Stuk **1941** (2008-2009) – Nr. 1

V L A A M S P A R L E M E N T

Zitting 2008-2009

6 november 2008

GEDACHTEWISSELING

over het 'Onderzoek Brusselnorm en Brusseltoets'

VERSLAG

namens de Commissie voor Brussel en de Vlaamse Rand
uitgebracht door de heren Erik Arckens en Sven Gatz

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: mevrouw Gerda Van Steenberge.

Vaste leden:

de heer Erik Arckens, de dames An Michiels, Greet Van Linter, de heer Luk Van Nieuwenhuysen, mevrouw Gerda Van Steenberge;

de heren Tom Dehaene, Paul Delva, Luc Van den Brande, Eric Van Rompuy;

de heer Sven Gatz, mevrouw Dominique Guns, de heer Francis Vermeiren;

de heer Dirk De Cock, de dames Else De Wachter, Elke Roex.

Plaatsvervangers:

mevrouw Agnes Bruyninckx, de heren Herman De Reuse, Stefaan Sintobin, Erik Tack, Joris Van Hauthem;

de heren Ludwig Caluwé, Ward Kennes, Jan Laurys;

mevrouw Fientje Moerman, de heren Herman Schueremans, Bob Verstraete;

de heren Flor Koninckx, Marcel Logist, mevrouw Anissa Temsamani.

Toegevoegde leden:

de heer Mark Demesmaeker;

de heer Eloi Glorieux;

de heer Christian Van Eyken.

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Brussel en de Vlaamse Rand hield op donderdag 23 oktober 2008 een gedachtewisseling over het 'Onderzoek Brusselnorm en Brusseltoets' van het Brussels Informatie-, Documentatie- en Onderzoekscentrum (BRIO), met de heer Wim Naudts, onderzoeker aan de Hogeschool-Universiteit Brussel, BRIO.

1. Toelichting door de heer Wim Naudts, onderzoeker aan de Hogeschool-Universiteit Brussel

De heer *Wim Naudts* verduidelijkt bij het begin van zijn toelichting het onderscheid tussen de begrippen Brusselnorm en Brusseltoets. Zij vormen respectievelijk een beleidsintentie en een concreet instrument. Het onderzoek heeft het dubbele doel om de norm te onderbouwen vanuit de Brusselse praktijk en de toets uit te werken als instrument voor de Vlaamse administratie bij toekomstige decreten en regelgeving met betrekking tot Brussel.

Het gaat dus om twee onderscheiden begrippen maar ze hebben wel allebei met Brussel te maken. De analyse met het oog op de Brusselnorm is ook zeer bruikbaar voor de Brusseltoets. Anderzijds dient bij de Brusseltoets rekening te worden gehouden met de ambitie van de Brusselnorm.

Het rapport bestaat uit twee grote delen. Het eerste schetst het algemene kader: de genoemde concepten, de institutioneel-juridische context, het belang van de centrumfunctie, de demografische en socio-economische context, en de taalachtergrond en de consequenties voor de Brusselnorm. Verder werd er in overleg met de stuurgroep voor gekozen de volgende elementen uit de Brusselse praktijk te bespreken: het onderwijs, evenals bepaalde deelsectoren van welzijn en gezondheid en van het Vlaamse cultuurbeleid in Brussel.

De Brusselnorm is de ambitie om 300.000 mensen als doelgroep van het Vlaamse gemeenschapsbeleid in Brussel te beschouwen. De eerste mogelijkheid is dan om dat getal als een absoluut aantal te beschouwen voor elk beleidsdomein, maar dat is weinig realistisch. Het is immers niet de bedoeling om bijvoorbeeld 300.000 leerlingen te hebben in het Nederlandstalig onderwijs in Brussel.

De tweede mogelijkheid is de Brusselnorm zien als 30% van het Brusselse aanbod, in het geval van het onderwijs dus 30% van de studenten in Brusselse scholen.

Men kan de Brusselnorm ook beschouwen als 5% van het aanbod in het Nederlandse taalgebied (Vlaamse Gewest), dus een verhouding van 300.000 op 6.000.000 (alleen het Vlaamse Gewest), dan wel 4,76% of 300.000 op 6.300.000 (met Brussel erbij).

Van belang is de centrumfunctie van Brussel voor de rand en verder, en dat naargelang het beleidsdomein. Voor kleuteronderwijs is zij bijvoorbeeld beperkter dan voor hoger onderwijs. Voor sommige domeinen, zoals de zorgverzekering, is er geen centrumfunctie (het gaat alleen om de Brusselaars zelf).

Vervolgens presenteert de spreker een tabel waarin hij het onderwijsaanbod van de Vlaamse Gemeenschap afzet tegenover het totale aanbod, dus inclusief de Franse Gemeenschap. Blijkt dat voor kleuteronderwijs 22,65% wordt gehaald ressorterend onder onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap terwijl het buitengewone kleuteronderwijs in de buurt van 30% komt. Bij hogescholen en universiteiten wordt de norm van 30% gehaald, dat wil zeggen dat 30% van het in Brussel aangeboden hoger onderwijs onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap valt. Daar speelt natuurlijk de centrumfunctie.

In de volgende tabel wordt een vergelijking gemaakt met het totale aanbod van de Vlaamse Gemeenschap, dus inclusief het Vlaamse Gewest. De heer Naudts merkt op dat de cijfers voor universiteiten verschillen omdat zij in de eerstgenoemde tabel ook de academische lerarenopleiding en de navorsing bevatten (om een correcte vergelijking met de Franse Gemeenschap mogelijk te maken) terwijl het in de tweede alleen over de basisopleiding gaat. Dergelijke verschillen in methodiek bij de registratie van het aanbod komen overigens vaker voor bij exclusieve gemeenschapsbevoegdheden, vult de spreker aan. De norm van 4,76% wordt dankzij de centrumfunctie ruimschoots gehaald. In het deeltijds kunstonderwijs blijken 3,21% van de door de Vlaamse Gemeenschap financierbare leerlingen in Brussel school te lopen. De vergelijking is moeilijk wegens een verschillend registratiesysteem bij de Franse Gemeenschap.

Bij kinderopvang wordt het Vlaamse aanbod in Brussel gedefinieerd als datgene wat onder de bevoegdheid van Kind en Gezin valt, wat overigens niet altijd Nederlandstaligheid insluit. De heer Naudts wijst er in dit verband op dat het om een louter kwantitatieve

analyse gaat. Het halen van de norm impliceert dus niet dat het aanbod voldoet, want daarvoor moet men ook de vraag kennen, wat zeer moeilijk in kaart te brengen is voor kinderopvang en onderwijs. Voor het gesubsidieerde aanbod haalt het Vlaamse aandeel 26,1%, voor het niet-gesubsidieerde loopt dit zelfs op tot bijna 60%.

Binnen het aanbod zijn er wel grote verschillen tussen bijvoorbeeld crèches (die hoog scoren) en opvangvoorzieningen (laag). De vergelijking met het totale aanbod van de Vlaamse Gemeenschap leert dat de diensten voor opvanggezinnen zeer beperkt zijn in Brussel. Vooral de particuliere instellingen scoren hoog (23,4%).

Vervolgens bespreekt de heer Naudts de Vlaamse zorgverzekering, waarbij de aansluiting vanaf 26 jaar in Brussel, in tegenstelling tot in het Nederlandse taalgebied, niet verplicht is. Men bereikt er 54.000 mensen, of 1,31% van het totale aantal verzekerden of 8,06% van de Brusselse bevolking ouder dan 25 jaar.

De tabel over de openbare bibliotheken toont dat Brussel 2,39% van het totale aantal leners voor zijn rekening neemt. Voor de ontlening van audiovisuele materialen wordt de norm wel gehaald.

De spreker concludeert dat bepaalde beleidsdomeinen aantonen dat de Brusselnorm haalbaar is, maar dat er wel een spanning is tussen de Brusselnorm-doelgroep en de klassieke doelgroep van het Vlaamse gemeenschapsbeleid. Dat laatste uit zich vooral bij de Vlaamse zorgverzekering.

Daarna gaat hij in op de taalachtergrond. 60% van de Brusselse bevolking is op te splitsen volgens de klassieke tweedeling Nederlands-Frans. Voor de 40% anderen gaat het om een keuze. Op basis van de cijfergegevens van onderzoeker Rudi Janssens zijn een paar modellen gemaakt. Hij komt aan ongeveer 93.000 inwoners die Nederlands als thuistaal hebben. Dat betekent dat de Brusselnorm-doelgroep per definitie meertalig is.

Verder is er in Brussel een andere demografische situatie in vergelijking met het Nederlandse taalgebied: de bevolking is jonger. De groei van het Nederlandstalige onderwijs in Brussel is voor een deel daaraan te danken.

In het onderdeel van het onderzoek dat over de Brusseltoets ging, vertrok men van een overzicht van de bestaande regelgeving, dat ook als bijlage bij het rapport zit. Blijkt dat in de Vlaamse regelgeving op uiteenlopende wijze rekening wordt gehouden met de Brusselse eigenheid. Dat evolueert ook doorheen de tijd. Soms schakelt men de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) in, dan weer doet men een beroep op kenners in adviesraden. De terminologie is daarbij niet altijd even nauwkeurig.

In overleg met de kenniscel Wetsmatiging, de coördinatiecel Brussel en de stuurgroep werd ervoor gekozen om van de Brusseltoets geen strak carcan maar veeleer een leidraad te maken. Hij moet een aanvulling vormen van de reguleringsimpactanalyse en geen doublure. De dienst Wetsmatiging en de coördinatiecel Brussel zorgen voor ondersteuning respectievelijk op het vormelijke en het inhoudelijke vlak. Er is een koppeling met de Brusselnorm.

Er wordt voorgesteld om ook voor de gewestmateries een gereduceerde Brusseltoets door te voeren, gezien de doorwerking daarin van gemeenschapsmateries. Voor gemeenschapsmateries geldt een uitgebreide toets. Doel is de bewustwording van Brusselse eigenheid en permanente terugkoppeling naar de Brusselnorm van de Vlaamse Gemeenschap.

De heer Naudts eindigt zijn inleiding met enkele beleidsaanbevelingen. Hij wijst op het verschil tussen de klassieke doelgroep (bijvoorbeeld voor de zorgverzekering) en de Brusselnorm-doelgroep die ruimer is. Van belang is verder de consequente toepassing van de Brusselnorm in alle beleidsdomeinen, ook de minder evidente. De norm biedt een opportuniteit voor beleid binnen de bestaande structuur, zonder dat daar een staatshervorming voor nodig is. Tot slot pleiten de onderzoekers voor voldoende aandacht voor Brusselse specificiteit in decreet- en regelgeving.

Een digitale versie van het onderzoeksrapport is te vinden op www.briobrussel.be.

2. Bespreking

Mevrouw *Elke Roex* merkt op dat de norm afgemeten wordt op het bestaande aanbod. In bepaalde sectoren wordt een theoretische programmatie gemaakt

op basis van verwachte behoeften, zoals bijvoorbeeld in ouderenzorg of de Barcelonanorm in kinderopvang – hoewel dit misschien niet zo'n goed voorbeeld is. Is die laatste aanpak niet interessanter om tot een voldoende aanbod te komen? De norm wordt ook niet altijd gehaald in Vlaanderen. Er is intrinsiek altijd een fout.

De heer *Sven Gatz* waardeert de verschillende invalshoeken die het rapport aanbiedt: de Brusselnorm benaderd vanuit de ingezette financiële middelen en vanuit het bereik, zowel de verhouding binnen de Vlaamse Gemeenschap als die binnen – Nederlands- en Franstalig – Brussel. Ook de centrumfunctie is een interessant element. De onderzoeksresultaten kunnen het politieke debat systematischer maken. Maar hoe komt het dat het eindresultaat van het onderzoek een jaar later dan verwacht is binnengekomen, waardoor bijsturen tijdens deze legislatuur nog moeilijk wordt? Ligt dat aan de complexiteit van het verzamelen van de gegevens of aan de opbouw van de methodologie?

De heer *Wim Naudts* antwoordt dat de laatste vergadering van de stuurgroep over het rapport plaatsvond in oktober 2007. Daarna is de digitale versie opgeleverd, maar BRIO is pas nu gevraagd voor een toelichting.

Hij bevestigt verder dat het onderzoek een kwantitatieve analyse biedt. De Brusselnorm is geen waarborg voor kwaliteit, noch voor wat het aantal bereikte personen betreft noch voor de manier waarop zij worden bereikt. Het probleem met de Barcelonanorm, die kinderopvang vraagt voor een derde van de -3-jarigen, is onder meer dat men in België vanaf 2,5 jaar in het kleuteronderwijs terecht kan. De onderzoekers hebben ervoor gekozen om de norm te toetsen ten aanzien van het totale aanbod, van de Franse Gemeenschap enerzijds en de Vlaamse Gemeenschap in haar totaliteit anderzijds. Het rapport wijst wel op de demografische evolutie, in het algemeen en specifiek voor de zorgverzekering en het onderwijs.

Mevrouw *Elke Roex* erkent dat de Barcelonanorm misschien niet het beste voorbeeld is, maar in de ouderenzorg wordt bijvoorbeeld in Brussel maar 16% van de theoretische programmering voor thuiszorg ingevuld tegen misschien 80% in Vlaanderen. Als men met die laatste vergelijkt, overschat men dus de mate waarin de norm wordt gehaald. Het is jammer dat dit niet getoetst wordt.

De heer *Wim Naudts* erkent het probleem, dat zich ook voordoet bij de vergelijking met de Franse Gemeenschap. Het gevaar bestaat immers dat beide niet voldoende inspanningen doen. In elke sector zit een ander kwalitatief verhaal achter de cijfers.

De verslaggevers, *De voorzitter,*

Erik ARCKENS Gerda VAN STEENBERGE

Sven GATZ

BIJLAGE:

Powerpointpresentatie

Brussels Informatie-, Documentatie- en Onderzoekscentrum



Onderzoek Brusselnorm en Brusseltoets

Toelichting voor de Commissie Brussel en de Vlaamse Rand van het Vlaams Parlement

Donderdag 23 oktober 2008

w w w . b r i o b r u s s e l . b e

Brusselnorm ≠ Brusseltoets

- De **Brusselnorm** (ook wel 300.000-norm) is een norm die door de Vlaamse Gemeenschap wordt gehanteerd ten aanzien van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Deze norm komt er op neer dat de Vlaamse Gemeenschap voor haar beleid in Brussel 300.000 mensen als haar doelgroep beschouwt.

⇩

BELEIDSINTENTIE

- De **Brusseltoets** is een beleidsinstrument dat gebruikt wordt om alle Vlaamse decreet- en regelgeving ex-ante te toetsen op de toepasbaarheid in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en op het effect op de band met Vlaanderen.

⇩

BELEIDSINSTRUMENT

Algemeen kader

- Algemene inleiding
- Brusselnorm
- Brusseltoets
- Juridisch-institutionele context
- Centrumfunctie
- Demografische en sociaal-economische context
- Taalachtergrond

Brusselse Praktijk

- Onderwijs
- Welzijn en gezondheid
  - Kinderopvang
  - Integrale jeugdhulp
  - Zorgverzekering
  - Inburgeringsbeleid
- Cultuur
  - Bibliotheken
  - Gemeenschapscentra
  - Kunstendecreet
  - Gulden Ontsporing
  - Jeugdbewegingen
  - Sport

Methodiek Brusselnorm

- 300.000 mensen als doelgroep van het Vlaams gemeenschapsbeleid in Brussel
  - 300.000 als absoluut aantal
  - De Brusselnorm als 30 % van het Brusselse aanbod (300.000/1.000.000)
  - De Brusselnorm als 5% van het aanbod in het Nederlandse taalgebied (300.000/6.000.000)
  - De Brusselnorm als 4,76% van het aanbod van de Vlaamse Gemeenschap (300.000/6.300.000)

→ Belang van centrumfunctie

Brusselnorm voor onderwijs (1)

Tabel 34. Aantal leerlingen en studenten per onderwijsvorm in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad voor het schooljaar 2002-2003

	Nederlandstalig	Totaal	Nederlandstalig in % totaal
Gewoon kleuteronderwijs	10133	44747	22,65%
Buitengewoon kleuteronderwijs	117	483	24,22%
Gewoon lager onderwijs	12291	76914	15,98%
Buitengewoon lager onderwijs	501	4453	11,25%
Gewoon secundair onderwijs	11580	80532	14,38%
Buitengewoon secundair onderwijs	399	2611	15,28%
Deeltijds secundair onderwijs	234	1142	20,49%
Subtotaal	**35255**	**210882**	**16,72%**
Hogescholen	12112	39925	30,34%
Universiteiten	10203	35104	29,07%
Totaal	**57570**	**285911**	**20,14%**

Bron: Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse - Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2005a:153-155; Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2004b.

Brusselnorm voor onderwijs (2)

Tabel 35. Aantal leerlingen en studenten per onderwijsvorm in het Nederlandstalige onderwijs in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en in de Vlaamse Gemeenschap (inclusief Brussel) voor het schooljaar 2002-2003 (2003-2004 voor het hoger onderwijs)

	Brussel	Vlaamse Gemeenschap	Brussel in % Vlaamse Gemeenschap
Gewoon kleuteronderwijs	10133	236417	4,29%
Buitengewoon kleuteronderwijs	117	1726	6,78%
Gewoon lager onderwijs	12291	404308	3,04%
Buitengewoon lager onderwijs	501	26901	1,86%
Gewoon secundair onderwijs	11580	419379	2,76%
Buitengewoon secundair onderwijs	399	16402	2,43%
Deeltijds secundair onderwijs	234	6279	3,73%
Subtotaal	**35255**	**1111412**	**3,17%**
Hogescholen	12370	100178	12,35%
Universiteiten	6983	56839	12,29%
Totaal	**54608**	**1268429**	**4,31%**

Bron: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2004b.

Brusselnorm voor onderwijs (3)

Tabel 36. Aantal financierbare leerlingen in het Nederlandstalige deeltijds kunstonderwijs in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en het totaal voor de Vlaamse Gemeenschap (inclusief Brussel) op 01/02/2005

	Brussel	Vlaamse Gemeenschap	Brussel in % Vlaamse Gemeenschap
Beeldende kunst	1353	55511	2,44%
Muziek, woordkunst en dans	3717	102201	3,64%
Totaal	**5070**	**157712**	**3,21%**

Kinderopvang (1)

Tabel 37. Aantal en capaciteit van de Vlaamse en totale opvangvoorzieningen voor jonge kinderen in Brussel in 2003

Opvangvoorzieningen	Vlaamse		Totaal		Vlaamse als %	
	Aantal	Capaciteit	Aantal	Capaciteit	Aantal	Capaciteit
Gesubsidieerd	51	1934	200	7419	25,5 %	26,1 %
Crèches	49	1874	150	6211	32,7 %	30,2 %
Peutertuinen	1	20	33	763	3,0 %	2,6 %
Gemeentelijke huizen	0	0	4	48	0,0 %	0,0 %
Opvanggezinnen aan kinder- dagverblijf verbonden	0	0	8	87	0,0 %	0,0 %
Opvanggezinnen aangesloten bij dienst	1	40	5	310	20,0 %	12,9 %
Niet-gesubsidieerd	151	3569	314	5977	48,1 %	59,7 %
Particuliere opvanginstellingen	122	3414	231	5458	52,8 %	62,6 %
Particuliere opvanggezinnen	29	155	63	263	46,0 %	58,9 %
Haltes-Garderies	0	0	20	256	0,0 %	0,0 %
Totaal	**202**	**5503**	**514**	**13396**	**39,3 %**	**41,1 %**

Bron: BISA, 2004: 138.

Kinderopvang (2)

Tabel 38. Capaciteit van de Vlaamse opvangvoorzieningen voor jonge kinderen in Brussel en totale capaciteit voor de Vlaamse Gemeenschap (Vlaams Gewest + Brussel) in 2003

Opvangvoorzieningen	Brussel	Vlaamse Gemeenschap	Brussel in % Vlaamse Gemeenschap
Gesubsidieerd	1934	43825	4,4%
Kinderdagverblijven	1894	14105	13,4%
Diensten voor opvanggezinnen	40	29720	0,1%
Niet-gesubsidieerd	3569	21675	16,5%
Particuliere opvanginstellingen	3414	14556	23,4%
Particuliere opvanggezinnen	155	7119	2,2%
Totaal	5503	65500	8,4%

Bron: Kind en Gezin, 2003: 30-32.

Zorgverzekering

Tabel 50. Aangesloten leden in het Vlaams Gewest en in Brussel op 31/12/2004

	Vlaams Gewest	Brussel	Brussel in % Vlaams Gewest
Aangesloten leden	4.167.538	54.780	1,31%

Bron: Herberekening op basis van BWR, 2005: 2.

Tabel 51. Aangesloten leden in Brussel op 31/12/2004 en bevolking ouder dan 25 jaar

	Aangesloten leden in Brussel	Bevolking ouder dan 25 jaar	Aangesloten leden in % bevolking ouder dan 25 jaar
Aantal	54.780	679.092	8,06%

Openbare Bibliotheken

Tabel 60. Leners van bibliotheken en ontleningen in 2003

	Brussel	Vlaams Gewest	Brussel in % Vlaams Gewest
Leners	39816	1669360	2,39%
Leners tussen 0 en 14 jaar	11531	534487	2,16%
Ontleningen gedrukte materialen	815059	42945096	1,90%
Ontleningen audiovisuele materialen	388839	6799764	5,72%

Bron: Administratie Planning en Statistiek van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2003.

Conclusies Brusselnorm

- Bepaalde beleidsdomeinen tonen aan dat Brusselnorm haalbaar is
- Spanning Brusselnorm-doelgroep vs. “klassieke doelgroep” (bv. zorgverzekering)
- Taalachtergrond
  - Klassieke tweeledig (NL/FR) patroon: 60% van Brussel
  - Brusselnorm-doelgroep per definitie meertalig
- Andere demografische situatie in vergelijking met Nederlandse taalgebied

Methodiek Brusseltoets

- Overzicht van bestaande regelgeving
  - Creativiteit bij bestaande Brussel-paragrafen
  - Terminologie niet altijd even nauwkeurig
- Brusseltoets geen carcan maar leidraad
- Aanvulling van RIA, geen doublure
- Ondersteuning door Dienst Wetsmatiging en Cel Coördinatie Brussel
- Koppeling met Brusselnorm

Brusseltoets

1.1. **Heeft de voorgenomen regelgeving enkel betrekking op gewestmateries, enkel op gemeenschapsmateries of op beiden?**

- gewestmateries — gereduceerde toetsing
- gemeenschapsmateries — volledige toetsing
- gewest- en gemeenschapsmateries → *verduidelijk per bepaling* — volledige toetsing
- niet duidelijk → *klaar uit* — eerst verduidelijking

Gewestmateries

gereduceerde toetsing

Gemeenschapsmateries of combinatie van gemeenschaps- en gewestmateries

volledige toetsing

Beleidsaanbevelingen

- “Klassieke doelgroep” ≠ Brusselnorm-doelgroep
- Consequente toepassing van Brusselnorm, over alle beleidsdomeinen heen (ook minder evidente)
- Opportuniteit voor beleid binnen structuur in plaats van rond structuur: ambities zijn haalbaar binnen structuur
- Voldoende aandacht voor Brusselse specificiteit

Meer info: www.briobrussel.be

