

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



Zitting 1998-1999

11 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

VERSLAG

**namens de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden,
Stadsvernieuwing en Huisvesting
uitgebracht door de heer Mark Van der Poorten**

Samenstelling van de commissie :

Voorzitter : de heer Georges Cardoen.

Vaste leden :

de heren Georges Beerden, Georges Cardoen, mevrouw Veerle Heeren, de heren Marc Olivier, Mark Van der Poorten ;

de heren Ward Beysen, Julien Demeulenaere, Francis Vermeiren ;

de heren Herman De Loor, André Kenzeler, Marcel Logist ;

de heren Filip Dewinter, Christian Verougstraete ;

de heer Etienne Van Vaerenbergh ;

mevrouw Vera Dua.

Plaatsvervangers :

de heren Leonard Quintelier, John Taylor, mevrouw Maria Tyberghien-Vandenbussche, de heren Bart Vandendriessche, Marc Van Peel ;

de heren Marc Cordeel, Jacques Devolder, Freddy Feytons ;

de heren Peter Dufaux, Jacques Timmermans, Tuur Van Wallendael ;

de heren Wilfried Aers, Frank Creyelman ;

de heer Paul Van Grembergen ;

mevrouw Ria Van Den Heuvel.

Zie :

1294 (1998-1999)

– Nr. 1 : Voorstel van bijzonder decreet

– Nr. 2 : Amendement

INHOUD

	Blz.
I. Inleidende uiteenzetting door de heer Paul Dumez	4
II. Algemene bespreking	5
III. Artikelsgewijze bespreking	7
IV. Eindstemming	7
Door de commissie geamendeerd opschrift	8

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Stadsvernieuwing en Huisvesting besprak op 24 februari en 4 maart 1999 het voorstel van bijzonder decreet houdende oprichting van binnengemeentelijke territoriale organen.

I. Inleidende uiteenzetting door de heer Paul Dumez

De heer Paul Dumez merkt op dat de gemeentelijke fusies van de jaren 70 heel wat voordelen hebben geboden. In een aantal grootsteden zijn er echter ook nadelen aan verbonden. Men zou daar kunnen spreken van een zeker democratisch deficit. De heer Dumez illustreert deze stelling aan de hand van cijfergegevens over de stad Antwerpen. Vóór de fusie telden de 7 gemeenten die nu de stad Antwerpen vormen (Antwerpen, Berchem, Wilrijk, Hoboken, Deurne, Borgerhout en Ekeren) 500.000 inwoners. De betrokken gemeenten hadden 291 gemeentelijke verkozenen. Na de fusie gaat het om nog slechts 55 verkozenen op een bevolking van 450.000 inwoners, dit wil zeggen één verkozen raadslid op 8400 mensen. De Antwerpse fusie heeft op een aantal vlakken ongetwijfeld voordelen opgeleverd (haven, politie, brandweer, technische diensten, ...), maar heeft anderzijds geleid tot een verbreding van de kloof met de burger.

De verwijdering tussen de burger en het bestuur heeft zich op allerlei terreinen geopenbaard. Vóór de fusie telden de afzonderlijke 7 gemeenten ongeveer 1200 sociaal-culturele verenigingen. Na de fusie is dat teruggelopen tot ongeveer 400 verenigingen. Het socio-culturele leven is niet gebaat geweest bij de grotere schaal. Uit een onderzoek door de UIA is gebleken dat bijna 90% van de Antwerpenaars zich in eerste instantie betrokken voelt bij de vroegere deelgemeente. Ook hieruit blijkt dat grootschaligheid problemen met zich kan meebrengen.

Weliswaar zijn er pogingen ondernomen om de afstand tussen burger en bestuur in Antwerpen te verkleinen. In de 7 districten werden er adviesraden opgericht. Zij kunnen enkel advies uitbrengen over aangelegenheden die betrekking hebben op hun district. De leden van die raden zijn niet rechtstreeks verkozen en eigenlijk ook niet bekend bij de bevolking. Al deze elementen hebben ertoe bijgedragen dat de adviesraden er niet in geslaagd zijn de afstand tussen burger en bestuur te overbruggen. Vertrekkende vanuit het subsidiariteitsbe-

ginsel is het volgens de heer Dumez noodzakelijk een nieuwe poging te ondernemen om het contact met de burger te herstellen. Hij hoopt dat het voorliggende voorstel van bijzonder decreet aan die nood kan tegemoetkomen.

Het voorstel van bijzonder decreet heeft betrekking op de voorwaarden en de wijze van oprichting van binnengemeentelijke territoriale organen, hierna districtsbesturen genoemd. De mogelijkheid tot oprichting van dergelijke districtsbesturen is in drie fasen verlopen. In een eerste fase werd artikel 41 van de Grondwet gewijzigd op 11 maart 1997, waardoor een eerste stap werd gezet naar de wettelijke erkenning van districtsbesturen in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Krachtens dit zelfde grondwetsartikel bepaalt de gewone wetgever in een tweede fase de bevoegdheden, de werkingsregels en de wijze van verkiezing van de districtsbesturen. Ten slotte bepaalt artikel 41 van de Grondwet dat de gewesten bij bijzonder decreet de overige voorwaarden waaronder en de wijze waarop dergelijke districtsbesturen kunnen worden opgericht, regelen. Daarvoor moest evenwel vooraf bij bijzondere wet worden overgegaan tot de wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. (Dit is inmiddels gebeurd in de plenaire vergadering van de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 25 februari 1999.) De gewesten kunnen thans dus – met eerbiediging van de in de Grondwet gestelde meerderheidsregels – de voorwaarden bepalen waaronder en de wijze waarop districtsbesturen, bedoeld in artikel 41 van de Grondwet, kunnen worden opgericht.

De federale wetgever heeft dus de mogelijkheid verleend om districtsbesturen op te richten in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners (in casu Antwerpen, Gent en Brugge). Verder werd bij federale wet de samenstelling van de districtsbesturen geregeld, evenals de wijze van verkiezing en de onverenigbaarheden. Ook heeft de wetgever die aangelegenheden aangeduid die niet aan de districtsraden kunnen worden overgedragen (personeelsformatie van de betrokken gemeenten, tuchtregeling, gemeentebegrotingen en gemeenterekeningen en de belastingen, evenals de bevoegdheden van de burgemeester inzake politieaangelegenheden. De wetgever heeft anderzijds de bevoegdheden vastgelegd die krachtens de wet wel aan de districtsbesturen kunnen worden toevertrouwd (burgerlijke stand, algemene adviesbevoegdheid voor alles wat op het district betrekking heeft, toevoegen van punten op de agenda van de gemeenteraad, voorstellen over de personeelsformatie, goedkeuring van eigen begrotingen en rekeningen, beheer van de inrichtingen van de districtsbesturen,

toezicht op de districtsbesturen en hun personeel, opstellen van eigen reglementen voor eigen diensten, oprichten van commissies en adviesraden binnen het district en het houden van eventuele volksraadplegingen in het district). Ten slotte bepaalt de wetgever dat de burgemeester, het college van burgemeester en schepenen of de gemeenteraad zelf bepaalde bevoegdheden aan het districtsbestuur kunnen toekennen.

Zoals grondwettelijk vereist is er nu een bijzonder decreet nodig dat de verdere voorwaarden voor de oprichting en de gebiedsomschrijving van de districtsbesturen regelt. Het voorliggende voorstel van bijzonder decreet wil hieraan tegemoetkomen. Omdat het toezicht op de districtsraden dient te worden georganiseerd, werd eveneens een gewoon voorstel van decreet ingediend om dat toezicht te regelen (*Parl. St. VI. Parl. 1998-1999, nr. 1295/1*).

De heer Dumez merkt op dat de ingediende teksten eerder beknopt zijn. Zij werden voorgelegd aan de professoren Maes (KULeuven) en Lambrechts (UIA) om ze juridisch op punt te stellen. Het grootste werk werd evenwel, gelet op de bevoegdheidsverdeling, reeds in het federale parlement geleverd. In laatste instantie zal er in de geïnteresseerde steden zelf nog veel gedebatteerd moeten worden over de vraag welke bevoegdheden de gemeenteraad nog wil overdragen aan de districtsbesturen.

II. Algemene bespreking

De heer Herman De Loor verklaart begrip te hebben voor de motieven van de indieners. Hij kan zich goed inbeelden dat de Antwerpse fusie tal van problemen met zich heeft meegebracht. Het ligt voor de hand dat in een fusiegemeente van 450.000 inwoners de afstand tussen bestuurder en bestuurde enorm is. Zelfs in kleinere fusiegemeenten hebben de fusies gevolgen gehad voor bijvoorbeeld het verenigingsleven. De SP-fractie zal het voorstel van bijzonder decreet dan ook goedkeuren.

Ook de heer Johan Malcorps verklaart dat zijn fractie het voorstel van bijzonder decreet zal steunen. De recente geschiedenis in de stad Antwerpen heeft aangetoond dat het bestuur zich dicht bij de bevolking moet opstellen. De huidige adviserende districtsraden slagen er al gedeeltelijk in de communicatie met de burger te verbeteren. Het probleem is echter dat de mensen hoge verwachtingen koesteren ten aanzien van die raden terwijl zij enkel een adviserende bevoegdheid hebben. Bo-

vendien zijn hun leden niet rechtstreeks verkozen en beschikken zij niet over eigen middelen. Daardoor wordt in feite het democratisch deficit georganiseerd. Het komt er volgens de heer Malcorps in een grootstad als Antwerpen op aan de kwaliteit van de democratie te bewaken. Daartoe moeten de districtsraden rechtstreeks worden verkozen en over eigen middelen en bevoegdheden beschikken.

De spreker wijst erop dat het Vlaams Parlement de mogelijkheid kan bieden om het democratisch deficit op te lossen in bepaalde grootsteden. Het voorliggende voorstel van bijzonder decreet bevat echter nog een immense opdracht voor de geïnteresseerde steden zelf en in eerste instantie de stad Antwerpen. Het betrokken stadsbestuur zal immers een concrete invulling dienen te geven aan de bevoegdheden, middelen en gebiedsomschrijving van het districtsbestuur. Agalev zal ook op Antwerps niveau meewerken om een en ander te concretiseren voor het ingaan van de zogenaamde sperperiode op 6 maanden voor de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2000.

De heer Ward Beysen verklaart dat hij in persoonlijke naam zal spreken en niet zal deelnemen aan de stemming over het voorstel van bijzonder decreet. Hij is van oordeel dat de hier voorgestelde regeling zal leiden tot de onbestuurbaarheid van de stad Antwerpen in de 21ste eeuw. Hij zal zich op Antwerps niveau dan ook tot het uiterste verzetten tegen de realisatie van het voorliggende voorstel van bijzonder decreet. Hij vermoedt dat de uitslag van de verkiezingen van 13 juni 1999 doorslaggevend kan zijn wat betreft de concrete invulling van het kader dat door het federaal en het Vlaams Parlement wordt aangereikt.

De heer Beysen brengt in herinnering dat de stad Antwerpen indertijd de fusie heeft kunnen uitstellen van 1976 tot 1983 ten einde de fusie beter te kunnen voorbereiden en organiseren. Achteraf beschouwd moet men vaststellen dat die jaren van uitstel slecht zijn gebruikt. De spreker erkent dat er in Antwerpen aanvankelijk heel wat weerstand bestond tegenover de fusie van 1983. Die weerstand is intussen echter weggeëbd. De Antwerpenaar heeft na 16 jaar leren leven met de fusie. Geen enkele Antwerpenaar ligt momenteel wakker van rechtstreekse verkiezingen van districtsraden. Dat houdt enkel de betrokken politici bezig.

De heer Beysen verklaart de activiteiten van de huidige districtsraden aandachtig te hebben gevolgd. Hij heeft een bijzonder groot verloop onder het politiek personeel van de districtsraden vastgesteld. Naarmate dat verloop groter wordt daalt ook

de kwaliteit van het geleverde werk. Overigens worden de uitgebrachte adviezen niet altijd ernstig genomen, hetgeen te betreuren valt.

De spreker betwijfelt of men die problemen met het voorliggende voorstel van bijzonder decreet zal oplossen. In principe heeft hij met dat voorstel geen problemen. De hete appel wordt uiteindelijk doorgeschoven naar het Antwerpse college van burgemeester en schepenen en in fine de gemeenteraad. Wat het afbakenen van de territoriale grenzen van de districtsbesturen betreft, veronderstelt de spreker dat dit een zeer moeilijk debat zal worden dat in de grootste kakafonie zal eindigen. In Antwerpen komt men immers situaties tegen waarbij de twee kanten van eenzelfde straat in een verschillend district liggen. Door de fusie is dat verschil verdwenen, maar door het toekennen van wettelijke bevoegdheden aan de districtsraden zal dat probleem opnieuw opduiken. Volgens de spreker raakt men echter best niet aan de huidige gebiedsindeling, hoewel men 1001 redenen zou kunnen verzinnen om dat wel te doen. Het district Antwerpen bijvoorbeeld omvat de stad Antwerpen van voor de fusie. Sommigen wensen echter van de Linkeroever een afzonderlijk district te maken, hetgeen overigens niet onredelijk zou zijn. Men zou ook kunnen verdedigen om van de Seefhoek met zijn 35.000 inwoners een afzonderlijk district te maken. De spreker vreest evenwel dat dergelijke discussies over gebiedsafbakeningen in Antwerpen uitzichtsloos zullen zijn.

De heer Beysen merkt op dat er inzake de bevoegdheden een hemelsbreed verschil is tussen wat wenselijk is volgens de districtsraadsleden en de intenties van het stadsbestuur. Het schepencollege moet volgens het voorstel van bijzonder decreet uiterlijk 6 maanden voor de verkiezingen van oktober 2000 een voorstel doen inzake de bevoegdheden die men wil afstaan aan de districtsbesturen. Volgens de spreker zijn er echter nauwelijks bevoegdheden die men zou kunnen afstaan. Wat zeker niet kan overgedragen worden zijn bevoegdheden inzake de haven, personeelsaangelegenheden, financiën, onderwijs, ruimtelijke ordening, sociale zaken, burgerlijke stand. Uiteindelijk blijven cultuur en sport en mogelijk nog enkele andere kleinere bevoegdheden over. Dan stelt zich de vraag of men nog wel over voldoende elementen beschikt om naar een rechtstreekse verkiezing te gaan.

De spreker verklaart dat de strijd inzake de oprichting, gebiedsafbakening en de bevoegdheden van de districtsbesturen niet in het Vlaams Parlement maar wel in de Antwerpse gemeenteraad zal wor-

den geleverd. De VLD zal die strijd daar ook voeren.

De heer Beysen merkt tot besluit op dat er momenteel ook op bestuurlijk vlak een tendens naar schaalvergroting bestaat, terwijl men met dit voorstel van bijzonder decreet de omgekeerde richting uitgaat. De spreker ziet in het voorliggende voorstel ook een tegenstelling met het eindrapport van de Commissie Bestuurlijke Organisatie.

De heer Paul Dumez stelt vast dat de heer Beysen een persoonlijk standpunt heeft vertolkt. Hij merkt op dat de stad Antwerpen (en eventueel Gent) nu voor de grote uitdaging staat om het aangeboden kader te concretiseren. Hij verwijst naar de stad Rotterdam waar er gelijkaardige districtsbesturen op een bevredigende wijze functioneren.

Volgens de heer Johan Malcorps biedt het voorstel van bijzonder decreet de reële mogelijkheid om een aanzienlijk pakket aan bevoegdheden aan de districten over te dragen (bijvoorbeeld inzake mobiliteit). Het verloop van het politiek personeel in de districtsraden heeft volgens hem te maken met de getrapte verkiezing. Als men rechtstreeks wordt verkozen mag men een grotere continuïteit verwachten en verwachten. Dat zal dan ook bijdragen tot een betere democratische kwaliteit.

De heer Beysen is van oordeel dat er in het overdragen van bevoegdheden aan de districtsbesturen een groot gevaar schuilt. Daardoor worden er immers verwachtingen gecreëerd die door de districtsbesturen niet kunnen gerealiseerd worden. Op die manier ontstaat er een nieuwe kloof met de bevolking. De spreker verklaart voorstander van decentralisatie te zijn, zij het niet op de manier zoals het hier voorgesteld wordt. Er zijn volgens hem andere en betere formules om te decentraliseren.

De heer André Kenzeler merkt op dat de stad Antwerpen verschillende jaren uitstel heeft gekregen om de fusie door te voeren. Vandaag blijkt dat die fusie niet gelukt is, zodat men opnieuw de omgekeerde richting wil uitgaan. In feite komt dat neer op een defusie. Volgens de spreker zou het logisch zijn dat men in een aantal andere fusiegemeenten zou onderzoeken of er geen grenscorrecties kunnen worden overwogen. Niet alleen in Antwerpen worden de naweën van de fusies vandaag nog gevoeld.

De heer Georges Cardoen, voorzitter van de commissie, stelt dat Antwerpen en ook Gent allicht een aantal specifieke problemen kennen die niet van

toepassing zijn in andere Vlaamse steden en gemeenten. Hij is er alleszins voorstander van dat men het bestuur en de dienstverlening via de districtsbesturen dichterbij de burger wil brengen. In die zin kan hij met het voorliggende voorstel instemmen. De spreker merkt op dat er sinds de fusies van 1976 nooit enig studiewerk werd verricht over de bestuurskracht van de gefusioneerde gemeenten. Na meer dan 20 jaar is volgens hem het ogenblik aangebroken om na te gaan in welke mate de fusies geslaagd zijn en in hoeverre de mensen zich herkennen in hun gefusioneerde gemeente.

De heer Etienne Van Vaerenbergh verklaart het voorstel van bijzonder decreet te zullen steunen. Hij treedt tevens het pleidooi van de heer Cardoen bij om een evaluatie van de fusies te maken.

De heer Leo Peeters, Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting merkt op dat de Vlaamse regering geen principiële bezwaren heeft tegen een goedkeuring van het voorstel van bijzonder decreet (en het voorstel van gewoon decreet betreffende het toezicht op de districtsbesturen). Hij vraagt wel te overwegen het opschrift van het voorstel van bijzonder decreet aan te passen. Nu wordt er in het opschrift gesproken van "oprichting van binnengemeentelijke territoriale organen" terwijl die oprichting een federale bevoegdheid is.

III. Artikelsgewijze bespreking

Opschrift

Een amendement voorgesteld door de heren Paul Dumez, Herman De Loor, Marcel Logist en André Kenzeler strekt ertoe het opschrift van het voorstel van bijzonder decreet als volgt te wijzigen : "Voorstel van bijzonder decreet betreffende de voorwaarden en de wijze van oprichting van binnengemeentelijke territoriale organen" (*Parl. St. VI. Parl. 1998-1999, nr. 1294/2*).

Het amendement wordt aangenomen met 9 stemmen.

Artikelen 1 tot 5

Deze artikelen worden zonder opmerkingen aangenomen met 9 stemmen.

IV. Eindstemming

Het voorstel van decreet houdende oprichting van binnengemeentelijke territoriale organen, waarvan het opschrift werd geamendeerd, wordt aangenomen met 9 stemmen.

De verslaggever,

De voorzitter,

Mark VAN DER POORTEN Georges CARDOEN

**DOOR DE COMMISSIE GEAMENDEERD
OPSCHRIFT**

Voorstel van bijzonder decreet betreffende de
voorwaarden en de wijze van oprichting van
binnengemeentelijke territoriale organen
