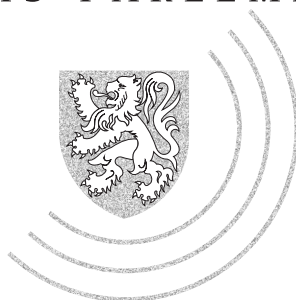


V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2004-2005

9 december 2004

GEDACHTEWISSELING

**over het advies ‘Lokaal besturen in de stad’ van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur
en het onderzoeksrapport ter zake van de Universiteit Antwerpen**

VERSLAG

**namens de Commissie voor Wonen, Stedelijk Beleid, Inburgering en Gelijke Kansen
uitgebracht door de heer Christian Verougstraete**

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Jan Penris.

Vaste leden:

mevrouw Monique Moens, de heren Jan Penris, Erik Tack, Christian Verougstraete, Rob Verreycken;

de dames Cathy Berx, Hilde Crevits, de heer Tom Dehaene, mevrouw Veerle Heeren;

de heer André Denys, mevrouw Dominique Guns, de heer Gilbert Van Baelen;

de dames Else De Wachter, Caroline Gennez, Michèle Hostekint.

Plaatsvervangers:

de heren Felix Strackx, Wim Van Dijck, Roland Van Goethem, Jurgen Verstrepen, John Vrancken;

de heren Carl Decaluwe, Stefaan De Clerck, mevrouw Monica Van Kerrebroeck, de heer Johan Verstreken;

de heren Marc Cordeel, Sven Gatz, Hugo Philtjens;

de heren Marcel Logist, Chokri Mahassine, Jan Roegiers.

Toegevoegde leden:

mevrouw Mieke Vogels;

de heer Bart De Wever.

INHOUD

	Blz.
1. Uiteenzetting van de heer Danny Van Assche, onderzoeker UA	4
2. Uiteenzetting van mevrouw Trui Steen, ondervoorzitter van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur	8
3. Bespreking.....	11

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Wonen, Stedelijk Beleid, Inburgering en Gelijke Kansen hield op dinsdag 8 november 2004 een gedachtewisseling over het advies 'Lokaal besturen in de stad' van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur en het onderzoeksrapport ter zake van de Universiteit Antwerpen. Het advies van de Hoge Raad spruit voort uit een verzoekschrift dat de heer Arthur De Decker op 8 oktober 2003 indiende bij het Vlaams Parlement voor een evaluatie van drie jaar districtswerking in Antwerpen (*Parl. St. Vl. Parl.* 2003-2004, nr. 1895/1). De bespreking in de toenmalige Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Huisvesting en Stedelijk Beleid leidde tot een vraag van de parlementsvoorzitter aan de Hoge Raad om een dergelijke evaluatie te maken.

1. Uiteenzetting door de heer Danny Van Assche, onderzoeker UA

De heer Danny Van Assche: Op vraag van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur hebben we een rapport geschreven over lokaal besturen in de stad. Dat is iets breder dan een evaluatie van decentralisatie in de stad. Een eerste deel van het rapport gaat na of er nog andere mogelijkheden zijn om een lagere schaal van besturen te introduceren in een stad. Voorts bekijken we het nut van een binnengemeentelijke decentralisatie.

Een tweede deel van het rapport handelt over de structuur van de binnengemeentelijke decentralisatie in België en meer bepaald in Antwerpen. Het derde deel evalueert de decentralisatie in Antwerpen. Ik zal proberen vooral aandacht te besteden aan dat laatste onderdeel. De overige conclusies zijn terug te vinden in het rapport. Vooraf benadruk ik dat de evaluatie uitgaat van de politieke elite. Er is vooralsnog geen onderzoek over de bevindingen van de burger of het maatschappelijke middenveld beschikbaar. We hopen daar volgend jaar de laatste hand aan te leggen. We analyseren nu die cijfers.

De probleemstelling draait rond een aantal centrale eigenschappen van de lokale politiek. Vooreerst is de politiek daar kleinschalig. Het is de laatste schakel van de overheid, waarmee de burger het meest in contact zou moeten komen. Het debat handelt ook over autonomie. Het betreft immers een bestuur dat

onder toezicht staat van een hoger of meer centraal bestuur, maar ook een zekere autonomie, met bijhorende middelen en bevoegdheden, geniet. Het is daarenboven meer dan een louter administratief niveau. In Frankrijk is er veel onderzoek verricht en wordt bericht over het feit dat een lokale overheid ook een gemeenschap kan zijn. Daar wordt aanvaard dat hoe meer een overheid met een bestaande subjectieve gemeenschap samenvalt, hoe meer die overheid ook een legitieme overheid kan zijn.

Legitimiteit brengt ons bij een andere centrale eigenschap van de lokale politiek, namelijk de democratie. Democratie is niet eigen aan het lokale vlak, maar kent er wel een bijzondere vorm. Op het lokale niveau bestaan de meeste kansen op democratie in een zo zuiver mogelijke vorm. Daarom is dat een belangrijke parameter om de goede werking van een lokaal bestuur te meten.

In een grote stad komt men op een bepaald moment op een schaal waarop een aantal van die kenmerken moeilijk te handhaven zijn. Er komt een breuk tussen gemeenschap en lokaal bestuur en de autonomie wordt van de burger weggetrokken. Het is ook niet langer mogelijk om de democratie tot volle ontplooiing te laten komen.

In het eerste deel van het rapport behandelen we twee mogelijkheden om het lokale niveau te herstellen. Vooreerst kan men het bestuur dichter bij de burgers brengen: de zogenaamde binnengemeentelijke decentralisatie. Anderzijds kan de burger dichter bij het bestuur gebracht worden door het introduceren van overleg- of participatiedemocratie, waardoor via allerlei technieken het centrale bestuur de mening van de burger te weten kan komen.

Binnengemeentelijke decentralisatie is relatief laat in België ingevoerd. Zowat alle Europese landen kenden al dergelijke systemen. Het systeem in België is min of meer een vrijwillig systeem. De enige voorwaarden zijn: minimum 100.000 inwoners hebben en in Vlaanderen gelegen zijn. Het Brusselse Hoofdstedelijke en het Waalse Gewest hebben immers het grondwetsartikel nog niet geactiveerd. Voor het overige is het de gemeenteraad van een stad die beslist of de binnengemeentelijke decentralisatie ingevoerd wordt.

Bovendien is het een relatief open systeem. Het bevoegdheidspakket dat volgens de Grondwet of de

gemeentewet moet overgedragen worden aan de binnengemeentelijke organen is beperkt. De gemeenteraad beslist welke bevoegdheden toegekend worden aan de binnengemeentelijke territoriale organen. Wel wordt in de Grondwet bepaald dat de organen rechtstreeks verkozen moeten worden.

Bij de evaluatie van de decentralisatie in Antwerpen hebben we ons vooral gebaseerd op de ervaringen van de politieke elite die dagelijks met de nieuwe instellingen te maken heeft. We hebben diepte-interviews uitgevoerd bij 26 ervaringsdeskundigen. Dat zijn vooral districtspolitici maar ook leden en ex-leden van het college van burgemeester en schepenen en een aantal ambtenaren van de districten en van de stad. Er is ook een survey gebeurd bij de districtsraadsleden; bijna de helft ervan heeft daarop gereageerd. De respons van een gelijkaardig initiatief bij de gemeenteraadsleden was zo laag dat er geen bruikbare resultaten uit te distilleren zijn. Zoals gezegd hebben we nog geen overzicht kunnen geven van de mening van de burger of het middenveld.

Ik zal het rapport samenvatten aan de hand van de vier centrale eigenschappen van de lokale politiek, namelijk schaal, autonomie, gemeenschap en democratie. In Antwerpen heeft er inderdaad een schaalverkleining plaatsgevonden en is er een herstel van de lokale schaal. Dat blijkt uit het aantal inwoners per districtsraadslid. Voorheen waren er per gemeenteraadslid meer dan 8.000 burgers. Bij de nieuwe situatie varieert dat aantal van 643 in Berendrecht/Zandvliet/Lillo tot 4.775 in het district Antwerpen. Die verhouding benadert veelal de situatie in de omliggende gemeenten: 1.070 in Schoten; 1.126 in Brasschaat en 857 in Mortsel.

Kortom, er is een zeker herstel van de lokale schaal, maar er zijn wel enorme verschillen in omvang, zowel qua inwoners als qua oppervlakte. Zelfs als men ermee rekening houdt dat twee derden van het district Antwerpen havengebied is, blijft het een gigantische zone. Het eerste probleem betreft dan ook de lineariteit. Zowel de stad als de centrale overheid leggen gelijke regels op voor alle districten. Er is bijvoorbeeld één technisch consulent per district. Ook het grote district Antwerpen krijgt maar één technisch consulent. De enige uitzondering is het kleinste district Berendrecht/Zandvliet/Lillo dat omwille van de omvang slechts parttime medewerkers heeft, die wel dezelfde taken moeten verrichten.

Een tweede onderdeel betreft de autonomie. Zowel de stads- als de districtsraadsleden zijn niet in de eerste plaats bekommerd om een uitbreiding van de bevoegdheden, hoewel de districtsraadsleden daar wel mee bezig zijn. Ze vragen vooral een goede werking en een betere afbakening van bepaalde bevoegdheden. Vooral in het sport-, jeugd-, cultuur-, en seniorenbeleid zijn er heel wat grijze zones tussen stad en district. Men geeft wel toe dat er in de afgelopen jaren betere afspraken gemaakt zijn.

Het wordt iets problematischer als het over de middelen gaat om de bevoegdheden uit te voeren. Zowel bij de stedelijke politici en ambtenaren als bij de districtspolitici en -ambtenaren zijn er verschillende reacties vast te stellen. Sommigen binnen de districten zijn van oordeel dat er onvoldoende middelen zijn om de bevoegdheden uit te voeren. Ze ervaren dat als problematisch omdat de districten niet aan de verwachtingen van de burgers kunnen voldoen. Aan stedelijke kant zijn er mensen die dat toegeven, die menen dat de districten niet de kans krijgen die ze verdienen.

Anderen zijn van oordeel dat er wel degelijk te weinig middelen zijn, maar zien dat als een algemeen probleem, dat eigen is aan alle overheden. Politiek gaat net om het maken van keuzes en ook de districten moeten dat leren. Het belangrijkste argument is hier de optie dat de decentralisering niet meer mag kosten dan de voorheen bestaande situatie. Veel politici en ambtenaren geven echter toe dat die financiële nuloperatie niet echt haalbaar is.

De problemen inzake bevoegdheden en middelen zijn dus eigenlijk dezelfde als die van de hele stad Antwerpen. Wel problematisch is de situatie van het personeel. De districten stellen dat de personeelskaders om hun bevoegdheden uit te voeren ontoereikend zijn en bovendien onvolledig. De districten hebben eigenlijk geen rechtspersoonlijkheid en kunnen dus zelf geen personeel aansturen. Het personeel moet ter beschikking worden gesteld door de stad.

Op de klachten van de districten over de onvolledige opvulling van de kaders antwoordt de stad dat het meestal gaat over het uitvoeren van gedeconcentreerde stedelijke diensten, zodat het district zelf geen enkel probleem heeft. Sinds de decentralisering zijn er echter heel wat nieuwe taken opgedoken. Er moe-

ten onder meer begrotingen worden voorbereid, en er moeten beleidsbeslissingen worden genomen. Daarvoor is er onvoldoende personeel en onvoldoende opgeleid personeel. Dat tekort wordt wel erkend, zowel op stedelijk als op districtsniveau. Het gros van de beslissingen van de districten moet worden uitgevoerd door stedelijke centrale diensten en daar liggen de verhoudingen bijzonder slecht.

De verhoudingen tussen de districtsoverheid enerzijds en de stedelijke politieke en administratieve overheid is problematisch. Vanuit de districten wordt gezegd dat de stad hen negeert en hen niet echt ernstig neemt. Bovendien worden de districten vaak verantwoordelijk gesteld voor beslissingen van de stad.

De stad negeert de districten wanneer ze beslissingen neemt die een duidelijke impact hebben op het grondgebied van een district, maar die eigenlijk niet te maken hebben met de districtsbevoegdheid. De stad overlegt niet met het district, vraagt geen advies en geeft zelfs geen informatie. De districtsbesturen worden echter vaak geconfronteerd met boze reacties van burgers op een ogenblik dat ze eigenlijk zelf niet goed weten hoe de vork aan de steel zit.

De districten stellen vast dat stedelijke politici hen niet ernstig nemen. Ze stellen een zekere laatdunkendheid vast. Veel hangt af van de persoon waarmee men te maken heeft. Met een schepen die de decentralisatie niet erg genegen is, is het over het algemeen bijzonder moeilijk samenwerken.

De reacties aan de kant van de stad bevestigen deze opmerkingen eigenlijk wel. Collegeleden geven zelf toe dat er binnen het college verschillende houdingen bestaan tegenover de districten. Ook de stedelijke overheid klaagt over het feit dat ze verantwoordelijk wordt gesteld voor beslissingen die ze niet zelf heeft genomen. Volgens mij is dat gewoon eigen aan een meerlagig politiek systeem.

Er is dus een probleem in de verhouding tussen districtspolitiek en stedelijke politiek. Misschien nog erger is het gesteld met de verhouding tussen districtspolitiek en stedelijke centrale administratie. De administratie kende de districten nauwelijks of helemaal niet, zeker aan het begin van de legislatuur. De personeelsleden hadden geen opleiding gekregen over de bevoegdheden van de districtsraden of over de manier waarop ze daarmee moesten omgaan. Nochtans heeft een beslissing van een districtsover-

heid op zich evenveel waarde als een besluit van de stedelijke centrale overheid. Districtspolitici stellen vast dat de autoriteit van het districtscollege in het begin nauwelijks of niet aanvaard werd.

De ambtenaren van hun kant, konden moeilijk aanvaarden dat de stad op hun terrein binnendrong. Tussen de fusie van de stad in 1983 en de invoering van de decentralisatie in 2001 was er voor een aantal heel lokale zaken eigenlijk geen politieke verantwoordelijkheid meer. De zaken werden centraal beslist in het schepencollege, maar de invulling op het terrein gebeurde binnen de administratie. Nu zijn districtspolitici bezig met die zaken. De administratie ervaart dat als het afgeven van een bevoegdheid die ze in de loop van de voorbije twintig jaar had verworven. De administratie was duidelijk niet georganiseerd om met de districten samen te werken. Vanuit het schepencollege geeft men aan dat daaraan gewerkt wordt. In de nieuwe bedrijfseenheden krijgen bedrijfsmanagers de opdracht om in hun beheersovereenkomsten en bedrijfsplannen de samenwerking met de districten expliciet op te nemen.

Inzake de autonomie kunnen we dus concluderen dat de districten zelf ervaren hebben dat hun slagkracht te beperkt is, niet zozeer omdat hun bevoegdheden of hun middelen te beperkt zijn, maar vooral omdat er heel wat ambtelijke en organisatorische problemen zijn waardoor het soms lang duurt eer ze hun beslissingen kunnen uitvoeren.

We kunnen ons ook afvragen of de oprichting van de districtsraden een effect heeft gehad op de kloof tussen de burger en de politiek, of de districtsraden hebben gezorgd voor meer democratie. De districtspolitici hebben de indruk dat er een bestuur is gekomen dat dicht bij de mensen staat. Ze worden aangesproken, ze komen naar buiten en ze volgen de adviesraden waarop tevoren geen politici meer aanwezig waren. Er worden ook meer initiatieven genomen inzake inspraak en participatie, enerzijds vanuit het stedelijk wijkoverleg waarover onlangs een rapport van de Hogeschool Gent en de Katholieke Hogeschool Mechelen is gepubliceerd, anderzijds door initiatieven van de districten zelf. Er is ook een verhoogde responsiviteit. Er kan dus gemakkelijker en beter worden ingespeeld op lokale problemen. Nu zijn er immers politici met meer lokale kennis. In bepaalde districten waren er problemen die al twintig jaar aansleepten, maar die in de stad nooit op de

agenda raakten. Met het oprichten van het districtsbestuur kwamen die problemen helemaal vooraan op de politieke agenda te staan.

Een probleem dat de districten zelf wel erkennen, is dat ze relatief onbekend blijven. Ze zijn wel bekend bij het middenveld en bij de mensen die er een beroep op hebben gedaan. Ze zijn echter niet bekend bij het gros van de bevolking. Dat heeft onder meer te maken met het feit dat stedelijke politici makkelijker toegang hebben tot de media.

Er zijn ook problemen met de werking van de districtsraden. De districtsvoorzitters menen dat er soms iets schort aan de kwaliteit van de leden van de districtsraden. De schepenen menen dat het in bepaalde gevallen niet zo goed gesteld is met de kwaliteit van de districtsvoorzitters en van de leden van de districtscolleges. Die opmerkingen komen geregeld terug. We kunnen dus veronderstellen dat er wel degelijk problemen zijn. Het gaat nu eenmaal om een nieuw orgaan. Waarschijnlijk zullen het niet de top politici zijn geweest die op de lijsten voor de districtsverkiezingen stonden. Men vermoedt dat het probleem min of meer vanzelf zal opgelost raken. Men stelt immers vast dat heel wat districts-schepenen de ruimte krijgen om een eigen beleid te voeren. Heel wat gemeenteraadsleden denken hardop na over de vraag of ze niet liever in een district in het schepencollege zouden zitten dan wel in de gemeenteraad van Antwerpen.

Inzake politieke cultuur ontstaan er kleine verschillen tussen de districten. Er kan een politieke eigenheid tot stand komen, wat de representativiteit van het orgaan kan ondersteunen.

De districtsraden leiden dus tot een verfijning van de democratie. Er is een herstel van iets wat lokale democratie zou kunnen zijn: een contact tussen lokale politici en de burger. De potentialiteit is er wel, maar dat het effect zou groter zijn als de districtsraden beter bekend zouden raken en als de kwaliteit van de betrokken politici groter zou zijn.

Een laatste vraag in de debatten of er een lokale politiek is, is of er een bepaalde gemeenschap is. In 2000 heeft men ervoor gekozen de districten te laten samenvallen met de oude gemeentegrenzen van vóór de fusie. Bij de politici is er zeker een districtsidentiteit, zeker bij de politici die al heel hun leven in dat district hebben gewoond. Ward Beysen heeft nog een

reflectienota geschreven om de decentralisatie in vraag te stellen. Hij stelde daarin dat de fusie in Antwerpen moeilijk verlopen was, maar dat ze intussen verteerd is. De praktijk wijst echter uit dat de fusie zeker op het politieke niveau nog niet verteerd is. Ruim een derde van de politici is nog steeds voorstander van een defusie, nog een derde van de politici zegt dat ze op termijn nog heel wat extra bevoegdheden willen.

Ook bij de burger en het middenveld is er nog verrassend veel vraag naar het herstellen van die oude entiteiten. De fusie is dus na vijftientig jaar nog altijd niet verteerd. Er is een pleidooi voor meer autonomie, zeker als dat gekaderd zou worden in de oprichting van een Antwerps stadsgewest, waartoe nog andere gemeenten toetreden. Voorlopig wil men vooral al werken met de huidige instellingen en proberen die te doen draaien. Niemand – zelfs niet bij de tegenstanders – pleit voor het afschaffen of terugschroeven van de decentralisatie.

Wat zijn de eindconclusies? Het gevreesde doemsce-nario als zou de stad onbestuurbaar worden, is er zeker niet gekomen, onder meer dankzij een heleboel overlegorganen. Er is zeker een potentieel om de relatie met de burger in de stad Antwerpen te herstellen. Politici willen meer naar de burger gaan, organiseren meer en willen het stedelijk wijkoverleg mee in handen nemen. Er is wel een probleem met de onbekendheid van het orgaan. Bovendien is er de wisselende bekwaamheid: van de districtspolitici, die vaak nieuw zijn, en in de verhoudingen met de stad, die een moeilijke relatie met de districten heeft.

Er is ons gevraagd om een aantal beleidssuggesties te formuleren mochten een aantal andere steden in het systeem van decentralisatie instappen. Het systeem moet door alle partners aanvaard worden, in al zijn consequenties. Dat betekent dat de districten hun beleid moeten kunnen voeren, alleen over datgene waarvoor ze bevoegd zijn en zich niet moeten bemoeien met allerlei andere zaken, maar dat betekent ook dat de politiek en de centrale administratie van een stad moeten aanvaarden dat er een andere speler op het terrein is gekomen die over een aantal zaken misschien andere beslissingen zal nemen dan zij zouden doen. In Antwerpen wordt er op dat vlak nog al te vaak tegengas gegeven. Ten tweede moet de bestuurlijke organisatie van de stad aangepast zijn aan de nieuwe situatie. In Antwerpen is dat pas achteraf kunnen gebeuren. Antwerpen geeft wel een

goed voorbeeld van hoe het overleg dient te worden geïnstitutionaliseerd. Door heel wat overlegorganen tussen district en stad te creëren, heeft men ervoor gezorgd dat het systeem is gaan draaien. Tot slot moet de schaal van de districten ‘lokaal’ zijn. Een binnengemeentelijke decentralisatie heeft tot doel om opnieuw lokale politiek te creëren in grote eenheden, daarom heeft het geen enkele zin om districten te creëren met een schaal die zelf in aanmerking komen om te decentraliseren. Ik denk aan het district Antwerpen.

Als het Vlaams Parlement aan het gemeentedecreet werkt, zal het laatste hoofdstuk van de huidige gemeentewet kunnen herwerkt worden. Vooral nog was dit geen bevoegdheid van het Vlaams Parlement: door een foutje in de Grondwet bleef de regeling van de binnengemeentelijke decentralisatie een federale materie. Dat probeert men nu op federaal niveau recht te zetten. Misschien is een tekstcoördinatie aangewezen: er wordt in dit deel heel veel verwezen naar lijsten van artikels, wat bijzonder onleesbaar is. Het is raadzaam om zoveel mogelijk de analogie tussen district en gemeente aan te houden. Nu worden districten vaak, op kleine details, anders georganiseerd. Ten derde wordt er in Antwerpen nog een terminologie gebruikt die inmiddels achterhaald is. Het is beter de nieuwe terminologie te gebruiken.

De gemeentewet regelt dat er bevoegdheden kunnen worden overgeheveld van gemeenteraad of schepencollege naar districtsraad of -college, ook bevoegdheden die door een hogere overheid aan de stad gegeven zijn, mits die hogere overheid dat magtigd. Omdat de wetgever daar niet altijd aan denkt, zou het beter zijn in het gemeentedecreet te bepalen dat bevoegdheden mogen worden overgedragen tenzij de hogere overheid dat verbiedt. In de gemeentewet staat ook dat er jaarlijks een advies over de dotatie en het personeel van de districtsraad aan de gemeenteraad moet worden voorgelegd. Dat gebeurt niet of nauwelijks. Vraag is dan ook of die bepaling moet behouden blijven.

Districtsraden kunnen ook een punt van hun eigen bevoegdheden agenderen op de gemeenteraad. Wegens de zeer grote onduidelijkheid van dit artikel wordt het evenwel nooit toegepast. Kan dat dan niet beter worden afgeschaft of verduidelijkt? Een mogelijk alternatief is dat wanneer een districtsraad een advies aan de stad stuurt en dat advies binnen een bepaalde termijn niet beantwoord wordt, het automatisch op de gemeenteraad wordt geagendeerd.

Antwerpen vraagt ook om het overleg- en arbitrage-systeem dat het heeft uitgewerkt, een wettelijke basis te geven. Tot slot is in de gemeentewet niet bepaald hoe districten kunnen worden afgeschaft. Dat kan voor andere gemeenten een rem zijn om met een decentralisatie te experimenteren.

2. Uiteenzetting door mevrouw Trui Steen, onder-voorzitter Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur

Mevrouw Trui Steen: De voorzitter van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur, professor Ludo Veny, is in het buitenland en laat zich verontschuldigen.

In uitvoering van de vraag van het Vlaams Parlement en ter voorbereiding van een advies schreef de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur een onderzoeksopdracht uit voor het opstellen van een inventariserende en probleemstellende nota ter voorbereiding van het advies. De opdracht werd gegund aan de Universiteit Antwerpen, en werd onder meer uitgevoerd door de heer Danny Van Assche onder het promotorchap van professor Guido Dierckx. Het onderzoek werd begeleid door een externe stuurgroep, die enerzijds was samengesteld uit een aantal academici, met name professor Rudolf Maes van de KU Leuven, die ook lid is van de Hoge Raad, professor Herwig Reynaert van de Universiteit Gent en de heer Johan Ackaert van het Limburgs Universitair Centrum, en anderzijds uit een aantal mensen ‘van het veld’: de heer Sas Van Rouveroij, schepen van Gent en ook lid van de Hoge Raad, de heer Roel Verhaert, stadssecretaris van Antwerpen, mevrouw Pascal Van Geem van de bedrijfseenheid Districts- en Loketwerking van de stad Antwerpen en ten slotte de heer Mark Suykens, directeur van de VVSG en ook lid van de Hoge Raad.

De opdracht van de Universiteit Antwerpen behelsde een reflectie over het nut van binnengemeentelijke bestuursstructuren in de stedelijke context, de beschrijving van de ontstaansgeschiedenis van de wijk- of districtsorganisatie in de stad Antwerpen en een empirische analyse van de districtswerking aldaar. Het onderzoek is eerder politicologisch in die zin dat vooral naar de mening gepeild werd van de politieke actoren en de ambtenaren en niet zozeer van de burgers.

Dat bewijst meteen dat deze studie nog maar een eerste stap is. Extra studiewerk zal nodig zijn om zicht

te krijgen op de toekomst van de binnengemeentelijke werking. Hoe gaan burgers om met de districten? Hoe evalueren belangengroepen de districten? Welke bepalingen over binnengemeentelijke decentralisatie dient het nieuwe gemeentedecreet te bevatten?

Het advies valt uiteen in drie grote delen. Vooreerst ziet de Hoge Raad het kader ruimer dan een pure evaluatie van de districten. Vervolgens wordt de districtswerking in Antwerpen geëvalueerd. Ten slotte formuleert de Hoge Raad enkele beleidsaanbevelingen, bedoeld voor de Vlaamse en de lokale overheid. Zowel de grote als de kleine gemeenten kunnen een aantal conclusies trekken uit dit rapport. Als gevolg van de fusies bestaan ook kleine gemeenten uit verschillende delen. Ook daar vraagt men zich af welke gevolgen dat heeft voor de samenstelling van allerhande organen of voor de spreiding van investeringen.

De Hoge Raad benadrukt dat decentralisatie niet het enige model is. Al sedert de jaren zestig leeft de vraag naar meer participatie op gemeentelijk of op binnengemeentelijk niveau. Men vraagt een efficiënte werking van de lokale besturen, legitimatie ten aanzien van de burger en betrokkenheid van de burger. Dat heeft ertoe geleid dat men zich begon af te vragen of het niet aangewezen is te werken op een niveau dichterbij de burger. De Hoge Raad benadrukt dat er verschillende mogelijkheden zijn. Naast structurele ingrepen zoals binnengemeentelijke decentralisatie die onderdelen van het bestuur autonomie verleent, behoren ook burgerparticipatie of overlegdemocratie tot de mogelijkheden. Enquêtes, referenda, burgerbevraging, adviesraden, enzovoort zijn voorbeelden van participatiemogelijkheden die de burger bij het bestuur betrekken. Het advies van de Hoge Raad weegt de voor- en nadelen van de verschillende mogelijkheden af.

De Hoge Raad onderstreept meermaals het belang van de lokale autonomie. Steden en gemeenten moeten zelf kunnen inschatten of er behoefte is aan binnengemeentelijke structuren of aan nieuwe werkwijzen. We benadrukken tegelijk dat de steden en gemeenten er ook verantwoordelijk voor zijn. Tegenover de gemeentelijke autonomie, staat de gemeentelijke verantwoordelijkheid.

Nauw daarbij aansluitend is het groeiende belang van de partnerdemocratie. Het gaat om de vraag hoe we de burger kunnen betrekken bij het lokale bestuur. We

benadrukken evenwel dat er geen mirakeloplossingen bestaan. Verschillende instrumenten brengen het beleid weliswaar iets dichterbij de burger en lossen een aantal legitimeitsproblemen op. Maar niet alle. Bovendien bereiken ze meestal maar een deel van de bevolking. Binnengemeentelijke decentralisatie of andere vormen van overleg- of partnerdemocratie moeten in een ruimer kader van modern overheidsbestuur beschouwd worden.

Voor de evaluatie van de districten in Antwerpen verwijs ik in de eerste plaats naar het rapport van de Universiteit Antwerpen. Het advies van de Hoge Raad neemt heel wat bevindingen over, maar voegt er een en ander aan toe. De Hoge Raad waarschuwt voor te vroege conclusies. De districten bestaan nog maar drie jaar en bevinden zich nog in een leerfase. De mening van politici, ambtenaren en burgers is belangrijk, maar drie jaar is te kort om eindconclusies te trekken.

Het is weliswaar een eerste voorwaardelijke evaluatie, maar toch vindt de Hoge Raad zich grotendeels terug in het rapport van de Universiteit Antwerpen. De Hoge Raad beperkt zich tot enkele extra accenten. Ten eerste stellen wij vast dat de hoge verwachtingen niet altijd worden ingelost. Zowel de politici als de ambtenaren blijven met een aantal frustraties kampen. De belangrijkste frustratie is de onduidelijkheid over de werking. Bovendien is de werking nog relatief onbekend bij de burgers. Dat is een belangrijke vaststelling gezien de doelstelling: het beleid dichterbij de burgers brengen.

De Hoge Raad wijst voorts op het bestaan van een tweede onderzoeksrapport: de evaluatie van het stedelijk wijkoverleg in Antwerpen door de Hogeschool Gent en de Katholieke Hogeschool Mechelen. Wij zijn vooral geïnteresseerd in de vraag hoe het stedelijk wijkoverleg zich tot de districtswerking verhoudt. Belangrijk is dat een link gelegd moet worden tussen de verschillende vormen van binnengemeentelijke decentralisatie. Coördinatie en dwarsverbanden zijn belangrijk.

We benadrukken dat ook de OCMW's belangrijke partners zijn, die nu nog centraal bestuurd worden vanuit het stadsbestuur.

De Hoge Raad staat tevens stil bij de vraag naar de rechtspersoonlijkheid. Culturele centra kunnen rechtspersoonlijkheid krijgen. Districtsraden niet.

Niettemin erkent de Hoge Raad, net als het onderzoeksteam, dat drie jaar districtswerking zeker niet heeft geleid tot de doemscenario's die sommigen voorspelden. Het bestuur wordt niet lamgelegd door voortdurende bevoegdheidsconflicten. Er heersen geen stellingenoorlogen tussen de bestuursniveaus, al is daarmee niet gezegd dat er geen problemen zijn. Het lokale beleid is responsiever en in die zin effectiever geworden. De aanspreekbaarheid van politici, met aantoonbare lokale terreinkennis, is duidelijk verhoogd.

Vast staat dat het hele systeem na drie jaar werking nog volop in een leerproces verwickeld is. Ook het stadsbestuur lijkt zich daarvan bewust en steekt veel energie in evaluatie en bijsturing van het Antwerpse bestuursmodel. Het gaat om meer dan alleen structureren, het gaat ook om de ontwikkeling van een nieuwe politieke en ambtelijke cultuur. Voor alle duidelijkheid: de Hoge Raad is zeker geen voorstander om verdere stappen in de richting van defusie te zetten.

Concluderend moet worden gezegd dat de Hoge Raad en het onderzoeksteam geenszins het signaal willen geven aan andere steden dat binnengemeentelijke decentralisatie dé beste manier is om de schaalproblematiek aan te pakken. Er zou op andere plaatsen bijvoorbeeld ook kunnen gedacht worden aan iets minder doorgedreven vormen van administratieve deconcentratie in samenhang met een interactieve wijkgerichte werking.

In het derde deel van het advies formuleert de Hoge Raad zijn beleidsaanbevelingen. Die worden opgedeeld in twee hoofdstukken. In het eerste hoofdstuk doet de Hoge Raad een aantal voorstellen aan de Vlaamse overheid. In het tweede hoofdstuk worden beleidsaanbevelingen aan de lokale besturen geformuleerd. De beleidsaanbevelingen aan de Vlaamse overheid omvatten zowel specifieke en technische aanbevelingen voor het nieuwe Vlaamse gemeentedecreet als enkele meer algemene aanbevelingen.

Wat de totstandkoming van het Vlaamse gemeentedecreet betreft, formuleert de Universiteit Antwerpen in zijn onderzoeksrapport een aantal suggesties voor verbeteringen aan de bepalingen betreffende de binnengemeentelijke territoriale organen. De heer Van Assche zette ze hiervoor reeds uiteen. Ze werden ook opgenomen in het advies van de Hoge Raad.

De Hoge Raad wenst bovendien te benadrukken dat moet worden nagedacht over een eventuele vermindering van het aantal schepenen in het bestuur van steden die voor het systeem van de districten kiezen. Op die manier zullen de schepenen meer geneigd zijn om zich enkel te concentreren op de stadsproblemen en de andere aan de binnengemeentelijke organen over te laten. We denken daarbij niet aan een vermindering van het aantal gemeenteraadsleden.

De Hoge Raad wijst er ten slotte op dat er met betrekking tot de binnengemeentelijke organen zeker nog verder bestuurskundig en juridisch studiewerk vereist is om de geldende federale wetgeving om te zetten in een passende Vlaamse regelgeving die rekening houdt met de opgedane ervaringen.

In de algemene aanbevelingen aan de Vlaamse overheid houdt de Hoge Raad vooral een pleidooi om zoveel mogelijk ruimte te geven aan de lokale autonomie en bijgevolg alle mogelijke barrières voor het installeren van gelijk welk binnengemeentelijk bestuursarrangement weg te ruimen. Het systeem is open en vrijwillig, maar tegenover lokale autonomie staat de verantwoordelijkheid van lokale besturen om over decentralisering na te denken. Aan de Vlaamse overheid is het om informerend en begeleidend op te treden ten aanzien van de lokale besturen die belang stellen in binnengemeentelijke decentralisatie of in bepaalde vormen van overleg- of partnerdemocratie.

In het tweede hoofdstuk richt de Hoge Raad zich naar de lokale besturen zelf. Het eerste deel van de aanbevelingen aan de lokale besturen is gebaseerd op de lessen die kunnen worden getrokken uit drie jaar districtswerking en stedelijk wijkoverleg in Antwerpen. Ze richten zich dus specifiek op de steden die in aanmerking kunnen komen om eveneens een districtswerking op te zetten. Danny Van Assche wees in zijn uiteenzetting reeds op een aantal aandachtspunten die kunnen gemaakt worden op basis van zijn onderzoek. Ze zijn eveneens opgenomen in het advies van de Hoge Raad.

Maar ook het onderzoek naar het stedelijk wijkoverleg in Antwerpen door de Hogeschool Gent en de Katholieke Hogeschool Mechelen heeft een aantal interessante resultaten opgeleverd die nuttig kunnen zijn voor steden – en andere gemeenten die sinds de fusies met verschillende kernen zitten – die een districtswerking wensen te installeren. Zo werd in

het onderzoek geconcludeerd dat indien men naast een districtswerking ook een wijkwerking wenst te installeren, dat dan de districten moeten verantwoordelijk zijn voor het proces van de interactieve wijkwerking. Ook alle beleidsplannen, aanbevelingen of wijkprogramma's die voortspruiten uit de interactieve wijkwerking moeten onder de verantwoordelijkheid en het politiek leiderschap van de districten komen, meer dan van de stad. Dat is de kern en een onvermijdelijk gevolg van de keuze voor politieke decentralisatie. Ten slotte is het belangrijk dat stad en districten via de wijkwerking als een eenheid optreden en zich niet apart trachten te profileren.

Daarnaast worden ook enkele algemene aanbevelingen gedaan aan alle lokale besturen. Volgens de Hoge Raad moet elke gemeente en zeker elke stad met enige omvang zich de vraag stellen of hun schaal niet van die aard is dat een aantal voordelen van burger nabijheid en lokaal besturen worden tenietgedaan. Lokale besturen mogen daartoe volgens de Hoge Raad zeker niet worden gedwongen, maar moeten wel beseffen dat bij hen een belangrijk deel van de verantwoordelijkheid ligt voor een goede relatie met de burger. Nog te veel zien lokale politici het betrekken van burgers bij beleidsprocessen als een bedreiging voor hun politieke macht. Dat is volgens de Hoge Raad onterecht. In de huidige maatschappelijke context waarin de legitimiteit van de representatieve democratie tanend is, moet de opkomst van een echte partnerdemocratie worden gezien als een nieuwe methode.

De Hoge Raad geeft ook nog enkele tips aan de lokale besturen die mogelijk cruciaal zijn voor een succesvolle inschakeling van territoriale en burgergerichte bestuursinstrumenten. Ten eerste is het belangrijk dat zoveel mogelijk actoren in het lokale veld worden betrokken bij de installatie en werking van dergelijke arrangementen. De Hoge Raad wijst daarbij vooral op de sleutelpositie die het OCMW-bestuur inneemt voor veel belangrijke beleidsmateries. Ten tweede moeten die instrumenten meer zijn dan een tijdelijk parallel systeem. Ze moeten zich vervlechten met de bestaande instellingen en hun mogelijkheden.

Ten slotte is het belangrijk dat wordt geïnvesteerd in een sociale humuslaag. Burgers gaan namelijk niet zomaar participeren aan initiatieven die van bovenaf georganiseerd worden. Enkel responsieve besturen, die automatisch inpikken op een aantal signalen uit buurten of wijken en dus veeleer van 'onderuit' en

derhalve vanuit concrete problemen werken, creëren de nodige 'sociale humuslaag' om tot een echte partnerdemocratie te komen.

3. Bespreking

De heer Sven Gatz: Het zou inderdaad nuttig zijn om na het politicologisch onderzoek, ook na te gaan in welke mate de burger tevreden is met zijn instellingen. Blijkbaar wilde een groot deel van de gesprekspartners nog meer bevoegdheden, macht, ademruimte en middelen toekennen aan de districten. Is dat een nostalgische of een toekomstgerichte bedenking volgens u? Is de discussie over het oprichten van een stadsgewest voldoende concreet?

Ikzelf ben een voorstander van de districtswerking. Ik heb trouwens in de Brusselse Hoofdstedelijke Raad verschillende keren gepleit om het Antwerpse model te gebruiken om de verhoudingen tussen het gewest en het lokale niveau te verfijnen. Het Brusselse systeem met een absolute lokale autonomie is voorbijgestreefd. De gemeenten kunnen wel voortbestaan, aangezien de inwoner er zich nog mee identificeert, maar dan best wel met toegewezen bevoegdheden.

Mevrouw Mieke Vogels: Ik heb de Antwerpse decentralisatie van nabij meegemaakt. Ik was het uitzonderlijk voor een groot deel eens met de opmerkingen van de heer Ward Beysen over de decentralisatie. Ik ben blij met de evaluatie en ik ben helemaal tevreden. Mijn opvattingen worden immers bevestigd.

Decentralisatie op basis van de oude gemeentegrenzen had inderdaad meer te maken met nostalgie dan met beter bestuurlijk beleid. In de grote districten staat de overheid in het district Antwerpen helemaal niet dicht bij de burger. Ik ben erg benieuwd naar de resultaten van de burgerenquête. Ik denk dat de nostalgie allicht veeleer bij de iets oudere burgers bestaat. Zijn de decentralisaties in het buitenland ook georganiseerd op basis van de oude gemeentegrenzen?

Het Antwerpse stedelijke ambtenarenapparaat met zijn 10.000 werknemers is log. Bij de fusie van 1983 waren er negen diensten voor stadsreiniging, openbare werken en groenvoorziening. In de periode 1995-1999 werd de laatste hand gelegd aan een herstructurering van die administratie tot in sectoren noord,

midden en zuid. Dat was een enorme evolutie, die het voordeel van de schaalgrootte had maar niet te log was om de wijken op een goede manier te bedienen. Dat was amper geïmplementeerd toen men het districtssysteem invoerde. Het zijn precies genoemde bevoegdheden die belangrijk zijn voor de burger en dus voor de districten. Het district moet zich wenden tot diensten die op een andere manier gestructureerd zijn. Een nieuwe opsplitsing is echter niet wenselijk.

Het is inderdaad onmogelijk om met dezelfde middelen een gelijkaardige reorganisatie te doen. Democratie kost geld. Dat is trouwens een van de grote problemen in de districten: gebrek aan middelen en ondersteuning. Ook het centrale bestuur heeft echter geen middelen om extra ambtenaren aan te werven.

De districtsschaal is niet geschikt voor actief burgerschap en partnerdemocratie. Het stedelijk wijkoverleg staat daarenboven haaks op de structuren van de districten en het centrale bestuur. Die structuren zijn moeilijk te verenigen, zeker als men ook het OCMW in ogenschouw neemt. Het OCMW heeft de grote dienstverlening opgesplitst in noord, centraal en zuid. Nu evolueert men echter naar veel kleinschaliger woonzorgzones, die gelukkig samenvallen met de wijken die de stad omschreven heeft, maar waarin ook die districten geen rol spelen. Al bij al vraag ik me af hoe zo de transparantie kan vergroot worden en hoe de burger dichterbij de politieke wereld kan gebracht worden. Ik wil de evolutie echter niet terugdraaien, want binnen mijn partij sta ik alleen met dat standpunt.

De heer André Denys: Ik ben het eens met de opmerkingen van mevrouw Vogels. Mevrouw Steen pleit voor een toepassing van het Antwerpse model in andere steden en zelfs in grote gemeenten. De fusie was vooral gevoelsmatig moeilijk, maar op het vlak van beter bestuurlijk beleid wel een grote vooruitgang. Leidt een binnengemeentelijke opdeling niet tot het verminderen van het identiteitsgevoel? De nieuwe generatie vereenzelvigd zich immers al meer met de fusiegemeente. Een nieuwe opdeling brengt de herkenbaarheid en het gemeenschapsgevoel in het gedrang. Het brengt geen beter bestuurlijk beleid, noch meer doorzichtigheid. Wat voor Antwerpen geldt, geldt daarom niet voor andere steden.

Mevrouw Cathy Berx: Het is goed dat er een evaluatie is maar een verdere verdieping is nodig. De nota

is kritisch en constructief. Het komt er nu vooral op aan de voorwaarden van de districtswerking te optimaliseren: bijvoorbeeld door het wijkoverleg en het ambtelijk apparaat beter in te bedden in de nieuwe structuur. Het is niet nodig de administratie opnieuw op te delen. Het belangrijkste is dat particulieren merken dat er rekening gehouden wordt met hun verzuchtingen. Het is precies de verdienste van de decentralisatie dat problemen sneller ter tafel komen op het juiste niveau. Ik denk niet dat het leidt tot identiteitsverlies.

Het is niet de bedoeling om het OCMW op te delen. In de adviezen wordt er enkel verwezen naar de centralistische rol, maar er zijn geen aanbevelingen voor eventuele aanpassingen. Het OCMW evolueert naar een wijkgerichte werking; heel wat diensten zijn gedeconcentreerd en ingebed in de verschillende wijken. Men zoekt nu naar een meer buurtgerichte werking en meer contacten met de districten, seniorenraden en andere. Misschien moet men die evolutie ook in ogenschouw nemen en niet enkel de rechtsregels. Kunnen de sprekers verduidelijken hoe het OCMW kan inspelen op de districtsvorming? Ik hoop dat de districtswerking, na de aanpassing van de werkingsvoorwaarden, alle kansen krijgt om een responsieve partnerdemocratie tot stand te brengen.

De heer Rob Verreycken: Ik heb met veel belangstelling geluisterd naar de uiteenzetting van beide sprekers. Ik ben immers een oudgediende van de districtsraden, weliswaar uit de periode toen ze nog niet rechtstreeks verkozen waren.

Met veel genoegen heb ik de positieve toon geconstateerd in de beide uiteenzettingen, met name wanneer het gaat over de evaluatie van het experiment van de invoering van de districtsraden. Ook mijn gevoel was in de eerste plaats positief, al kan er een aantal bedenkingen worden gemaakt over middelen en bevoegdheden en al waren er een aantal kinderziekten. Men moet zich goed realiseren dat in een district als Borgerhout 40.000 inwoners politiek vertegenwoordigd werden door 3 gemeenteraadsleden en 1 schepen. Zo wordt de afstand tussen de burger en de politiek natuurlijk gigantisch. Dit experiment is dus zeker een stap vooruit geweest.

Ik ben blij dat men in het advies van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur is stilgestaan bij het probleem van het stedelijk wijkoverleg. We werden vaak

geconfronteerd met dit parallelle beslissingscircuit waardoor de districtsraad in diverse dossiers het gevoel had buitenspel te worden gezet. Het circuit van buurtwerkers, straatwerkers en dergelijke meer, mobiliseerde zijn professionele achterban voor bijeenkomsten van het stedelijk wijkoverleg. Bij vergaderingen met een dertigtal deelnemers waren er vaak 25 van het georganiseerde wijkverenigingsleven en waren er amper 5 buurtbewoners. Ik ben blij dat wordt benadrukt dat de districten eigenlijk verantwoordelijk zouden moeten zijn voor de wijkwerking. Als er lessen worden getrokken uit deze evaluatie, dan moet dit zeker een van de hoofdzaken zijn.

Er wordt gepleit voor een situatie waarbij ook het OCMW meer rekening zou moeten houden met het bestaan van districten. Ik kan het daarmee eens zijn, maar ik zou graag willen weten hoe dat concreet in zijn werk kan gaan. Moet dit een soort bijkantoor zijn van het OCMW?

De heer Jan Penris: De heer Denys stelt dat de fusie volgens hem geslaagd is, maar andere collega's trekken dat in twijfel. Het was uitgerekend onze ex-collega Herman De Loor die deze studie heeft laten uitvoeren omdat hij heel sceptisch stond tegenover de fusieoperatie, zeker in landelijke gemeenten. Over het algemeen mag men de fusieoperatie in het Antwerpse min of meer geslaagd noemen. Een inwoner van Borgerhout, Deurne of Berchem voelt zich zeker voldoende Antwerpenaar om tot het grote stadsgewest te behoren. Misschien heeft dat wel iets te maken met de Antwerpse uitstraling.

De heer André Denys: Ik had altijd de indruk dat de heer De Loor van oordeel was dat er nog te veel kleinschalige gemeenten overbleven. Hij was niet gekant tegen de fusie op zich, hij was van oordeel dat de fusie niet ver genoeg was gegaan voor een aantal landelijke gemeenten.

De heer Jan Penris: De heer Herman De Loor had hoe dan ook problemen met de fusieoperatie zoals die uitgevoerd is op het einde van de jaren '70 voor de kleinere gemeenten en in 1983 voor de stad Antwerpen.

De heer Van Assche heeft erop gewezen dat er bij sommige deelgemeenten een defusiegevoel leeft. Daarbij heeft hij het district Ekeren uitdrukkelijk genoemd. Heeft hij aanwijzingen dat die vraag ook in andere districten leeft, bijvoorbeeld in Berendrecht,

Zandvliet en Lillo waar sommige partijen uitdrukkelijk een defusie bepleiten, of in Merksem, niet toevallig allemaal gemeenten die ver buiten de stadsgordel van 1860 liggen. Uiteraard beperkt de studie zich voorlopig tot de politieke actoren, maar is er ook al een voorafspiegeling van wat er leeft bij de burger?

De heer Van Assche heeft op een bepaald ogenblik gezegd dat het district Antwerpen volgens hem te groot is, zowel naar de vertegenwoordiging per inwoner als naar oppervlakte. Hij pleit voor een verdere decentralisatie van het district, daar waar de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur voorlopig de boot afhoudt. Hoe moet die decentralisatie worden doorgevoerd? Kunnen we gaan naar een postcodedecentralisatie, met de oude kern met postnummer 2000 binnen de oude leien, de buurt 2018 met de Diamantwijk en het zogenaamde klein Antwerpen met onder meer Zurenborg, de buurt 2020, namelijk het Kiel, de buurt 2060, namelijk de Seefhoek en de buurt 2050, meer bepaald Linkeroever. Is het zo eenvoudig of is er bijkomend onderzoek nodig?

Een vaststelling van beide sprekers was dat het voor de burgers soms moeilijk is om te weten welke overheid waarvoor bevoegd is. Die opmerking geldt niet alleen voor de burgers, maar ook voor de politici. Wanneer het gaat om wegwerkzaamheden, dan weet ik vaak niet tot wie ik mij moet richten: tot het gewest, tot de gemeente of tot het district. Tot mijn verbazing behoorden de werken op de Bredabaan bijvoorbeeld tot de bevoegdheid van het district.

Mevrouw Steen heeft op een bepaald ogenblik gepleit voor het toekennen van rechtspersoonlijkheid aan de districtsinstellingen. Waarvoor zou dat nuttig zijn?

De heer Danny Van Assche: In de opmerkingen van de heer Gatz, mevrouw Vogels en mevrouw Berx komt naar voor dat de burger in dit alles de grote afwezige is. Hopelijk is dat tegen volgend jaar anders. Als ik hier vandaag niet aanwezig was, dan was ik begonnen aan de analyse van de resultaten van onze burgerbevraging. De bevraging is gebeurd in drie districten, namelijk Ekeren, Berchem en Deurne. Dat heeft te maken met de beperktheid van de financiële middelen van het onderzoek. We hebben daar ook een bevraging gedaan van het maatschappelijk middenveld. We hebben hen gevraagd welke evolutie ze zien over die drie jaar. Als blijkt dat de districten

inderdaad erg weinig bekend zijn, dan zal het onderzoek snel gedaan zijn.

De heer Gatz vroeg of de vraag van de politici naar meer bevoegdheden te maken heeft met nostalgie of integendeel toekomstgericht is. Ik denk niet dat er nostalgie in het spel is. Het is vooral een vraag van politici. Een politicus wil zaken realiseren, stoot op de grenzen van zijn eigen kunnen en wil daarom zijn impact vergroten. De uiteindelijke bedoeling van de decentralisatie zou moeten zijn het terugbrengen van een soort van lokale politiek in de Antwerpse situatie. De typische eigenschappen van lokale politiek waren eigenlijk verdwenen in Antwerpen. Het Antwerpse stadsbestuur heeft een orgaan willen creëren dat met het lokale moest bezig zijn. Natuurlijk kan men zich afvragen wat dat eigenlijk is, het lokale.

De heer André Denys: Wat omschrijft u als lokale politiek?

De heer Danny Van Assche: Dat is academisch een zeer interessante vraag, waar ik goed probeer over na te denken. Lokale politiek is net die politiek waar nabijheid en betrokkenheid op de burger het meest belangrijk is.

De heer André Denys: In Gent heeft men bijvoorbeeld een mobiliteitsplan ingevoerd met hoorzittingen in alle wijken. Dat is toch ook lokale politiek?

De heer Danny Van Assche: Dat is zeker lokale politiek. In het begin van de uiteenzetting heb ik een aantal punten opgesomd die in een lokaal debat altijd aan bod komen: de schaal, het geven van autonomie aan de lokale bevolking, en ten slotte lokale democratie, betrokkenheid, responsiviteit, en lokale kennis van mandatarissen. Hoorzittingen kan men altijd houden. Dat gebeurde vroeger ook in Antwerpen en het gebeurt nog altijd. De evaluatie van het stedelijk wijkoverleg in een onderzoek van de Hogeschool Gent en de Katholieke Hogeschool Mechelen onder leiding van professor Filip De Rynck wijst uit dat de centrale betrokkenen die aanwezig zijn in de hoorzittingen een vrij ambtelijke en administratieve kijk hebben op de lokale situatie en niet allemaal vertrouwd zijn met de lokale situatie.

Een van de kenmerken van lokale politiek is precies de lokale kennis. Een politicus in het rapport verwijst daarnaar. Als een inwoner van de gemeente Zwijndrecht naar zijn burgemeester stapt met een probleem in een bepaalde straat, dan weet de burge-

meester over welke straat het gaat en kan hij zich het probleem voorstellen. In Antwerpen was dat niet meer het geval. Er werden beslissingen genomen in de gemeenteraad, vaak in B-punten, waaraan in gewone gemeenteraden in Vlaanderen een halve zitting zou worden gespendeerd. Eigenlijk weet men niet meer over welke straat het gaat. Zoals de heer Verreycken al gezegd heeft, werden de huidige districten vroeger vertegenwoordigd door een handjevol mandatarissen, waardoor de lokale kennis in de centrale raad, de responsiviteit, het kunnen inspelen op wat mensen echt belangrijk vinden, in Antwerpen eigenlijk verdwenen was. Dat was ook de aanzet tot dit rapport.

Hoe kan men dit probleem oplossen? Men kan het doen met structurele processen van representatieve democratie, namelijk met binnengemeentelijke decentralisatie, maar men kan het ook doen met processen van participatiedemocratie en overlegdemocratie, het empowerment van de burger.

Wat moeten de bevoegdheden zijn van een dergelijk lokaal orgaan? Dat moeten de bevoegdheden zijn die bij uitstek lokaal zijn, zoals de spreekwoordelijke straatsteen, het straatgroen en de lokale verenigingen die hun ding niet kwijtraken aan de verre stad, en die in de districtsraden een aanspreekpunt kunnen vinden. Dat bedoel ik met het herstel van het lokale. Binnen een systeem van binnengemeentelijke decentralisatie moet men zich beperken tot het lokale. Zaken waar schaalvoordelen mogelijk zijn of waar strategische beslissingen moeten worden genomen, kunnen niet naar het lagere niveau worden overgeheveld omdat men dan in een defusie terechtkomt in plaats van in een decentralisatie.

Het idee van een stadsgewest is nooit concreet geweest. Het leeft niet echt maar het komt wel altijd terug. Ik noem dat het monster van Loch Ness. De heer Christian Leysen heeft met een boekje over de stad het idee weer naar boven gehaald. Tien jaar geleden heeft professor De Brabandere van de Universiteit Antwerpen wel wat onderzoek verricht over hoever dat gewest economisch zou reiken en hoe de banden zijn tussen de omliggende gemeenten en Antwerpen. Het bestuursakkoord van de stad Antwerpen 1994-2000 bepaalde dat ook zou worden nagegaan of een bovenlokale bundeling van krachten mogelijk zou zijn.

De heer Gatz merkte op dat in Brussel de mensen echt wel gehecht zijn aan de gemeenten. De lokale

identiteit van een burger heeft een zeker belang. De Franse school gelooft zeer sterk in de noodzaak van een gemeenschapsgevoel bij de administratie of de overheid. Dat speelt wel degelijk mee, maar we moeten het belang ervan niet overdrijven. Veel belangrijker is het lokale te bewaren: er moet zo iets zijn als een lokale politicus die het niet minderwaardig vindt om zich met lokale problemen bezig te houden. Overigens vraag ik de burger en het middenveld ook of ze zich meer Antwerpenaar dan wel meer 'districtenaar' voelen. Ze voelen zich vaak op zijn minst evenveel en vaak zelfs meer 'districtenaar' dan Antwerpenaar.

Mevrouw Vogels vroeg of men geen verkeerde beslissingen heeft genomen over de omvang en de invulling van de districten. Zij weet beter dan ik dat er op dat moment geen keuze was: Antwerpen had slechts negen maanden de tijd om de decentralisatie door te voeren en als men wou afwijken van de grenzen van de prefusiegemeenten, moest aan alle districten een advies gevraagd worden. Dat debat heeft men dus niet gevoerd. Nu, achteraf, rijst de vraag in welke mate een district als het district Antwerpen ervoor kan zorgen dat het lokale weer effectief in ere wordt hersteld. Dat district kampt met een heel aantal gelijkaardige problemen als de vroegere stad Antwerpen. Opvallend is trouwens dat de Antwerpse districtspolitici vaak een even grote tegenstander van decentralisatie zijn als de vroegere stedelijke politici, met dezelfde argumenten. Vroeger dacht ik dat ook het district Deurne te groot was om het lokale te kunnen uitvoeren, maar daarover moet ik mijn mening herzien na gesprekken met de politici en het middenveld.

Het buitenland heeft alle mogelijke voorbeelden van districtswerking. Italië is een van de pionierlanden. In Bologna bleek de werking in wijken zo succesvol dat de Italiaanse wetgever uiteindelijk alle gemeenten boven de 100.000 inwoners verplicht heeft om een 'decentramento' in te voeren. Alle gemeenten onder de 100.000 inwoners mogen het invoeren, alle gemeenten boven de 250.000 moeten het op een bepaalde manier doen. In Rotterdam en Amsterdam heeft men teruggegrepen naar de oude deelgemeenten.

Het ambtenarenapparaat kampt niet alleen met een tekort aan personeel. Districtspolitici hebben de indruk dat een vraag van een stadsschepen sneller wordt uitgevoerd dan een van een district. Maar ook schepenen klagen over het gebrek aan impact op de

administratie. Een en ander heeft dus ook te maken met politieke cultuur en een gebrek aan politieke controle op de administratie, die een zekere autonomie verworven had die ze nu nu moet teruggeven.

Het stedelijke wijkoverleg en de districten hoeven niet noodzakelijk haaks op elkaar te staan. Uit een studie van de Katholieke Hogeschool Mechelen en de Hogeschool Gent bleek eerder dat beide niet op elkaar afgestemd waren. Er werden twee soorten reacties vastgesteld. In bepaalde districten werd het stedelijk wijkoverleg als een soort indringer vanuit de stad beschouwd, met een antagonistische houding tussen beide als gevolg.

Andere districten hadden vrij snel door dat het stedelijk wijkoverleg eigenlijk een extra pleitbezorger voor de belangen van het district kon zijn, met samenwerking tot gevolg. Intussen heeft de stad Antwerpen trouwens beslist dat het stedelijk wijkoverleg wel een centrale back office behoudt maar de aansturing en de organisatie door de districten gebeuren. Maar daardoor dreigt het stadhuis misschien wat uit het oog te verliezen dat de communicatie over de bevoegdheden die centraal zijn gebleven, ook nog de burger moet kunnen bereiken.

Kan het bevestigen van de oude identiteit het verwerpen van een nieuwe niet verhinderen? Daar hebben we ook vragen over gesteld. De grootste groep mensen voelt zich evenzeer, bijvoorbeeld, Berchemnaar als Antwerpenaar. Beide identiteiten zouden best naast elkaar kunnen staan. Vaak heeft het niet zozeer te maken met identiteit dan wel met het lokale sociale kader waarin men zich beweegt. Als het enige niveau waartoe men zich kan richten om voor dat lokale kader ondersteuning te krijgen, zeer moeilijk bereikbaar is, gaat er een kloof ontstaan. De decentralisatie creëert een goed tussenniveau.

Het OCWM, toch wel een belangrijke overheid in de stad Antwerpen, heeft geen enkel contact met het districts niveau, terwijl dat laatste bijvoorbeeld een seniorenbeleid voert. Een nog duidelijker voorbeeld dan het OCMW, is het (stedelijk) onderwijs. Scholen hebben vrijwel geen contact met het district, ook al is het district bevoegd voor verkeer, jeugd en sport. Dergelijke kruisbestuivingen moeten groeien, maar dat kan alleen als er onderling vertrouwen is.

Ik moet de opmerking van de heer Verreycken over de positieve toon van het rapport nuanceren. Nadat ik het rapport had toegelicht voor de Hoge Raad had

men het over de negatieve toon ervan. Ik heb toen misschien te veel de nadruk gelegd op het negatieve en nu te veel op het positieve. De betrokkenen zijn over heel wat zaken ontevreden, al moet ik daaraan toevoegen dat ze de zaken vaak negatiever voorstellen dan ze zijn. Ten slotte bestaan de districten nog maar drie jaar. Na jarenlange centralisatie moet de centrale administratie nu plots rekening beginnen te houden met de zogenaamde lokale kabouters. Dat vergt uiteraard tijd. Er is heel wat kritiek, maar toch werkt alles vrij goed.

De heer André Denys: Districtspolitici als lokale kabouters omschrijven wijst toch op een probleem. Politieke verantwoordelijken moeten immers autoriteit uitstralen.

De heer Danny Van Assche: Het grootste probleem op dit ogenblik is inderdaad de verhouding tussen districten en districtspolitici enerzijds en de administratie anderzijds. De verhouding is wel aan het verbeteren: het denigrerende toontje verdwijnt. Bepaalde ambtenaren werken al liever samen met de districtspolitici: met hen is het makkelijker om afspraken te maken over concrete zaken.

Vroeger had men in de administratie één overste: het schepencollege. Nu zijn het er tien want de districten staan op hetzelfde niveau. De administratie werd daar evenmin op voorbereid. Districtspolitici kregen een opleiding. De stadsadministratie had die ook moeten krijgen. De nieuwe strategische manager hield in zijn langetermijnvisie zelfs geen rekening met de districten. Ze waren hem onbekend. De frustratie onder de districtspolitici is dat hun beslissingen niet worden uitgevoerd.

In mijn onderzoek naar het middenveld, heb ik me gericht op de districten Ekeren, Berchem en Deurne. Defusie leeft vooral in Ekeren. Een overgrote meerderheid van de burgers wil opnieuw een onafhankelijke gemeente. In Deurne en Berchem is daar geen meerderheid voor. Ik heb de zaken niet zo grondig onderzocht om te kunnen antwoorden op meer gedetailleerde vragen daarover. Sommigen denken dat die reflex wel vanzelf zal verdwijnen, maar uiteindelijk ligt de fusie al twintig jaar achter ons. De herinnering aan vroeger leeft nog. Laat de fusie een lacune na? Om dat te weten, zou ik dit grondiger moeten onderzoeken.

Mevrouw Mieke Vogels: De fusie krijgt vaak ook ten onrechte de schuld voor zaken die nu verkeerd lopen. Ik hoor vaak dat de straten in Berchem voor de

fusie properder waren. Dat kan best, maar dat is het gevolg van de evolutie: in alle steden is er meer vuilnis dan vroeger. Berchem maakte zijn straten niet beter schoon dan Antwerpen.

De heer Danny Van Assche: Ik ben het daar volledig mee eens. Bovendien heb ik niet de indruk dat iedereen terug wil naar de dorpspolitiek van weleer. Vooral in Berchem was de politieke situatie nogal complex. Het belang zit vooral in het sociale kader waarin het individu zich plaatst, veel meer dan in de nostalgische band. Onder politici is er wel een nostalgische band met het verleden. Zij identificeren zich wel met het district.

Antwerpen is te groot. De Grondwet bepaalt dat decentralisatie toegestaan is vanaf 100.000 inwoners. In Italië is decentralisatie verplicht vanaf 100.000 inwoners. Bepaalde Antwerpse districten tellen 140.000 inwoners.

Bij de vraag hoe de wijken ingedeeld zouden moeten worden, speelt het gemeenschapsgevoel een rol. Als de grenzen van het lokale beleid samenvallen met het subjectieve gevoel er deel van uit te maken, verhoogt de legitimiteit van het bestuur. De Franse departementen zijn een puur ambtelijke organisatie waar niemand zich mee identificeert. Hun legitimiteit is bijgevolg bijzonder laag. De districten mogen niet afgebakend worden zoals men indertijd Afrika in landen heeft ingedeeld. In dergelijke administratieve indelingen zullen de mensen zich niet thuis voelen. Hoe dat wel dient te gebeuren, moet nader onderzocht worden. Ik weet niet of er zoiets bestaat als een postcode-identiteit.

Politici hebben zelf niet altijd zicht op de bevoegdheidsverdeling. Al hebben de vereenvoudigingen van 1 januari 2004 voor verbetering gezorgd. Al zijn bevoegdheidsconflicten eigen aan multi-level governance. Er is niet onmiddellijk vraag naar meer bevoegdheden, wel naar homogene bevoegdheidspakketten. Het onderscheid tussen lokaal en bovenlokaal seniorenbeleid is niet altijd even duidelijk. Maar hoe we de grenzen ook trekken, de wazige zone zal blijven bestaan. De centrale bevoegdhedenlijst van de stad Antwerpen helpt om een beter zicht op de bevoegdheden te krijgen.

Mevrouw Trui Steen: De heer Denys interpreteert het advies ten onrechte als een pleidooi om een stap terug te zetten. De Hoge Raad beschouwt het Antwerpse model zeker niet als het ideale model

omdat er nu eenmaal geen ideaal model is. Het kan niet de bedoeling zijn Antwerpen naar voren te schuiven als het te volgen voorbeeld. Daartegenover staat wel dat elke gemeente moet nadenken over de aangewezen schaal. Het probleem is dat er helemaal geen ideale schaal is. Voor alle gemeenten zal de schaal ofwel te groot ofwel te klein zijn.

De verslaggever,

Christian
VEROUGSTAETE

De voorzitter,

Jan
PENRIS
