt een op het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel gegronde argumentatie op

5. Afgezien van enkele bevoegdheden die onder de federale overheid ressorteren, organiseert het Gewest de gemeentelijke instellingen. Het Gewest kan hun omvang en bevoegdheden wijzigen. Het Gewest regelt het toezicht en oefent het uit. Het heeft evenwel geen algehele vrijheid van handelen: het mag het principe van de gemeentelijke autonomie niet schenden. We herinneren aan de reikwijdte daarvan en wijzen op drie restricties.

1.1. Een principiële en transversale bevoegdheid

6. De gemeentelijke autonomie heeft drie dimensies.

1. De Grondwet (art. 41) en de bijzondere en gewone wet geven een algemene definitie: de aangelegenheden van gemeentelijk belang vallen onder de bevoegdheid van de gemeenten. *“Het beginsel van lokale autonomie veronderstelt dat de lokale overheden zich elke aangelegenheid kunnen toe-eigenen waarvan zij menen dat ze tot hun belang behoort en ze kunnen regelen zoals zij dat opportuun achten”*⁴. Het Handvest inzake lokale autonomie (art. 3) bevat een analoge definitie van de gemeentelijke autonomie als *“het recht en het vermogen van lokale autoriteiten, binnen de grenzen van de wet, een belangrijk deel van de openbare aangelegenheden krachtens hun eigen verantwoordelijkheid en in het belang van de plaatselijke bevolking te regelen en te beheren. Dit recht wordt uitgeoefend door raden of vergaderingen waarvan de leden zijn gekozen door middel van vrije, geheime, op gelijkheid berustende, rechtstreekse en algemene verkiezingen, en die over uitvoerende organen kunnen beschikken die aan hen verantwoording zijn verschuldigd.”* De gemeenten kunnen zich op “transversale” wijze mengen in bevoegdheden die onder hogere gezagsniveaus ressorteren, zodra die bevoegdheden van gemeentelijk belang zijn. Voor de hogere gezagsniveaus vloeit daaruit de verplichting voort om de gemeenten in staat stellen hun bevoegdheden uit te oefenen.

2. De gedecentraliseerde overheden beschikken over de bevoegdheid om als eerste te bepalen wat onder het plaatselijk belang valt, en hebben een grote autonomie op het vlak van organisatie en beheer (waaronder het recht om samen te werken en zich te verenigen, alsook financiële draagkracht en autonomie).

3. Tot slot wordt de gemeentelijke autonomie gelijkgesteld met een regel voor de toekenning van bevoegdheden. Het lokale niveau krijgt eigen bevoegdheden, die zijn rol niet beperken tot die van een loutere uitvoerder van wat de hogere overheden beslissen. Het lokale niveau wordt zelfs erkend als het niveau waaraan de bevoegdheden in principe worden verleend, tenzij een hoger gezagsniveau aantoont dat het beter geschikt is om bevoegdheden

⁴Grondwettelijk Hof, arrest nr. 89/2010.

in kwestie uit te oefenen: 3. *“Overheidsverantwoordelijkheden dienen in het algemeen bij voorkeur door die autoriteiten te worden uitgeoefend die het dichtst bij de burgers staan. Bij toekenning van verantwoordelijkheid aan een andere autoriteit dient rekening te worden gehouden met de omvang en de aard van de taak en de eisen van doelmatigheid en kostenbesparing. 4. Bevoegdheden die aan lokale autoriteiten zijn toegekend dienen in de regel volledig en uitsluitend te zijn. Zij mogen niet worden aangetast of beperkt door een andere, centrale of regionale, autoriteit, behalve voor zover bij of krachtens de wet is bepaald. 5. Waar bevoegdheden door een centrale of regionale autoriteit aan hen worden gedelegeerd dient de lokale autoriteiten zoveel mogelijk vrijheid van handelen te worden toegestaan bij het aanpassen van hun beleid aan de plaatselijke omstandigheden [...]” (art. 4 van het Handvest).*

7. Het Aanvullend Protocol bij het Europees Handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten, ondertekend door de Belgische Staat, is ingegeven door hetzelfde streven om voorrang te verlenen aan de nabijheidsdemocratie.

8. Wat de overdracht van bevoegdheden betreft, legt het Handvest geen enkele verplichting op, tenzij dat er voor elke bevoegdheid in kwestie een gegronde argumentatie op basis van een concrete analyse moet worden opgesteld. Kan het Gewest bijvoorbeeld voor een bepaalde bevoegdheid aantonen dat het voor een betere coördinatie en voor meer harmonisatie zou zorgen? Zo ja, is het dan verantwoord dat het Gewest de bevoegdheid in kwestie helemaal naar zich toe trekt? Met andere woorden, inbreuken op de gemeentelijke autonomie moeten gemotiveerd worden door de wetgevende overheid, in de eerste plaats op grond van het subsidiariteitsbeginsel, krachtens hetwelk ze de gegrondheid van haar optreden (“welke efficiëntieverhoging?”) moet aantonen. Indien de hogere overheid aan die eis voldoet, moet ze ook nog het evenredigheidsbeginsel respecteren door haar optreden te beperken tot wat noodzakelijk is om het vooropgezette doel te bereiken (“hoe en in welke mate?”).

9. Kan de bovenstaande redenering worden toegepast op de fusie van de negentien gemeenten tot een enkele gemeente ingeval er een

stadsgewest wordt opgericht? Het is inderdaad zo dat buitenlandse steden die het statuut van een regio hebben en meer dan 1 miljoen inwoners tellen, zich soms beroepen op de prerogatieven van de lokale autonomie. Het Handvest inzake lokale autonomie handelt niet uitdrukkelijk over deze hypothese, maar preciseert wel dat *“wijzigingen van plaatselijke gebiedsgrenzen niet worden aangebracht zonder vooraf de desbetreffende plaatselijke gemeenschappen te raadplegen, zo mogelijk door middel van een referendum, waar dit wettelijk is toegestaan”* (art. 5). Hoe dan ook, de situatie in Brussel wordt gekenmerkt door het bestaan van negentien gemeenten en het gemeentelijk belang wordt op die basis gedefinieerd. Het is dan ook ten opzichte van die situatie dat de effecten van wijzigingen worden beoordeeld. De modellen waarin gemeenten gesplitst of gefuseerd worden, strekken ertoe de gemeente als bestuurlijke instelling te verzwakken ten voordele van het Gewest als bestuurlijke instelling. Als de wetgever die weg zou inslaan, kan hij zich niet onttrekken aan de verplichting om zijn optreden te beargumenteren.

10. Het Europees Handvest inzake lokale autonomie richt geen institutioneel controleorgaan op dat moet nagaan of de gewaarborgde principes al dan niet worden geschonden, zoals het Europees Hof voor de rechten van de mens, dat werd opgericht krachtens het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. De tekst (art. 11) draagt de Staten op in een beroepsmogelijkheid te voorzien. Wat de controle op de gewestelijke ordonnances betreft, gaan de nationale rechtscolleges, met name het Grondwettelijk Hof, na of de wetgever het Handvest naleeft. De Conférence Permanente des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe (CPLRE), het representatieve orgaan van de lokale overheden van de Raad van Europa, organiseert zelf een politieke controle en brengt regelmatig rapporten uit. Haar aanbevelingen, resoluties en interpretaties zijn nuttige richtpunten voor de concrete toepassing van het beginsel van de lokale autonomie.

1.2. Twee restricties : hiërarchie van de normen en optreden van de hogere overheid in het kader van haar bevoegdheden

11. De eerste restrictie van de gemeentelijke autonomie vloeit voort uit het feit dat een bevoegdheid moet worden uitgeoefend met inachtneming van de hiërarchie van de normen. Indien de federale Staat, een

Gemeenschap of een Gewest een verordening goedkeuren, moeten de lokale overheden die naleven. Het wetgevend optreden beperkt de autonomie van de gemeenten, die een aangelegenheid enkel naar zich toe kunnen trekken als ze de toepasselijke wetgeving naleven en tevens aanvullen.

12. De tweede restrictie vloeit voort uit het optreden van de wetgevers, die de lokale autonomie ook bewust kunnen beperken in het kader van hun bevoegdheden. Ze hebben van die mogelijkheid gebruikgemaakt om een bevoegdheid naar een hoger niveau (regering, instellingen van openbaar nut, ...) over te dragen en de gemeenten aldus de uitoefening ervan te ontnemen of om ze op min of meer dwingende wijze te organiseren en de gemeenten met de gehele of gedeeltelijke uitvoering ervan te belasten.

13. Het toepassingsgebied van de gemeentelijke autonomie kan evenwel niet exhaustief omschreven worden. *“Het Gewest zou, met de goedkeuring van een organieke bepaling, de provincies [of de gemeenten: noot van de auteur] niet kunnen beletten om te regelen wat van provinciaal [of gemeentelijk: noot van de auteur] belang is, door bijvoorbeeld a priori een beperkende lijst op te stellen van de aangelegenheden die deze instellingen zouden mogen regelen of door zonder tegenspraak te dulden een eigen definitie van het lokaal belang te verstrekken”*⁵. Het Grondwettelijk Hof is van oordeel dat een inbreuk op de plaatselijke autonomie in strijd is met het gemeentelijk belang, *“wanneer ze kennelijk onevenredig is”*⁶. *“Zulks zou bijvoorbeeld het geval zijn indien ze ertoe zou leiden dat aan de gemeenten het geheel of de essentie van hun bevoegdheden wordt ontzegd, of indien de beperking van de bevoegdheid niet zou kunnen worden verantwoord door het feit dat die beter zou worden uitgeoefend op een ander bevoegdheidsniveau.”*⁷

14. In de praktijk leiden die beschouwingen tot uiteenlopende beoordelingen, onder meer tussen het Grondwettelijk Hof en de afdeling

wetgeving van de Raad van State. Het subsidiariteitsbeginsel en de efficiëntieparameter verwijzen evenwel naar factuele beoordelingselementen, die ruimte laten voor subjectiviteit. De divergentie heeft echter een andere oorsprong. Het Grondwettelijk Hof houdt het bij een marginale toetsing van de voorwaarden voor het inperken van de gemeentelijke autonomie. Het Hof gaat enkel na of het wetgevend optreden “kennelijk onevenredig” is. Daartoe baseert het Hof zijn analyse enkel op de voorbereidende werkzaamheden, namelijk op de politieke overwegingen die door de auteur van de norm worden aangevoerd, en het houdt zich niet bezig met de vraag of ze al dan niet waar zijn noch met de reële gevolgen van het optreden. Het Hof gaat niet na of er eventueel andere mogelijkheden bestaan die minder afbreuk doen aan de gemeentelijke autonomie. Het Hof onthoudt zich trouwens van enige uitdrukkelijke verwijzing naar het Handvest inzake lokale autonomie en de argumentatie die daarin wordt aanbevolen. De redenering van de Raad van State strookt wel met het door het Handvest ingevoerde kader. De Raad van State verwijst naar het Handvest en beoordeelt de concrete impact van de ontworpen wetgevingen op de gemeentelijke autonomie. De Raad herinnert eraan dat de wetgever restricties *“behoorlijk moet verantwoorden”* en de relevantie van elke restrictie *“concreet moet aantonen”*. De aanpak van de Raad van State is verankerd in de praktijk en in zijn grondige motivering laat de Raad zich vaak kritisch uit over de herhaalde pogingen van de gewestelijke wetgever om de lokale autonomie progressief te beperken.

15. In het kader van het beroep tegen de ordonnantie van 22 januari 2009 houdende organisatie van het parkeerbeleid en de oprichting van het Brussels Hoofdstedelijk Parkeeragentschap oordeelde het Grondwettelijk Hof dat het Gewest bevoegd is om de omstreden ordonnantie aan te nemen, ongeacht het feit dat de gemeentewegen een aangelegenheid van gemeentelijk belang zijn. Het Hof verwees naar de memorie van toelichting en oordeelde als volgt: *“Bij ontstentenis van optreden*

⁵Advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State van 18 september 2003 over het inmiddels aangenomen voorontwerp van decreet houdende organisatie van de Waalse provincies (*parlementair stuk*, Waals Parlement, nr. 613/1 – 2003/2004, p. 48) (vertaling).

⁶Grondwettelijk Hof, arrest nr. 7/2009.

⁷Grondwettelijk Hof, arrest nr. 89/2010.

van het Gewest zouden problemen blijven bestaan, zoals reglementeringen met onverklaarbare verschillen van gemeente tot gemeente, problemen van parkeerverschuiving naar een andere gemeente, of nog het oneerlijke karakter van de parkeerkaarten toegekend aan bewoners van straten gelegen in de onmiddellijke omgeving van de gemeentegrenzen. De doelstellingen verbonden aan een beperking van het verkeer en een beter beheer ervan zouden bovendien niet kunnen worden bereikt.” Op basis van het Handvest oordeelt de Raad van State dat de tekst op onevenredige wijze afbreuk doet aan de gemeentelijke autonomie, want de doelstelling kan ook op andere manieren worden bereikt, onder meer door, zoals het Vlaams decreet, te kiezen voor een systeem van vrijwillige deelname van de gemeenten aan de ingestelde regeling⁸.

16. Na deze vergelijkende analyse rijst de vraag of het Grondwettelijk Hof met zijn marginale toetsing van de lokale autonomie de door het Handvest voorgeschreven beroepsmogelijkheid niet uitholt?

1.3. Derde restrictie : belastingen heffen en retributies opleggen

17. De gemeenten hebben de bevoegdheid gekregen om belastingen en bepaalde retributies te heffen. Het Gewest kan die bevoegdheid inperken volgens voorwaarden die afhangen van de aard van de belasting. Daarom herinneren we in het kort aan de definitie van beide termen.

1.3.1. Het onderscheid tussen belasting en retributie

18. De belasting is “een heffing die gezagshalve door de Staat, [de Gewesten: noot van de auteur], de provincies of de gemeenten op grond van hun gezag wordt verricht op de geldmiddelen van publiekrechtelijke of privaatrechtelijke personen, vennootschappen zonder rechtspersoonlijkheid en feitelijke verenigingen of gemeenschappen die op hun grondgebied bestaan of er belangen hebben, om ze voor de diensten van openbaar nut te gebruiken.”⁹ Krachtens het principe van

instemming met de belasting, komt het aan de gemeenteraad toe om het principe van de heffing te vestigen en de berekeningswijze ervan vast te stellen. De regels voor de belasting worden uitgevaardigd in een gemeentelijke verordening, maar de toestemming om de belasting op te leggen wordt jaarlijks verleend. Een belasting dient voornamelijk om bij te dragen tot de collectieve lasten, maar heeft ook een aanmoedigende of ontmoedigende functie. Een belasting is nooit de tegenprestatie voor een welomschreven dienst aan de belastingplichtige.

19. Een retributie is een niet-fiscale bijdrage. Ze wordt gedefinieerd als “de vergoeding van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige individueel beschouwd. Zij heeft een louter vergoedend karakter, zodat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige verschuldigd is. Vermits de retributie de tegenprestatie is voor een geleverde overheidsdienst, is zij verbonden aan de materiële bevoegdheid van de betrokken overheid”¹⁰. Een retributie kan niet bestaan in een prestatie die voortvloeit uit de verplichtingen van de overheid inzake veiligheid en openbare orde of de terbeschikkingstelling van een deel van de openbare weg. Van de overheid wordt vereist dat ze een “meerwaarde” biedt. Bijvoorbeeld de installatie van parkeermeters en de controle op de naleving van de parkeertijd in het kader van een algemeen mobiliteitsbeleid worden als bijzondere prestaties beschouwd. De juridische regeling van de retributie is soepeler dan die van de belasting: de retributie hoeft niet elk jaar opnieuw te worden goedgekeurd en het is niet vereist dat de essentiële bestanddelen ervan bij wet of verordening worden vastgesteld.

1.3.2. De gemeentelijke bevoegdheid om belastingen te heffen

20. Het staat de gemeenten vrij om belastingen op te leggen aan alle personen die in de gemeente wonen, alsook aan alle personen die er belangen hebben op basis van alle situaties die zich in de gemeente voordoen of alle gebeurtenissen die er zich voltrekken, ook al kan die

⁸Raad van State, advies nr. 44.315/4, *parlementair stuk*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, nr. A-498/1 – 2007/2008, p. 67.

⁹Hof van Cassatie, 20 maart 2003.

¹⁰Grondwettelijk Hof, arrest nr. 89/2010.

heffing gevolgen hebben voor het gedrag van de burgers in materiële bevoegdheden die niet onder de gemeente ressorteren.

21. Het Gewest heeft weliswaar de bevoegdheid gekregen om de regels voor de vestiging en de inning van de gemeentebelastingen vast te stellen, maar het beschikt in principe niet over de bevoegdheid om een verordening aan te nemen die zou leiden tot een inperking van de bevoegdheid van de gemeenten om een belasting in te voeren. Die bevoegdheid komt toe aan de federale wetgever. De gemeentelijke fiscale autonomie belet eveneens dat de toezichthoudende overheid bij circulaire de algemene belastingtarieven of de opcentiemen op de onroerende voorheffing vaststelt.

22. Er bestaat evenwel een uitzondering. Op basis van de impliciete bevoegdheden kan het Gewest de fiscale draagkracht van de gemeenten beperken als het aantoonbaar is dat er een verband bestaat met een van zijn bevoegdheden, als die inbreuk op de federale bevoegdheid noodzakelijk is om een van zijn bevoegdheden uit te oefenen, als de aangelegenheid in aanmerking komt voor een gedifferentieerde behandeling en als de gevolgen van de bepalingen in kwestie marginaal blijven voor de aangelegenheid. Deze vorm van uitzonderlijke “inmenging” kan enkel mondjesmaat en geval per geval worden toegestaan, want het gaat niet enkel om een inmenging in een voorbehouden federale bevoegdheid (art. 170 van de Grondwet), maar ook om een inperking van de gemeentelijke autonomie. Daarbij komt nog dat de maatregel gevolgen heeft voor de ontvangsten van de gemeente en bijgevolg haar reële capaciteit om haar bevoegdheden uit te oefenen kan aantasten (art. 41 van de Grondwet en art. 9 van het Handvest)¹¹.

23. Het Brussels Gewest heeft de impliciete bevoegdheden aangevoerd om de voornoemde ordonnantie van 22 januari 2009 houdende

organisatie van het parkeerbeleid aan te nemen. Het Grondwettelijk Hof oordeelde dat het Gewest bevoegd is om de bevoegdheid van de gemeenten om een parkeerbelasting in te voeren te beperken en zelfs op te heffen op grond van zijn bevoegdheid om de openbare wegen te beheren, de juridische regeling ervan vast te stellen en, in voorkomend geval, het privatieve gebruik van de openbare weg te regelen¹². Naast andere redenen is het Hof van oordeel dat *“er derhalve kan worden aangenomen dat de parkeerreglementering voor de Brusselse ordonnantiegever een maatregel kan zijn die noodzakelijk is voor de uitoefening van zijn bevoegdheid inzake beheer van de wegen, om de door hem bepaalde doelstellingen te bereiken, rekening houdend met de bijzondere situatie waarin de negentien gemeenten van het Gewest zich bevinden”*¹³.

1.3.3. De bevoegdheid van de gemeenten om retributies op te leggen

24. Voor zover het Gewest een verband met zijn bevoegdheden kan aantonen, kan het de gemeenten verbieden om retributies te innen. In tegenstelling tot de regeling die van toepassing is op fiscaal vlak, behoudt geen enkele bepaling deze bevoegdheid voor aan de federale wetgever. In het kader van het beroep tegen de ordonnantie houdende organisatie van het parkeerbeleid is de rechter van het Grondwettelijk Hof van oordeel dat het Gewest bevoegd is om de gemeenten te beletten retributies te blijven opleggen die in het kader van aanvullende verordeningen inzake het wegverkeer zijn goedgekeurd, en om ze te vervangen door een gewestelijke retributie. Het Hof baseert zich daartoe op de bevoegdheid van het Gewest voor het beheer en de vaststelling van het juridisch stelsel van de landwegen.

¹¹Raad van State, advies over het aangenomen ontwerp van decreet houdende het partnerschap en de algemene financiering van de Waalse provincies, *parlementair stuk*, Waals Parlement, nr. 317/1 – 2001/2002, p.10 (vertaling).

¹²Grondwettelijk Hof, arrest nr. 89/2010 (B.9 tot B.13.2).

¹³Grondwettelijk Hof, arrest nr. 89/2010 (B.13.1). Contra: zie RvS, advies nr. 44.315/4, *op. cit.*

2. Respectieve troeven en tekortkomingen : elementen voor de beoordeling van het subsidiariteits- en evenredigheidbeginsel

25. Volgens de vigerende juridische regeling moet de hogere overheid aantonen dat de inperking van de lokale autonomie verantwoord is door de aard en omvang van de taak, aan het efficiëntie criterium voldoet en tot schaalvoordelen leidt. Dat veronderstelt dat de sterke en zwakke punten van de gemeenten en het Gewest worden toegelicht. De regionalisten en de municipalisten hebben daar een andere kijk op¹⁴. Elke poging om een sterkte-zwakteanalyse uit te voeren is dus vatbaar voor kritiek van weerszijden. We wagen ons toch aan die analyse om vervolgens het nut aan te tonen van een reflectie op basis van het voorgestelde juridische en argumentatieve kader.

2.1. De gemeenten

26. Wat zijn de sterke en zwakke punten van de gemeenten op het vlak van efficiëntie en schaalvoordelen?

2.1.1. Nabijheid en democratische representativiteit

27. De opstellers van het Europees Handvest inzake lokale autonomie benadrukken dat de lokale overheden *“het dichtst bij de burger staan en hem de mogelijkheid bieden daadwerkelijk deel te nemen aan de besluitvorming over zijn dagelijkse leefomgeving”*¹⁵. Nabijheid houdt niet in dat elke burger de gemeentelijke mandatarissen persoonlijk kent of hen om de haverklap aanspreekt. Dit begrip verwijst naar drie reële situaties in Brussel.

1. Eerst verwijst het naar de democratische legitimiteit van de lokale gekozenen. De leden van het gemeentebestuur zijn door hun verkiezing representatieve gesprekspartners van de eerste lijn¹⁶.

2. Vervolgens is het veel gemakkelijker om de door de overheid georganiseerde inspraak (overleg met wijkcomités, handelaars, interpellatie door de bewoners tijdens vergaderingen van de gemeenteraad) op het gemeentelijk niveau te organiseren¹⁷. Het experiment in Antwerpen toont aan dat de behoefte aan nabijheid zich laat voelen vanaf een bepaalde omvang. Hoewel de representativiteit die de gekozenen door rechtstreekse verkiezing hebben verkregen, niet formeel gewijzigd wordt naarmate de afstand toeneemt, wordt de perceptie ervan gewijzigd.

3. Tot slot heeft nabijheid een “operationele” dimensie. De beslissingen van het gemeentebestuur worden sneller uitgevoerd. De informatie stroomt sneller door. Voorts kan het gemeentebestuur wegens het beperkte grondgebied van de gemeente prat gaan op een grotere geografische nabijheid bij de gebruikers en partners (verenigingen van handelaars en buurtbewoners, ...), waardoor het in zijn acties beter rekening kan houden met de reële situatie. Daardoor kunnen de leden van het gemeentecollege als bemiddelaar in de twee richtingen optreden. Ze zijn makkelijker aanspreekbaar en ontvangen de wensen en klachten van de door hen bestuurd burgers, ook over de gewestelijke bevoegdheden. Voorts zijn de gemeentelijke overheden beter vertrouwd met het grote aantal gewestelijke actoren dan de inwoners van de gemeente. Hun bemiddeling is nuttig om hen te begeleiden in de administratieve rompslomp en de ingewikkelde procedures en kan hun aldus frustraties en wrevel besparen.

28. Vanuit die invalshoek is het nabijheidswerk van de gemeente nuttig voor het Gewest. De praktijk kan die visie echter ontkrachten. De nabijheid wordt gebruikt als voorwendsel om de bevoegdheden van het

¹⁴De auteur biedt de mogelijkheid om de uitgebreide versie van de analyse te [downloaden](#) (alleen in het Frans). Ze omvat bovendien een voorafgaande analyse van de juridische obstakels voor het herleiden van de gemeentelijke instelling tot haar eenvoudigste vorm.

¹⁵Verklarend rapport bij het Europees Handvest inzake lokale autonomie.

¹⁶Zie de preambule van het Handvest inzake lokale autonomie en het advies van de Raad van State van 22 oktober 1980 over diverse wetsvoorstellen die ertoe strekken stemrecht te verlenen aan buitenlanders bij de gemeenteraadsverkiezingen, bijgevoegd bij het ontwerp van wet houdende goedkeuring van het Verdrag betreffende de Europese Unie, *parlementair stuk*, Kamer, 482/1 - 91/92, p. 84.

¹⁷Aanvullend protocol bij het Europees Handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht om inspraak te hebben in de aangelegenheden van de lokale overheden.

Gewest uit te hollen en kan ertoe leiden dat de democratische besluitvorming in handen komt van een klein aantal beleidsmakers, vooral als er georganiseerde pressiegroepen aan het werk zijn. Tot slot kan nabijheid ertoe leiden dat gekozenen en kiezers “cliëntelistische” relaties met elkaar aanknopen, hoewel dat niet specifiek voor het gemeentelijk niveau is.

2.1.2. De gemeente: een orgaan dat uitvoert, maar ook versnipperde bevoegdheden consolideert

29. De definitie van de gemeentelijke bevoegdheden volgens het lokaal belang stelt de gemeenten in staat om een transversaal beleid te voeren. Hun optreden is niet enkel beperkt tot de gewestelijke bevoegdheden. *“Eveneens in tegenstelling tot de regeling die van toepassing is op de gemeenschappen en de gewesten, waarvan de bevoegdheden in principe exclusieve bevoegdheden zijn tegenover de bevoegdheid van de federale overheid en tegenover elkaar, is de toekenning van de bevoegdheid van de gemeenten en provincies op basis van hun autonomie gebaseerd op een regeling die geen bevoegdheidsverdeling tussen de hogere overheid en de gedecentraliseerde overheden of een samenwerking tussen deze instanties uitsluit, maar ze zelfs vaak inhoudt of oplegt”*¹⁸.

30. De gemeente is dus een plaats waar versnipperde bevoegdheden geconsolideerd worden. Dat is vooral het geval in Brussel. Wat bijvoorbeeld de beveiliging van de openbare ruimte betreft, combineren de gemeenten de politiebevoegdheden, Beliris, de veiligheidscontracten en de contracten voor het grootstedenbeleid - federale bevoegdheden - met de gewestelijke wijkcontracten en Europese subsidies (EFRO, ESF).

31. Die transversaliteit zorgt ervoor dat de opheffing van het gemeentelijke niveau niet alleen het Gewest, maar ook de Gemeenschappen en de federale overheid ertoe zou dwingen de organisatie van sommige van hun bevoegdheden (politie, culturele centra, onderwijs, ...) grondig te herzien.

2.1.3. Kosten

32. In tegenstelling tot een ingeburgerd idee¹⁹, blijkt uit een cijferanalyse waarin de grote steden onderling vergeleken worden [Verdonck & al., 2011] dat de Brusselse gemeenten niet meer uitgeven dan de andere Belgische verstedelijkte gemeenten, vooral rekening houdend met het feit dat deze laatste een deel van hun bevoegdheden kunnen afschuiven op de provincies of op een groter aantal intercommunales²⁰. De analyse toont eveneens aan dat de regionalisering in Brussel van bepaalde bevoegdheden die elders op lokaal niveau worden uitgeoefend, zoals afvalophaling, niet noodzakelijk schaalvoordelen zou opleveren. De cijfers²¹ over het aantal politieagenten, de kosten en de efficiëntie van de zes Brusselse politiezones²² in het algemeen komen evenzo overeen met die van de politie van Antwerpen, Gent, Luik en Charleroi, die eengemeentezones zijn.

2.2. Het gewest

33. De twee grootste troeven van het Gewest zijn coherentie en solidariteit.

2.2.1. Coherentie

34. Het Gewest zorgt voor de coherentie van de beleidsmaatregelen die op grote schaal worden uitgevoerd: het ontstaan van een geweste-

¹⁸Raad van State, advies van 15 februari 2007 over een voorstel van bijzondere wet tot wijziging van artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, teneinde het hof bevoegd te maken voor de toetsing aan de artikelen 41 en 162 van de Grondwet inzake de gemeentelijke en provinciale autonomie, *parlementair stuk*, Senaat, 3-1054/2, 2006-2007, p. 4.

¹⁹J. De Wit, “Het veiligheidsprobleem in Brussel” in *Gazet van Antwerpen* van 5 februari 2010, <http://www.gva.be/dekrant/experts/johndewit/het-veiligheidsprobleem-in-brussel.aspx>

²⁰M. Verdonck, N. Van Droogenbroeck, M. Taymans, “Zijn de Brusselse gemeenten spilziek? Een vergelijkende analyse van de gemeentebegrotingen van de grootste stedelijke clusters van België” in *Brussels Studies*, nr. 49, 9 mei 2011, www.brusselsstudies.be

²¹De cijfers komen uit een studie van Bernard Clerfayt (cf. *Perspectives francophones*, nr. 64, 15 februari – 15 maart 2011, pp. 8 en 9).

²²De politie valt onder de bevoegdheid van de federale overheid. De vergelijking is evenwel relevant in zoverre het beheer van de lokale politie onder de gemeenten ressorteert.

lijk belang kan de lokale of privébelangen overstijgen. Soms slaagt het Gewest er echter niet in om zijn bevoegdheden uit te oefenen en als coördinator op te treden. Het wordt door twee factoren gehinderd in zijn streven naar coherentie. In tegenstelling tot de gemeente beschikt het Gewest enkel over exclusieve bevoegdheden en kan het moeilijk een integrerende rol spelen. Vervolgens lijdt de coherentie van het gewestelijk beleid onder de administratieve en sectorale versnippering tussen kabinetten, ministeries en gewestelijke semioverheidsinstellingen.

2.2.2. Solidariteit

35. Een solidair beleid tussen burgers en tussen gemeenten kan makkelijker op het niveau van het Gewest worden gevoerd, waar de ongelijkheden op een grotere schaal kunnen worden weggewerkt door een billijke verdeling van de middelen of door perequatiemechanismen. De algemene dotatie aan de gemeenten (ADG) of de gewestelijke financiering van de wijkcontracten zorgt in grotere mate dan hergroeperingen of wedersamenstellingen van gemeenten voor solidariteit tussen de burgers, waarbij rekening wordt gehouden met de sociaaleconomische verschillen op het gewestelijk grondgebied. Ook de financiering van supralokale collectieve infrastructuur (sportcentra, zwembaden²³, ...) is billijker dan de investeringen van de gemeenten, waarvan een deel ten goede komt aan de burgers van andere gemeenten.

36. In de praktijk hangt de doeltreffendheid van de solidariteit af van de gekozen tegemoetkomings- of perequatiecriteria. De ADG vervult die functie indien de toewijzingscriteria objectief vastgesteld worden.

3. Reflectieschema voor een betere uitoefening van de bevoegdheden, rationalisering van de structuren en ontwikkeling van synergieën

37. De argumentatie die wordt opgelegd door het principe van de lokale autonomie veronderstelt dat voor elke bevoegdheid een *a-prioristische* benadering wordt vervangen door een empirische benadering: het

gaat erom de instellingen te benaderen op basis van hun interne organisatie en potentiële synergieën alvorens bevoegdheidsoverdrachten te overwegen. We stellen voor om deze redenering te verduidelijken met enkele voorbeelden rond vier krachtlijnen, maar maken geen aanspraak op exhaustiviteit: het Gewest beter organiseren (3.1.), de gemeenten beter organiseren (3.2.), de relaties tussen de gemeenten en het Gewest beter organiseren (3.3) en de relaties tussen de gemeenten onderling beter organiseren (3.4.).

3.1. Het Gewest beter organiseren

38. Op gewestelijk niveau kunnen er rationalisering en worden doorgevoerd om te zorgen voor een betere coördinatie van de actoren door overlappende administratieve structuren te beperken. De overlapping wordt verklaard door het streven om de invloeden te verdelen tussen instellingen die onder verschillende ministers ressorteren, teneinde politieke of taalevenwichten te respecteren. We halen enkele voorbeelden aan uit de openbare of gesubsidieerde huisvesting, het economisch beleid en het mobiliteitsbeleid.

39. De Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij (BGHM), de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij voor het Brussels Gewest (GOMB) en de Gewestelijke Investeringsmaatschappij voor Brussel (GIMB) werken alledrie samen om woningen voor de middeninkomens te produceren. Men zou de structuur kunnen vereenvoudigen en de opdrachten verduidelijken door, enerzijds, die drie instellingen te vervangen door een agentschap "BrusselEconomie", dat zich bezighoudt met de ondersteuning van de economische activiteiten en dat de informatietaken van het Agentschap voor de Onderneming overneemt, en, anderzijds, door een agentschap "Brussel-Huisvesting", dat zorgt voor het toezicht en de financiering van de sociale huisvestingsmaatschappijen, alsook voor de bouw van woningen voor de middeninkomens om ze te verkopen en/of te verhuren.

40. Het mobiliteits- en parkeerbeleid vallen al grotendeels onder het Gewest, dat over bevoegdheden op het vlak van begeleiding en harmonisatie beschikt, maar misschien talmt om ze uit te oefenen. De ge-

²³We gaan uit van concrete voorbeelden, maar als jurist hebben we twijfels over de orthodoxie van de gewestelijke financiering van sportinfrastructuur.

meenten hebben bijvoorbeeld al op initiatief van het Gewest gemeentelijke mobiliteitsplannen uitgewerkt en daarvoor gewestelijke subsidies gekregen, voordat het gewestelijk mobiliteitsplan werd goedgekeurd. Voorts kan men zich drie jaar na de goedkeuring van de ordonnantie van 22 januari 2009 houdende organisatie van het parkeerbeleid vragen stellen over de efficiëntie van het parkeeragentschap. De studiedienst van de MIVB, de directie Strategie van Brussel Mobiliteit en het Gewestelijk Parkeeragentschap beschikken over zeer complementaire bevoegdheden, maar werken niet samen. Een enkel orgaan dat de gewestelijke mobiliteit programmeert en bestudeert, alle relevante gegevens verzamelt en de beleidsopties van de gewestelijke actoren integreert, ongeacht de operator, zou voor een meer geïntegreerde aanpak zorgen.

3.2. *Betere samenwerking binnen de gemeente*

41. De organisatie van de gemeente zou ook kunnen worden herzien met het oog op een efficiënter beheer en een betere samenwerking met de gewestelijke instellingen en operatoren. We geven twee voorbeelden die verband houden met het beheer en de huisvesting.

42. De diensten van de gemeente en die van het OCMW werken naast elkaar. Beletten de onafhankelijke besluitvorming en de goede werking van het OCMW dat het een aankoopdienst, het beheer van de gebouwen, de informatica, het beheer van de openbare woningen, dezelfde toewijzingsregels en dezelfde wachtlijsten deelt met de gemeente ...?

43. De 33 erkende sociale huisvestingsmaatschappijen (OVM's), de gemeentebesturen, de OCWMbesturen, de gemeentelijke grondregeerders, de privémaatschappijen waarin de gemeenten participeren en de SVK's zijn allemaal beheerders van openbare woningen: de kandidaat-huurder moet zich inschrijven op verschillende wachtlijsten waarvoor verschillende toewijzingscriteria gehanteerd worden. De vermindering van het aantal OVM's, die in het institutioneel akkoord van september 2011 is opgenomen, zou de zoektocht van de burgers naar een woning kunnen vergemakkelijken, het beheer vereenvoudigen en de kos-

ten ervan verminderen, streven naar een coherenter huisvestingsbeleid en een link leggen tussen het socialewoningbeleid en het welzijnsbeleid, dat op lokaal niveau gecoördineerd wordt door de OCMW's. Dit fusieproject, hoe ideaal ook, zal wellicht juridische en financiële problemen doen rijzen.

3.3. *Meer synergie tussen het Gewest en de gemeenten*

44. De harmonieuze uitoefening van een bevoegdheid kan een optreden van het Gewest (subsidiariteitsbeginsel) vereisen zonder evenwel de overdracht ervan te verantwoorden, gelet op het evenredigheidsbeginsel. We zullen ons bijgevolg buigen over de potentiële of onderbenutte synergieën, onder meer op het vlak van structuren en procedures voor overleg of uitwisseling van informatie. De Rijselse metropool, die vaak als voorbeeld wordt aangehaald, is georganiseerd op basis van een gestructureerd partnerschap tussen "Rijsel metropool" en de gemeenten. De metropool heeft weliswaar eigen institutionele kenmerken, maar kan een voorbeeld zijn voor het Brussels project²⁴. De lokale specificiteiten staan er een grootschaliger project niet in de weg als het er rekening mee houdt en de gemeenten met hun acties gemeenschappelijke doelstellingen nastreven. In Rijsel komt de synergie tussen de lokale overheden en de metropool tot uiting in de ontwikkeling van plaatsen voor coördinatie, impulsen en informatie-uitwisseling. In Brussel zou deze complementariteit kunnen inhouden dat andere gezagsniveaus bij het project worden betrokken. Enkele concrete voorbeelden verduidelijken het belang van de ontwikkeling van synergieën, die al op bepaalde gebieden tot stand zijn gebracht.

3.3.1. Het Gewest als coördinator en vertegenwoordiger

45. Het bestuur Plaatselijke Besturen zou een echte coördinator kunnen worden tussen de gewestelijke administratieve structuren in de eerste plaats, vervolgens tussen het Gewest en de gemeenten en, tot slot, tussen de gemeenten onderling. Een dergelijke coördinatie valt te overwegen voor de mobiliteit, de stedenbouw, de harmonisatie en het beheer van de technische instrumenten van de gemeenten en de harmonisatie van de gemeentelijke verordeningen. De gemeenten zouden

²⁴Zonder te spreken van eventuele inspiratie voor het beheer van de relaties tussen het Brussels Gewest en zijn hinterland.

belastingverordeningen kunnen aannemen of een geharmoniseerd systeem voor de inning en klachtenbehandeling kunnen opzetten, als het gewestbestuur hun een model zou voorstellen.

46. Nu veel gesproken wordt van de regionalisering van gemeentelijke bevoegdheden, stelt men vast dat er veel administratieve lasten worden overgedragen van het Gewest en de federale overheid naar de gemeenten en de OCMW's zonder enige financiële compensatie. Het Gewest zou bij de federale overheid kunnen bepleiten dat de aan de gemeenten opgelegde lasten budgettair neutraal moeten zijn.

3.3.2. Het Gewest als stimulator en technische ondersteuner

47. Het Gewest en de gemeenten kunnen een coherent beleid voeren dat in overleg wordt uitgestippeld of door het Gewest wordt voorgesteld. In dat geval worden de doelstellingen bij ordonnantie vastgesteld en krijgen de meewerkende gemeenten een financieel voordeel. Het initiatief op fiscaal vlak (ordonnantie van 19 juli 2007) zou een inspiratiebron kunnen zijn. Er zijn veel toepassingen, gaande van de coördinatie van de transgemeentelijke fietsroutes tot de aanleg van openbare ruimte. De methode bestaat erin gemeentelijke autonomie en streven naar coherentie tussen het gemeentelijk en het gewestelijk beleid met elkaar te verzoenen. Gestructureerd overleg maakt het mogelijk om de acties van de gemeenten "ten dienste" te stellen van algemenere gewestelijke doelstellingen. Dat is zeker het geval op fiscaal vlak²⁵. Bovendien is zo'n samenwerking vaak efficiënter dan eenzijdige actie. Opgelegde harmonisatie van de fiscaliteit en de gemeentelijke retributies zal leiden tot juridische controverses en geschillen. Een gezamenlijke of aanmoedigende aanpak werkt die problemen weg, aangezien de gemeenten zelf de verordeningen in kwestie wijzigen.

48. De gemeenten beschikken soms over diensten die te duur zijn voor hun gezagsniveau, rekening houdend met onder meer de onderhouds- en gebruikskosten en hun gebrek aan nut in het dagelijks beheer van de lokale overheden. Sommige dossiers vereisen van de gemeentediensten knowhow waarover ze niet altijd beschikken (schuldbeheer, opstellen van specifieke bestekken, gespecialiseerde vertalin-

gen, verkrijgen van subsidies, ...), omdat ze niet regelmatig behandeld worden. Het Gewest zou die diensten en knowhow kunnen centraliseren binnen een technische en logistieke cel voor de ondersteuning van de gemeenten. Deze vorm van subsidiariteit zou rationalisering en schaalvoordelen combineren.

3.4. Betere samenwerking tussen de gemeenten

49. De samenwerking tussen de gemeenten doet problemen rijzen wanneer ze leidt tot een gebrek aan democratische controle of tot verschillende bevoegdheidsniveaus van de bestuurders. Voorts zou er een reflectie moeten worden gehouden over de rationalisering van de structuren en de reductie van de werkingskosten ervan. Zijn de intercommunales voor water- en energiedistributie nog verantwoord in het licht van het gemeentelijk belang, gelet op de ontwikkelingen in deze sector? Verschillende samenwerkingsvormen hebben hun nut en sommige vereisen geen intercommunale structuren, zoals het geval van Molenbeek en Anderlecht, die samen de handelskern aan de Ninoofsesteenweg (Atrium) beheren of wanneer verschillende gemeenten zich verenigen om een supragemeentelijke infrastructuur zoals een zwembad te beheren.

Besluit

50. Hoe kan het grootstedelijk project vorm krijgen - wat een betere samenhang tussen de acties van de verschillende acteurs en meer schaaieconomieën inhoudt - en het antagonisme tussen de municipalisten en de regionalisten overstegen worden zonder de Grondwet en de wetten tot hervorming van de instellingen te wijzigen? Wat de juridische en institutionele reflectie betreft, zouden het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel deze evolutie in goede banen kunnen leiden. Het komt ons voor dat het subsidiariteitsbeginsel voor een groot aantal bevoegdheden een optreden van het Gewest kan verantwoorden, maar het evenredigheidsbeginsel staat een zuivere regionalisering in de weg.

²⁵Wat dit punt betreft, biedt de auteur de mogelijkheid om de uitgebreide versie van de analyse te [downloaden](#) (alleen in het Frans).

51. De enkele aangehaalde voorbeelden, die potentiële projecten zijn, tonen aan dat als de mogelijke opties, de effectieve uitoefening van gewestelijke bevoegdheden of de verbetering van de overlegprocedures tussen gezagsniveaus geval per geval bestudeerd worden, elk actor ertoe aangezet wordt zijn troeven uit te spelen in een coöperatieve aanpak. Het Gewest zou zijn huidige bevoegdheden in grotere mate kunnen uitspelen om het beleid van de verschillende gemeenten coherenter te maken. Frequenter gebruik van contracten tussen het Gewest en de gemeenten zou de coherentie bevorderen en een positieve dialoog tussen de verschillende gezagsniveaus op gang brengen.

52. Dat veronderstelt evenwel de invoering van echte evaluatie, individuele verantwoording en onderhandelingen over overdrachten of restricties van bevoegdheden tussen gemeenten en Gewesten, volgens het proces dat in het Handvest inzake lokale autonomie wordt voorgesteld. Na uitvoering van dat proces en voor zover de organisatie en samenwerkingswijzen grondig herzien zullen zijn, zal men kunnen oordelen of de gemeenten en het Gewest zich in zekere mate als complementair kunnen beschouwen. Binnen het korte bestek van dit artikel is het niet mogelijk om de evolutie van hun respectieve taken in het kader van alle bevoegdheden te bespreken. Is dat proces gedoemd te mislukken wegens de “municipalistische visie” van de gewestelijke gekozenen of de buitensporige macht van de burgemeesters, die afkerig zijn van harmonisatie? Dat moet nog aangetoond worden.

53. Met het institutioneel akkoord van september 2011 is de reflectie over deze kwestie nog niet afgesloten. Gelukkig maar, want het gaat eigenlijk om een zaak van en voor de Brusselaars. Het onderwerp maakt deel uit van een groter debat en dient vaak als pasmunt: dan spelen andere dimensies, die vaak weinig te maken hebben met goed bestuur. De Brusselse mandatarissen hebben de kaarten in handen om het debat over de organisatie van de bevoegdheden tussen het Gewest en de gemeenten tot een goed einde te brengen. Ze moeten dat doen met realiteitszin en verbeeldingskracht voordat anderen het debat trachten over te nemen. Is dat geen zeer concrete manier om de autonomie en het gewestelijk statuut van Brussel te verdedigen?

Om deze tekst te citeren

Nicolas LAGASSE, « Organisatie van de bevoegdheden tussen Gewest en gemeenten in Brussel : de tegenstelling tussen TINA en NIMBY overstijgen », *Brussels Studies*, Nummer 61, 24 september 2012, www.brusselsstudies.be

Links

Andere versies van deze tekst zijn beschikbaar

ePub FR : <http://tinyurl.com/BRUS61FRE PUB>

ePub NL : <http://tinyurl.com/BRUS61NLE PUB>

ePub EN : <http://tinyurl.com/BRUS61ENEPUB>

pdf FR : <http://tinyurl.com/BRUS61FRPDF>

pdf NL : <http://tinyurl.com/BRUS61NLPDF>

pdf EN : <http://tinyurl.com/BRUS61ENPDF>

De video's die verschenen zijn in *Brussels Studies* zijn te bezichtigen op het Vimeo kanaal van *Brussels Studies* op de volgende link :

<http://vimeo.com/channels/BruS>