Brussels Studies

La revue scientifique pour les recherches sur Bruxelles
/ Het wetenschappelijk tijdschrift voor onderzoek over
Brussel / The Journal of Research on Brussels
Collection générale | 2013

Brussel en Washington: twee ingesloten federale hoofdsteden, twee vergelijkbare metropolitane experimenten?

Bruxelles et Washington : deux capitales fédérales enclavées, deux expériences métropolitaines comparables ?

Brussels and Washington: two federal capital cities with two similar metropolitan experiences?

Caroline Van Wynsberghe

Traducteur : Ben Winant

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/brussels/1138>

DOI : 10.4000/brussels.1138

ISSN : 2031-0293

Éditeur

Université Saint-Louis Bruxelles

Référence électronique

Caroline Van Wynsberghe, « Brussel en Washington: twee ingesloten federale hoofdsteden, twee vergelijkbare metropolitane experimenten? », *Brussels Studies* [Online], Algemene collectie, nr 66, Online op 29 avril 2013, geraadpleegd op 18 novembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/brussels/1138> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/brussels.1138>

Licence CC BY

Nummer 66, 29 April 2013. ISSN 2031-0293

Caroline Van Wynsberghe

Brussel en Washington: twee ingesloten federale hoofdsteden, twee vergelijkbare metropolitane experimenten?

Vertaling: Benny Winant

Dit artikel sluit aan op een studiebezoek van de auteur in het kader van een vergelijking tussen Brussel en Washington. Het artikel toont aan dat de metropolitane benadering die thans voor Brussel wordt gevolgd, zeer atypisch is in vergelijking met de literatuur of het Amerikaanse voorbeeld van Washington, DC en veeleer voortvloeit uit een typisch Belgisch compromis dan uit de toepassing van klassieke modellen voor metropolitane samenwerking, die vaak de klemtoon leggen op het voluntarisme van de verschillende actoren. In het Brussels geval wordt de Hoofdstedelijke Gemeenschap “van bovenaf” opgelegd, ook al werd daarop aangedrongen door een aantal partijen die deelnamen aan de onderhandelingen over de federale staatshervorming. In tegenstelling tot wat in Amerika het geval is, heeft de federale overheid in geen enkele stimulans voorzien. De Brusselse Hoofdstedelijke Gemeenschap is dan ook een structuur sui generis, omdat ze niet bestemd is voor andere grote steden van het land, terwijl voor de metropolitane organisatie van Washington enkel een regel wordt toegepast die voor alle grote Amerikaanse steden geldt. De vergelijking legt ook de nadruk op de tijd die nodig is om samenwerking tot stand te brengen. In Washington bestaat er al meer dan 60 jaar een traditie van metropolitaan overleg, die geleidelijk tot stand is gekomen, te beginnen met de gebieden waar dat het meest voor de hand lag, namelijk het openbaar vervoer.

Caroline Van Wynsberghe is politocologe en docente aan de Université catholique de Louvain. Ze had mede de leiding over het werk « *Le fédéralisme belge: Enjeux institutionnels, acteurs socio-politiques et opinions publiques* » (Academia-L'Harmattan, april 2013).

Caroline Van Wynsberghe, c.vanwynsberghe@uclouvain.be

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

Inleiding

1. Dit artikel volgt op een studiebezoek dat de auteur in oktober 2010 aan Washington bracht onder impuls van het *German Marshall Fund*¹, dat de ondersteuning op zich nam en ontmoetingen met verschillende gesprekspartners regelde (onder meer DC Administration and Chief Financial Officer, Washington Metropolitan Area Transit Authority, Metropolitan Washington Council of Governments en National Capital Planning Commission). Het verblijf werd financieel gesteund door het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en diende om de aandacht te vestigen op de lessen die Brussel voor zijn metropolitane organisatie uit het voorbeeld van Washington kan trekken. Dit artikel stelt daar de krachtlijnen van voor.

1. Een hoofdstedelijke gemeenschap voor Brussel?

2. In 2012 werd in het kader van de zesde staatshervorming² bij bijzondere wet een hoofdstedelijke gemeenschap rond Brussel opgericht. Die wet bevat evenwel geen definitie van het begrip 'metropool', waarvan de grenzen in dit geval zouden samenvallen met die van Brabant. Dat strookt trouwens niet met de conclusies van de studies over dat ontwerp, waaronder die van Luyten en Van Hecke [2007], volgens welke het Brussels « stadsgewest » slechts uit 62 gemeenten zou bestaan.

3. Het idee van een metropolitane gemeenschap impliceert dat er administratieve grenzen worden overschreden. Het gaat immers om « regio's die zich ontwikkelen via functionele netwerken die de grenzen van lokale, gewestelijke en soms zelfs nationale besturen overschrijden » [Kübler, Schwab, 2007: 473]³. Dat betekent dat men een grondgebied doet overeenkomen met zijn invloedssfeer, maar dat de officiële grenzen niet worden gewijzigd. Het gaat om een hoofdzakelijk functio-

nele definitie waarbij geen specifieke bestuursvorm wordt opgelegd. Het overheidsbeleid op die grondgebieden kan immers uiteenlopende vormen aannemen. Politicoloog Daniel Kübler wijst erop dat men « *het vermogen om te besturen in de agglomeraties kan beschouwen als het vermogen om via overleg voor coördinatie te zorgen* » [2005 : 87]. Hij legt aldus de nadruk op het voluntarisme van de actoren, dat zelf resulteert uit een combinatie van drie factoren. Ze moeten er eerst van overtuigd zijn dat coördinatie op grotere schaal voordelen oplevert. Vervolgens moeten de hogere besturen (gewestelijke, federale of Europese Unie) stimuli voor samenwerking invoeren naar het voorbeeld van de Amerikaanse federale steun aan de metropolen. Tot slot is er een echt leadership vereist om de actoren te verenigen rond een project. Daarnaast zou er nog een andere kwestie aan de orde gesteld moeten worden: die van de legitimiteit, die idealiter via een verkiezing zou worden verworven.

2. Organisatiemodellen

4. Taylor en Bassett overwegen twee types van metropolitane organisatie. Men zou kunnen blijven opteren voor de klassieke oplossing van een bestuursmodel, namelijk een verstrengeling van formele hiërarchische structuren [Taylor & Bassett, 2007 : 120], volgens twee mogelijkheden: een nieuw gezagsniveau dat met het metropolitane bestuur zou kunnen worden belast of een consolidatie via een fusie van de entiteiten. Een ander, modern en soepel antwoord is dat van « governance », namelijk een manier om « de organisaties, via samenwerking, horizontaal aan elkaar te linken » [Taylor & Bassett, 2007: 119]. Wat de overschrijding van de grenzen betreft, « wordt de relevantie van de lokale grenzen afgezwakt door intergemeentelijke overeenkomsten en gemeenschappelijke projecten waardoor de lokale entiteiten over de grenzen heen kunnen samenwerken op het vlak van aanbod van en

¹ Het *German Marshall Fund of the United States* strekt ertoe de transatlantische samenwerking te versterken door meer inzicht te verwerven in de gevolgen van een grotere integratie van Europa voor de Verenigde Staten en voor de betrekkingen USA-EU en NAVO . Zie <http://www.gmfus.org>

² Zie <http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/api2.pl?lg=nl&pd=2012-08-22&numac=2012204203>

³ De citaten in het Engels zijn door de vertaler in het Nederlands vertaald.

vraag naar diensten » [Taylor & Bassett, 2007 : 121]. Dit antwoord is bijgevolg een alternatief voor de wijziging van de grenzen en de mogelijke gevolgen daarvan, want als men aan de grenzen raakt, wordt het ene grondgebied uitgebreid ten koste van het andere (de stad reikt dan tot in de aangrenzende gebieden). Verschillende actoren kunnen zich daartegen verzetten: de bevolkingsgroepen in de rand die door de stad worden opgeslorpt en die een stijging van de belastingdruk en het verlies van het « rurale » karakter van hun wijken vrezen; de bevolkingsgroepen van het stadscentrum die niet geneigd zijn om de annexatie van de nieuwe gebieden en de uitbreiding van de stad te financieren; de aangrenzende gebieden die aan concurrentiekracht tegenover de nieuwe entiteiten zouden inboeten [Taylor & Bassett, 2007 : 122]. In het geval van Brussel komt daarbij nog de Vlaamse terughoudendheid tegenover het gebruik van de talen, want de Vlamingen vrezen dat het hele metropolitane gebied officieel tweetalig zal worden.

5. Hoewel de metropolitane ontwikkeling vandaag de dag niet langer uitsluitend op schaalvoordelen en bijgevolg op meer efficiëntie gericht is, mogen in een artikel over de metropolitane ontwikkeling in de Verenigde Staten de oudere werken van Vincent Ostrom en zijn collega's niet onvermeld blijven. Bish en Ostrom (1979) zijn aanhangers van de *Public Choice*, een economische benadering die haaks staat op de vroegere verschillende reformistische stromingen. Ze hekelen enerzijds de visies die de versnippering van de macht en de superposities van overheden binnen metropolitane gebieden aanklagen, maar anderzijds ook de studies die aantonen dat de metropolitane organen te ver van de lokale realiteit staan om de bevoegdheden correct te kunnen uitoefenen. De aanpak die ze voorstellen « begint met de individuen, houdt rekening met de aard van de openbare goederen en diensten en verkent hoe systemen voor stedelijk bestuur die op een andere leest geschoeid zijn, tegemoetkomen aan de individuele voorkeuren ten opzichte van openbare goederen en diensten » [Bish, Ostrom, 1979: 1].

6. Er zou dus geen ideaal model bestaan voor de uitoefening van alle bevoegdheden op de schaal van een metropolitaan gebied. Naargelang de behoeften, maar ook naargelang de aangelegenheden kunnen er verschillende systemen worden overwogen. Om de belangen het best te behartigen, kunnen er interbestuurlijke betrekkingen tot stand

gebracht worden waarbij de verbintenissen worden vastgelegd in overeenkomsten. De institutionele organisatie van zo'n geheel is complex, maar volgens de aanhangers van de *Public Choice* [Bish & Ostrom, 1979] – politicologen die onder meer economische instrumenten gebruiken om politiek gedrag te verklaren – gaat het om de enige beleidskeuze die adequate antwoorden op veranderlijke situaties kan bieden.

3. Een concept dat op alle grote steden van toepassing is?

7. De bekende uitdrukking « Brussels DC », die van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een Europees district maakt, werd al onder de loep genomen vanuit institutionele invalshoek [Van Wynsberghe en Franck, 2009], maar de Amerikaanse hoofdstad kan een ander vergelijkingsperspectief bieden. Haar oppervlakte, haar geografische ligging als enclave in een andere Staat en haar sociaaleconomische problemen zijn vrij vergelijkbaar met die van Brussel.

8. In de Verenigde Staten is een metropolitaan gebied een statistisch begrip dat gebruikt wordt om de regionale ontwikkeling te stimuleren, onder meer via federale programma's voor de financiering van bepaalde overheidsmaatregelen. Een metropool bestaat uit een stedelijk gebied met een bepaalde bevolkingsdichtheid en, in de rand, aangrenzende gemeenschappen die – economisch of sociaal – sterk verbonden zijn met het centrum [US Census]. De dichtstbevolkte entiteit van elk gebied wordt dan als de belangrijkste stad beschouwd. Volgens deze definitie omvat de metropool Washington steden en counties in Maryland en Virginia en, in mindere mate, West-Virginia. We verwijzen in dit artikel naar het grondgebied dat onder de *Metropolitan Washington Council of Governments (MWCOC of COG)* ressorteert.

9. De zesde Belgische staatshervorming bevestigt het idee van een hoofdstedelijke gemeenschap, maar omschrijft het begrip niet. Het gebruik van de term « hoofdstedelijk » in het Nederlands (maar “metropolitaan” in het Frans) laat een zekere vaagheid bestaan over de grenzen van het gebied en benadrukt tegelijk de functionele aspecten ervan. In Europa zijn er waarschijnlijk evenveel voorbeelden van metropolitane gebieden als criteria voor de territoriale afbakening, de identificatie van

Kern	Washington, DC	Brussels Hoofdstedelijk Gewest
entiteiten	1 federaal district	1 Gewest 19 gemeenten
bevolking	601 723*	1 140 898**
oppervlakte	177 km ²	161 km ²
Metropolitaan gebied	Metropolitan Washington Council of Governments	Hoofdstedelijke Gemeenschap van Brussel
entiteiten	1 federaal district, 13 steden, 8 counties, 2 Staten Federatie	111 gemeenten, 2 provincies, 3 Gewesten, Federatie
bevolking	5 047 379*	2 622 971**
oppervlakte	9 637 km ²	3 357 km ²

Tabel 1. Kader. Bronnen : *US Census (2010) en **Rijksregister (mei 2012)

het type betrokken actoren, de samengevoegde bevoegdheden of de bestuursorganen. In de Verenigde Staten leidt deze op nationale schaal gestandaardiseerde statistische eenheid⁴ tot een overheidsbeleid dat onder federale programma's valt en waarvan de uitvoering wordt overgelaten aan het regionale platform dat erkend is als gesprekspartner. Wat de Europese gevallen betreft, kan men bevestigen dat een stad het centrum van een metropolitaan gebied is, maar dat is de enige zekerheid, in tegenstelling tot de officiële begrenzing of de rol ervan.

10. In België bestaat er niet alleen geen nauwkeurige administratieve definitie, maar de tijdens de zomer 2012 aangenomen bijzondere wet handelt enkel over de metropolitane ontwikkeling van Brussel, terwijl andere grote steden zouden kunnen voldoen aan algemene criteria en deelnemen aan een gemeenschappelijk programma. Het gaat hier om bijzondere wetgeving die werd aangenomen om een bijzonder geval te regelen, dat van de overschrijding van de administratieve grenzen van het tweetalig gebied Brussel, waarvan het hinterland een deel van het grondgebied van de overige twee Gewesten⁵ bestrijkt, een soort van België in het klein.

4. Een specifiek model voor Europese hoofdsteden?

11. Brussel⁶ en Washington hebben met elkaar gemeen dat ze de hoofdstad van een federatie en een gewestelijke attractiepool zijn. Historisch gezien is Washington DC de eerste federale hoofdstad die de vorm van een federaal district aannam, namelijk « een deelgebied sui generis met voorrang voor het federale niveau en met een veranderlijke autonomie » [Van Wynsberghe, 2003: 65]. Deze definitie wijst op een zeker overwicht van de federale overheden en aldus op een mogelijk

⁴ Hoewel de agglomeraties en stedelijke gebieden geen politieke of administratieve gevolgen hebben, zijn ze in België sinds het einde van de jaren 1970 afgebakend [Van Hecke & al., 2009]. De situatie is sinds kort dezelfde op Europese schaal in het kader van het ESPON-programma (European Observation Network for Territorial Development and Cohesion) [IGEAT & al., 2007].

⁵ In deze tekst verwijst de term "Gewest" met een hoofdletter naar het Belgische deelgebied.

⁶ Volgens de Grondwet is enkel de Stad Brussel (één van de 19 gemeenten van de Brusselse agglomeratie) de hoofdstad van de federale Staat. Het hele Gewest wordt bij uitbreiding en verkeerdelijk beschouwd als hoofdstad. Vandaar de officiële benaming « Brussels Hoofdstedelijk Gewest ».

gebrek aan autonomie. De vergelijking met Brussel kan weliswaar niet gebeuren op basis van het statuut, maar de laattijdige erkenning van Brussel als deelgebied (1989 tegenover 1980 voor Vlaanderen en Wallonië) heeft de nationale overheden er intussen toe gebracht om de gewestelijke bevoegdheden uit te oefenen. Voorts blijven er beperkingen van het statuut van Brussel bestaan, aangezien de federale overheid zeggenschap over bepaalde aangelegenheden behoudt.

12. De Amerikaanse hoofdstad werd in 1790 gevestigd in het District of Columbia op gronden die door de Staten Maryland en Virginia werden afgestaan aan de federale regering. Met de oprichting van dit federaal district stonden de 'founding fathers' erop de onafhankelijkheid van de federale regering te garanderen. De grenzen van het district werden gewijzigd in 1846, toen Virginia grondgebied terugkreeg en DC beperkt werd tot het door Maryland afgestane gebied. Het lijkt geen twijfel dat het Congres en de President van de Verenigde Staten in de XIX^e eeuw toezicht uitoefenden op het district [Hanson & Ross, 1973 : 93-96], aangezien de hoofdstad werd bestuurd door comités waarvan de leden aan geen enkele lokale instantie verantwoording voor hun daden hoefden af te leggen. Het gebrek aan autonomie (*self-government*) was een probleem dat door de inwoners van Washington DC werd aangekaart. De burgers van de hoofdstad verwierven in 1963 eindelijk het recht om de president en de vice-president van de Verenigde Staten te kiezen. Sinds 1973 en de *Home Rule Act* is de lokale beslissingsmacht in handen van de raad van het District of Columbia. Deze gemeenteraad bestaat uit dertien leden: vijf leden (onder wie de president) worden verkozen op het hele grondgebied van de hoofdstad, terwijl de overige acht leden worden verkozen in kleinere arrondissementen (*wards*). Er wordt eveneens een burgemeester verkozen voor vier jaar. De gemeenteraad keurt de jaarlijkse begroting en het financieel plan van het District goed. De gemeenteraad controleert ook het werk van de (lokale) regeringsagentschappen. De autonomie is evenwel niet volledig, aangezien het federale Congres zijn veto kan stellen tegen de uitvoering van wetgevingshandelingen van de stad en tegen de begroting.

13. Gezien de recente evoluties van zijn statuut van district, lijkt de metropolitane ontwikkeling van Washington meer op consensuele basis te verlopen. Doordat Washington een entiteit, zelfs een centrale entiteit,

onder andere entiteiten is en onder impuls van federale programma's een platform vormt, kan het zijn rol van belangrijkste stad binnen een regionaal geheel volop spelen en met de naburige gemeenten en counties overleg plegen over het gewestelijk overheidsbeleid, net als elke andere centrale stad van het land. Wegens zijn statuut van district (en niet van stad of Staat) heeft de Amerikaanse hoofdstad zeer specifieke problemen, zoals het verbod om pendelaars te belasten of het bestaan van een federaal recht van toezicht. Afgezien van deze beperkingen, beschikt Washington over bevoegdheden die vergelijkbaar zijn met die van de andere steden en zelfs counties en Staten.

14. Omgekeerd is de deelname van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aan een metropolaan gebied geen politieke evidentie, hoewel het Gewest het statuut van een federaal deelgebied heeft. De verklaring daarvoor hangt niet samen met het statuut van federale hoofdstad, maar wel met het feit dat het Brussels Gewest het enige tweetalige gebied van het land is en dat Brussel meerdere rollen speelt in de Belgische staatsstructuur.

15. Op institutioneel vlak is het in 1989 opgerichte Brussels Hoofdstedelijk Gewest een volwaardig deelgebied en tegelijk ook een agglomeratie van gemeenten, waardoor het in zekere zin een stadsstaat is zonder evenwel cumulatie van de twee gezagsniveaus, zoals het geval is in Berlijn of Wenen.

16. Het communautaire probleem, het zogenaamde « Brusselse » probleem, doet zich sinds de oprichting van het Gewest in 1989 buiten de gewestgrenzen, namelijk in de rand, voor. Dat probleem is van tweevoudige aard en heeft, enerzijds, betrekking op de uitoefening van het stemrecht en, anderzijds, op de bescherming van de Franstalige minderheid in de Brusselse rand via de « faciliteiten » (mogelijkheid om in een aantal gemeenten waar een nationale taalminderheid werd erkend bij de vastlegging van de taalgrens in 1962, de contacten met het bestuur in een andere landstaal te laten verlopen). Het eerste aspect zou intussen geregeld zijn in het kader van de zesde staatshervorming. Op het eerste gezicht is er geen verband tussen het probleem van het kiesarrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde (BHV) en dat van de faciliteiten. De splitsing impliceert niet dat er geraakt wordt aan de faciliteiten. De vrees voor de splitsing leidt ertoe dat een en ander regelmatig

met elkaar verward wordt. Aangezien de faciliteiten regelmatig ter discussie worden gesteld, zou de afschaffing ervan de volgende politieke prioriteit na de splitsing van BHV kunnen worden. In dat geval zou de taalgrens dan de enige bestaande administratieve grens worden. De internationale rechtspraak is geneigd om interne administratieve grenzen te erkennen als externe grenzen. De oprichting van een hoofdstedelijke gemeenschap, al bestaat die enkel op papier, zoals het geval is sinds de goedkeuring van de bijzondere wet, maakt het aldus mogelijk om een bepaalde vaagheid over de grenzen van Brussel en zijn invloedssfeer in stand te houden. We zijn zo vrij om hier de hypothese te formuleren dat het om een bewuste keuze van de Franstalige partijen gaat, die willen voorkomen dat de taalgrens ondubbelzinnig erkend wordt als eventuele toekomstige staatsgrens.

5. Metropolitane coördinatie in Washington

17. De *Council of Governments* (COG) is het platform dat belast is met de coördinatie in het metropolitane gebied, naast de *Washington Metropolitan Area Transit Authority* (WMATA). De oorspronkelijke opdrachten van de COG werden in 1957 vastgesteld en hebben betrekking op economische groei, huisvesting, leefmilieu, volksgezondheid en veiligheid, alsook op vervoer, een van de belangrijkste begrotingsposten van het district. De COG is een voorbeeld van de manier waarop de interbestuurlijke relaties in Washington in het bijzonder en in de Verenigde Staten in het algemeen kunnen verlopen. De COG overkoepelt drie andere organen: *Board of Directors*, *Transportation Planning Board* en *Metropolitan Washington Air Quality Committee*. Ze zijn alledrie samengesteld uit vertegenwoordigers van de gemeenten, de counties en het DC en zelfs uit vertegenwoordigers van de Federatie (via het Congres). Ze zijn ontmoetingsplaatsen die ook openstaan voor de verschillende *stakeholders*, met inbegrip van de burgers. In de VS is het in de politiek gebruikelijker dan in België dat de mandatarissen (niet enkel de leden van de gemeenteraad of de burgemeester) door de burgers worden

verkozen. In de meeste metropolitane organen worden de lokale vertegenwoordigers doorgaans verkozen, zoals ook de procureurs, de leden van de schooldistrictsraad of nog de sheriffs kunnen worden verkozen.

18. In 2010 keurde de *Board of Directors* een allesomvattend plan « *Region Forward* » goed, dat de nadruk legt op ecologische, economische en transportdoelstellingen. Het plan werd uitgewerkt door de *Greater Washington 2050 Coalition*. Laatstgenoemde term wordt gebruikt om zoveel mogelijk de aandacht te vestigen op de betrokkenheid van *stakeholders* uit verschillende kringen: administratie en bevolking, ondernemingen, milieubewegingen en maatschappelijk middenveld in het algemeen. Het akkoord veronderstelt dat de besturen zich op vrijwillige basis aansluiten bij de COG. Deze belangenvereniging is een extra initiatief dat ertoe strekt om op lange termijn (50 jaar) de levenskwaliteit van de inwoners van het metropoolitaan gebied te verbeteren.

19. De *Transportation Planning Board* (TPB) is een interbestuurlijke organisatie die in 1965 werd opgericht onder impuls van een federaal programma (*Federal Aid Highway Act* van 1962), dat zelf gebaseerd was op vorige plannen voor de ontwikkeling van de autosnelwegen doorheen de Verenigde Staten. De TPB neemt aldus de specifieke vorm van een *Metropolitan Planning Organisation* (MPO) aan waarvan het Congres de oprichting in alle verstedelijkte gebieden eiste. De TPB staat niet enkel in voor de uitbouw van het autowegennet, maar ook voor de uitbreiding van het openbaar vervoer. Het uitbouwen van grote transportinfrastructuur⁷ vereist coördinatie tussen entiteiten die tot verschillende niveaus kunnen behoren (lokaal en Staat). Dat is wellicht een kenmerk van de *Public Choice*-benadering. De TPB is, net als de COG in het algemeen, een expertisecentrum dat technische *knowhow* ter voorbereiding van de besluitvorming ter beschikking stelt. Ook hier vindt men elementen van interbestuurlijke betrekkingen terug, aangezien de COG nauw moet samenwerken met degenen die verantwoordelijk zijn voor het vervoer in de aangesloten entiteiten en de WMATA.

20. De *Metropolitan Washington Air Quality Committee* is een derde orgaan dat onder de koepel van de COG werkt en toont aan dat het

⁷ Doorheen en rond de stadsgebieden. Men beperkt zich dus niet tot het vergemakkelijken van het pendelen, maar men vergemakkelijkt ook de binnenstedelijke verplaatsingen.

metropolitaan gebied, overeenkomstig de *Public Choice*, niet strikt afgebakend is, aangezien drie andere counties er zich bij hebben aangesloten.

21. Naast deze comités, die onder de koepel van de COG werken, is de WMATA het orgaan voor de centrale coördinatie van het openbaar vervoer in de metropool, want het organiseert en beheert het bus- en metronet sinds 1967. Het gaat opnieuw om een agentschap dat werd opgericht in een overeenkomst tussen Staten, namelijk Maryland, Virginia en het District of Columbia, die werd bekrachtigd door het Amerikaans Congres, waarbij elke entiteit twee vertegenwoordigers heeft. In tegenstelling tot de organen van de COG beperkt de WMATA zich niet tot het plannen of ter beschikking stellen van *knowhow* bij het ontwerpen van de projecten. Haar werkterrein omvat tevens de uitbouw en financiering van het vervoersnet, mits de maatregelen worden goedgekeurd door de overeenkomst sluitende partners die bijdragen tot de financiering van het agentschap en zijn projecten volgens een verdeelsleutel die rekening houdt met de middelen en behoeften van elkaar. In de winter 2010 werden het bestuur en de reële opdrachten van dit orgaan ter discussie gesteld in een rapport van een *Task Force* die samengesteld was uit vertegenwoordigers van de COG en de *Washington Board of Trade*. Sindsdien is er een hervorming aan de gang die tot de vervanging van een groot aantal directeurs leidde.

6. De hoofdstedelijke gemeenschap van Brussel in het licht van het experiment in Washington

22. De wet die in juli 2012 werd goedgekeurd door de acht partijen die deelnamen aan de onderhandelingen over de staatshervorming, richt een hoofdstedelijke gemeenschap op waarvan de drie Gewesten, de federale Staat en de gemeenten van de voormalige provincie Brabant van rechtswege lid zouden zijn. De provincies Vlaams Brabant en Waals Brabant kunnen desgewenst lid worden. De hoofdstedelijke gemeenschap zal aldus bestaan uit overheden en niet uit actoren uit de

privésector of vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld. In tegenstelling tot een project zoals de *Greater Washington 2050 Coalition* bestaan er in de hoofdstedelijke gemeenschap van Brussel geen initiatieven waarbij politici, actoren uit de privésector of vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld betrokken zijn. De Brusselse, Vlaamse en Waalse werkgevers zijn het eens over het plan *Brussels Metropolitan 2018*, maar de acties die eruit voortvloeien, worden enkel gecoördineerd met de economische partners en niet met andere partners. Voorts is in de hoofdstedelijke gemeenschap van Brussel, zoals opgericht bij de bijzondere wet van 2012, enkel een rol weggelegd voor de reeds vermelde overheden.

23. De aangelegenheden die binnen de hoofdstedelijke gemeenschap gecoördineerd worden, zouden behoren tot het bevoegdheidsdomein van de Gewesten en zouden “meerdere gewesten aanbelangen”, zoals werkgelegenheid, economie, ruimtelijke ordening, mobiliteit, openbare werken en leefmilieu. Gelet op de versnippering en overlapping van de werkterreinen, is het inderdaad zinvol om de gemeenten daarbij te betrekken. In dat opzicht is het voorbeeld van Washington relevant, gelet op het grote aantal betrokken gezagsniveaus (Staten, DC, counties en gemeenten⁸). Het gaat om een grote uitdaging voor het bestuur van Brussel, waar sommigen vandaag een gebrek aan coördinatie en het naast elkaar bestaan van een gewestelijk en gemeentelijk beleid op het vlak van mobiliteit, stedenbouw enz. betreuren. Het metropolitaan project strekt er echter niet toe die tekortkomingen weg te werken, maar het zou eventueel een structureel antwoord « van buitenaf » kunnen bieden, op voorwaarde dat de Brusselse gemeenten een gemeenschappelijk standpunt innemen.

24. Voorts zal het beheer van de Ring (de ringsnelweg rond Brussel), een heikele aangelegenheid, worden toevertrouwd aan de hoofdstedelijke gemeenschap, die ook de plaats voor overleg over de op- en afritten in de Brusselse rand zou worden. Een andere grote uitdaging op het vlak van de mobiliteit van en naar Brussel, het GEN, wordt echter ontnomen aan de nieuwe entiteit. De federale Staat en de drie Gewesten zullen een ad hoc structuur binnen de NMBS oprichten die belast

⁸ Sommige gemeenten maken deel uit van counties, terwijl andere gemeenten « onafhankelijk » zijn.»

zal worden met de exploitatie van het GEN. De operator krijgt aldus voorrang bij het beheer van het geheel. Er wordt echter niet gesproken van de metro's, bussen en trams in het openbaarvervoersbeleid. De MIVB, De Lijn en de TEC, de gewestelijke maatschappijen voor openbaar vervoer, worden geen lid van een overkoepelende structuur, hoewel het vervoer in de Amerikaanse metropool een hefboom voor samenwerking was. Het was immers de bedoeling om, via de oprichting van metropolitane organen, aanspraak te kunnen maken op federale financiering voor die structuren, die in het hele land worden opgericht. In Brussel zorgt de samenwerkingsovereenkomst Beliris tussen de federale Staat en het Gewest voor de cofinanciering van bepaalde mobiliteitsprojecten, maar dat valt onder geen enkel globaal federaal programma. Integendeel, het gaat om specifieke antwoorden op de specifieke behoeften van Brussel, dat beperkt is tot zijn negentien gemeenten (dus geen tegemoetkoming van Beliris voor projecten die voor de hele hoofdstedelijke gemeenschap zouden worden opgezet).

25. Voorts zegt de bijzondere wet niets over de werkingwijze van de hoofdstedelijke gemeenschap. Een structuur op Franse leest, waar de stadsgemeenschap functioneert volgens het intercommunaal model met samenvoeging van gemeentelijke bevoegdheden, komt niet in aanmerking [Van Wynsberghe et al, 2009]. Er zij aan herinnerd dat voorheen niets de Gewesten in de weg stond om samenwerkingsovereenkomsten te sluiten. Deze laatste hadden wel als nadeel dat de gemeenten waarvan de deelname van essentieel belang is, er niet bij betrokken konden worden. Samengevat, een bijzondere wet zal een structuur oprichten waarvan men het essentiële niet weet, tenzij dat vertegenwoordigers van de gewestregeringen er lid van zullen zijn – als ze dan toch de samenwerkingsovereenkomst sluiten – en dat de federale overheid, de gemeenten (en provincies) er ook lid van zullen zijn. In dat opzicht zijn de verschillende organen die in de metropool Washington zijn opgericht, vrij vergelijkbare experimenten waarvan sommige elementen overgenomen zouden kunnen worden, zoals de monofunctionele, op één doel gerichte samenwerkingsplatformen waarvan de omvang eventueel kan variëren (met de gemeenten die dat wensen of er het meest bij betrokken zijn).

26. Volgens dezelfde logica als in Washington kan men veronderstellen dat de werkingwijze interbestuurlijk zal zijn en volgens de Belgische traditie op consensus zal berusten. De beslissingen zullen niet bij gekwalificeerde meerderheid, maar bij eenparigheid worden genomen, waarbij elkeen verantwoordelijk wordt voor de genomen beslissing (en aldus over een soort van vetorecht beschikt). De uitoefening van de bevoegdheden zou niet worden toevertrouwd aan een overkoepelend orgaan noch zou er een assemblee voor de hoofdstedelijke gemeenschap die garant staat voor de democratische legitimiteit, worden verkozen. De wijze waarop de gemeenten zullen worden betrokken en hun gewicht in de hele regeling zijn onbekend. Ze zouden a priori deelnemen op vrijwillige basis, maar zal er een quorum vereist zijn?

27. In tegenstelling tot in de Verenigde Staten is het in België niet gebruikelijk dat de burgers de mandatarissen verkiezen, behalve degenen die zitting hebben in beraadslagende vergaderingen (gemeenteraden) of wetgevende assemblees (parlementen). Aangezien de politieke coördinatie tussen de verschillende entiteiten en gezagsniveaus in de praktijk een zaak van de politieke partijen is, zouden deze laatste de lokale vertegenwoordigers in de metropolitane comités moeten blijven benoemen. Uiteindelijk kan men niet uitsluiten dat er een overlegcomité zal worden opgericht dat dichter bij de ICBB (Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid) zal aanleunen, waarbij de vertegenwoordigers van de verschillende lokale en gewestelijke uitvoerende machten de krachtlijnen van het metropolitaan beleid uitstippelen en zich beperken tot dat licht type van overleg.

28. De interpretatie van de bijzondere wet en de vergelijking met Washington hebben hier hun limieten bereikt. Het gaat immers om een politiek akkoord in een ruimere onderhandeling die veel meer omvat dan een beter bestuur van het metropolitane gebied rond Brussel. De hoofdstedelijke gemeenschap is weliswaar opgericht, maar de tekst is vaag genoeg om ruimte te laten voor alle interpretaties en vooral voor alle toepassingen.

29. We wijzen nog op een fundamenteel verschil tussen België en de Verenigde Staten: in dit laatste land zijn er geen centrifugale tendensen zoals bij ons. Terwijl de bevoegdheden waarover geen overeenstemming kan worden bereikt, geleidelijk onttrokken worden aan het Belgische politieke centrum, zijn de Verenigde Staten een federatie die uit een unie van entiteiten bestaat. De logica is dus helemaal omgekeerd.

	Metropolitan Washington Council of Governments	Hoofdstedelijke Gemeenschap van Brussel
Definitie metropool	Gestandaardiseerde statistische eenheid	Entiteit sui generis
Bestuurswijze	Interbestuurlijk	Interbestuurlijk
Legitimiteit	Rechtstreekse verkiezing (algemene regel)	Geen verkiezing, de vertegenwoordigers worden aangewezen door de entiteiten
Bevoegdheden	1ste samengebrachte bevoegdheid: mobiliteit	Interregionaal belang, maar noch GEN noch openbaar vervoer
Flexibiliteit	Afgezien van de entiteit Metropolitan Planning Organisation, eventueel veranderlijke samenstelling	Gemeenten en provincies desgewenst betrokken veranderlijke samenstelling

Tabel 2. Vergelijking van de hoofdkenmerken.

Afgezien van de aspecten die samenhangen met de politieke cultuur en de legitimiteit, beperkt dat in grote mate de relevantie van de vergelijking tussen de twee metropolitane gebieden. Daarbij mag de problematiek van het taalgebruik in de Brusselse metropool niet worden vergeten, ook al is de hoofdstedelijke gemeenschap onder meer opgericht om de grenzen te overschrijden zonder ze te wijzigen. Afgezien van het taalgebruik in de besprekingen binnen de hoofdstedelijke gemeenschap, dat van meet af aan geregeld zal moeten worden, zullen de be-

leidsmaatregelen van dat orgaan immers de vigerende taalwetgeving moeten naleven.

Conclusies

30. Volgens de literatuur of in vergelijking met de regeling in de Amerikaanse hoofdstad lijkt de metropolitane ontwikkeling van Brussel zeer atypisch en gestuurd door typisch Belgische compromissen met - wat wellicht paradoxaal is - een sterke centrifugale tendens.

31. Volgens de auteurs en modellen die hier werden voorgesteld, is de oprichting van de hoofdstedelijke gemeenschap van Brussel niet ingegeven door de keuze voor consolidatie. Net als men niet raakt aan de grenzen van de Brusselse gemeenten, worden de entiteiten die de metropool vormen, niet gefuseerd. Het is evenmin de bedoeling om enkel de lokale actoren als de meest aangewezen gesprekspartners te beschouwen, aangezien er, integendeel, overleg op grotere schaal wordt overwogen. Het is niet de bedoeling om de efficiëntie te verhogen via schaalvoordelen noch om de verschillen tussen Brussel en zijn hinterland weg te werken, zoals het *New Regionalism* zou eisen. De *Public Choice*-benadering, die typisch Amerikaans is en in Washington wordt toegepast, zou de voor Brussel gekozen formule het meest benaderen, maar men moet toegeven dat men voorlopig nog in het duister tast.

32. Het belangrijkste specifieke kenmerk van de hoofdstedelijke gemeenschap van Brussel is dat het een uniek model is, aangezien de federale onderhandelaars het niet nuttig vonden om een structuur op te zetten die op andere grote steden van het land kan worden toegepast. In die zin gaat het om een *ad hoc* antwoord op een typisch Brussels probleem. De hoofdstedelijke gemeenschap kan aldus beschouwd worden als een typisch centrifugaal antwoord, aangezien de federale overheid zich afzijdig houdt en het aan de Gewesten overlaat om een probleem te regelen dat ze zelf niet kan oplossen. Door de drie Gewesten te vragen om onderling overeen te komen, doet de federale overheid niets anders dan het probleem te verschuiven.

33. Dat verklaart wellicht ook waarom het Brussels geval niet beantwoordt aan de theoretische criteria die de nadruk leggen op het volun-

tarisme en de proactiviteit van de verschillende actoren. Met uitzondering van de Staten-Generaal van Brussel, zijn er weinig initiatieven genomen die grote delen van het maatschappelijk middenveld bijeenbrengen. Voorts vormen de taalgrens en het feit dat de partijen volgens taal opgesplitst zijn (rond de Gemeenschappen) allicht grotere obstakels voor samenwerking dan de administratieve grenzen, aangezien elke politieke actor zich tot zijn eigen Gemeenschap en niet tot de hele bevolking in kwestie wendt. Dat verklaart wellicht waarom de Brusselse metropool duidelijk « van bovenaf » wordt opgelegd, ook al werd daarop aangedrongen door een deel van de partners tijdens de onderhandelingen over de staatshervorming (voornamelijk aan Franstalige zijde). Wellicht zijn de meesten overtuigd van de (hoofdzakelijk economische) voordelen van de regeling, maar de (politieke en symbolische) kosten blijven voor velen te groot om het project openlijk en voluit te steunen. In tegenstelling tot Washington, heeft de federale overheid in geen enkele stimulus (zelfs geen negatieve in de vorm van een sanctie) en zelfs in geen enkele termijn voorzien. Een cynische interpretatie van het akkoord over de staatshervorming kan zijn dat de hoofdstedelijke gemeenschap niet bedoeld is om concrete gevolgen te hebben en dat de oprichting bij wet « op papier » enkel dient om alle partners tevreden te stellen. Onder deze omstandigheden hoeven de vragen over het leadership en de legitimiteit niet te worden gesteld. Er zij tot slot op gewezen dat het metropolitaan overleg een ingeburgerde praktijk (een zestigtal jaar oud) is in de Verenigde Staten in het algemeen en in Washington in het bijzonder. Het vertrouwen kon aldus mettertijd groeien. Dat is helemaal niet het geval in België, waar duidelijk centrifugale tendensen aan het werk zijn.

Bibliografie

- BISH, R.L. & OSTROM, V., 1979. *Understanding Urban Government, Metropolitan Reform Reconsidered*. Washington, DC: AEIPPR, Domestic Affairs Study 20. 5^e uitgave.
- HANSON, R. & ROSS, B.H., 1973. Washington. In : ROWAT, D. C. (ed.), *The Government of Federal Capitals*, Toronto: Toronto University Press, pp. 77-109.
- IGEAT, IGSO, LATTI en TSAC, 2007. *ESPON project 1.4.3 Study on Urban Functions - Final report*. Luxembourg. ESPON European Observation Network, Territorial Development and Cohesion.
- KÜBLER, D., 2005. Démocratie et gouvernance d'agglomération: quelques leçons européennes. In : *Pouvoirs locaux*. 35/II, pp. 85-91.
- KÜBLER, D. & SCHWAB, B., 2007. New regionalism in five Swiss metropolitan areas: An assessment of inclusiveness, deliberation and democratic accountability. In: *European Journal of political Research*. 46/4, pp. 473-502.
- LUYTEN, S. & VAN HECKE, E., 2007. De Belgische stadsgewesten 2001. Instituut voor Sociale en Economische Geografie, K.U.Leuven. FOD Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, Brussel.
- SAVITCH, H.V. & VOGEL, R.K., 2000. Paths to New Regionalism. In : *State and Local Government Review*. Vol. 32, n° 3, pp. 158-168.
- TAYLOR, G.D. & BASSETT, E.M., 2007. Exploring Boundaries in Governance: Intergovernmental Boundary Agreements. In : *State and Local Government Review*. Vol. 39, n°3, pp. 119-130.
- US Census, niet gedateerd. *About Metropolitan and Micropolitan Areas* [online]. [geraadpleegd op 15 september 2012]. Beschikbaar op het adres: <http://www.census.gov/population/metro/about/>
- VAN HECKE, E., HALLEUX, J.-M., DECROLY, J.-M. en MÉRENNE-SCHOUMAKER, B., 2009. *Woonkernen en stadsgewesten in een verstedelijkt België*. Brussel: FOD Algemene Directie Statistiek en Eco-

nomische Informatie, Brussel. Socio-economische enquête 2001, Monografie 9.

VAN WYNSBERGHE, C., 2003. Les capitales fédérées, une comparaison. In : *Revue Internationale de Politique Comparée*. Vol. 10 (1), p. 63-77.

VAN WYNSBERGHE, C. en FRANCK, C., 2009. Bruxelles et le siège des institutions européennes: enjeux et perspectives. In DE GROOF, R. (ed.), *Brussels and Europe / Bruxelles et l'Europe, Acta of the International Colloquium on Brussels and Europe*. Brussel: Academic and Scientific Publishers, pp. 153-168.

VAN WYNSBERGHE, C., POIRIER, J., SINARDET, D. & TULKENS, F., 2009. Staten-Generaal van Brussel. De politieke en institutionele ontwikkeling van het Brussels Stadsgewest: bevindingen en perspectieven. In: *Brussels Studies*, Synthesenota nr. 10.

Om deze tekst te citeren

Caroline VAN WYNSBERGHE, « Brussel en Washington: twee ingesloten federale hoofdsteden, twee vergelijkbare metropolitane experimenten? », *Brussels Studies*, Nummer 66, 29 April 2013, www.brusselsstudies.be

Links

Andere versies van deze tekst zijn beschikbaar

ePub FR : <http://tinyurl.com/BRUS66FRE PUB>

ePub NL : <http://tinyurl.com/BRUS66NLE PUB>

ePub EN : <http://tinyurl.com/BRUS66ENE PUB>

pdf FR : <http://tinyurl.com/BRUS66FRPDF>

pdf NL : <http://tinyurl.com/BRUS66NLPDF>

pdf EN : <http://tinyurl.com/BRUS66ENPDF>

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>