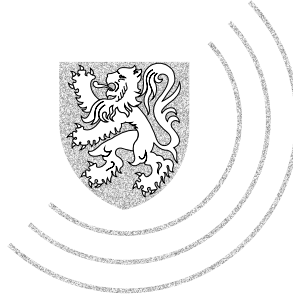


V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 1998-1999

23 maart 1999

VOORSTEL VAN BIJZONDER DECREET

– van de heren Paul Dumez, Tuur Van Wallendael, Herman Lauwers,
Johan Malcorps, Julien Demeulenaere en Marc Van Peel –

houdende oprichting van binnengemeentelijke territoriale organen

VOORSTEL VAN DECREET

– van de heren Paul Dumez, Tuur Van Wallendael, Herman Lauwers,
Johan Malcorps, Julien Demeulenaere en Marc Van Peel –

**houdende wijziging van het decreet van 28 april 1993 houdende regeling,
voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten,
wat het administratief toezicht op de binnengemeentelijke territoriale organen betreft**

REFLECTIENOTA

ingediend door de heer Ward Beysen

Zie :

1294 (1998-1999)

- Nr. 1 : Voorstel van bijzonder decreet
- Nr. 2 : Amendement
- Nr. 3 : Verslag

1295 (1998-1999)

- Nr. 1 : Voorstel van decreet
- Nr. 2 : Amendement
- Nr. 3 : Verslag

Inleiding

Het voorstel van decreet en het voorstel van bijzonder decreet, respectievelijk inzake het administratief toezicht op en de oprichting van binnengemeentelijke territoriale organen, schept voor de grote steden naar de toekomst toe de mogelijkheid om een soort van defusie-operatie uit te voeren.

Ter gelegenheid van de beraadslaging over deze voorstellen van decreet in de commissie is naar mijn oordeel duidelijk geworden dat niet alle facetten en mogelijke gevolgen van een decentralisatie in grootsteden grondig bestudeerd werden.

Het gevaar is niet ondenkbeeldig dat men door een onvolledige voorstelling van de grootstedelijke problematiek en door een al te eenzijdig gerichte be- en veroordeling van de huidige bestuurlijke aanpak, valse verwachtingen creëert bij de bevolking.

Anderzijds gaat men bijvoorbeeld totaal voorbij aan het feit dat we momenteel leven in een periode van globalisatie. De globale impact van nieuwe communicatietechnologieën zal in de toekomst het leven van de burgers dusdanig beïnvloeden en omvormen, dat eenheid van bestuur, meer dan ooit, een absolute voorwaarde zal worden voor een doeltreffende betrokkenheid van de inwoners.

Voorstel van decreet houdende regeling van het administratief toezicht op de binnengemeentelijke territoriale organen

Artikel 22ter veroorzaakt ingrijpende wijzigingen aan de gangbare procedure. Van de besluiten van de districtsraad wordt een lijst met de daarin geregelde aangelegenheden verstuurd aan de provinciegouverneur en aan het college van burgemeester en schepenen. Het is de provinciegouverneur die bij gemotiveerd besluit de uitvoering van het besluit van de districtsraad kan schorsen wanneer dit besluit de wet of het algemeen belang schaadt.

Vervolgens beschikt de districtsraad over twee mogelijkheden :

- a) intrekken van het geschorste besluit ;
- b) gemotiveerd rechtvaardigen van het besluit ; deze gemotiveerde rechtvaardiging moet wederom aan de provinciegouverneur gericht worden en het is enkel de Vlaamse regering die deze rechtvaardiging alsnog kan vernietigen.

Deze decretale bepalingen betreffende het toezicht hebben tot gevolg dat er geen normenhiërarchie meer bestaat in de verhouding tussen de gemeenteraad en de besluiten van de districtsraden. De gemeenteraad verliest dus zijn controlerecht in deze.

Bovendien ontbreekt in dit voorstel van decreet een beschrijving van in te roepen procedures wanneer zich conflictsituaties zouden voordoen tussen de gemeenteraad en één van de districten.

Voorstel van bijzonder decreet houdende oprichting van binnengemeentelijke territoriale organen

- Laten we uitgaan van de essentiële reden waarom de zogenaamde districtsraden, zoals die in Antwerpen bij gemeenteraadszitting van 5 juli 1983 werden opgericht, in het leven werden geroepen : zij zouden het instrument bij uitstek vormen om de ontstane en stilaan verder gegroeide afstand tussen burgers en bestuur, mede ten gevolge van de fusie van de stad op 1 januari 1983, terug te verkleinen. Met de creatie van de 9 adviserende raden had men voor ogen de vroegere gemeenten op termijn te laten uitgroeien tot één efficiënt bestuursapparaat, waarbij toch het aparte, eigen karakter van de vroegere gemeenten gehandhaafd bleef. Er bestond destijds heel wat weerstand tegenover de fusie die intussen evenwel is weggeëbd. De Antwerpenaar heeft na 16 jaar leren leven met de fusie. Er bestaat bij de overgrote meerderheid van de Antwerpse bevolking dan ook geen wezenlijke behoefte om districtsraden rechtstreeks te verkiezen.

Momenteel worden de mandaten van de districtsraden in de verschillende districten proportioneel toegewezen afhankelijk van de stembusuitslag bij de gemeenteraadsverkiezingen. Zodoende vormt de samenstelling van elke districtsraad een afspiegeling van de centrale stedelijke bestuurscoalitie wat de eenheid van bestuur waarborgt. De districtsraden zijn bevoegd adviezen te verstrekken omtrent alle bestuursdaden die een weerslag hebben op hun gebiedsomschrijving.

In het kader van het decentraliseringsproces werd het oorspronkelijke reglement op de districtsraden op 21 februari 1995 door de gemeenteraad aangepast. Sindsdien heeft de districtsraad ook een initiatiefrecht inzake besluitvorming in aangelegenheden van louter plaatselijk,

dat is districtsgebonden belang, én met een directe impact voor de lokale bevolking.

Uit de inmiddels opgedane ervaring duiken hierbij een aantal frappante vaststellingen op :

- 1° er is een bijzonder groot verloop bij het politiek personeel van de districtsraden (sinds het begin van de huidige legislatuur, 1995, werden volgende aantallen districtsraadsleden door hun respectieve partij vervangen : CVP : 13 ; SP : 19 ; VLD : 6 ; Agalev : 15 ; WOW : 7 ; Vlaams Blok : 35 ; ofwel een gemiddelde van 10 ontslagen per district). Naarmate het verloop intenser wordt, daalt de kwaliteit van het geleverde werk overduidelijk ;
 - 2° door het stadsbestuur wordt niet altijd om advies bij de districtsraden gevraagd en omgekeerd wordt niet altijd gevolg gegeven aan de uitgebrachte adviezen, laat staan dat ze steeds ernstig worden genomen, wat op zich te betreuren valt (tussen 1987 en 1997 werden door de 9 districtsraden in totaal 5.200 adviezen geformuleerd, waarvan 1.232 door de gemeenteraad gevraagde adviezen zijn). De huidige bestuursrelatie tussen gemeentebestuur en districtsraden blijft dus grotendeels op los zand gebouwd en het valt te betwijfelen of men deze problemen met het voorliggende voorstel van bijzonder decreet zal oplossen.
- Vooraleer tot de oprichting van binnengemeentelijke territoriale organen wordt beslist, moet de gemeenteraad de gebiedsomschrijvingen van de districten bepalen. In de toelichting wordt gesteld dat, wat de stad Antwerpen betreft, kan worden teruggesproken naar de gebiedsomschrijvingen zoals die bestonden voor de samenvoegingen van de gemeenten. Hier kan alleen van worden afgeweken door een uitdrukkelijke motivering. De territoriale grenzen tussen de verschillende stadsdistricten van Antwerpen werden destijds inderdaad bepaald op basis van de vroegere gemeentegrenzen. Deze grenzen zijn ten gevolge van de fusie-operatie vervaagd. Zij bestaan heden nauwelijks nog in de hoofden van de burgers en beantwoorden vandaag de dag niet langer aan de reële bestuurlijke indeling van de stad. Het afbakenen van de territoriale grenzen dreigt dus een bijzonder moeilijk debat te worden. In Antwerpen komt men immers situaties tegen waarbij de twee kanten van eenzelfde straat in een verschillend district liggen. Door het toekennen van nieuwe wettelijke bevoegdheden aan de districtsraden zullen de problemen alleen maar toenemen. Het staat nu reeds vast dat discussies over gebiedsafbakeningen in Antwerpen oever- en uitzichtloos zullen zijn.
 - Omdat de voorliggende voorstellen van decreet uitsluitend van toepassing kunnen zijn in steden met meer dan 100.000 inwoners, stelt men vast dat deze materie slechts een beperkt aantal leden van het Vlaams Parlement kan boeien. Tijdens de bespreking in de commissie is duidelijk tot uiting gekomen dat de niet-Antwerpse leden zich moeilijk de feitelijke situatie op het terrein kunnen voorstellen. Ook de burger is niet begaan met territoriale beslommeringen en bestuurlijke herverkavelingen. De burger toont zich in generlei mate bekommerd om de creatie van meer politieke mandatarissen. Wel verwacht hij een efficiënte dienstverlening vanwege de overheid. De voorbije jaren heeft de Antwerpse bestuursmeerderheid de diensten grondig gereorganiseerd, onder meer in de districten, in de vorm van een deconcentratie van de diensten. Worden de voorliggende voorstellen van decreet onverkort uitgevoerd, dan zou deze reorganisatie wel eens een maat voor niets geweest blijken te zijn, waardoor veel energie, tijd en geld tevergeefs besteed werden.
 - Er bestaat een uiterst frappante tegenstelling tussen de bevindingen van het eerdere CBO-rapport van professor De Rynck (Commissie Bestuurlijke Organisatie, april 1997), waarin onder meer sterk gepleit wordt voor de creatie van overkoepelende grootstedelijke gebieden via de oprichting van stadsgewesten, en het voorliggende voorstel van bijzonder decreet. Op bestuurlijk vlak bestaat er momenteel een tendens naar schaalvergroting, terwijl men met het voorstel van bijzonder decreet de omgekeerde richting uitgaat. Vandaag de dag bestaat er nauwelijks twijfel over de noodzaak aan eenheid van bestuur over een territorium. De voorliggende voorstellen brengen dit principe in gevaar. Men moet de moed opbrengen zich de vraag te stellen of we met deze decreten op termijn niet tekenen voor de totale onbestuurbaarheid van onze grootsteden.
 - Inzake de bevoegdheden bestaat er doorgaans een hemelsbreed verschil tussen wat wenselijk is volgens de districtsraadsleden en de intenties van het stadsbestuur. De districtsraden zoals die vandaag in Antwerpen bestaan, hebben reeds volgende bevoegdheden verworven :

- 1° houden van registers van burgerlijke stand ;
- 2° algemene adviesbevoegdheid over aangelegenheden die betrekking hebben op het district ;
- 3° toevoegen van punten aan de agenda van de gemeenteraad ;
- 4° formuleren van voorstellen met betrekking tot de personeelsformatie ;
- 5° goedkeuren van een eigen begroting ;
- 6° beheer van de inrichtingen die door het district worden opgericht en de leiding van de werking van het district ;
- 7° toezicht op het aan het district geaffecteerde personeel ;
- 8° maken van reglementen voor de eigen diensten of voor de infrastructuur in eigen beheer, evenals politiereglementen ;
- 9° oprichten van commissies en adviesraden ;
- 10° houden van volksraadplegingen.

Krachtens het voorstel van bijzonder decreet houdende oprichting van binnengemeentelijke territoriale organen kan de gemeenteraad nu verder bepalen welke bevoegdheden hij in concreto aan de districtsraden wenst over te dragen. Hierin schuilt een groot gevaar. Er worden immers verwachtingen gecreëerd die door de districtsraden niet gerealiseerd kunnen worden. Op deze wijze ontstaat een nieuwe kloof met de bevolking. Er zijn wel andere en betere formules om te decentraliseren. Bovendien zijn er nauwelijks nog bevoegdheden te vinden die men kan afstaan aan de districtsraden. Personeelsaangelegenheden, haven, financiën, onderwijs, ruimtelijke ordening, het mobiliteitsbeleid en sociale zaken kunnen zeker niet overgedragen worden. Uiteindelijk blijven delen van het cultuur- en sportbeleid en mogelijk nog enkele andere ondergeschikte bevoegdheden over. De vraag rijst dan ook of men nog wel over een voldoende consistent bevoegdheidspakket beschikt om een rechtstreekse verkiezing van de districtsraden te wettigen.

- Het voorstel van bijzonder decreet bevat geen bepalingen over de bevoegdheid van de gemeenteraad om de binnengemeentelijke territoriale organen eventueel opnieuw af te schaffen.

- Argumenten van zuiver politieke aard

De voorbije maanden zijn de volksvertegenwoordigers in de Kamer en de Senaat druk in de weer geweest om een regeling uit te werken waarbij de mogelijkheid in het leven werd geroepen om politieke partijen subsidies te ontzeggen wanneer zij in overtreding worden gesteld met de wet op het racisme. Het betreft hier een politieke strategie die volledig tegengesteld is aan de doelstellingen van het voorliggende voorstel van bijzonder decreet. De vraag rijst, mede in het licht van de actueel bestaande constellatie van de verschillende districtsraden, of men met de rechtstreekse verkiezing van die districtsraden, de extreem-rechtse politieke formatie(s) die men viseert niet op een gouden schoteltje een Bestuursmeerderheid aanbiedt in sommige van de districten. Is het de bedoeling van de decreetgever om een belangrijk aantal nieuwe extreem-rechtse mandatarissen een wettelijk statuut te verlenen ? Kan men zich voorstellen welke de gevolgen zullen zijn op het vlak van de relatie gemeenteraad – districtsraad ? Is het doorbreken van het zogezegde "cordon sanitaire" de ultieme doelstelling van deze voorstellen van decreet ?

Deze reflectienota heeft tot doel de Vlaamse parlementsleden tot nadenken aan te sporen over de hier aangedragen bedenkingen, alvorens het stemgedrag te bepalen. De goedkeuring van de voorliggende decreten kan ernstige, nadelige gevolgen veroorzaken voor de bestuurlijke organisatie van de grootste steden van onze regio.

In een periode waarin op alle niveaus schaalvergroting aan de orde is, hanteert de politieke wereld een verkeerde strategie door te reageren met schaalverkleining. Een welbegrepen decentralisatie dient gebouwd te worden op het principe van eenheid van bestuur. De mogelijkheid bieden tot verschillend samengestelde meerderheden in de districtsraden en in de gemeenteraad opent de deur naar de onbestuurbaarheid van grote steden in de 21e eeuw. De inhoud van de voorliggende decreten staat dan ook haaks op de conclusies van een toekomstgerichte bestuurlijke organisatie.

Ward BEYSEN