

De kracht van kleinschalig bestuur

Een onderzoek naar de mogelijkheden en opportuniteiten van het
binnengemeentelijk samenwerkingsmodel in Antwerpen

Dr. Julien van Ostaaijen

Dr. Niels Karsten

Prof. dr. Pieter Tops

M.m.v.

Anh Tran

Tilburg University

December 2015



Voorwoord

Voor u ligt het onderzoeksrapport over de binnengemeentelijke decentralisatie in Antwerpen. Een studie die we hebben uitgevoerd in opdracht van de Stad Antwerpen. In dit rapport leest u onze bevindingen over de staat van het stelsel en enkele mogelijke aanpassingen. We danken alle personen die ons met het onderzoek hebben geholpen. Dat geldt eerst en vooral voor de Antwerpse politici, ambtenaren en inwoners die ons te woord hebben gestaan. De lijst met namen is te vinden in de bijlage. Daarnaast een bijzonder woord van dank aan Luc Vervoort, die als contactpersoon voor het onderzoek er onder meer voor heeft gezorgd dat we tijdig over alle documenten konden beschikken. Dank ook aan Filip De Rynck, Dave Sinardet en Jan Steyaert voor advies en/of aanleveren van documenten en aan onze collega's Frank Hendriks en Linze Schaap voor hun waardevolle advies en hun hulp gedurende het proces. Zij allen hebben aan de totstandkoming van dit rapport bijgedragen. Voor de analyse en conclusies zijn echter enkel en alleen de auteurs verantwoordelijk.

Julien van Ostaaijen

November 2015

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Managementsamenvatting	4
1 Inleiding en onderzoekopzet	9
2 Binnengemeentelijke decentralisatie: een begrips- en positiebepaling	12
2.1 Wat is binnengemeentelijke decentralisatie?	12
2.2 Binnengemeentelijke decentralisatie als bewuste keuze	14
2.3 Binnengemeentelijke decentralisatie getypeerd	15
3 Plaatsbepaling Antwerps stelsel: een gematigde variant	24
3.1 De invoering van de Antwerpse binnengemeentelijke decentralisatie	24
3.2 Het Antwerpse stelsel van gematigde binnengemeentelijke decentralisatie	25
3.3 Plaatsbepaling ten opzichte van het buitenland.....	38
4 Sterkten en zwakten van het Antwerpse stelsel	40
4.1 De sterkten van het Antwerpse stelsel	41
4.2 De zwakten van het Antwerpse stelsel	45
4.3 De grootste uitdagingen voor het Antwerpse stelsel	55
5 Mogelijke aanpassingen aan het Antwerpse stelsel	57
5.1 Mogelijke aanpassingen en versterking van het huidige stelsel	57
5.1.1 Bevoegdheden.....	57
5.1.2 Middelen	63
5.1.3 Districtsgrenzen en organisatievorm	70
5.1.4 Samenwerking tussen stadsbestuur, districtsbestuur en administratie	75
5.1.5 Samenvattend	78
5.2 Alternatieve modellen	78
6 Conclusies	92
Bijlage 1: Literatuurlijst	98
Bijlage 2: Geïnterviewden	101

Managementsamenvatting

Onderzoeksvraag (hoofdstuk 1)

De binnengemeentelijke decentralisatie in Antwerpen bestaat nu ruim tien jaar. Al vanaf het begin zijn er discussies over de verdere ontwikkeling van het districtenstelsel. Met dit rapport willen we mogelijke besluitvorming daarover zo goed mogelijk ondersteunen. De centrale onderzoeksvraag is: in hoeverre is het Antwerpse districtenstelsel toegerust om de uitdagingen en noden waarvoor het zich nu en in de toekomst gesteld ziet het hoofd te bieden, en met welke aanpassingen zou het stelsel gediend zijn?

Over binnengemeentelijke decentralisatie (hoofdstuk 2)

Binnengemeentelijke decentralisatie kan worden gedefinieerd als een onderverdeling van het gemeentelijk grondgebied in subgebieden, waarbinnen benoemde of gekozen politici verantwoordelijk zijn voor meerdere beleidstaken en diensten en daarbij ook enige beleidsvrijheid bezitten. Binnengemeentelijke decentralisatie past bij uitstek bij steden als Antwerpen die, in een 'glocaliserende' wereld, slagkracht ten aanzien van bovenlokale strategische opgaven willen combineren met aandacht voor lokale noden op wijkniveau. Binnengemeentelijke decentralisatie combineert de voordelen van een grotere bestuurlijke schaal op stadsniveau met die van een kleinere bestuurlijke schaal op districtsniveau.

Het Antwerpse model getypeerd (hoofdstuk 3)

Op basis van een beschrijving van enkele aan binnengemeentelijke decentralisatie verbonden karakteristieken kunnen we in de Antwerpse situatie spreken van een vorm van gematigde binnengemeentelijke decentralisatie, ook in vergelijking met enkele buitenlandse modellen. Met uitzondering van het criterium 'politiek bestuur' is er in Antwerpen sprake van een relatief lichte vorm van binnengemeentelijke decentralisatie. De bevoegdheden van de districten zijn enigszins beperkt gehouden, evenals de middelen. Het zwaartepunt in de interbestuurlijke verhoudingen tussen stad en districten ligt evident bij de stad. Het Antwerpse model combineert daarnaast karakteristieken van verschillende ideaaltypische modellen. In de kern zijn de districten een vorm van functioneel bestuur, met verantwoordelijkheden op een beperkt aantal beleidsterreinen. Bovendien zijn zij, ondanks hun beleidsverantwoordelijkheid, niet primair gericht op strategische beleidsvorming, maar eerder op beleidsuitvoering.

Sterkten en zwakten van het Antwerpse stelsel (hoofdstuk 4)

Het Antwerpse stelsel kent enkele sterkten en zwakten. Deze worden overwegend bepaald door de manier waarop aan het Antwerpse model door politici en ambtenaren invulling wordt gegeven.

Sterkten en zwakten van het huidige functioneren van het Antwerpse model van binnengemeentelijke decentralisatie

Sterkten	Zwakten
<ul style="list-style-type: none"> • Lokale vertegenwoordiging door mensen met kennis van en gevoel voor het district • Mogelijkheid tot maatwerk • Temperen van een technocratische bestuursopvatting • Ruimte voor stevig stadsbestuur • Weinig grote tegenkrachten tegen het model • Gewenning in werken met en voor districten 	<ul style="list-style-type: none"> • Blijvende negatieve beeldvorming in de relatie tussen stadsbestuur, districtsbesturen en administratie • Een aanhoudend geloof in verduidelijking en formalisering van de bevoegdheidsverdeling als remedie tegen spanningen tussen stad en district • Informele (partij)kanalen verdringen deels de formele (bestuurlijke) kanalen • De kwetsbaarheid van de districtsraden • Het ontbreken van een breed gedragen doel van het stelsel

Een sterkte is dat de binnengemeentelijke decentralisatie de Antwerpse democratie versterkt. Het zorgt ervoor dat mensen met kennis van het district zeggenschap krijgen over taken en bevoegdheden aangaande de publieke ruimte en het publieke leven in het district. Daarnaast zorgt het voor enige tempering van een technocratische opvatting van bestuur. Districtsbesluiten mogen dan niet altijd vanuit een rationeel perspectief – hoe kunnen de middelen op stadsbreed niveau efficiënt en effectief worden ingezet – begrijpelijk zijn, vanuit een maatwerkgedachte en het aansluiten bij noden van de eigen bevolking hebben ze een meerwaarde en zijn ze op zijn minst democratisch. Daarnaast kunnen de districten op de grotere slagkracht van de stad terugvallen. Er is met de binnengemeentelijke decentralisatie zowel aandacht voor maatwerk als voor eenheid van beleid. Politici en ambtenaren hebben daarnaast vijftien jaar ervaring met het werken met het stelsel zoals dat nu bestaat.

Daarnaast zijn er enkele zwakten. De voornaamste zwakte van het stelsel is de negatieve beeldvorming tussen stadsbestuur en administratie enerzijds en districtsbesturen anderzijds. Een volwassen binnengemeentelijke decentralisatie houdt in dat stad en districten elkaar iets gunnen, gebaseerd op het idee dat zowel district als stad democratisch gelegitimeerd is. In de praktijk wordt de noodzaak hiervan wellicht onderkend, maar nog onvoldoende tot uiting gebracht.

Daarnaast is er een aanhoudend geloof, onder zowel stedelijke politici, districtspolitici als ambtenaren, dat steeds verdere verduidelijking en formalisering van de bevoegdheidsverdeling als remedie kunnen dienen tegen de spanning tussen het districtsniveau en het stedelijke niveau. Deze laat zich echter niet op deze weg oplossen.

Wat de cultuur van samenwerking en overleg tussen stad en districten ook niet ten goede komt, is de sterk ontwikkelde cultuur van overleg en conflicthantering binnen de eigen politieke partij. Dat geldt niet alleen in situaties waarin (potentieel) conflict hanteerbaar wordt gemaakt, maar ook in situaties waarin informatie wordt gedeeld, beleidsvoornemens worden getoetst, signalen worden opgehaald, enzovoorts. Zodoende ontstaan er verschillen in de toegang tot dergelijke informatie, in ieder geval in tijd, waardoor onder andere districtsschepenen voor aan het ambt verbonden informatie in hoge mate afhankelijk zijn van eigen partijverbanden of die van hun directe collega's. Dit fenomeen is overigens niet exclusief voor één of enkele districten en bestond ook al in de vorige legislatuur.

Van de politieke organen staat met name de rol van de districtsraden onder druk. Er bestaat grote twijfel over de meerwaarde van de districtsraden zoals ze nu functioneren. Hun takenpakket is uitgekleed en er is twijfel over de kwaliteit en de mate van verbondenheid van de districtsraadsleden met de inwoners van hun district.

Ten slotte ontbreekt anno 2015 een breed gedragen doel van het stelsel. Dat is een gemis, omdat eventuele aanpassingen aan het stelsel op een, liefst breed gedragen, doel van het stelsel moeten worden gebaseerd.

Mogelijke aanpassingen aan het stelsel (hoofdstuk 5)

We hebben de mogelijke aanpassingen voor het model onderscheiden in aanpassingen aan het huidige model en de keuze voor een geheel ander model. De belangrijkste aanbeveling is – ongeacht welke van de twee men kiest – vooral te investeren in het verbeteren van de samenwerking tussen stad en districten. Dat kan op verschillende manieren:

- 1) Vanuit het centrale stadsbestuur en de politieke partijen: realistischere en soberdere verwachtingen wekken aangaande versterking van de districten.
- 2) Het stimuleren van initiatieven waarbij stadsbestuurders, districtsbestuurders, centrale ambtenaren en districtsambtenaren meer met elkaar in contact treden en kennis van (en begrip voor) elkaars werk(wijze) ontwikkelen. Enkele voorbeelden daarvan zijn: districtssecretarissen in het managementteam, vergaderingen van stedelijke ambtenaren en politici in de districten en meer mobiliteit tussen ambtenaren werkzaam in stad en district. Daarnaast zou men moeten werken aan grotere transparantie in de opvolging van districtsbesluiten. Huidige systemen die dat volgens de administratie inzichtelijk maken, zijn onbekend of ongebruikt. In overleg met de districten zou de transparantie en informatievoorziening hieromtrent verbeterd moeten worden.
- 3) Het formeel overleg tussen stadsbestuur en districtsbesturen versterken ten koste van informeel overleg binnen partijverbanden. Alle districtsbesturen en alle districtsschepenen zijn in dezelfde mate democratisch gelegitimeerd. Ze dienen dus vanuit het stedelijk bestuur, ambtenaren en kabinetten op eenzelfde manier behandeld te worden. Structurele samenwerking binnen functionele organen in plaats van partijpolitieke organen is daarvoor de beste waarborg.

Vervolgens zijn er enkele meer op andere onderdelen gerichte aanpassingen die het stelsel zoals dat nu functioneert kunnen verbeteren. Voor de meest in het oog springende onderdelen – bevoegdheden, middelen en personeel – doen we de volgende aanbevelingen:

a) *Bevoegdheden*: Geen grote overdracht noodzakelijk, wel serieus kijken naar enkele vragen vanuit het district voor een logischere verdeling op onderdelen.

b) *Middelen*: Herijking en actualisering van de verdeelsleutel ligt voor de hand. Een grote overheveling van middelen is niet noodzakelijk, behalve als men grotere investeringen vanuit het district mogelijk wil maken of naar een ander model van binnengemeentelijke decentralisatie streeft.

c) *Aansturing personeel*: Het centraal houden van het meeste personeel geniet de voorkeur. Wel zou men moeten kijken naar verbetering van aansturingsmogelijkheden vanuit het district (zie ook 5.1.2).

Daarnaast zouden een versterking van de taak van district(sraadsled)en richting inwoners en een verdere responsabilisering van districten mogelijke verbeteringen zijn. Op basis van wat men verder met het stelsel beoogt (het doel) kunnen meerdere aanpassingen, maar ook geheel andere modellen van binnengemeentelijke decentralisatie, doorgevoerd worden. In hoofdstuk vijf worden die mogelijkheden uitgebreid besproken.

Mogelijke aanpassingen aan het Antwerpse stelsel van binnengemeentelijke decentralisatie

	Is deze aanpassing verstandig voor het huidige model?	Kan dat nog (best) deze legislatuur worden gerealiseerd?	Overige vereisten bij invoeren deze aanpassing
Samenwerking			
Minder verwachtingen wekken	Ja	Ja	Vereist veel inspanning van alle betrokkenen (zie 5.1.4)
Meer bekendheid tussen district, stad en administratie	Ja	Ja	Vereist veel inspanning van alle betrokkenen (zie 5.1.4)
Versterking formeel overleg	Ja	Ja	Vereist veel inspanning van alle betrokkenen (zie 5.1.4)
Bevoegdheden			
Homogeen takenpakket	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t. (zie 5.1.1 voor toelichting)
Meer (formele) bevoegdheden	Ja, mits beperkt	Nee, maar besluit daarover wel	Stadsbreed overleg tussen politieke partijen en met districtsbesturen
Minder (formele) bevoegdheden	Nee	Nee, maar besluit daarover wel	Stadsbreed overleg tussen politieke partijen en met districtsbesturen
Differentiatie van bevoegdheden	Optioneel voor het toeristisch centrum	Nee, maar besluit daarover wel	Vereist mogelijk aanpassing van artikel 282 Gemeentedecreet
Uitbreiding adviesrecht districten	Nee. Districten hebben voldoende adviesmogelijkheid	N.v.t.	
Informatieplicht voor stadsbestuur	Ja	Ja	Duidelijke keuzes maken, zodat stadsbestuur niet overbelast wordt
Meer mogelijkheden participatie inwoners	Ja. Districten zouden moeten experimenteren met participatie	Ja	Verwachtingsmanagement bij inwoners. Districten kunnen niet alle verwachtingen waarmaken

Uitbreiden mogelijkheid extern inkoop	Beperkt	Ja	Enkel als financiële middelen van het district niet teveel toenemen
Middelen			
Meer financiële middelen	Beperkt	Nee, maar besluit daarover wel	Overwegen of men ook mogelijkheid tot externe inkoop wil uitbreiden
Minder financiële middelen	Nee, en ook geen kosten overhevelen zonder argumentatie	Nee, maar besluit daarover wel	Overwegen of men daarmee ook taken wil schrappen
Meer specifieke dotaties	Nee	Nee, maar besluit daarover wel	Bij overwegend specifieke dotaties staat de noodzaak van een politiek districtsbestuur ter discussie
Verdeelsleutel aanpassen	Ja	Nee, maar besluit daarover wel	Verwachtingsmanagement richting districten; niet elk district zal er hierdoor op vooruit gaan
Meer personele ondersteuning districten	Ja, mits beperkt	Ja	Hierbij ook besluiten of de aansturing van het personeel verandert
Minder personele ondersteuning districten	Nee	Ja	Hierbij ook besluiten of de aansturing van het personeel verandert
Meer invloed aansturing personeel	Ja, met name bij evaluatie personeel	Ja	Zie voor toelichting 5.1.2
Hogere beloning districtspolitici	Optioneel	Ja	Onderliggend probleem is de door districten ervaren onderwaardering
Grens en organisatie			
Grenscorrecties	Optioneel	Nee, maar besluit daarover wel	Grenzen van district zijn afhankelijk van doel met stelsel; ideale omvang bestaat niet
Afschaffen districtsraden	Nee	Nee, maar besluit daarover wel	Bestaansrecht districtsraden volgt uit het Gemeentedecreet.
Revitaliseren districtsraden	Ja. Raden moeten nog veel meer oren en ogen van de wijken zijn	Ja, maar is proces van langere termijn	Is slechts gedeeltelijk een structuur aanpassing. Gaat om andere werkwijze van raad en raadsleden
Andere vorm districtsraden of ander bestuursmodel	Optioneel (zie paragraaf 5.1.3 voor uitwerking)	Nee, maar besluit daarover wel	Vereist in meeste gevallen wijziging Gemeentedecreet
Alternatieve coalities verbieden	Nee	Nee, maar besluit daarover wel	Niet passend bij democratische opzet huidig model

Conclusies (hoofdstuk 6)

Antwerpen heeft met de gematigde vorm van binnengemeentelijke decentralisatie een op hoofdlijnen goed werkbare vorm van binnengemeentelijke decentralisatie gevonden. Dat neemt niet weg dat verbeteringen mogelijk en deels noodzakelijk zijn. Die richten zich vooral op het verbeteren van de samenwerking en veel minder op het aanpassen van de structuur. Het is de kunst om te komen tot een stelsel waarin conflicten tussen bestuurslagen op een volwassen manier worden besproken en waar mogelijk opgelost. De aanbevelingen in dit rapport zijn daar met name op gericht.

1 Inleiding en onderzoeksopzet

1.1 Inleiding en onderzoeksvragen

De binnengemeentelijke decentralisatie in Antwerpen bestaat nu ruim tien jaar. Al vanaf het prille begin zijn er discussies over de verdere ontwikkeling van het districtenstelsel (vanaf nu: 'stelsel'). Met dit rapport willen we die discussie en mogelijke besluitvorming daarover zo goed mogelijk ondersteunen. Allereerst door het huidige stelsel te analyseren. We schetsen wat voor type model Antwerpen hanteert, gebaseerd op de in de literatuur onderscheiden mogelijkheden en het functioneren van binnengemeentelijke decentralisatie in andere steden. Vervolgens analyseren we de sterkten, zwakten en uitdagingen van het praktisch functioneren van het Antwerpse stelsel.

Naast het formuleren van aanbevelingen schetsen we een aantal mogelijke ontwikkelrichtingen die het stelsel fundamenteeler veranderen. We presenteren daarvoor een aantal ideaaltypische modellen van binnengemeentelijke decentralisatie. In dit rapport beweren we overigens niet dat men in Antwerpen (één van) die richtingen op zou moeten gaan, maar we schetsen, mede gebaseerd op buitenlandse voorbeelden, wel wat het betekent als men in Antwerpen voor een dergelijke verandering kiest.

Ten slotte bespreken we mogelijke aanpassingen voor het stelsel rondom vier onderwerpen: bevoegdheden, middelen, districtsgrenzen en organisatievorm en samenwerking en cultuur. De insteek daarvan is praktisch. Dat wil zeggen dat het overzicht zich richt op het bieden van praktische mogelijkheden om het huidige stelsel te verbeteren, zonder dat daarvoor een ander model moet worden gekozen. Het voorgaande leidt tot de volgende vragen die de kern vormen van dit onderzoek:

- **Centrale onderzoeksvraag:** In hoeverre is het Antwerpse districtenstelsel toegerust om de uitdagingen en noden waarvoor het zich nu en in de toekomst gesteld ziet het hoofd te bieden, en bij welke aanpassingen zou het stelsel gediend zijn?
- **Deelvraag 1:** Wat is binnengemeentelijke decentralisatie?
(dit wordt beantwoord in hoofdstuk 2)
- **Deelvraag 2:** Hoe is de binnengemeentelijke decentralisatie in Antwerpen ontstaan en hoe is het huidige functioneren van het stelsel te typeren?
(dit wordt beantwoord in hoofdstuk 3)

- *Deelvraag 3: Wat zijn de sterkten, zwakten en uitdagingen van het huidige functioneren van de binnengemeentelijke decentralisatie in Antwerpen?*
(dit wordt beantwoord in hoofdstuk 4)
- *Deelvraag 4: Wat zijn mogelijke aanpassingen voor het stelsel van binnengemeentelijke decentralisatie in Antwerpen?*
(dit wordt beantwoord in hoofdstuk 5)

In hoofdstuk 6 vatten we onze belangrijkste bevindingen samen en formuleren we conclusies en aanbevelingen voor de toekomst van het stelsel van binnengemeentelijke decentralisatie in Antwerpen.

1.2 Onderzoeksaanpak

We hebben het onderzoek opgedeeld in drie fasen. In de eerste fase hebben we de belangrijkste documentatie bestudeerd. Het gaat dan voornamelijk om beleidsdocumentatie van de stad Antwerpen met betrekking tot de (recente) ontwikkeling van de binnengemeentelijke decentralisatie, zoals raads- en collegebesluiten, handboeken, richtlijnen, presentaties, verslagen van studiedagen en colloquia en bestuursakkoorden. Daarnaast hebben we verkiezingsprogramma's, stadsmonitoren en documenten die iets over de mening of beleving van inwoners aangeven in het onderzoek meegenomen, alsmede onderzoeksrapporten en studies van derden, zoals van universiteiten. In de tekst wordt verwezen naar de documentatie waaruit bepaalde informatie komt. Een overzicht van met name de wetenschappelijke literatuur en studies is te vinden in de bijlage. In deze fase hebben we ook zeven verkennende eerste interviews afgenomen.

In de tweede fase hebben we onze eerste bevindingen verdiept en 47 betrokkenen bij de binnengemeentelijke decentralisatie in Antwerpen geïnterviewd. We hebben daarbij een evenwichtige en zoveel mogelijk representatieve selectie van actoren uit stad en district en uit politiek en ambtenarij gemaakt, waaronder stadsbestuurders, districtsbestuurders, leden van het Antwerpse managementteam, ambtenaren die centraal werken, districtssecretarissen en overige ambtenaren die in het district werkzaam zijn. Daarnaast hebben we ook gesproken met een groep inwoners en enkele mensen uit het maatschappelijk middenveld die met de Antwerpse politiek en de districten te maken hebben (gehad). Bij de selectie van respondenten uit de districten hebben we rekening gehouden met een onderscheid in grote en kleine districten en ligging ten opzichte van het centrum. Bij de selectie van politici hebben we gestreefd naar enige mate van verdeling over de partijen en bij ambtenaren naar gesprekspartners op verschillende (hiërarchische) niveaus, maar wel

ambtenaren die vanuit hun functie direct of indirect met de districten te maken hebben. Bij gesprekspartners uit de stedelijke administratie hebben we naast individuele interviews één groepsgesprek gehouden met ambtenaren die veel met de districten en de districtsbevoegdheden te maken hebben en één groepsgesprek met ambtenaren die fysiek in de districten werken. Daarnaast is er een groepsgesprek gehouden met districtsraadsleden. Alle andere gesprekken waren persoonlijke gesprekken, met doorgaans een of (meestal) twee onderzoekers vis-à-vis de geïnterviewde. In het rapport illustreren we onze bevindingen met enkele citaten uit de verschillende interviews. Die worden over het algemeen letterlijk weergegeven, al zijn in enkele gevallen grammaticale aanpassingen gedaan om de leesbaarheid te bevorderen.

In de laatste fase hebben we dit rapport met bevindingen, conclusies en aanbevelingen opgesteld. Het onderzoek heeft plaatsgevonden tussen maart en oktober 2015.

2 Binnengemeentelijke decentralisatie: een begrips- en positiebepaling

Dit hoofdstuk geeft aan wat wordt verstaan onder binnengemeentelijke decentralisatie en welke conceptuele modellen we hanteren om het functioneren ervan te analyseren.

2.1 Wat is binnengemeentelijke decentralisatie?

Een begripsbepaling

Binnengemeentelijke decentralisatie kan worden gedefinieerd als een onderverdeling van het gemeentelijk grondgebied in subgebieden, waarbinnen benoemde of gekozen politici verantwoordelijk zijn voor meerdere beleidstaken en diensten en daarbij ook enige beleidsvrijheid bezitten (Van Ostaaijen 2013). Daarmee wijkt decentralisatie af van deconcentratie, waarbij eveneens sprake is van een geografische spreiding van bevoegdheden, maar dan binnen één en dezelfde organisatie en met behoud van een directe hiërarchische relatie tussen het stadsbestuur en de bevoegdheden die in de geografische eenheden worden uitgeoefend. In het geval van binnengemeentelijke decentralisatie is daar geen sprake van, omdat de gedecentraliseerde eenheden hiërarchisch niet direct en volledig ondergeschikt zijn aan het stadsbestuur.

Deze definitie van binnengemeentelijke decentralisatie verhult overigens nog wel dat binnengemeentelijke decentralisatie in vele vormen bestaat. De verschillen tussen diverse stelsels binnen en buiten Europa zijn aanzienlijk en dat maakt het niet eenvoudig ze allemaal onder één noemer te vangen. Bäck en andere wetenschappers (2005) hebben een lijst opgesteld met een vijftal kenmerken waar vormen van binnengemeentelijke decentralisatie volgens hen aan kunnen worden afgemeten. Zij bieden een verdere verdieping van de kenmerken van binnengemeentelijke decentralisatie, die in de definitie tot uitdrukking komen.

Tabel 1: Kenmerken van binnengemeentelijke decentralisatie (bgd) (Bäck et al. 2005: 17-18)

Kenmerk bgd	Omschrijving
a) Territorium	Bgd is een vorm van geografisch onderverdeeld bestuur binnen een groter bestuursverband. Het gaat om een vorm van bestuur over een duidelijk afgebakend grondgebied, eventueel aansluitend bij een specifieke gemeenschap.
b) Multifunctionaliteit	Districten zijn verantwoordelijk voor meerdere taken/beleidsvelden en hebben niet maar één taak, zoals bijvoorbeeld een school.
c) Politiek bestuur	Districten kennen een politiek besluitvormingsorgaan. De leden van dit orgaan worden benoemd door de gemeenteraad of direct door burgers gekozen.

d) Verantwoordelijk voor dienstverlening	Naast beleidsruimte is een district verantwoordelijk voor het uitvoeren van een aantal dienstverlenende functies, afkomstig van (een al dan niet gedecentraliseerd) ambtelijk apparaat of externe partners of bedrijven.
e) Afgeleid bestuur	Een district heeft niet dezelfde status en bevoegdheden als een gemeente, maar is (juridisch) een onderdeel van de gemeente en een afgeleide van dat bestuur.

De uitwerking van het begrip binnengemeentelijke decentralisatie, zoals in tabel 1 is gepresenteerd, impliceert twee zaken. Allereerst gelden de vijf genoemde kenmerken als minimumvereiste om van binnengemeentelijke decentralisatie te kunnen spreken. Voldoet een bestuursvorm niet aan één of meer van deze kenmerken, dan is deze niet als binnengemeentelijke decentralisatie aan te merken. Tegelijkertijd volgt uit de minimumvereiste dat daarnaast onderscheid mogelijk is; er is ruimte voor zowel 'lichtere' als 'zwaardere' vormen van binnengemeentelijke decentralisatie. Ook over de precieze vormgeving van het model zeggen de kenmerken weinig. Zo blijven het aantal binnengemeentelijke eenheden, hun omvang, het aantal bevoegdheden, de hoeveelheid middelen en de precieze rol van het politieke besluitvormingsorgaan in hoge mate onbepaald. Binnen deze kaders is er voor wat betreft het precieze bestuursmodel en in het dagelijkse functioneren van de binnengemeentelijke eenheden daarom nog veel ruimte voor variatie.

In het vervolg van dit rapport gebruiken we de door Bäck e.a. benoemde kenmerken om het binnengemeentelijke decentralisatiemodel van Antwerpen te karakteriseren en ook om de ontwikkelmogelijkheden te verkennen.

Ten slotte nog enkele woorden over de terminologie. Met 'centrale bestuurslaag' of '(politiek) stadsbestuur' doelen we, tenzij anders vermeld, op het centrale politieke bestuur van de stad Antwerpen, met name het College van Burgemeester en Schepenen. Met de 'decentrale bestuurslaag' of 'districtsbestuur' doelen we op de politici die in en voor de districten werken. Met 'ambtenaren' of 'ambtelijke organisatie' doelen we op de ambtenaren die centraal gehuisvest zijn (met name in 'Den Bell'). Als het gaat om de ambtenaren die fysiek in het district zitten, benoemen we dat expliciet. Ook spreken we in dit rapport over 'modellen' en 'stelsels'. 'Model' verwijst doorgaans naar een van de ideaaltypische modellen van binnengemeentelijke decentralisatie of de Antwerpse combinatie van die modellen. Met 'stelsel' wordt verwezen naar het functioneren van het model in de praktijk.

2.2 Binnengemeentelijke decentralisatie als bewuste keuze

Binnengemeentelijke decentralisatie past in een tijd waarin steden enerzijds willen groeien, zowel in oppervlakte als in het aantal inwoners, maar tegelijkertijd de (representatieve) band met inwoners sterk willen houden. Het aantal gemeenten met een vorm van binnengemeentelijke decentralisatie is na de Tweede Wereldoorlog in West-Europa flink toegenomen. Tegelijkertijd zijn het aantal inwoners en de grondoppervlakte van gemeenten toegenomen (Van Assche 2005; Norton 1997).

Binnengemeentelijke decentralisatie sluit aan op de 'glocaliserende' wereld (Castells 2000), dat wil zeggen: een wereld waarin voor zowel steden als stadsbewoners het mondiale tegelijkertijd met het lokale belangrijk(er) wordt. Steden, zeker die van het formaat van en met een vergelijkbaar karakter als Antwerpen, houden zich bezig met stadsbrede en bovenlokale strategische vraagstukken als globalisering, terrorisme, economie, transport en (im)migratie, maar ook met lokale vraagstukken als heraanleg van straten, lokale sport en cultuur, lokale veiligheid en participatie van inwoners in de publieke besluitvorming. Het zijn mondiale spelers, die tegelijkertijd lokaal geworteld zijn en juist in die combinatie schuilt een belangrijk deel van hun kracht in het bieden van antwoorden op mondiale én lokale vraagstukken (Barber 2013). Daar is geen sprake van hiërarchie in de zin dat het ene belangrijker is dan het andere; beide vraagstukken zijn van belang. Een stad kan het zich niet permitteren op één van deze taakgebieden ondermaats te presteren. Voor inwoners zijn beide immers van belang, al zal dat niet voor iedereen in gelijke mate zijn. De kosmopoliet, die zich oriënteert op het mondiale en die graag op strategisch niveau met de stad meedenkt, heeft een andere focus dan de meer buurt- of wijkgeoriënteerde inwoner, die zich vooral met zijn directe leefomgeving wil bezighouden. Binnengemeentelijke decentralisatie is te beschouwen als een instrument dat tot doel heeft een gemeente op beide taakvelden effectief uitvoering te laten geven aan beleid, alsmede plaats te bieden aan zowel de mondiale als de meer lokale oriëntatie van burgers en responsief te zijn aan hun wensen en belangen.

Naast deze overkoepelende meerwaarde van binnengemeentelijke decentralisatie zijn er grofweg twee hoofdredenen te onderscheiden waarom gemeenten op enig moment kiezen voor een vorm van binnengemeentelijke decentralisatie: democratische argumenten en argumenten met betrekking tot effectiviteit en efficiëntie.

De democratische argumenten voor binnengemeentelijke decentralisatie kunnen verder worden onderscheiden (Van Assche 2005: 48-49). In de eerste plaats kunnen zaken die dicht bij de burger spelen, uitgaande van een subsidiariteitsgedachte, worden overgelaten aan districten (argument met betrekking tot schaal). In de tweede plaats komen er met de decentralisatie (direct gekozen) volksvertegenwoordigers bij die beter op de hoogte zijn van lokale omstandigheden in hun

district en daar beter op in kunnen spelen (argument met betrekking tot lokale kennis). In de derde plaats ontvangen gemeenschappen met decentralisatie een vorm van erkenning, wat onder meer de legitimiteit van de gemeentelijke overheid bevordert (argument met betrekking tot lokale identiteit).

Naast de democratische argumentatie zijn er ook argumenten met betrekking tot efficiëntie en kostenbesparing. Bevoegdheden over bepaalde onderwerpen kunnen in een binnengemeentelijk gedecentraliseerd model worden toebedeeld aan het niveau waar ze het meest efficiënt afgehandeld kunnen worden. Elk sociaal-maatschappelijk vraagstuk heeft immers zijn eigen schaal (Dahl & Tufte 1973) en een passende verdeling van bevoegdheden tussen stad en district kan daaraan beantwoorden. Districten kunnen zo flexibel inspelen op de lokale noden en politieke wensen en ruimte bieden aan innovatie. Dat leidt idealiter tot een hogere effectiviteit van de gemeentelijke dienstverlening en kostenbesparing (Eichenberger & Frey 2006: 154-156). Daarbij komt ook nog dat districten kunnen fungeren als leerschool voor toekomstige leden van de centrale gemeenteraad en college, wat uiteindelijk de efficiëntie van het bestuur ten goede zou kunnen komen (Van Assche 2005: 49-50).

De twee hoofdredenen gaan terug op het in 1973 door Dahl en Tufte benoemde spanningsveld tussen 'size and democracy', of wel tussen schaal en democratie. Volgens deze auteurs bestaat er een uitruil tussen de bedrijfseconomische voordelen van een grote schaal van bestuurlijke eenheden en de nadelen daarvan in termen van democratische kwaliteit. Grotere bestuurlijke eenheden zouden efficiënter zijn, maar boeten in aan democratische kwaliteit en *vice versa* (Dahl & Tufte 1973). Binnengemeentelijke decentralisatie is in die lijn te beschouwen als een poging om zowel de voordelen van grotere bestuurlijke eenheden op stadsniveau te benutten als de voordelen van kleinere bestuurlijke eenheden op het decentraal niveau en om de nadelen van beide bestuurslagen tot een minimum te beperken. Door de formele ondeelbaarheid van de gemeente benut het bestuur de voordelen van een grote omvang, zoals een grote slagkracht. Tegelijkertijd blijft de democratische kwaliteit als gevolg van de decentralisatie gewaarborgd.

2.3 Binnengemeentelijke decentralisatie getypeerd

In de praktijk functioneert elk model van binnengemeentelijke decentralisatie op een eigen manier, ingegeven door lokale wensen en noden en door de lokale context. Wel zijn er hoofdvormen van binnengemeentelijke decentralisatie te onderscheiden. In dit rapport onderscheiden we die eerst en voornamelijk aan de hand van twee dimensies.

De eerste dimensie heeft betrekking op de vraag of en in hoeverre (strategische) beleidsvorming een onderdeel is van de districten of dat districten vooral uitvoerende taken hebben,

met als afgeleide het veelvuldig de interactie zoeken met de lokale samenleving: inwoners, verenigingen en ondernemers. In het geval dat strategische beleidsvorming een belangrijke taak is van de districten, richten de districten zich eerst en vooral op het bedenken en maken van (strategisch) beleid voor hun district, dat vervolgens in het district of elders, bijvoorbeeld door een centraal aangestuurde administratie, wordt uitgevoerd. Dergelijke districten hebben over het algemeen een grote politieke vrijheid om hun eigen beleid te vormen. Daartegenover staan districten waarbij het zwaartepunt in de districten meer op het uitvoerende werk ligt. Ze zijn dan bezig met het oplossen van praktische problemen, zoals groenonderhoud, reparatie, contacten met inwoners en dergelijke. Voor zover dergelijke districten doen aan beleidsvorming is dat eerder tactische en operationele beleidsvorming dan strategische beleidsvorming (voor uitwerking van dit onderscheid, zie Boogers e.a. 2015). Deze vorm van beleid komt dan voort uit de interactie met de lokale samenleving en is minder het resultaat van een politiek onderhandelingsproces van gekozen volksvertegenwoordigers. De mate van beleidsvrijheid kan hier verschillen.

Het tweede onderscheid dat wij in ons model gebruiken, betreft de omvang van het pakket van de taken en bevoegdheden waarvoor een gedecentraliseerde eenheid verantwoordelijkheid draagt. We maken daarbij het onderscheid tussen 'algemeen' en 'functioneel' bestuur, of tussen *general-purpose* bestuursvormen en *limited-purpose* bestuursvormen, zoals het in het Engels heet (Marlow 1995; Mullin 2009). Bij vormen van 'algemeen bestuur' is een district bevoegd voor alles wat op zijn grondgebied gebeurt als ware het een autonome bestuurslaag (Derksen & Schaap 2010: 173; Schaap 2015). Dat betekent dat een district algemene regels mag vaststellen en bestuurshandelingen mag verrichten welke het nodig of nuttig acht voor de lokale bevolking en die niet voortvloeien uit hoger recht. Deze autonomie geeft de districten het initiatiefrecht om zelf nieuwe taken ter hand te nemen en maakt hen tot 'algemeen bestuur' met een 'open huishouding' (Schaap 2012). De autonomie wordt formeel slechts begrensd door (boven)lokale wet- en regelgeving en beleid. Daartegenover staat 'functioneel bestuur', waarbij het district enkel bevoegd is voor verantwoordelijkheden en taken die expliciet zijn toegewezen. Een functioneel bestuur beschikt niet over een open huishouding, maar over een nauwgezet afgebakend bevoegdhedenpakket (Derksen & Schaap 2010: 173).

Zowel het onderscheid tussen districten primair gericht op strategische beleidsvorming en districten primair gericht op beleidsuitvoering, als het onderscheid tussen algemeen bestuur en functioneel bestuur, zijn vooral ideaaltypische afbakeningen. In de praktijk zijn vele tussenvormen mogelijk. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de feitelijke beleidsuitvoering, hoewel deze centraal wordt aangestuurd, in hoge mate bepalend is voor hoe het strategische beleid eruit ziet. In de praktijk is het onderscheid tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering en tussen strategisch, tactisch en operationeel beleid lang niet altijd even gemakkelijk te maken (Schaap 2015). Het kan ook zijn dat

districten formeel een beperkt functioneel takenpakket hebben, maar zich in de praktijk ontwikkelen tot algemeen bestuur. Andersom kunnen districten een algemene bestuursvorm kennen, maar in de praktijk zo door het centrale stadsbestuur, door regels en richtlijnen, belemmerd worden dat er in feite maar een heel beperkt takenpakket overblijft. Ook dan is het functioneren in de praktijk eerder volgens functioneel dan algemeen bestuur.

De verschillen tussen de verschijningsvormen van binnengemeentelijke decentralisatie zijn in werkelijkheid dus eerder gradueel dan absoluut. De ideaaltypen zijn desalniettemin goed bruikbaar als analytische instrumenten om praktijken van binnengemeentelijke decentralisatie te duiden en te vergelijken, alsmede om ontwikkelmogelijkheden van afzonderlijke stelsels te verkennen. Dat zullen we in dit rapport ook doen, en wel aan de hand van de typologie die ontstaat als we de door ons onderscheiden dimensies dwars op elkaar zetten. In figuur 1 is dat gevisualiseerd. De vier ideaaltypen die daaruit ontstaan, hebben naast de primaire kenmerken, volgend uit de twee dimensies, ook enkele secundaire kenmerken. Deze worden in dit hoofdstuk verder toegelicht.

Figuur 1: Vier ideaaltypische modellen van binnengemeentelijke decentralisatie

	Primair gericht op (strategische) beleidsvorming	Primair gericht op beleidsuitvoering
Algemeen bestuur, met een breed pakket van taken en bevoegdheden	District als mini-gemeente	District als frontlijnbestuur
Functioneel bestuur, met een beperkt pakket van taken en bevoegdheden	District als aanvullend stadsbestuur	District als uitvoeringsgerichte organisatie

Uit deze typologie volgen vier ideaaltypische modellen van binnengemeentelijke decentralisatie, die we hieronder in meer detail bespreken.

District als mini-gemeente

In het eerste model is het district te beschouwen als een volwaardig autonoom sublokaal bestuur. Het beschikt dan over een open huishouding en is primair gericht op het ontwikkelen van (strategisch) beleid. Hoewel de districten onderdeel zijn van een groter bestuursverband, zijn ze in dit model als het ware mini-gemeenten. Alles wat niet specifiek in handen is van de centrale stad, is een bevoegdheid van het district. Er wordt beleid ontwikkeld op de meeste, zo niet alle, voor de

schaal van het district belangrijke beleidsterreinen (fysiek, sociaal, economisch, veiligheid, enzovoorts), dat vervolgens door het district zelf of anderen wordt uitgevoerd.

Omdat in een district als mini-gemeente de strategische beleidsvorming centraal staat, is in dit model over het algemeen een stevige rol weggelegd voor het politieke bestuur. Ook wordt om die reden belang gehecht aan de politieke onafhankelijkheid van de districten ten opzichte van het overkoepelende stadsbestuur. Het model heeft sterke affiniteit met de gemeente als *polis*, als sociale en politieke gemeenschap (Castenmiller 1996). Vanwege het algemene multifunctionele karakter van het bestuur wordt aanzienlijke waarde gehecht aan het maken van een integrale beleidsafweging, zodat de effecten van een beleidsmaatregel op verschillende beleidsterreinen tegen elkaar worden afgewogen. Dat draagt bij aan de kwaliteit van het bestuur (Schaap e.a. 2015: 126).

Een voorbeeld van dit model is het Londense model, waar de *boroughs* over een hoge mate van zelfstandigheid beschikken onder de paraplu van de Greater London Authority (GLA). In het Londense model zijn de *boroughs*, ook wel aangeduid als *local government districts*, de eerste overheid en dragen zij de verantwoordelijkheid voor een groot deel van de publieke diensten. De rol van het centrale stadsbestuur is er in deze bestuursvorm vooral één van regionale beleidsvorming op een aantal bovenlokale beleidsterreinen, zoals transport en ruimtelijke ordening. De GLA is eerst en vooral een aanvullend lokaal bestuur. Met een grote mate van zelfstandigheid voor de districten zoekt dit model overigens de randen op van wat nog als binnengemeentelijke decentralisatie gerekend kan worden (zie o.m. Bäck e.a. 2005).

Tabel 2: Karaktereigenschappen model mini-gemeente

Territorium	Waar mogelijk aansluitend op specifieke gemeenschappen, zoals voormalige gemeenten. De omvang daarvan kan per gemeente en land verschillen.
Multifunctionaliteit	Groot. Districten hebben taken op vele terreinen. In principe is alles wat niet expliciet bij het centrale stadsbestuur is belegd een bevoegdheid van de districten.
Politiek bestuur	Het politiek bestuur komt dichtbij het politiek bestuur van 'echte' gemeenten, zowel voor wat betreft het aantal raads- en collegeleden als het aanstellen van de raadsleden, meestal via directe verkiezingen.
Verantwoordelijk voor dienstverlening	Omvangrijk. Passend bij het brede takenpakket zijn districten verantwoordelijk voor vele aspecten van de gemeentelijke dienstverlening. Districten hebben daarvoor over het algemeen een eigen ambtenarenapparaat.
Afgeleid bestuur	In de verhouding stad-districten ligt het zwaartepunt in de besluitvorming bij de districten. Districten bevatten veel (beleids)vrijheid en zijn slechts beperkt afhankelijk van het centrale stadsbestuur.

District als frontlijnbestuur

Ook in het tweede model is het district te beschouwen als een autonoom sublokaal bestuur. Alles wat niet specifiek in handen is van de centrale stad, is daarin een bevoegdheid van het district. Het district is in dit model echter niet vooral gericht op strategische beleidsvorming, maar op beleidsuitvoering. Het district is in dit geval te typeren als een 'frontlijnbestuur'. De term 'frontlijn', zoals geïntroduceerd door Hartman en Tops (2005), verwijst daarbij naar een situatie waarin de beleidsuitvoering niet zozeer de uitkomst is van door politici of ambtenaren bedacht (strategisch) beleid, maar van interactie tussen overheden, private partijen en burgers op de publieke werkvloer. De concrete actie staat voorop en eerder dan het startpunt is het beleid daarvan de resultante. De samenhang tussen activiteiten, acties, projecten of taken van het district komt in dit geval dus niet tot stand vanuit de top van het stads- of districtsbestuur, zoals dat bij strategische beleidsvorming over het algemeen gebeurt, maar veel meer bottom-up vanuit de samenleving. Het beleid dat door het districtsbestuur wordt ontwikkeld, is vooral uitvoeringsgericht. Het stadsbestuur voorziet de districten van de vereiste middelen en faciliteert de beleidsuitvoering. De focus ligt bij 'wat er in de praktijk gebeurt' en welke acties daarbij passen. De beleidsuitvoering vindt plaats in nauw contact met andere politiek-bestuurlijke en sociaal-maatschappelijke partijen (Hartman & Tops 2005).

Omdat het contact met de samenleving in dit model centraal staat, is de rol van het politieke bestuur in dit model kleiner en minder van belang dan in het model van de mini-gemeente. Tegelijkertijd blijft, vanwege het algemene karakter van de bevoegdheden, de integrale beleidsafweging belangrijk, zij het dat die vooral in interactie wordt gemaakt. Dit model heeft grote affiniteit met de territoriale organisatie van het bestuur naar wijken en buurten, omdat de contacten tussen bestuur en samenleving zich langs die lijnen goed laten ontwikkelen (WRR 2005).

In enkele doelstellingen van het nieuwe model van binnengemeentelijke decentralisatie in Rotterdam, dat vanaf 2015 bestaat, zijn kenmerken van frontlijnbestuur te herkennen. Daarin wordt niet langer over 'deelgemeenten' gesproken, maar over 'gebiedscommissies'. Deze kennen nog wel een direct verkozen raad, maar de leden daarvan hoeven niet aangesloten te zijn bij een politieke partij. Het zoeken van een verbinding tussen bestuur en samenleving is één van de belangrijkste doelstellingen van de nieuw gevormde commissies: "De gebiedscommissies hebben nadrukkelijk de taak bewoners en bedrijven op allerlei manieren te betrekken bij het maken van plannen voor de wijk. Zij organiseren en faciliteren participatie en stimuleren initiatieven van wijkbewoners via allerlei bekende maar ook nieuwe manieren, zoals *crowdsourcing*, digitale raadplegingen en wijkreferenda. De gebiedscommissieleden en de gebiedsdirecteur, de gebiedsmanagers en andere ambtenaren kennen hun wijken en buurten. Commissie en directeur zijn samen verantwoordelijk voor het organiseren en faciliteren van participatie. De directeur organiseert bewonersbijeenkomsten, zet wijkreferenda op en vindt andere (nieuwe) manieren om bewoners te betrekken" (Gemeente

Rotterdam 2015). De Rotterdamse gebiedscommissies hebben daarnaast een adviesbevoegdheid richting het stadsbestuur voor alle onderwerpen die voor de gebiedscommissie van belang zijn.

Tabel 3: Eigenschappen van het model frontlijnbestuur

Territorium	Wisselend. Belangrijker dan de omvang van het district is dat het district kennis heeft van en gekend is in de wijken en buurten. Er is geen gegeven aantal wijken en buurten dat een district binnen zijn grenzen moet hebben.
Multifunctionaliteit	Groot. Districten hebben taken op vele terreinen. In principe is alles wat niet expliciet bij het centrale stadsbestuur is belegd een bevoegdheid van de districten.
Politiek bestuur	Een (omvangrijk) politiek bestuur is mogelijk, maar niet noodzakelijk. Het gaat er vooral om dat het aanwezige politieke of ambtelijke bestuur zich veelvuldig in de wijken laat zien en daar informatie ophaalt als basis voor beleid en uitvoering.
Verantwoordelijk voor dienstverlening	Wisselend. Passend bij het brede takenpakket kunnen districten verantwoordelijk zijn voor vele aspecten van gemeentelijke dienstverlening. Hun besluiten kunnen zowel door een eigen als door een centraal ambtenarenapparaat uitgevoerd worden.
Afgeleid bestuur	In de verhouding stad-districten ligt het zwaartepunt in de besluitvorming bij de districten. Districten bevatten veel (beleids)vrijheid en het centrale stadsbestuur stelt zich faciliterend op ten opzichte van de districten.

District als aanvullend stadsbestuur

In het derde model heeft het district, anders dan in de twee hiervoor besproken modellen, slechts op een beperkt aantal beleidsterreinen taken en bevoegdheden. Daarbij past over het algemeen een gesloten huishouding: enkel wat door het stadsbestuur expliciet is overgedragen, is van het district. Het district ontwikkelt op deze terreinen strategisch beleid, vanuit de overtuiging dat het district vanwege zijn kleinere schaal beter in staat is op deze terreinen beleid te ontwikkelen dat responsief is aan de lokale noden (Eichenberger & Frey 2006). Er ontstaat een functionele taakverdeling tussen stad en district, waarbij ieder eigen verantwoordelijkheden heeft op de eigen beleidsterreinen, al is overlap mogelijk. Het zwaartepunt in de relatie ligt hier echter wel bij de centrale stad. Daar vindt de primaire verantwoordelijkheid voor de strategische beleidsontwikkeling plaats, alhoewel dergelijke ontwikkeling ook binnen het district van belang is.

De rol van het politieke bestuur is vanwege het strategische karakter van de politieke beleidsvorming belangrijk, maar kleiner dan bij de eerdere modellen van 'algemeen bestuur'. De territoriale organisatie van het district als aanvullend stadsbestuur is idealiter geënt op de geografie

van het beleidsprobleem, dat wil zeggen het functionele taakgebied van het district (Eichenberger & Frey 2006: 156; Mullin 2009: 107).

Aansprekende voorbeelden van aanvullende stadsbesturen in deze betekenis van het woord zijn onder andere te vinden in Amerika, waar op verschillende beleidsterreinen *special districts* zijn ingericht. Dit zijn in hoge mate onafhankelijke, functionele besturen met een strategische beleidsverantwoordelijkheid. Een meerderheid kent direct verkozen bestuurders (Bauroth 2005; Mullin 2009). *School districts* zijn misschien wel de meest bekende voorbeelden van deze vorm van decentralisatie, al zijn die niet multifunctioneel. Multifunctionele districten, die verschillende taken combineren in één orgaan, bestaan echter wel degelijk. Bovendien is het stelsel van *special districts* gezamenlijk te zien als een vorm van binnengemeentelijke decentralisatie. De *special districts* zijn, vanwege hun taakgebied, overigens lang niet allemaal binnengemeentelijk – ze overstijgen de gemeentegrenzen met enige regelmaat. Binnengemeentelijke voorbeelden treffen we desondanks aan in verschillende Angelsaksische landen, waaronder Amerika, Engeland, Canada en Nieuw Zeeland (Humes & Harloff 1969).

Tabel 4: Eigenschappen van het model aanvullend stadsbestuur

Territorium	Waar mogelijk aansluitend op specifieke gemeenschappen, zoals voormalige gemeenten. De omvang daarvan kan per gemeente en land verschillen.
Multifunctionaliteit	Beperkt. Districten hebben taken op enkele specifieke terreinen en niet op terreinen die niet expliciet door het centrale bestuur zijn overgedragen.
Politiek bestuur	Belangrijk, omdat er wel beleid en belangenafwegingen moeten worden gemaakt. De rol van het bestuur is echter vanwege het beperkt aantal taken beperkter.
Verantwoordelijk voor dienstverlening	Wisselend. De districten kunnen dit overgedragen krijgen van het centrale stadsbestuur. Besluiten van districten kunnen zowel door een eigen als door een centraal ambtenarenapparaat uitgevoerd worden.
Afgeleid bestuur	In de verhouding stad-districten ligt het zwaartepunt in de besluitvorming bij de stad. Districten bezitten beleidsvrijheid binnen de bevoegdheden die ze hebben, maar het centrale stadsbestuur bepaalt de kaders.

District als uitvoeringsgerichte organisatie

In het laatste model ligt de verantwoordelijkheid voor de strategische beleidsontwikkeling op alle beleidsterreinen bij het stadsbestuur, maar is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid op een aantal terreinen overgedragen aan de districten, in de overtuiging dat deze zich beter op kleinere schaal laat organiseren. Het district geeft hoogstens op tactisch en operationeel niveau

vorm aan het beleid. Het is dus niet zo dat er geen vrijheid van handelen is, maar deze ruimte volgt niet uit een autonome bevoegdheid, maar eerder uit discretionaire ruimte die bij deze vorm van beleidsuitvoering passend is. Het beleid dat door het districtsbestuur wordt ontwikkeld, is vooral uitvoeringsgericht. Het stadsbestuur voorziet de districten van de vereiste middelen en faciliteert de beleidsuitvoering. Tegelijkertijd is er geen sprake van pure deconcentratie, omdat er nog wel een inhoudelijke rol voor het politieke bestuur is weggelegd, zij het dat die rol nog beperkter is dan bij het aanvullende stadsbestuur.

Evenals in het geval van het aanvullend stadsbestuur is de territoriale organisatie van het district als uitvoeringsgerichte organisatie idealiter primair geënt op de geografie van het beleidsprobleem, dat wil zeggen het functionele taakgebied van het district, met als doel de beleidsuitvoering zo efficiënt en effectief mogelijk te organiseren. Anders dan bij het district als frontlijnbestuur is de wijk of de buurt daarbij niet noodzakelijk de meest geëigende eenheid. Vanwege veronderstelde schaalvoordelen in de organisatie van publieke diensten moet in dit model eerder worden gedacht aan grotere bestuurlijke eenheden (Dahl & Tufte 1973). Schaalvoordelen zijn echter geen gegeven en mede daardoor is het ondoenlijk de ideale omvang van een bestuurlijke eenheid vast te stellen (Denters 1996; Andrews & Boyne 2009; Allers & Geertsema 2014; Callanan Murphy & Quinlivan 2014).

Hoewel de term 'uitvoeringsgerichte organisatie' niet volledig recht doet aan de districtsbesturen in de Engelse stad Birmingham, heeft het model van binnengemeentelijke decentralisatie daar wel kenmerken van. De belangrijkste verantwoordelijkheden van de *district committees*, die sinds 2004 bestaan, is namelijk het leveren van publieke diensten op een groot aantal terreinen en het toezien op de uitvoering daarvan. De districten hebben een zekere beslissingsmacht, maar dat is vooral operationeel. De verantwoordelijkheid voor de strategische beleidsontwikkeling ligt vrijwel volledig bij het centrale stadsbestuur (Birmingham City Council 2015a). Denigrerend wordt er in Engeland door sommigen aan de districten, onder andere aan die van Birmingham, gerefereerd als '*talking shops*', als ware het dienstverleners waar veel wordt gepraat, maar waar weinig wezenlijke besluitvorming plaatsvindt (MacKillop 2015). In die zin zijn ze te beschouwen als een soort binnengemeentelijke uitvoeringsgerichte organisaties.

Tabel 5: Eigenschappen van het model uitvoeringsgerichte organisatie

Territorium	De omvang van de districten wordt niet zozeer bepaald door het zo goed mogelijk aansluiten op leefgemeenschappen, maar op wat een passende schaal en omvang is om de dienstverlening aan de inwoners te maximaliseren.
Multifunctionaliteit	Over het algemeen beperkt. Districten hebben taken op enkele specifieke terreinen en

	niet op terreinen die niet expliciet door het centrale bestuur zijn overgedragen.
Politiek bestuur	Minder van belang. Het gaat vooral om uitvoering van taken en minder om belangenafweging tussen taken. Dat maakt de noodzaak van een zwaar opgetuigd politiek bestuur beperkt.
Verantwoordelijk voor dienstverlening	Groot. Districten hebben vooral taken met betrekking tot dienstverlening en uitvoering. Besluiten van districten kunnen zowel door een eigen als door een centraal ambtenarenapparaat uitgevoerd worden. Dat laatste ligt het meest voor de hand.
Afgeleid bestuur	In de verhouding stad-districten ligt het zwaartepunt in de besluitvorming bij de stad. Het centrale stadsbestuur bepaalt de kaders en bij conflicten geeft het belang van het centrale stadsbestuur de doorslag.

Vitale combinaties

In de praktijk zal het functioneren van stelsels van binnengemeentelijke decentralisatie zich ergens tussen deze vier uitersten begeven. Zo hebben districten in veel gemeenten zowel een uitvoerende als een beleidstaak en kenmerken van zowel algemeen als territoriaal bestuur. Dergelijke in de praktijk tot stand gekomen combinaties zijn ook niet slecht. Integendeel. Het is juist de combinatie van bestuursvormen die voor vitale praktijken kan zorgen, omdat ze aansluiten bij de lokale context en er ruimte is voor lokaal maatwerk. Dat kan ook voor Antwerpen gelden. Tegelijkertijd moeten deze combinaties wel werkbaar zijn; ze moeten vruchtbare combinaties van karakteristieke vormen die de bestuurskracht van het lokaal bestuur vergroten (Hendriks 2006). In de komende hoofdstukken analyseren we in hoeverre dat het geval is en welke ontwikkelmogelijkheden er zijn voor het Antwerpse stelsel van binnengemeentelijke decentralisatie. We streven er daarbij niet naar het ideale model van binnengemeentelijke decentralisatie te vinden. “There is no ideal system”, stellen Eichenberger en Frey (2006: 156) immers terecht vast. En hoe we een bepaald model en een bepaalde werking van een stelsel van binnengemeentelijke decentralisatie moeten beoordelen, hangt ook sterk af van wat de doelen zijn die men met dat stelsel heeft. Het heeft dus weinig zin om een model zoals dat in de praktijk functioneert af te zetten tegen een theoretisch optimum, voor zover dat al bestaat. De vier door ons onderscheiden modellen zijn wel functioneel in het duiden van de werking van het Antwerpse stelsel en het verkennen van de ontwikkelmogelijkheden daarvan in de zoektocht naar nieuwe vitale combinaties die passen in de Antwerpse context.

3 Plaatsbepaling Antwerps stelsel: een gematigde variant

In dit hoofdstuk schetsen we kort de geschiedenis van het Antwerpse stelsel en karakteriseren we het Antwerpse stelsel met behulp van de concepten die we in het vorige hoofdstuk hebben onderscheiden. We karakteriseren het Antwerpse model als een gematigde vorm van binnengemeentelijke decentralisatie, in de neutrale betekenis van het woord.

3.1 De invoering van de Antwerpse binnengemeentelijke decentralisatie

In Antwerpen worden in 1983 zeven omliggende gemeenten aan de stad toegevoegd. Het aantal inwoners van Antwerpen neemt daarmee toe tot 488.000. De voornaamste reden voor de fusie is de overtuiging dat de overheid daarna beter aan de behoeften van de burgers zou kunnen voldoen. De dienstverlening aan de burger zou er beter door gewaarborgd kunnen worden (Van Assche 2005: 76-77). De voormalige gemeenteraden worden vervangen door adviesraden, zonder zelfstandige bevoegdheden. De adviesraden krijgen een adviesrecht, maar deze mag “geen administratieve verzwaren vormen voor de gemeentelijke besluitvorming” (Van Assche 2005: 80). Qua samenstelling vormen de adviesraden een afspiegeling van de gemeenteraad. De adviesraden worden dus niet verkozen door de inwoners.

Het installeren van adviesraden kan niet voorkomen dat men de schaalvergroting van de fusie in de jaren erna gaat zien als een belangrijke oorzaak van het ontstaan van een grote kloof tussen inwoners en bestuur. De verkiezingswinst van het Vlaams Blok in 1994 draagt bij aan de overtuiging dat die kloof te groot is geworden (Abts 2000: 25 Van Assche 2005: 95, 111). Zo is het aantal inwoners dat door één gemeenteraadslid vertegenwoordigd wordt, gestegen tot boven de 8000. Op verzoek van de stad Antwerpen wordt vervolgens mede daarom eind jaren negentig een (grond)wetswijziging doorgevoerd die het mogelijk maakt binnengemeentelijke decentralisatie in te voeren. Het stadsbestuur in Antwerpen neemt vervolgens de besluiten om vanaf 2001 ook daadwerkelijk tot binnengemeentelijke decentralisatie over te gaan. Het na de verkiezingen van 2000 aangetreden stadsbestuur gaat als eerste met de direct gekozen districten werken. Zij erkent het belang van de decentralisatie:

De binnengemeentelijke decentralisatie en de rechtstreekse verkiezing van de districtsraden willen tegemoet komen aan de terechte wens van de bevolking: beslissingen moeten zo dicht mogelijk bij de burger genomen worden. De districtsraden zijn instrumenten om de bevolking beter te kunnen dienen en het bestuur van de stad in het algemeen te verbeteren (Antwerpse bestuursakkoord 2001-2006).

De impliciete en expliciete doelstellingen van de binnengemeentelijke decentralisatie bestonden destijds uit: herstel van lokale politieke debatten en besluitvorming, kleine dossiers de aandacht geven die ze verdienen, meer controle op de ambtenaren en via het herstel van het vertrouwen van de burger een halt toeroepen aan de opkomst van het Vlaams Blok (Van Assche 2005: 111).

3.2 Het Antwerpse stelsel van gematigde binnengemeentelijke decentralisatie

Zetten we het in 2000 ingevoerde en daarna verder ontwikkelde model van Antwerpen af tegen de vijf kenmerken van binnengemeentelijke decentralisatie, zoals die door Bäck en anderen (2005) zijn onderscheiden (zie tabel 1) dan blijkt dat we met het Antwerpse model inderdaad kunnen spreken van binnengemeentelijke decentralisatie. Het stelsel voldoet aan elk van de vijf kenmerken die betrekking hebben op (a) het territorium, (b) multifunctionaliteit, (c) politiek bestuur, (d) verantwoordelijk voor dienstverlening en (e) afgeleid bestuur. We kunnen tevens aan de hand van de vijf kenmerken vaststellen dat het in Antwerpen een vorm van gematigde decentralisatie betreft. De term 'gematigd' gebruiken we hier in een neutrale en niet-normatieve betekenis. Het stelsel bevindt zich niet op één van de uitersten van de ideaaltypische modellen die we eerder beschreven, maar is te beschouwen als een tussenvorm zonder overdaad aan bevoegdheden en middelen. In het vervolg van deze paragraaf onderbouwen we deze stelling door elk van de vijf kenmerken van het model afzonderlijk in meer detail te bespreken.

Territorium

In Antwerpen is er sprake van een geografisch onderverdeeld bestuur binnen een groter bestuursverband. Het grondgebied van de gemeente Antwerpen is onderverdeeld in negen districten: Antwerpen, Berchem, Berendrecht-Zandvliet-Lillo (ook als 'BeZaLi' aangeduid), Borgerhout, Deurne, Ekeren, Hoboken, Merksem en Wilrijk. Bij het vaststellen van de omvang van de districten is grotendeels vastgehouden aan de grenzen van de oude gemeenten. Daarbinnen is geen verder geografische onderverdeling gemaakt, althans niet de status van district gegeven. De wettelijke mogelijkheid die er ingevolge artikel 273 van het Gemeentedecreet ligt voor verdere opsplitsing van ten minste het district Antwerpen, is bewust niet benut (Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur 2004: 16). Dat maakt dat de districten in oppervlakte en aantal inwoners grote verschillen kennen, zie tabel 6. Zo heeft het district Antwerpen bijna 200.000 inwoners, terwijl Berendrecht-Zandvliet-Lillo nog geen 10.000 inwoners heeft. De aantallen inwoners van de meeste andere districten liggen rond de 40.000, maar ook Deurne (77.434) en Ekeren (22.805) wijken daar wat meer vanaf.

Tabel 6: Kenmerken van de Antwerpse districten (cijfers van de Antwerpse studiedienst)

District	Oppervlakte 2015 (km ²)	Aantal inwoners 2000	Aantal inwoners 2015
Antwerpen	87	160.147	194.592
Berchem	6	40.026	42.879
Berendrecht – Zandvliet – Lillo	53	9.573	9.860
Borgerhout	4	40.333	46.181
Deurne	13	68.374	77.434
Ekeren	9	21.643	22.805
Hoboken	11	33.622	37.805
Merksem	8	40.769	43.611
Wilrijk	14	38.102	40.517

Met de bestaande indeling is aangesloten bij de identiteit van de voormalige randgemeenten (Van Dooren & Sinardet 2013: 10). Men kan echter de vraag stellen of dat anno 2015 nog negen gescheiden en homogene identiteiten zijn. Geïnterviewden benadrukken de fluïde overgang van grenzen, zoals tussen Antwerpen en Borgerhout. Voor veel jongeren of nieuwkomers zouden gevoelens van identiteit richting een bepaald district of de gedachte aan de autonome gemeente niet dominant zijn.

Toen was het heel logisch dat je de districten en de huidige omvang ging behouden maar nu is het met zoveel nieuwe instroom niet meer logisch ... Er is een hele onnatuurlijke grens ontstaan.

De identiteitsgevoelens zouden in de meer aan de rand liggende districten, waar het district vaak fysiek nog duidelijk van de stad gescheiden is en de inwoners over het algemeen wat ouder zijn, wel wat sterker zijn (Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur 2004: 19; zie ook Van Assche & Buts 2004). Maar ook andere grenzen kunnen van belang zijn voor het gevoel van identiteit, zoals de ring. De vraag in hoeverre de huidige grenzen van de districten aansluiten bij de bestaande sociale gemeenschappen kan niet gemakkelijk worden beantwoord. Allereerst gaat het dan om de vraag over welke gemeenschappen we het dan hebben. Identiteiten en gemeenschappen kunnen zich immers snel ontwikkelen en zijn veranderlijk.

We zien drie of vier wijken die veel nieuwkomers aantrekken, maar zodra die mensen hun weg min of meer gevonden hebben, gaan die migreren ... We hebben gemeten dat een aantal wijken ... terug in verval dreigt te raken ... We hebben hier een heel grote mobiliteit die vooral door de aard van de

bevolking is ingegeven. Dus om daar rationele indelingen van districten rond te maken, lijkt me heel moeilijk.

Het frequent aanpassen van de districtsgrenzen aan dergelijke veranderende (wijk)samenstellingen is een vrijwel onmogelijke opgave. De districtsgrenzen zijn robuust en lopen vrijwel per definitie achter op de meer fluïde samenstelling van wijken en gemeenschappen. Het is dan ook niet verrassend dat (ambtelijke en politieke) betrokkenen “erkenning van bestaande gemeenschappen” niet vaak als een groot voordeel van het stelsel van binnengemeentelijke decentralisatie hebben benoemd (De Herdt & Voets 2011: 76).

Multifunctionaliteit

Het Antwerpse model voldoet aan de voorwaarde voor multifunctionaliteit. De binnengemeentelijke eenheden dragen verantwoordelijkheden op meerdere beleidsterreinen. In Antwerpen moet daarbij echter wel in één adem de gesloten huishouding worden benoemd: districten zijn enkel bevoegd voor wat gemeenteraad, college en/of burgemeester aan hen overdragen.

Districten worden bij hun start in 2001 bevoegd voor ‘lokaal publiek domein, groenvoorziening en openbare werken’, ‘verkeersveiligheid en verkeersbeleid’, ‘feestelijkheden, lokaal cultuurbeleid en culturele manifestaties’, ‘interne en externe communicatie en promotieactiviteiten’, lokaal jeugdbeleid, lokaal seniorenbeleid en lokaal sportbeleid en amateursportbeoefening. Later worden daar weer zaken aan toegevoegd en gewijzigd (zie onder meer: Van Assche 2005: 127-129).

De eerste jaren na de invoering heerst er onduidelijkheid over wie waarvoor bevoegd is. Binnen veel beleidsterreinen zijn de bevoegdheden verdeeld tussen centrale stad en district, zoals bij jeugdbeleid, sportbeleid en seniorenbeleid. Tijdens een ‘probleemstellend colloquium’ in 2002 vragen de districten niet zozeer voor meer bevoegdheden, maar vooral voor een verduidelijking van de huidige (Van Assche 2005: 114-115). Ze pleiten voor ‘homogene pakketten’, zodat het niet zo kan zijn dat, bijvoorbeeld, het onderhoud van straten een districtsbevoegdheid is, terwijl de riolering een stedelijke bevoegdheid blijft. In 2002 verschijnt vanuit de centrale stad een handboek waarin de bevoegdheden wat verder naar de praktijk toe worden uitgewerkt, oftewel “meer dan de exacte weergave van de regelgeving, maar eerder hoe de decentralisatie in de praktijk wordt georganiseerd of wordt gepercipieerd” (Stad Antwerpen 2002: 3).

Een grote verbetering, of althans verduidelijking, wordt beoogd met het coördinatiebesluit. In 2014 beoogt men met dat besluit het “scherpstellen van de overgedragen bevoegdheden zoals ze nu zijn” (ontwerpbesluit gemeenteraad 30 maart 2015, jaarnummer 00146). Het gaat om het verduidelijken en vereenvoudigen van de bevoegdheden zoals ze tot dan toe bestaan. Alle bestaande

regelgeving wordt daardoor vervangen door het coördinatiebesluit, zodat de bevoegdheden van het district overzichtelijk zijn opgesomd. Zie daarvoor ook tabel 7.

Tabel 7: De bevoegdheden van de districten volgens het coördinatiebesluit (2014)

Beleidsreïen	Bevoegdheid districtsraad	Bevoegdheid districtscollege
Senioren	het reglement lokale seniorensubsidies; het reglement lokale subsidies voor aangepast wonen	de organisatie van (eigen) lokale seniorenactiviteiten; de ondersteuning van lokale seniorenactiviteiten door derden; de ondersteuning van lokale seniorenverenigingen; de ondersteuning van de werking van de lokale adviesraad voor senioren; de financiële ondersteuning voor aangepast wonen
Jeugd	het investeringsprogramma voor aanleg, heraanleg en onderhoud van lokale speelterreinen; het reglement lokale jeugdsubsidies; het reglement subsidies lokale jeugdinfrastructuur.	de uitvoering van het investeringsprogramma voor de aanleg, heraanleg en onderhoud van lokale speelterreinen; de organisatie van (eigen) lokale jeugdactiviteiten; de ondersteuning van lokale jeugdactiviteiten door derden; de ondersteuning van lokale jeugdverenigingen; de ondersteuning van de werking van de lokale adviesraad voor jeugd; aanvullende financiële ondersteuning voor jeugdinfrastructuur; vrijwillige monitorenwerking.
Sport	het investeringsprogramma voor aanleg, heraanleg en onderhoud van lokale pleinen met sportaccommodatie; het reglement lokale sportsubsidies.	de uitvoering van het investeringsprogramma voor de aanleg, heraanleg en onderhoud van lokale pleinen met sportaccommodatie; de organisatie van (eigen) lokale sportactiviteiten; de ondersteuning van lokale sportactiviteiten door derden; de ondersteuning van lokale sportverenigingen; de ondersteuning van de werking van de lokale adviesraad voor sport.
Cultuur	de oprichting van een lokaal cultureel ontmoetingscentrum; het reglement lokale cultuursubsidies.	het beheer van een lokaal cultureel ontmoetingscentrum; de organisatie van (eigen) lokale culturele activiteiten; de ondersteuning van lokale culturele activiteiten door derden; de ondersteuning van lokale culturele verenigingen; de ondersteuning van de werking van de lokale adviesraad voor cultuur.
Feestelijkheden	de goedkeuring van het reglement subsidies lokale feestelijkheden; het onderhouden van bestaande lokale vriendschapsbanden en jumelages.	de organisatie van (eigen) lokale feestelijkheden; de ondersteuning van lokale feestelijkheden door derden.
Communicatie en promotie	het communicatieplan over het lokale beleid, lokale initiatieven en lokale activiteiten.	communicatie over het lokale beleid, lokale initiatieven en lokale activiteiten; promotie van het aanbod aan lokale activiteiten.
Inspraak en participatie	aanvullende regels voor inspraak en participatie over het lokaal beleid; het reglement voor het aanwenden van districtsbudgetten specifiek voor wijk- of burgerinitiatieven.	organisatie van inspraak en participatie over het lokaal beleid; het toekennen volgens reglement van districtsbudgetten aan specifieke wijk- of burgerinitiatieven.
Markten en foren	het inrichten, wijzigen of stopzetten van een lokale openbare markt of foor (onder meer plaats, tijdstip en thema); het oprichten van een lokale marktcommissie (is behoefteafhankelijk).	de organisatie van een lokale openbare markt of foor, waaronder het marktplan en de begin- en einduren; de occasionele wijziging van een lokale openbare markt of foor: plaats, tijdstip, thema; de praktische organisatie van een lokale marktcommissie.
Straten en pleinen	aanleg, heraanleg en onderhoud van lokale straten en pleinen; aanleg, heraanleg en onderhoud van lokale verkeersbegeleidende ingrepen (mits goedkeuring college van de mobiliteitsvoorwaarden); plaatsen, herplaatsen en onderhoud van lokale openbare verlichting; plaatsen, herplaatsen en onderhoud van lokaal straatmeubilair.	aanleg, heraanleg en onderhoud van lokale straten en pleinen; aanleg, heraanleg en onderhoud van lokale verkeersbegeleidende ingrepen (mits goedkeuring college van de mobiliteitsvoorwaarden); plaatsen, herplaatsen en onderhoud van lokale openbare verlichting; plaatsen, herplaatsen en onderhoud van lokaal straatmeubilair.
Parken en groenaanplantingen	masterplannen, bosbeheerplannen en landschapsbeheerplannen voor parken en begraafplaatsen; het investeringsprogramma voor parken, groenaanplantingen en begraafplaatsen: planten, heraanplanten en groenonderhoud van de groenaanplantingen en bomen op het lokaal publiek domein; plaatsen, herplaatsen en groenonderhoud van mobiel groen op het lokaal publiek domein; aanleg, heraanleg en groenonderhoud van grachten en vijvers in lokale parken; aanleg, heraanleg en onderhoud van wegen in lokale parken en op lokale begraafplaatsen; plaatsen, herplaatsen en onderhoud van openbare verlichting in lokale parken en op lokale begraafplaatsen; plaatsen, herplaatsen en onderhoud van straatmeubilair in lokale parken en op lokale begraafplaatsen.	het vellen van bomen op lokaal publiek domein; de uitvoering van de plannen en het investeringsprogramma voor parken, groenaanplantingen en begraafplaatsen: planten, heraanplanten en groenonderhoud van de groenaanplantingen en bomen op het lokaal publiek domein; plaatsen, herplaatsen en groenonderhoud van mobiel groen op het lokaal publiek domein; aanleg, heraanleg en groenonderhoud van grachten en vijvers in lokale parken; aanleg, heraanleg en onderhoud van wegen in lokale parken en op lokale begraafplaatsen; plaatsen, herplaatsen en onderhoud van openbare verlichting in lokale parken en op lokale begraafplaatsen; plaatsen, herplaatsen en onderhoud van straatmeubilair in lokale parken en op lokale begraafplaatsen.

Socio-culturele verenigingen	het reglement projectsubsidies lokale socio-culturele verenigingen of socio-culturele verenigingen met een lokaal project.	de ondersteuning van lokale socio-culturele verenigingen; de ondersteuning van lokale socio-culturele projecten.
-------------------------------------	--	--

Hoewel tabel 7 een flinke opsomming laat zien, hebben de districten beperkte bevoegdheden. Districten hebben immers niet op alle beleidsterreinen bevoegdheden, maar met name toegespitst op de directe leefomgeving van inwoners, zowel fysiek (straten, pleinen en groenvoorziening) als sociaal (doelgroepen, cultuur en communicatie). En op die terreinen heeft het stadsbestuur over het algemeen ook nog bevoegdheden. In de praktijk is daarnaast niet altijd een helder onderscheid te maken tussen beleidsterreinen. Een district dat zich vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het openbaar domein bezighoudt met de heraanleg van straten zal al gauw raken aan vragen rond verkeerscirculatie en andere mobiliteitskwesties waar het geen bevoegdheden heeft. Ook zal een district bij de uitoefening van de eigen bevoegdheden al snel te maken krijgen met vraagstukken over, op het eerste gezicht, ongerelateerde beleidsterreinen, zoals lokale veiligheid. Dit fenomeen staat ook wel bekend als het 'functionele spillovereffect' (Eichenberger & Frey 2006; McCormick 2014). Elk functioneel bestuur zal, omdat het nu eenmaal een afgebakend bevoegdhedenpakket heeft, met dit effect te maken hebben.

Er zijn vanuit het stadsbestuur enkele controlemechanismen ingericht om erop toe te zien dat de districten met hun besluiten binnen hun bevoegdheden blijven (zie: 'afgeleid bestuur'). Dat neemt niet weg dat verschillende districten zich wel degelijk op andere terreinen begeven. Men wil vanuit het district iets betekenen voor de inwoner en dat betekent wel eens een toezegging of actie die formeel niet onder de districtsbevoegdheid valt. Dat sommige districtsschepenen zich ook profileren met 'economie' of 'onderwijs' in de portefeuille illustreert dit.

Het is niet onlogisch dat er vanuit de districten een behoefte is aan aanvullende bevoegdheden. Dat is inherent aan de aard van functioneel bestuur, nog los van een eventuele politieke behoefte. Ongeacht welke verdeling van bevoegdheden er wordt gehanteerd, zullen er altijd scharnierpunten zijn waar centrale en decentrale bevoegdheden elkaar raken of overlappen, hoe duidelijk of scherp de grens daartussen ook is. Een van de succesfactoren van binnengemeentelijke decentralisatie is dan ook hoe bereid de bestuurslagen zijn om rondom die scharnierpunten op een goede manier met elkaar te overleggen en samen te werken.

Politiek bestuur

Met de invoering van binnengemeentelijke decentralisatie komen er in Antwerpen enkele honderden nieuwe politici bij. De gemeenteraad is niet meer het enige volksvertegenwoordigende orgaan. De nieuwe volksvertegenwoordigende en daaruit voortvloeiende executieve organen in Antwerpen zijn gespiegeld aan de organen op centraal gemeentelijk niveau. Er zijn districtsraden,

districtscolleges en districtsvoorzitters. Het aantal districtsraadsleden per district is afhankelijk van het inwoneraantal. In totaal zijn er 217 districtsraadsleden en 55 gemeenteraadsleden.

Hiermee heeft men voor een relatief zware politiek-bestuurlijke kop voor het Antwerpse stelsel gekozen. Zeker aangezien de districtsraden niet benoemd worden door de gemeenteraad, maar direct door de inwoners van het district gekozen. Dat gebeurt eens in de zes jaar, tegelijkertijd met de verkiezing voor de gemeenteraad. De districtsraden kiezen vervolgens de districtscolleges en de districtsvoorzitter. Het onderscheid tussen de volksvertegenwoordiging op districtsniveau en stadsniveau wordt strikt gehanteerd. Een gemeenteraadslid kan niet tevens districtsraadslid zijn (artikel 273 van het Gemeentedecreet).

Het direct kiezen van de districtsraadsleden kent als voordeel dat het democratische aspect van de binnengemeentelijke decentralisatie wordt versterkt. De districten kennen geen indirecte legitimatie, bijvoorbeeld via een benoeming door de gemeenteraad, maar zijn direct door de inwoners gelegitimeerd. Dat kan een district ook steun bieden in conflict met het stadsbestuur en kan het district legitimeren het af en toe met dat stadsbestuur oneens te zijn. Anderzijds worden met direct gekozen districtsraadsleden ook verwachtingen gewekt die niet altijd waar te maken zijn. Als men de mogelijkheid biedt politici direct te verkiezen dan verwachten inwoners over het algemeen dat hij of zij wat kan bereiken. In een model van binnengemeentelijke decentralisatie, waarin de bevoegdheden altijd tussen stad en districten verdeeld zijn, zijn wensen van inwoners door districtspolitici niet altijd zelf te realiseren. De inwoners maken dergelijk onderscheid tussen bestuurslagen echter veel minder.

Verantwoordelijk voor dienstverlening

De districten nemen besluiten met betrekking tot de aan hen overgedragen bevoegdheden. Voor de uitvoering daarvan zijn ze aangewezen op de ambtelijke organisatie die wel voor de districten werkt, maar zelf niet gedecentraliseerd is. De ambtelijke organisatie van Antwerpen heeft bijna 7000 medewerkers. Niet allemaal hebben zij met de districten te maken. Maar alle districten hebben wel te maken met de bezuinigingen en inkrimping van de ambtelijke organisatie.

Op het moment in 1982 van de fusie waren wij hier met in de 20.000 personeelsleden. Op het moment van de binnengemeentelijke decentralisatie waren we nog met 14.000 personeelsleden ... Op dit ogenblik zijn er nog 7.000 personeelsleden.

Deze ambtenaren werken vrijwel allemaal op dezelfde centrale locatie ('Den Bell') en zijn dus niet fysiek in het district aanwezig. Het is wel voornamelijk op deze locatie dat besluiten vanuit het

district moeten worden opgevolgd en uitgevoerd. Voor districten is de voortgang en prioritering die er op Den Bell aan hun besluiten wordt gegeven, niet altijd zichtbaar.

Je stuurt dat terug door naar de stad, daar zitten de planners en de tekenaars. En daar worden de offertes opgemaakt en daar worden de werken gecontroleerd. Je weet niet meer wat er aan het gebeuren is. Je moet aan de deur aan kloppen. We hadden toch een beslissing genomen? 'Ja, ja, we zijn ermee bezig'. Maar wie of wanneer? En af en toe komt zo'n rapport eens terug. En dan wordt dat slecht opgevolgd en dan heeft dat vertraging. Je hebt er weinig vat op, je hebt er weinig zicht op.

Slechts enkele ambtenaren zitten fysiek in de districten. Maar die ambtenaren zijn wel de schakel tussen het district en de (opvolging van besluiten door de) ambtelijke organisatie, grotendeels centraal gehuisvest. Zo zijn er voor verschillende bevoegdheden consulents. De consulent heeft enerzijds te maken met de (politieke) wensen van het districtsbestuur, waar hij of zij fysiek bij gehuisvest zit. Die wensen en besluiten worden formeel door de districtssecretaris doorgegeven; de districtsschepenen hebben formeel geen bevoegdheid over de ambtenaren werkzaam in hun district (net zoals de stedelijke ambtenaren formeel ook ambtelijk – door de stadssecretaris – worden aangestuurd). De consulent gaat dan aan de slag om deze wensen en besluiten binnen de ambtelijke organisatie gerealiseerd te krijgen. Daar ervaren de consulents vaak dat zij hun ambtelijke collega's maar beperkt aan kunnen sturen.

[De consulent kan] bij vertraging geen instrumenten bij Den Bell aangrijpen om daar iets aan te doen. Den Bell verwacht collegialiteit van de [consulent] en [dat hij of zij] het uitlegt aan het district. Maar andersom zijn ze niet collegiaal naar de districten toe.

Hier [Den Bell] verwachten ze dat je collegiaal bent, en dat je ook naar de districten toe een uitleg doet van kijk, werkdruk, dat soort dingen. Maar omgekeerd ... heb ik geen mogelijkheid om [de medewerkers van Den Bell] te evalueren.

De consulent wordt inhoudelijk via de ambtelijke lijn binnen zijn dienst aangestuurd. De districtssecretaris heeft (slechts) operationele aansturing. Dit wordt ook wel aangeduid als de matrixfunctie. De matrixfunctie wordt door veel betrokkenen als moeilijk en intens ervaren. Je hebt met meerdere belangen te maken: Politieke wensen vanuit het district, die meestal via ambtelijke lijn (de districtssecretaris) worden doorgegeven, maar men zit in het district ook dicht bij het politieke bestuur. En anderzijds heb je met stedelijke belangen te maken, politiek of ambtelijk, die direct of indirect de consulents bereiken. Een van onze geïnterviewden noemde het een 'diplomatenfunctie', omdat het altijd het balanceren tussen de verschillende belangen is.

De al genoemde functie van districtssecretaris vergt ook extra uitleg. De functie wordt in het Gemeentedecreet genoemd en in Antwerpen is daarbij ook de term bestuurscoördinator gekomen, om het verschil aan te geven tussen de ondersteuning die hij of zij geeft aan het districtsbestuur en de rol in de aansturing van het personeel. We gebruiken in dit rapport beide termen. De directeur van de ambtelijke bedrijfseenheid Districts- en Loketwerking stuurt de districtssecretaris inhoudelijk aan. Omdat de districtssecretaris ook het districtsbestuur ondersteunt, kan het districtscollege advies geven bij het aanstellen van de districtssecretaris (zie besluit stadscollege 25 april 2014, jaarnummer 04463).

De spagaat van de bestuurscoördinator is dat hij enerzijds de grenzen van de bevoegdheden van het district bewaakt, maar anderzijds ook moet meedenken met de politieke wensen ervan.

De mogelijkheden om vanuit het district de ambtelijke organisatie, inclusief de ambtenaren werkzaam op het district, aan te sturen, zijn dus beperkt. In de ogen van de districten en vooral de districtspolitici heeft dat veel nadelen. Een ambtelijke dienst kan bijvoorbeeld redenen hebben een project in een ander district voorrang te geven, wat grote gevolgen heeft voor plannen van een districtscollege of beloftes die het district aan inwoners heeft gemaakt. Maar het desbetreffende district is daar niet altijd van op de hoogte.

Je kunt moeilijk zeggen van: 'wij geven nu prioriteit aan dit project voer dit eerst uit'. Dat kunnen wij niet. In de stad kan men dat wel. Men kan zeggen: 'laat dit project vallen en doe dit project eerst'.

Soms grijpt een dienst nog directer op de middelen van een district in. Dan kan het zijn dat ambtenaren worden overgeplaatst of bij ziekte of (zwangerschaps)verlof niet vervangen worden. Hoewel dat uit besparing kan zijn, heeft het grote gevolgen voor de districten. Vanuit stedelijk en ambtelijk perspectief is het, met name met het oog op effectiviteit en efficiëntie, echter belangrijk dat men deze bevoegdheid over het personeel houdt. We zullen nog zien dat ook districtspolitici het daar in enige mate mee eens zijn.

In matrix kunnen we ... zeggen: 'we hebben nu een groot bovenlokaal project daar gaan we iedereen op inzetten' of 'we hebben nu in dit district eigenlijk niet zoveel werk op de plank liggen en in dat district ligt er wel heel veel'. Dan kunnen we die nu toch gemakkelijker schuiven.

Afgeleid bestuur

De districten zijn in meerdere betekenissen van het woord een vorm van 'afgeleid bestuur'. De districten krijgen vrijwel al hun bevoegdheden van de gemeenteraad, het college en/of de burgemeester. Dit zijn afgeleide bevoegdheden in de zin dat ze niet definitief aan de districten worden afgestaan, maar eventueel kunnen worden teruggenomen. Daarnaast kan de gemeenteraad bij een stedelijk belang "naar het oordeel van de gemeenteraad" medewerking van de districten afdwingen (artikel 283 van het Gemeentedecreet). Bovendien mogen handelingen van de districtsbesturen niet in strijd zijn met wetten, decreten en besluiten van de federale, Vlaamse en provinciale overheden en de Antwerpse gemeenteraad en het college (artikel 281 van het Gemeentedecreet). Er zijn daarnaast enkele mechanismen die ervoor moeten zorgen dat districten (en stadsbestuur) niet buiten hun bevoegdheden gaan. Zo worden alle besluiten door ambtenaren nagekeken.

Wat betreft de voorontwerpbesluiten van de districtscolleges en -raden controleert Bestuurszaken in de praktijk de juridische grond en de regelgeving bevoegdheid van de districtsraden en -colleges. Een medewerker van bedrijfseenheid Districts- en Loketwerking controleert de regelgeving bevoegdheid, met andere woorden of de geagendeerde ontwerpbesluiten van het college van burgemeester en schepenen het binnengemeentelijk samenwerkingsmodel respecteren. Onder meer controleert de medewerker of het college van burgemeester en schepenen de bevoegdheden van de districtscolleges en -raden respecteert. Het betreft hier een administratieve controle. De medewerker van Districts- en Loketwerking (DL) rapporteert aan de bedrijfsdirecteur van DL (schriftelijke uitleg via mail).

De typering 'afgeleid bestuur' geldt ook voor de financiële middelen van de districten. Districten zijn voor hun middelen volledig afhankelijk van het centrale bestuur. Ze beschikken niet over een eigen belastinggebied. Het totale bedrag van de inkomsten van alle districten vormen bovendien slechts enkele percentages van het totaalbedrag van alle uitgaven van de stad Antwerpen.

Daarbij komt dat de bevoegdheidsverdeling tussen stad en district vooral inhoudt dat districten, voor zover ze al over eigen bevoegdheden beschikken op de verschillende beleidsterreinen, vooral tactisch en operationeel beleid ontwikkelen. Het overkoepelende strategisch beleid wordt over het algemeen door het centrale stadsbestuur ontwikkeld. En districten zijn aan dat stedelijke beleid gebonden. Eén van onze respondenten formuleerde het als volgt:

Praktische zaken dat hoort voor mij binnen het district. Waar het district niet goed in is, is om op lange termijn doordachte dingen die grensoverschrijdend zijn op de goede baan te zetten ... bijvoorbeeld fietspaden die niet stoppen bij grenzen van districten ... Dus grote krijtlijnen die worden bovenlokaal

vast gelegd en de praktische realisatie, het inkleuren van binnen die krijtlijnen, dat hoort voor mij bij de districten.

De beleidsvrijheid van districten is dus beperkt. Verder zijn de districten voor uitvoering en personeel, zoals we hebben gezien, afhankelijk van het stedelijke niveau. Ze maken voor de uitvoering van hun beleid, enkele uitzonderingen daargelaten, gebruik van stedelijke diensten.

Anderzijds is er ook wel degelijk een bepaalde mate van afhankelijkheid van de stad ten opzichte van de districten. De districten hebben bevoegdheden die verschil kunnen maken in de leefomgeving van inwoners. De stad kan formeel districtsbevoegdheden omzeilen, maar in de praktijk zijn er tien door de bevolking gelegitimeerde Antwerpse besturen. De negen districten zijn moeilijk te negeren. De stad is daarnaast ook in bepaalde mate afhankelijk van de districten en als districten vaak dwarsliggen, dan straalt dat af op de stad als geheel.

Dit alles betekent vooral dat in de praktijk goede samenwerkingsvormen tussen stad en districten noodzakelijk zijn. In plaats van districten die men vanuit het perspectief van stedelijke politici of ambtenaren afwijkend vindt met formele claims als “stedelijk belang” te negeren of tegen te werken, is het functioneren van het model gebaat bij goede samenwerking tussen de bestuurslagen. Voor de samenwerking tussen stad en district zijn enkele formele overlegorganen in het leven geroepen. Er is de wettelijk verplichte Conferentie van Voorzitters, een overleg bestaande uit de burgemeester en alle districtsvoorzitters. Dat overleg is één keer per jaar verplicht voor het opmaken van het meerjarenplan en het budget en de personeelsformatie die aan de districtsraden ter beschikking wordt gesteld. Daarnaast kunnen de districtsvoorzitters “door het college van burgemeester en schepenen voor overleg worden samengeroepen telkens als de toestand dat vereist” (artikel 291 van het Gemeentedecreet). In Antwerpen is daarnaast de Raad van Overleg in het leven geroepen. De Raad van Overleg is een overleg tussen een stadsschepenen en districtsbestuurders en “komt bijeen wanneer dit noodzakelijk wordt geacht en focust eerder op het maken van afspraken en het laten doorstromen van informatie” (Besluit college van B&W 5 juli 2013, jaarnummer 06881).

Los van deze formele overlegorganen dient er ook in de praktijk tussen het stads- en districts niveau te worden samengewerkt. Juist bij modellen van binnengemeentelijke decentralisatie waar de niveaus dichtbij elkaar liggen en de bevoegdheden tussen stad en districten elkaar raken, is overleg en enige mate van goede verstandhouding noodzakelijk. In de praktijk zien we dat daar in het functioneren van het Antwerpse stelsel nog wel wat te verbeteren valt. Daar gaan we in het volgende hoofdstuk uitgebreid op in.

Een bijzondere vorm van samenwerking: de rol van de vzw

Hoewel ze slechts een klein onderdeel zijn van de districtswerking, geven de vzw's lokaal cultuurbeleid die in de vorige bestuursperiode zijn opgericht, een nuttige inkijk in de werking van de Antwerpse districten. Ze laten daarvan heel duidelijk twee kanten zien. Enerzijds zijn de vzw's namelijk een voorbeeld van hoe een hybride bestuursvorm die stadsbestuur, districtsbestuur, gebruikers uit de sector en experts bij elkaar brengt, van meerwaarde kan zijn voor de ontwikkeling van een effectief lokaal cultuurbeleid per district. Als zodanig vormen vzw's een van de exponenten van hoe de districtswerking voor een deel bedoeld is. Anderzijds tonen de vzw's lokaal cultuurbeleid ook het onvermogen van de reguliere districtswerking om daadwerkelijk zaken gedaan te krijgen. Ze vormen in zekere zin namelijk ook een *bypass*, een enigszins ongemakkelijk alternatief, voor de districtswerking zoals die bedoeld is.

De vzw's brengen in hun raden van bestuur districtspolitici samen met vertegenwoordigers van de cultuurraden en deskundigen op het gebied van cultuurbeleid. Via de algemene vergadering zijn de vzw's vervolgens verbonden met de stedelijke schepen, stedelijke politici en districtspolitici uit de andere districten. Dankzij deze inrichting kunnen de vzw's een eigen lokaal cultuurbeleid ontwikkelen dat tegelijkertijd in verbinding staat met de stedelijke doelstellingen, waaraan zij zich via de algemene vergadering committeren. Bovendien biedt de algemene vergadering een gremium voor afstemming tussen de districten, al wordt daar in de praktijk nog maar zeer beperkt invulling aan gegeven. De vzw's lokaal cultuurbeleid vormen zo een geïnstitutionaliseerd knooppunt dat een antwoord kan bieden op de noodzaak tot afstemming tussen stedelijk beleid en lokaal beleid en tussen het beleid van de afzonderlijke districten, terwijl het ook ruimte laat voor lokaal maatwerk, met nauwe betrokkenheid van zowel districtspolitici als stedelijke politici. In die zin laten de vzw's lokaal cultuurbeleid voor een stuk de potentie zien van de binnengemeentelijke decentralisatie.

Het feit dat de vzw's lokaal cultuurbeleid gemeentelijk extern verzelfstandigde agentschappen in privaatrechtelijke vorm zijn, geeft hen de mogelijkheid een flexibeler financieel beheer te voeren dan de districten. Bovendien kunnen de vzw's, anders dan de districten, aanvullende eigen inkomsten genereren, bijvoorbeeld door kaartverkoop. Dat is, als we puur kijken naar de werkzaamheid ervan, positief. Verschillende respondenten prijzen de flexibiliteit van de vzw's en hun vermogen om dingen voor elkaar te krijgen.

Die flexibiliteit is één van de voornaamste redenen waarom verschillende districtsraden financiële middelen uit het districtsbudget overhevelen naar de vzw's. Daarmee wordt echter ook een zeker onvermogen van de districtswerking zelf blootgelegd. Ze worden, in de ervaring van betrokkenen, in hun functionaliteit beperkt door strikte publieke beheerregels en procedures en zijn, bijvoorbeeld voor wat personeelsbeleid betreft, sterk afhankelijk van de stedelijke diensten. Daarom wordt gezocht naar alternatieven, bijvoorbeeld in de vorm van vzw's. De poging om door middel van districten ruimte te maken voor lokaal maatwerk in het Antwerpse cultuurbeleid slaagt dus maar gedeeltelijk, mede vanwege de inrichting van de districtswerking. Het is overigens niet te verwachten dat centralisering hier een passend antwoord op zou zijn, omdat daarmee geen ruimte zou ontstaan voor de gevraagde flexibiliteit en de ruimte voor lokaal maatwerk ceteris paribus wordt teruggebracht. Vzw's bieden de gevraagde flexibiliteit voor een stuk wel, maar daarbij is dan weer de vraag in hoeverre zij passen in een districtsmodel waarin een centrale rol is toebedeeld aan het politieke bestuur. Deze

manier van werken vermindert de democratische controle op het lokale cultuurbeleid en de besteding van de bijbehorende financiële middelen. Natuurlijk is het zo dat districtspolitici onderdeel uitmaken van de raden van bestuur, zodanig dat de meerderheidscoalitie in haar geheel meer vertegenwoordigers heeft dan de oppositie en dat de districtsschepen van cultuur de raad van bestuur voorziet, maar de gebruikelijke werking van het politieke districtsbestuur gaat in de vzw voor een deel verloren. De 'normale', publieke democratische verantwoordingsmechanismen worden in een vzw vervangen door de privaatrechtelijke verantwoordingsmechanismen van een vereniging. Dat heeft onder andere negatieve gevolgen voor de invloed die burgers via democratische wegen kunnen uitoefenen op het lokale cultuurbeleid, de budgettaire controle door de districtsraad gedurende het begrotingsjaar en de mogelijkheden om te komen tot één integrale beleidsafweging binnen de districtsraad. Er is wel een personele link tussen de districtsraad en de raad van bestuur, maar geen functionele link. Het is daarom begrijpelijk dat verschillende van onze respondenten met een dubbel gevoel naar de vzw's lokaal cultuur beleid kijken (vergelijk ook Dhaeyere 2012). Waar verschillende respondenten de vzw's zien als een voorbeeld van écht productieve districtswerking, geven critici van de vzw's aan dat de vzw's de centrale aansturing van het cultuurbeleid eerder vergroten dan verkleinen, als gevolg van het feit dat de stedelijke schepen de algemene vergadering van de vzw's voorziet en zo bepalende invloed kan uitoefenen op het beleid van de afzonderlijke vzw's.

Met de recente samenwerkingsafspraken binnen de stad Antwerpen voor wat betreft de zelfstandige organisaties wordt gepoogd een deel van deze problemen te ondervangen. De modelmatige spanningen blijven op dit punt echter bestaan en het is maar de vraag in hoeverre de gemaakte afspraken daarop een passend antwoord bieden.

Het is om verschillende redenen dus niet gemakkelijk een eenduidige conclusie te trekken over de wenselijkheid van vzw's, voor zover dat overigens het doel is van deze studie. Duidelijk is wel dat de vzw's stevige consequenties hebben voor de districtswerking, zowel positief als negatief, en dat die politiek tegen elkaar moeten worden afgewogen. De vzw's zijn zeker geen politiek neutraal instrument.

Een gematigde vorm van binnengemeentelijke decentralisatie

Op basis van voorgaande karakteristieken kunnen we in de Antwerpse situatie spreken van een vorm van gematigde binnengemeentelijke decentralisatie. Met name met uitzondering van het criterium 'politiek bestuur', waar Antwerpen een relatief stevig ontwikkelde vorm van decentralisatie heeft doorgevoerd, is sprake van een relatief lichte vorm van binnengemeentelijke decentralisatie. De bevoegdheden van de districten zijn enigszins beperkt gehouden, evenals de middelen. En het zwaartepunt in de interbestuurlijke verhoudingen tussen stad en districten ligt evident bij de stad. Daarvoor is met het Antwerpse model ook bewust gekozen.

Tabel 8: Karaktereigenschappen Antwerps stelsel van binnengemeentelijke decentralisatie

Territorium	De meeste districten hebben een omvang van ongeveer 40.000 inwoners, met enkele uitschieters naar boven of beneden. De grenzen van de districten worden in grote lijnen bepaald door de voormalige gemeentegrenzen. Deze sluiten anno 2015 in meer of mindere mate aan bij de in die gemeenten al dan niet aanwezige gemeenschappen.
Multifunctionaliteit	Het district heeft taken die vooral betrekking hebben op de directe leefomgeving van inwoners. Op veel andere terreinen (veiligheid, mobiliteit, economie) zijn de taken beperkt of afwezig. Op de terreinen waar het district bevoegdheden heeft, behoudt bovendien over het algemeen ook het centrale stadsbestuur bevoegdheden.
Politiek bestuur	Er is gekozen voor een 'stevig' politiek bestuur. Er zijn 217 districtspolitici, die rechtstreeks door de bevolking van het district worden verkozen.
Verantwoordelijk voor dienstverlening	Voor de uitvoering van besluiten zijn de districten aangewezen op de ambtelijke organisatie die wel voor de districten werkt, maar zelf niet gedecentraliseerd is.
Afgeleid bestuur	De districten zijn gebonden aan hogere regelgeving. Daarnaast kan de gemeenteraad bij een 'stedelijk belang' medewerking van de districten vorderen.

Positioneren we het Antwerpse stelsel in het eerder toegelichte model van ideaaltypische vormen van binnengemeentelijke decentralisatie, dan ligt in Antwerpen de nadruk op het functionele bestuur en dus (rechts)onderin het figuur. Voor wat betreft multifunctionaliteit is er verwantschap met het model van 'aanvullend stadsbestuur'. De beperkte aansturing over het personeel past dan weer het best bij het district als 'uitvoeringsgerichte organisatie'. De verhouding tussen stad en district sluit aan bij allebei. Maar het Antwerpse stelsel heeft kenmerken van alle vier modellen en kan dus niet vereenzelvigd worden met één ervan, ook niet de twee onderste. Vooral het stevig democratisch-politiek bestuur dat past bij de mini-gemeente is een specifieke keuze in het Antwerpse hybride model. De bevoegdheden van de districten sluiten daarnaast aan bij een rol om zich vooral op lokale noden te richten, wat past bij frontlijnbestuur, al is daarbij nog wel het een en ander te verbeteren, zoals we in het volgende hoofdstuk zullen zien.

Figuur 2: Het Antwerpse model gepositioneerd ten opzichte van de vier ideaaltypen

	Primair gericht op (strategische) beleidsvorming	Primair gericht op beleidsuitvoering
Algemeen bestuur, met veel taken en bevoegdheden	District als mini-gemeente	District als frontlijnbestuur
Functioneel bestuur, met beperkte taken en bevoegdheden	District als aanvullend stadsbestuur	District als uitvoeringsgerichte organisatie

Binnengemeentelijke decentralisatie Antwerpen

3.3 Plaatsbepaling ten opzichte van het buitenland

Zoals in het vorige hoofdstuk vermeld, is er niet maar één manier waarop binnengemeentelijke decentralisatie vorm te geven is en kan een zelfde stelsel in de praktijk heel verschillend functioneren. Dat is ook te zien als we naar buitenlandse voorbeelden kijken. In dit hoofdstuk bespreken we een aantal voorbeelden uit het buitenland, met als doel het Antwerpse model te duiden en om mogelijkheden tot aanpassing daarvan te schetsen. Dat gebeurt met name in paragraaf 5.2.

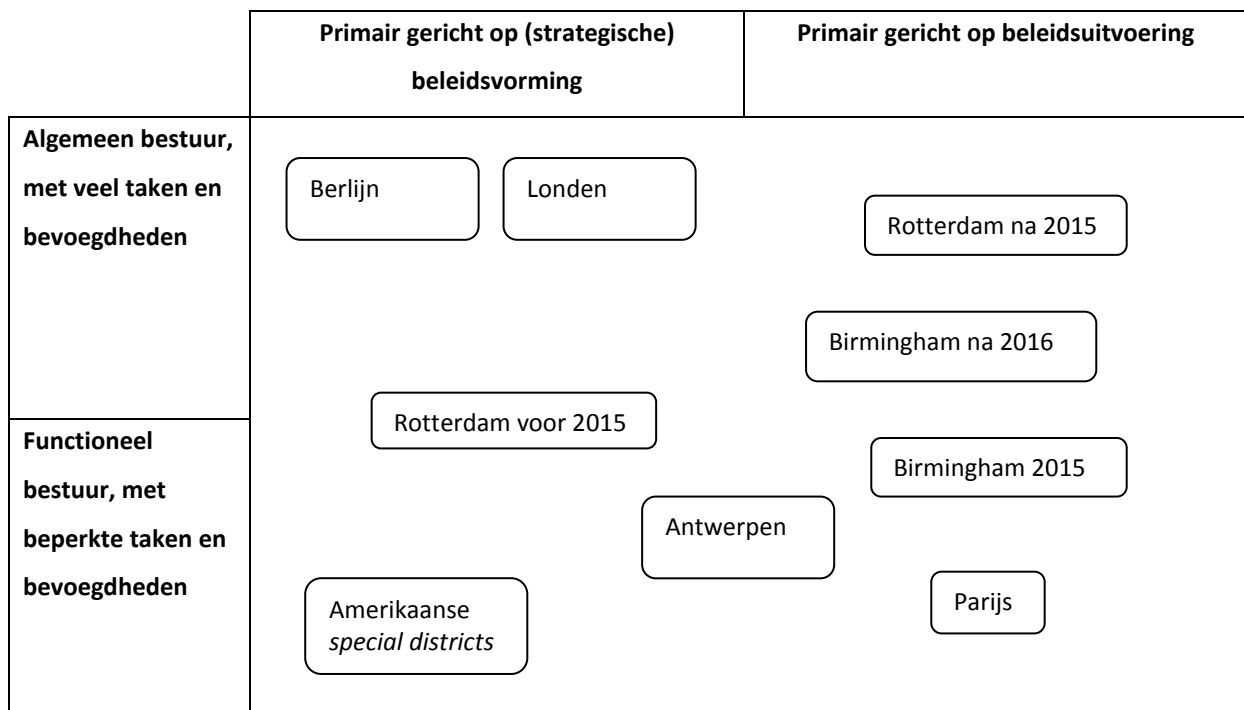
Figuur 3 geeft de variëteit weer die we aantreffen als we kijken naar binnengemeentelijke decentralisatie in enkele grote steden in voornamelijk West-Europa. We gebruiken daarbij de ideaaltypische modellen die we eerder al bespraken. Links bovenin het figuur vinden we de Berlijnse *Bezirke*, die bijna zelfstandige gemeenten vormen. Zij kennen een wettelijk beschermde ‘open huishouding’ en een hoge mate van zelfstandigheid. Ze hebben belangrijke verantwoordelijkheden in de strategische beleidsvorming in hun districten, hoewel ze formele wetgevende bevoegdheden ontberen. De Londense *boroughs* zijn evenzeer in hoge mate autonome lokale overheden, maar zij richten zich, iets meer dan de Berlijnse districten op dienstverlening, anders dan strategische beleidsvorming. Dit weerspiegelt het Anglo-Amerikaanse geloof in New Public Management.

Meer naar rechts in de figuur vinden we de Rotterdamse gebiedscommissies, zoals die sinds 2015 bestaan. Ook zij dragen verantwoordelijkheid voor meerdere beleidsterreinen, maar tegelijkertijd is hun rol in de strategische beleidsvorming beperkt. Ze dienen vooral gevoelens en wensen uit de samenleving op te halen. Dienstverlenende taken hebben de gebiedscommissies niet tot nauwelijks. De districten in Birmingham behouden die na 2016 wel, al wordt een belangrijk deel daarvan, althans volgens de huidige voornemens, overgenomen door *Service Hubs*. Wel wordt het takenpakket van de districten in Birmingham na 2016, in termen van het aantal beleidsterreinen

waarop zij actief zijn, breder opgevat. Vandaar ook dat Birmingham, ten opzichte van de huidige situatie, naar boven opschuift.

Verder links van en boven het Antwerpse model treffen we het 'oude' Rotterdamse model aan, waarin de deelgemeenten op meer beleidsterreinen actief waren dan de Antwerpse districten nu zijn en waarin zij ook een grotere verantwoordelijkheid droegen voor het opstellen van eigen strategisch beleid. Het waren in die zin verlengde stadsbesturen. Hoewel zij zich in de tijd een steeds zelfstandigere positie verworven, was hun autonomie desalniettemin nog niet zo groot als die van de Amerikaanse *special districts*. Deze kennen, passend bij de federale filosofie, namelijk veelal een eigen belastinggebied. Zij richten zich evenwel maar op één of enkele taken; het zijn primair functionele besturen. Vandaar dat zij links onderin te vinden zijn. In Parijs ten slotte sluiten de districtsbevoegdheden aan bij de Franse traditie van centraal bestuur. Het politieke stadsbestuur is dominant ten opzichte van de districten, die een beperkt takenpakket kennen. En hoewel de centrale administratie wel op een sublokaal niveau diensten aanbiedt, hebben de Parijse districten maar beperkt invloed op hoe dat gebeurt (Kuhlman 2007).

Figuur 3: Het Antwerpse model gepositioneerd ten opzichte van enkele buitenlandse modellen



4 Sterkten en zwakten van het Antwerpse stelsel

In dit hoofdstuk analyseren we de belangrijkste sterkten, zwakten en uitdagingen van het Antwerpse stelsel, zoals we dat in het vorige hoofdstuk hebben gekarakteriseerd. Dat is geen puur theoretische exercitie, maar vooral een analyse van hoe het model in de praktijk functioneert. We baseren ons daarbij op de documenten (zie bijlage 1) en de gevoerde gesprekken (zie bijlage 2). We sluiten af met enkele op deze analyse gebaseerde uitdagingen. In hoofdstuk 5 verkennen we vervolgens de mogelijkheden om deze uitdagingen het hoofd te bieden.

Voordat we de afzonderlijke sterkten en zwakten van het huidige stelsel analyseren, stellen we vast, dat het stelsel van binnengemeentelijke decentralisatie in de afgelopen jaren tot een op hoofdlijnen goed werkbaar stelsel heeft geleid. We bedoelen daarmee dat er zich in Antwerpen, met de gematigde vorm van binnengemeentelijke decentralisatie, een grotendeels werkbare vorm van binnengemeentelijke decentralisatie heeft ontwikkeld. Hoewel er zeker nog aanzienlijke verbetering mogelijk is in de werking van het stelsel, zijn er op dit moment geen ontwikkelingen die acuut aanleiding geven om het bestaansrecht van het stelsel als zodanig in twijfel te trekken. De binnengemeentelijke decentralisatie als concept is vijftien jaar na de invoering ervan geaccepteerd als onderdeel van het Antwerpse bestuur en we hebben in de gesprekken geen serieuze oproep meer gehoord tot een defusie of terugkeer naar de oude gemeenten, al lijken de sentimenten ook nog niet helemaal verdwenen (zie bijvoorbeeld: Gazet van Antwerpen 2015).

Ons onderzoek bevestigt het beeld dat ook in 2011 werd opgetekend, dat op elk bestuursniveau een meerderheid van ambtelijk en politiek betrokkenen de meerwaarde van de binnengemeentelijke decentralisatie ziet en dat de ontwikkeling van het stelsel vanaf 2001 als positief wordt ervaren (De Herdt & Voets 2011: 72-74). Het huidige stelsel is een combinatie van verschillende ideaaltypische modellen van binnengemeentelijke decentralisatie en creëert de voorwaarde voor een zekere 'vitaliteit' in de zin dat de belangrijkste voordelen van een grotere schaal op stedelijk niveau worden gecombineerd met de belangrijkste voordelen van een kleinere schaal op districtsniveau (zie ook Hendriks 2006). Echter, het handelen van politici en ambtenaren bepaalt of en hoe die voordelen in de praktijk ook tot uiting komen. Vrijwel alle sterkten en zwakten die we in dit hoofdstuk behandelen, hebben daarmee te maken. Als daarnaast een modelmatig aspect aan een zwakte of sterkte ten grondslag ligt, geven we dat expliciet aan.

Vanuit de analyse van de belangrijkste sterkten en zwakten benoemen we in dit hoofdstuk de belangrijkste uitdaging waar het Antwerpse stelsel van binnengemeentelijke decentralisatie anno 2015 voor staat. Overigens zijn sterkten en zwakten in een aantal gevallen twee zijden van dezelfde medaille en hangt de beoordeling van het betreffende onderdeel van het model sterk af van het

perspectief dat er gehanteerd wordt. In die gevallen belichten we daarom beide kanten. In tabel 9 staan de sterkten en zwakten beknopt weergegeven. Ze worden vervolgens uitgebreider toegelicht.

Tabel 9: Sterkten en zwakten van het huidige functioneren van het Antwerpse model van binnengemeentelijke decentralisatie

Sterkten	Zwakten
<ul style="list-style-type: none"> • Lokale vertegenwoordiging door mensen met kennis van en gevoel voor het district • Mogelijkheid tot maatwerk • Temperen van een technocratische bestuursopvatting • Ruimte voor stevig stadsbestuur • Weinig grote tegenkrachten tegen het model • Gewenning in werken met en voor districten 	<ul style="list-style-type: none"> • Blijvende negatieve beeldvorming in de relatie tussen stadsbestuur, districtsbesturen en administratie • Een aanhoudend geloof in verduidelijking en formalisering van de bevoegdheidsverdeling als remedie tegen spanningen tussen stad en district • Informele (partij)kanalen verdringen deels de formele (bestuurlijke) kanalen • De kwetsbaarheid van de districtsraden • Het ontbreken van een breed gedragen doel van het stelsel

4.1 De sterkten van het Antwerpse stelsel

Het systeem van binnengemeentelijke decentralisatie is een versterking van de Antwerpse democratie. Het zorgt ervoor dat mensen met kennis van, en vaak liefde voor, het district zeggenschap krijgen over enkele taken en bevoegdheden aangaande de publieke ruimte en het publieke leven in het district.

De sterke kanten zijn denk ik dat je vooral eigenlijk het lokale leven kunt stimuleren. Dus dat is wel belangrijk dat je de lokale leefgemeenschap direct kunt ondersteunen. Buurtcomités, sportverenigingen, culturele verenigingen, mensen ook tevreden kunt stellen in hun leefomgeving door kleine mankementen in een straatbeeld direct op te lossen.

In verschillende districten, met name aan de randen van de stad, hoorden we dat er afgezet tegen het aantal inwoners nauwelijks gemeenteraadsleden uit het district kwamen. Met binnengemeentelijke decentralisatie kennen ook deze districten politieke vertegenwoordigers die voor inwoners aanspreekbaar zijn. Situaties als dat er “in de gemeenteraad nog geen twee mensen uit ons district zitten” worden door de districtsbesturen in enige mate gecompenseerd. Daarnaast is

het mogelijk dat – binnen de bevoegdheden die ze hebben – de districten maatwerk kunnen leveren. Beide hangen samen. Het zijn juist de lokale politici die weten wat de noden van de inwoners zijn en die op basis daarvan beslissingen kunnen nemen. En mochten politici hier grote steken laten vallen, dan kunnen de politici via het democratische systeem door diezelfde inwoners vervangen worden. Dat deze sterkte van het model in grote mate afhangt van de kwaliteit van het functioneren van de districtspolitici, is evident. We komen daar op terug bij de bespreking van de districtsraden onder 4.2 en mogelijke aanbevelingen daarvoor in paragraaf 5.1.3.

Een andere sterkte, samenhangend met de kern van binnengemeentelijke decentralisatie en daardoor deels inherent aan het model, is dat districtswerking enigszins de technocratische opvatting van besturen tempert. In gemeenten waar veel inwoners zijn en weinig politici, is meer ruimte voor ambtelijk bestuur.

In Antwerpen is de balans in de jaren tachtig volledig naar de andere kant overgeslagen. Die schepenen hielden zich met grote dossiers bezig. En eigenlijk de kleine dingen, de kleine problemen, die werden gewoon op ambtelijk niveau bepaald ... Door de districten zijn we [politici] ons terug beginnen te moeien op dat terrein.

Het is juist dit gegeven dat zorgt voor de spanning tussen districten en administratie. Waar veel districten klagen over de traagheid en gebrek aan transparantie en flexibiliteit van de ambtelijke organisatie, begrijpen veel ambtenaren niets van de districtswensen/-besluiten die zij soms als irrationeel, inefficiënt en ineffectief beoordelen. Zij hebben overigens niet altijd ongelijk, maar het is een gevolg van de keuze die men met het invoeren van binnengemeentelijke decentralisatie heeft gemaakt en de prijs die men ervoor betaalt: dat er negen besturen bijkomen die soms beslissingen nemen die vanuit een rationeel perspectief – hoe kunnen de middelen op stadsbreed niveau efficiënt en effectief worden ingezet – onlogisch en soms zelfs onverstandig zijn, maar die vanuit een maatwerkgedachte en het aansluiten bij noden van de eigen bevolking politiek wel degelijk rationeel kunnen zijn. Op zijn minst zijn ze democratisch.

Ieder jaar krijg ik de vraag om tractorchauffeurs te voorzien voor [een carnavalswagen] ... Dan denk ik ook van waar zijn wij als stad mee bezig? We zitten te beknibbelen op ieder manuur en dan moeten wij plots mensen vrijmaken ... om met een carnavalsstoet een carnavalswagen te trekken.

Politici mogen gekke beslissingen nemen. Die mogen zelfs beslissen wat helemaal niet in het bestuursakkoord staat ... Daar mogen wij over fronsen. Wij zijn ook maar mensen. Maar dat is juist een teken dat we democratisch bezig zijn.

Politici die zijn creatief, politici vinden het witte konijn uit ... We hadden hier indertijd de schepen voor cultuur, hij is nu gestorven, Erik Antonis. Die ging een bibliotheek maken in een oude Ford garage in het midden van ons moeilijkste stadsdeel, Antwerpen Noord ... Ambtelijk vond iedereen dat waanzin. We vieren [dit jaar] 10 jaar bestaan Permeke. Een schitterend Europees project.

De democratisch gelegitimeerde districten mogen dus beslissingen nemen die de ambtenarij mogelijk als onverstandig betitelen en de ambtenaren moeten die uitvoeren. De districten hoeven in hun besluiten geen doorslag te geven aan het overkoepelende belang, uitgedrukt in het conformeren aan wat vanuit stadsbreed perspectief wel en niet efficiënt is. Districten dienen het belang van de stad door het belang van hun district te dienen.

Hoewel het gezien deze sterkte enigszins paradoxaal lijkt, is het ook een sterkte dat de districtspolitici ook weer niet alles kunnen doen wat ze zouden willen. De gematigde vorm van binnengemeentelijke decentralisatie zorgt er enerzijds voor dat er districtspolitici zijn die ervoor zorgen dat de technocratie enigszins beteugeld wordt – en er dus *wel* een carnavalswagen door de straten wordt getrokken als het democratisch bestuur dat wenst. Maar anderzijds zorgen de beperkte bevoegdheden en middelen ervoor dat districten niet veel overlap hebben met het werk van de stad en dat er ruimte blijft voor stevig stadsbestuur dat op momenten en onderdelen de eenheid bewaakt. Districten kunnen daar ook weer van profiteren.

De stad heeft natuurlijk ook zijn schaalvoordelen, en onder andere veiligheid en politie, brandweer, sociaal beleid, alles wat met migratie te maken heeft, heel die problematiek van die Syriëstrijders ... Als wij morgen een ramp in [ons district] hebben dan ben ik blij dat wij de professionele brandweer van Antwerpen hebben, die dat kan aanpakken. Of bij een grote calamiteit, een kwestie van veiligheid, dan heb je een politiekorps om u tegen te zeggen beschikbaar.

In het geval van veiligheid en politie zijn de meeste districten tevreden dat op de grotere slagkracht van de stad kan worden teruggevallen. Ook op andere terreinen als mobiliteit en communicatie staan districten er niet alleen voor en hebben ze te maken met de eenheid van het Antwerpse beleid en de omvang en slagkracht van een grote administratie. Hier hebben de districten ook voordeel van. De Antwerpse ambtelijke organisatie is groter dan de ambtelijke organisatie die het district zou hebben mocht het een zelfstandige gemeente zijn, wat betekent dat men van de professionaliteit kan profiteren. Daartegenover staat wel dat de districten in bepaalde mate in hun actieradius beperkt zijn. Vanuit stad en administratie wordt er gewaakt dat zij niet over de grenzen van hun bevoegdheden heen gaan.

Wij kunnen geen geld uitgeven wat buiten onze bevoegdheden valt. De inspectie financiën van de stad Antwerpen laten dat niet passeren. En ook het stadscollege is daar vrij strikt in.

De controle op de districten, zorgen dat ze binnen hun bevoegdheden blijven, heeft overigens ook een keerzijde. De districten zelf vinden het vaak doorslaan. Niet op alle punten begrijpen zij de in hun ogen soms rigide opstelling van het stadsbestuur.

[Neem] het straatmeubilair van de stad Antwerpen. Dat is een soort handboek waarin van banken en vuilbakken en lichtpalen en alles in staat van dat mag op het openbaar domein in de stad staan. Dus als wij zeggen, wij willen een bank in die kleur van dat type en die wijkt af van het standaard straatmeubilair, dan zegt de stad: neen.

De beperkte bevoegdheden en ervoor zorgen dat de districten zich daar ook grotendeels aan houden, leiden ertoe dat de overlap in werkzaamheden tussen stad en district beperkt is. Het relatief gematigde model van binnengemeentelijke decentralisatie in Antwerpen zorgt ervoor dat er op centraal niveau een sterk en herkenbaar stadsbestuur mogelijk is. Dat is belangrijk voor een stad van het formaat Antwerpen en de daarbij behorende uitdagingen. Het kan tegenkrachten tegen de binnengemeentelijke decentralisatie beperkt houden. In Rotterdam en Amsterdam zorgde de ontwikkeling van de districten tot steeds grotere en zelfstandigere entiteiten er ook voor dat het verzet hiertegen, binnen een landelijk discours van het terugdringen van 'bestuurlijke drukte', grotere vormen aannam. Uiteindelijk is de toenmalige vorm van binnengemeentelijke decentralisatie voor alle Nederlandse gemeenten afgeschaft en uitdrukkelijk door de wetgever verboden (Van Ostaaijen 2013, zie ook pagina 82).

Een laatste sterkte, wat enigszins los staat van de inhoudelijke kwaliteiten van het systeem en van het specifieke Antwerpse model, is het feit dat politici en ambtenaren het systeem zijn gaan leren kennen. Er is nu bijna vijftien jaar ervaring met het werken in en met het model zoals dat nu bestaat. Hoewel bij sommige ambtenaren (en politici) in de interviews nog regelmatig een opvallend gebrek aan kennis te bemerken valt, zijn veel ambtenaren en politici er wel mee bekend en neemt de acceptatie toe (zie ook: De Herdt & Voets 2011). Een al te grote aanpassing van het model of de districten zou afbreuk kunnen doen aan die gewenning en daardoor acceptatie. Dat wil overigens niet zeggen dat er met betrekking tot het huidige functioneren geen problemen zijn, maar men moet ervoor waken de problemen met een onevenredig grote oplossing aan te willen pakken. Er zijn aanpassingen en verbeteringen mogelijk in het huidige model, maar de problemen lijken vooralsnog geen compleet ander stelsel te vereisen.

4.2 De zwakten van het Antwerpse stelsel

Blijvende negatieve beeldvorming in de relatie tussen stadsbestuur, districtsbesturen en administratie

Hoewel we in dit rapport ook aandacht besteden aan de modelmatige aspecten van het Antwerpse stelsel en veel van de lopende discussies daar betrekking op hebben, is de voornaamste zwakte van het stelsel in veel beleidsdocumenten en in de formele tekening niet prominent terug te vinden. Het meest kwetsbare aspect van het stelsel is namelijk geen formele karakteristiek van het binnengemeentelijke decentralisatiemodel, maar wordt gevormd door de negatieve beelden die stadsbestuur en administratie enerzijds en districtsbesturen anderzijds van elkaar hebben. Ze vormen momenteel de grootste belemmering voor een effectiever functioneren van het stelsel van binnengemeentelijke decentralisatie. Formele besluiten of aanpassingen die betrekking hebben op de aard van bevoegdheden, middelen en structuur lossen deze problemen niet op. Zoals een van de geïnterviewden treffend zei: “Het coördinatiebesluit lost het waarderingsprobleem niet op”. De relatie tussen stad en districten wordt door menigeen als ‘argwanend’ aangeduid. Over en weer heeft de één niet het idee dat de ander echt oog heeft voor het eigen perspectief.

Soms wordt er nog teveel gedacht in contrasten van, we werken tegen of we gaan op de rem staan, of argwaan.

Deze situatie leidt tot een Calimero-gevoel bij de districten, die menen dat de stad niet altijd uitstraalt dat de districten een meerwaarde voor het Antwerpse bestuur vormen. In de meest negatieve beeldvorming ziet de stad de districten enkel als een bestuurslaag om kosten op af te wentelen of zelfs als een bestuurslaag die men liever kwijt zou zijn dan rijk. De stad beschouwt de districten in deze beeldvorming weliswaar als onderdeel van de stad, maar vertaalt dat vooral in de verwachting dat districten doen wat het stadsbestuur wil. De districten voelen weinig waardering voor wat zij doen en menen geregeld ook niet gekend en erkend te worden in wat het stadsbestuur in hun districten onderneemt. Enkele citaten, die overigens lang niet allemaal afkomstig zijn vanuit de districten, illustreren deze beelden.

Ik vind ook vanuit de stad maar ook in het algemeen dat er te weinig respect is voor het districtsniveau.

Het begint meer en meer aversie op te wekken. Ik weet, ik spreek alleen over mijn kabinet, die nemen gewoon de telefoons niet meer op als ze weten dat de districten bellen. Het is gewoon gedaan. Nu al. Na twee jaar.

Als je hoog en droog in Den Bell zit, dan heb je ook geen behoefte om enige empathie voor de districten te hebben. Want je wordt er toch niet mee geconfronteerd.

Kunnen samenwerken betekent dat je je moet openstellen, openstellen voor andere meningen, voor andere inzichten. Met een aantal mensen is dat toch moeilijk. Die vallen liever terug op hun eigen omgeving. Want districten zijn ook heel divers.

Als je als stadscollege ook continu centralistisch denkt, dan denkt de administratie mee centralistisch.

Districten ervaren dat politici voorafgaand aan verkiezingen over het algemeen erg positief zijn over de districten – wat wordt bevestigd door de meeste verkiezingsprogramma's – maar dat stedelijke politici na de verkiezingen zich toch vooral vanuit een stedelijk perspectief opstellen. Dat betekent ook dat ze op dat moment meer moeite hebben met het overdragen van meer middelen en bevoegdheden, omdat dat ook een beperking van de eigen mogelijkheden betekent. Dit is overigens niet exclusief voor een specifieke partij of een specifieke legislatuur.

Andersom ervaren stedelijke actoren lang niet altijd de meerwaarde van de districten en wordt de districtswerking ervaren als een bron van conflict en als een mechanisme dat voor aanzienlijke vertraging zorgt en kan zorgen in de stedelijke besluitvorming. Ook wordt districten aangerekend dat ze hun geld niet verantwoordelijk besteden of dat ze alsmaar meer bevoegdheden en middelen willen. Enkele citaten, die overigens lang niet allemaal afkomstig zijn vanuit de centrale stad, illustreren deze beelden.

De districten slagen er onvoldoende in om de meerwaarde zichtbaar te maken richting de stad.

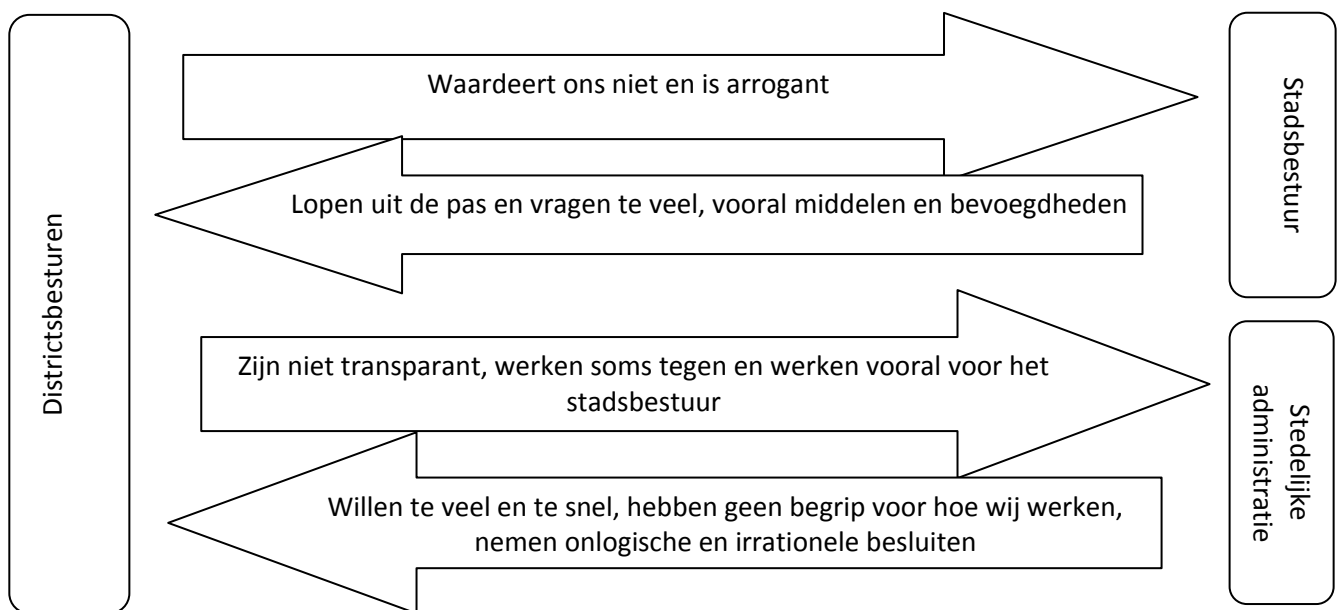
Dan heeft de administratie een straat getekend op basis van, normaal gezien, input van het district. Het district vindt het niet goed en dat gaat terug naar de administratie. Die komt terug met een nieuw plan. Dat is nog niet goed. Dat gaat weer naar de administratie. En ondertussen is dat plan drie keer getekend... Dat kost veel geld. Dus dat is niet gezond.

Ze willen dat er eerst advies gevraagd wordt, voordat de vergunning verleend wordt. Maar dan loopt de tijd gigantisch op.

Ze mogen advies geven over alles wat op hun districtsgrondgebied gebeurt. De stad is tot de laatste vierkante meter verdeeld in districten, dus over alles wat bovenlokaal gebeurt, willen ze advies geven, ze hebben er een mening over. Maar ja, als je over alles wat bovenlokaal beslist wordt eerst advies gaat vragen, dan zou ons apparaat enorm vertragen en verzwaren.

De meest negatieve beelden die de hoofdrolspelers – het (politieke) stadsbestuur, de (centrale) administratie en de politieke districtsbesturen – van elkaar hebben, zijn als volgt te visualiseren, zie figuur 4. Ze betekenen niet dat iedereen op het desbetreffende niveau dergelijke opvattingen heeft, maar wel dat ze in deze of soortgelijke bewoordingen opvallend vaak terugkomen. Ze sluiten bovendien aan op beelden die al eerder zijn opgetekend (Van Ostaijen 2003; Van Assche 2005; De Herdt & Voets 2011).

Figuur 4: Negatieve beelden tussen districten, stad en administratie



Een deel van deze beelden en de daar omheen gedane uitspraken is een vorm van retoriek, die ook onderdeel uitmaakt van het politieke spel dat tussen stad en district gespeeld wordt.

Maar ik weet wel dat de realiteit is dat wij ... in een model van samenwerking zouden moeten zitten. Maar dat wij ... politiek theateraal tegenover elkaar staan, en dat we nooit zullen overeenkomen. Ik denk dat de verschillen ook niet zo groot zijn. Maar politiek is dat een spel.

Desalniettemin is er op dit punt sprake van een serieuze zwakte in het Antwerpse stelsel van binnengemeentelijke decentralisatie. Het is vooral de hardnekkigheid van de beelden en de mate van frustratie eromheen die de kwetsbaarheid tonen die er op dit punt is ontstaan. Het feit dat beelden als deze ook na vijftien jaar districtswerking nog zo pregnant aanwezig zijn, maakt duidelijk dat ze sterk met het stelsel als zodanig, of beter de werking ervan, verbonden zijn.

Deze laatste constatering zou echter niet mogen leiden tot een bagatellisering. Waar twee bestuurslagen worden ingericht, ontstaan automatisch beelden van elkaar die ten minste voor een deel zijn ingegeven door het eigen perspectief en de eigen belangen die daarachter liggen. De districtswerking wordt kwetsbaar als dergelijke beelden gaan overheersen. De ontwikkeling daartoe kent vele oorzaken. Eén ervan is de relatieve onbekendheid die men over en weer van elkaars bevoegdheden en functioneren heeft. Onbekend maakt in het geval van de Antwerpse binnengemeentelijke decentralisatie ook tot op zekere hoogte onbemind.

Dat gaat te allen tijde een probleem zijn, omdat natuurlijk in zo'n grote organisatie de mobiliteit tussen zowel personeelsleden en politici erg groot is. Het niet elkaar kennen is heel vaak de grond van veel problemen. Mensen die de moeite doen om elkaar te kennen, die gaan niet gemakkelijk in discussie met elkaar, die gaan eerder tot overeenkomst komen.

Het Antwerpse stelsel heeft na pakweg vijftien jaar nog geen werkbaar antwoord gevonden om met deze spanning om te gaan en tot een vruchtbare samenwerking te komen. Dit wil niet zeggen dat er op dit moment sprake is van een onwerkbaar situatie, verre van zelfs, of dat er een makkelijke oplossing is voor de relationele spanningen tussen stad en district, maar het laat wel zien, dat er een belangrijke kwetsbaarheid zit in het systeem zoals het op dit moment functioneert.

Een aanhoudend geloof in verduidelijking en formalisering van de bevoegdheidsverdeling

De beelden en (voor)oordelen ten opzichte van elkaar worden ook gevoed door de voortdurende discussie over bevoegdheden en middelen. Districten willen veelal dat deze worden uitgebreid. Maar stedelijke politici, ook zij die voorheen genegen waren die uitbreiding te geven, menen op het moment dat ze vanuit een stedelijke functie verantwoordelijkheid dragen, dat districten het moeten doen met de bevoegdheden en middelen die ze hebben, hooguit met wat marginale aanpassingen. De aanhoudende vraag naar meer bevoegdheden, middelen en personeel blijft vooralsnog onbeantwoord en wordt daarmee impliciet voortdurend negatief beantwoord. Op die manier blijft de discussie hierover tussen stad en district vijftien jaar na invoering van de binnengemeentelijke decentralisatie nog even actueel als in het begin.

Het college van burgemeester en schepenen is altijd zeer enthousiast over de binnengemeentelijke decentralisatie voor de verkiezingen, tot aan de verkiezingen en de eerste week na de verkiezingen en dan niet meer.

De kwetsbaarheid op dit punt is echter nog niet zo zeer dat er een aanhoudende discussie is over de bevoegdheden en middelen. Dat is namelijk een spanning die inherent is aan een model van binnengemeentelijke decentralisatie. Afbakening van het takenpakket van de districten leidt er toe dat de districten bij de uitoefening van hun bevoegdheden raken aan andere beleidsterreinen waarop zij geen bevoegdheden hebben. Dergelijke spillover-effecten zitten ingebakken in het huidige stelsel. Immers, “districts are less flexible than traditional cities and counties with respect to their functional responsibilities, which creates challenges when addressing problems whose effects spill over functional boundaries” (Mullin 2009: 45).

Deze spanningen worden verder vergroot doordat er een direct gekozen volksvertegenwoordiging in de districten actief is. Bestuurders in de districten worden, omdat ze door burgers al snel worden gezien als vertegenwoordigers van territoriale besturen, met regelmaat aangesproken op zaken die buiten hun bevoegdheid liggen en zullen geneigd zijn daarop te antwoorden. De volgende citaten uit de door ons gevoerde gesprekken illustreren die werking.

De frustraties waar men niet voor kan aangesproken worden, die zijn er ... Bijvoorbeeld mobiliteit. Dat is geen bevoegdheid van het district. Daar merk je toch dat [districts]schepenen het moeilijk hebben om beslissingen van het stadscollege tegenover inwoners te gaan uitleggen of te rechtvaardigen. Parkeren is er ook zo een. Ondergrondse vuilnisbakken een ander.

Waarom werd de decentralisatie ingezet ... Om dichterbij de burger te besturen. En als je dan kijkt ... in welke spagaat de lokale schepenen [zich bevinden] ... Zij worden aangesproken op zaken die niet hun bevoegdheid zijn. En waar het natuurlijk niet aan de burger is om heel dat ingewikkelde verhaal te begrijpen van, wat is nu de bevoegdheid van het district, wat is nu de bevoegdheid van de stad. En een schepenen zou heel oncollegiaal zijn als hij direct zou zeggen: ‘dat ben ik niet, dat is de stad’.

Hoewel dergelijke spanningen dus een ingebakken kwetsbaarheid zijn in het model van binnengemeentelijke decentralisatie, is de grootste kwetsbaarheid op dit punt eerder dat er in Antwerpen een aanhoudend geloof is, onder zowel districtspolitici en -ambtenaren als stedelijke actoren, dat al maar verdere verduidelijking en formalisering van de bevoegdheidsverdeling als remedie kan dienen tegen deze spanning, waar deze zich niet langs die weg laat oplossen. Hoewel ze op zichzelf functioneel kan zijn, leidt verdere verduidelijking van de bevoegdheidsverdeling al snel tot teleurstellingen, omdat ze de spillover niet oplossen en het denken in afbakening tussen stad en district verder bevorderen.

Het is veel belangrijker om het gesprek over de bevoegdheidsverdeling op een vruchtbare manier te voeren, op een manier dat er een cultuur van samenwerking ontstaat, waarin de bevoegdheidsverdeling niet centraal staat. Ook moeten er goede mechanismen zijn ingericht die

conflicten over de bevoegdheidsverdeling tussen stad en districten kunnen kanaliseren. Waar daar, aldus respondenten, in eerdere bestuursperiodes na 2001 mechanismen en meer formele én informele conflicthanteringsprocedures voor waren ingericht die bovendien de partijlijn overstegen (zie ook Stad Antwerpen 2003), hebben die hun betekenis in de loop van de tijd verloren. Zodoende ontbreekt het nu aan afdoende flexibele mechanismen die plooiën in de bevoegdheidsverdeling kunnen gladstrijken. De coördinatiebesluiten van 2015 houden een nuttige herijking van de bevoegdheidsverdeling in, maar kunnen daar ook niet voor zorgen.

Het aanhoudend geloof dat verduidelijking en formalisering van de bevoegdheidsverdeling als remedie tegen spanningen tussen stad en district zal werken, handhaaft zich overigens parallel met de door politieke partijen gestimuleerde verwachting dat er op termijn ook meer bevoegdheden zullen worden overgedragen. Daarmee zijn deze, vrijwel alle, politieke partijen ook deels verantwoordelijk voor de onvrede die er bij het niet waarmaken van die verwachtingen ontstaat.

De partij van de burgemeester sp.a [werd gezien als] veel te centralistisch ... Verkiezingsprogramma's met de N-VA op kop: 'wij doen het anders', 'wij geven alle kansen aan de districten', 'wij gaan dat zo niet meer doen'. En dus is nu de sp.a oppositie de grote verdedigers van de districten. Dat is de functie die de overtuiging ook wel maakt.

Informele (partij)kanalen verdringen deels de formele (bestuurlijke) kanalen

Wat de cultuur van samenwerking en overleg tussen stad en districten niet in alle opzichten ten goede komt is de sterk ontwikkelde cultuur van overleg en conflicthantering binnen de eigen politieke partij. Over de gehele linie van de binnengemeentelijke decentralisatie en over alle partijen heen, zien we dat de partijlijnen domineren als het gaat om het voeren van overleg tussen stad en districten en tussen districten onderling. Dat geldt niet alleen in situaties waarin (potentieel) conflict hanteerbaar wordt gemaakt, maar ook in situaties waarin informatie wordt gedeeld, beleidsvoornemens worden getoetst, signalen worden opgehaald, enzovoorts.

De sp.a had de meeste schepenen en de burgemeester. Ik geraakte op de kabinetten niet binnen, want dat is niet van uw politieke partij. Dus je hebt er heel moeilijk een toegang toe, de lijnen zijn echt heel lang en liggen niet open ... Maar nu merk ik wel de realiteit vandaag de dag. N-VA heeft een burgemeester en de meeste schepenen. Je loopt de kabinetten probleemloos binnen. Er wordt naar u geluisterd in die kabinetten, je krijgt er dingen gedaan.

Uit beleefdheid doen we dat niet [vanuit het district contact zoeken met een stadsschepen van een andere partij]. Of we gaan samen [met een districtsschepen van dezelfde partij als de stadsschepen] en dan heb je al een deur die open gaat want je hebt een partijgenoot bij. Ze gaan niet zeggen 'ga

maar naar uw eigen kabinet'. Ze zullen me wel aanhoren maar ik denk dat het krachtiger is als je een partijgenoot meeneemt van de stadsschepen die jou steunt.

Als je iemand kent en je belt kan je dat niet regelen voor mij, 'ik zal zien wat ik kan doen'. Dat soort manier van politiek doen. Dus dat vind ik misschien wel de grootste zwakte, nu spreek ik in enorme termen. Niet alle districten zullen dat op die manier doen.

Eenzijds past deze werking bij de Belgische bestuurscultuur en is ze ook functioneel (zie Fallend e.a. 2006). Ze zorgt er bijvoorbeeld voor dat potentiële conflicten vroegtijdig worden gedetecteerd en in de kiem worden gesmoord. Dat helpt bovendien om het beeld van een ondeelbaar stadsbestuur overeind te houden, omdat (potentiële) conflicten zo uit het zicht van het grote publiek blijven.

Ze hebben nooit geen advies gevraagd aan ons ... Want als je dat officieel doet, moet je er ook rekening mee houden dat andere raadsleden dat lezen ... Dan maak je slapende honden wakker ... Dan loop je het risico dat dan die buurt op stelten gaat. En dan heb je pas miserie.

Tegelijkertijd verdringen de informele (partij)overleggen, voor wat betreft de feitelijke werkzaamheid, de formele (bestuur)kanalen voor overleg en afstemming. Dat maakt onder andere dat verschillende districtsschepenen contact met vakschepenen via een omweg laten verlopen. Ook wordt de agenda van het stedelijke schepencollege en van de gemeenteraad in de eerste plaats via de partijlijn gedeeld met de schepenen en raadsleden in de districten. Zodoende ontstaan er verschillen in de toegang tot dergelijke informatie, in ieder geval in de tijd, en wordt ze niet via functionele lijnen gedeeld tussen de betrokken partijen. Dat maakt onder andere dat districtsschepenen in hoge mate van hun directe collega's afhankelijk zijn voor wat betreft het antwoord op de vraag of er in de gemeenteraad of in het schepencollege zaken worden besproken die betrekking hebben op hun eigen beleidsterreinen. De functionele overlevormen zijn maar in zeer beperkte mate georganiseerd langs de lijnen van de verschillende beleidsterreinen. En voor zover die bestaan, bijvoorbeeld in de vorm van een Raad van Overleg tussen de schepenen van stad en district, wordt daar bijzonder weinig waarde aan gehecht – al zijn er op papier goede pogingen daar nadere invulling aan te geven, onder meer door aan te geven wat de status van het overleg is (zie onder meer collegebesluit 5 juli 2013, jaarnummer 06881). Die waardering heeft er onder andere mee te maken dat de zaken die daar worden besproken veelal vooraf zijn afgetoetst in informele overleggen. Dat is voor een deel begrijpelijk, omdat informele toetsing vooral de besluitvorming kan bespoedigen, maar de kwetsbaarheid ervan is gelegen in het feit dat de informele overleggen hoofdzakelijk langs andere lijnen zijn ingericht, namelijk de partijlijn.

De dominantie van de partijlijn is voor een deel inherent aan het politieke karakter van het bestuur – ook in Rotterdam waren in de tijd van de deelgemeenten de partijlijnen van groot belang (van Ostaaijen 2010) – maar in Antwerpen zijn ze veel sterker ontwikkeld en veelomvattender. Dat maakt het stelsel van binnengemeentelijke decentralisatie in Antwerpen op dat punt kwetsbaarder dan het Rotterdamse, omdat er daardoor veel minder aandacht is voor de interbestuurlijke verhoudingen en de afstemming tussen stad en district op de verschillende beleidsterreinen. Als gevolg hiervan raken de interbestuurlijke verhoudingen voor een deel buiten beeld en krijgen ze minder kans om zich te ontwikkelen op een manier die past bij het Antwerpse model van binnengemeentelijke decentralisatie. Daar zouden georganiseerde interbestuurlijke verhoudingen en overleggen beter passen. Die constatering is vanuit Vlaams politiek-cultureel perspectief misschien wat naïef, maar daarmee niet minder terecht.

Dat de partijlijnen domineren en de werking van de formele overlegstructuren voor een deel verdringen, geldt doorheen het Antwerpse stelsel. Men is geneigd dat alleen op Borghout te projecteren, maar dat is ten onrechte. De gevolgen zijn er echter wel het meest zichtbaar. Maar dat heeft er vooral mee te maken dat de samenstelling van de politieke coalitie en de politieke kleur van de voorzitter daar het meest (sterk) afwijkt van de overige districten en het stadsbestuur.

De vorige burgemeester was ... s.pa en alle districtsvoorzitters waren s.pa. Dus je krijgt een informele partijstructuur waarbij je zegt 'dat gaat hier niet door' ... Dat wordt achter de coulissen gezegd, 'dat gaat niet door'. [En nu heeft] N-VA het overwicht in de huidige coalitie. Alle districtsvoorzitters zijn N-VA'ers, op één district uitgezonderd, Borgerhout. Waar gaat het moeilijk in de verhouding: Borgerhout. Waarom? Omdat het informele partijnetwerk niet werkt daar, integendeel contraproductief is.

Borgerhout is de meest zichtbare uiting van een breder mechanisme, niet beperkt tot een specifiek district of een specifieke legislatuur en dus ook aanwezig in andere districten en in de vorige legislatuur. Als gevolg van dit mechanisme ontstaat onevenredigheid in aandacht en toegang. Daar dragen zowel stadsbestuurders als districtsbestuurders aan bij. Tegelijkertijd zijn alle districtsbesturen en alle districtsschepenen evenzeer democratisch gelegitimeerd. Ze dienen dus vanuit het stedelijk bestuur, ambtenaren en kabinetten op eenzelfde manier behandeld te worden. Structurele samenwerking binnen functionele in plaats van partijpolitieke organen, is daar de beste waarborg voor.

De kwetsbaarheid van de districtsraden

Een zwakte van een andere aard is, dat de politieke organen van het district ook veelvuldig negatief aan de orde kwamen in de interviews. De kritiek richtte zich vooral op de rol van de districtsraad. Gevraagd en ongevraagd plaatsen veel van onze respondenten twijfels bij de meerwaarde van de districtsraad. Die twijfels zijn onder andere ingegeven door het gebruik van de mogelijkheden om bevoegdheden van de districtsraad te delegeren aan het districtcollege zoals die volgt uit de verplichting van artikel 43 van het Gemeentedecreet om invulling te geven aan het begrip ‘dagelijks bestuur’. De volgende citaten vatten de geuite twijfels treffend samen:

Als ik er naar zit te kijken dan vraag ik me soms af wat de toegevoegde waarde is van de districtsraad. De bevoegdheden van de districtsraad die zijn de laatste jaren denk ik nogal gedecimeerd ... Mijn districtsraden duren welgeteld tien minuten, omdat de agenda gewoon belachelijk kort is. Dat gaat over het vaststellen van de notulen van de vorige vergadering, kennisnemen van een aantal verslagen van adviesraden die nog voor de raad moeten geagendeerd worden. En als ze geluk hebben nog een aanvullend verkeersreglement en *that's it*.

Ik ben blij dat ik in het college zit, want ik heb ook drie jaar in de raad gezeten en buiten uw eigen initiatiefrecht valt er eigenlijk heel weinig te beleven. Het begin van de legislatuur is nog wel interessant met de beleidsverklaring en zo. Maar er zijn raden dat er niks op de agenda staat, en als er dan geen initiatief is dan is dat gedaan op een half uur.

De betekenis die het begrip ‘dagelijks bestuur’ heeft gekregen, heeft in de ervaring van meerdere van onze respondenten geleid tot een zekere uitholling van de functie van de districtsraad. Daarmee zijn de districtsraden kwetsbaar geworden. Hoewel hun bestaansrecht in het Gemeentedecreet is opgenomen, wordt de feitelijke meerwaarde ervan in veel interviews betwist. Er heeft in het Antwerpse model een ‘verplaatsing van de politiek’ plaatsgevonden ten faveure van het districtcollege. Strikt genomen is de functie van het politieke bestuur als zodanig, zeker in een monistisch stelsel zoals Vlaanderen, daarmee niet afgenomen. In de ervaring van onze respondenten, een enkeling daargelaten, is de feitelijke betekenis van de rol van de volksvertegenwoordiging en van het politieke bedrijf daarmee wel teruggebracht. Hoewel het Gemeentedecreet een versterking van de rol van de politieke organen beoogt (Olislagers e.a. 2008: 11), lijkt daar in dit opzicht dus geen sprake van te zijn.

Naast het feit dat veel geïnterviewden vragen stellen bij het feit dat de raden veel taken aan het college hebben overgedragen, is er ook kritiek op de kwaliteiten van raadsleden zelf. Meerdere keren wordt gemeld dat de districtsraadsleden zich te weinig als volksvertegenwoordigers zouden opstellen. Hiermee wordt bedoeld dat de districtsraadsleden te weinig de noden en wensen van hun achterban in de sublokale politiek inbrengen, bijvoorbeeld als initiatieven in de districtsraad. Dit wordt enigszins bevestigd door de vele opmerkingen over de in tijd beperkte vergaderingen van verschillende districtsraden. Districtsraadsleden en daarmee districten zouden zich dat aan moeten trekken en zich, volgens de terminologie van de eerder gehanteerde modellen, veel meer tot frontlijnbesturen moeten ontwikkelen en daarmee tot stevige vertegenwoordigers van de wijken. Districtsraadsleden moeten via hun contacten ophalen en doorgeven wat er in de sublokale samenleving speelt (voor een uitwerking van het idee van een frontlijndistrict, zie paragraaf 5.2).

Hoewel al deze opmerkingen nog niet alles zeggen over de precieze beleidsbepalende en zeker niet de controlerende rol van de districtsraden, is het verstandig om na te denken over de toekomstige rol van de districtsraden. Vergelijkbare kritiek leidde in Rotterdam namelijk uiteindelijk mede tot de afschaffing van de deelgemeenteraden in hun toenmalige vorm.

Het ontbreken van een breed gedragen doel van het stelsel

Een zwakte van het stelsel van Antwerpse binnengemeentelijke decentralisatie is, dat het ontbreekt aan een breed gedragen doel. De vraag naar het doel van het stelsel, zoals in elk interview gesteld, levert zeer ongelijksoortige antwoorden op. Opvallend vaak moesten respondenten ons het antwoord op de vraag ook schuldig blijven. De doelstellingen die wél genoemd werden zijn bovendien moeilijk allemaal met elkaar te verenigen. Veel antwoorden wezen in de richting van het vergroten van de responsiviteit van het bestuur richting inwoners van het district of het leveren van maatwerk, maar de antwoorden waren eerder persoonlijk dan dat ze refereerden aan een algemeen gedeeld beeld over de meerwaarde van districten.

Voor een herbezinning op het stelsel is het hebben van een breed, of althans breder gedragen, doel van de districtswerking belangrijk. Het gekozen doel geeft immers richting aan de beoordeling van het huidige stelsel en aan de keuze van eventuele aanpassingen. Ziet men het doel van de districtswerking, met een verwijzing naar het subsidiariteitsbeginsel, als een mogelijkheid zoveel mogelijk bevoegdheden dichterbij de burger te organiseren en op lokaal niveau met inwoners daarover te overleggen, dan vereist dat een andere inrichting van het stelsel dan wanneer men de districten veel meer ziet als voelsprietten van het centraal stadsbestuur. Zij moeten vooral ophalen wat er onder de inwoners van het district leeft, zodat de stad en stedelijke projecten daarmee hun voordeel kunnen doen. In een recent besluit van het stadscollege worden wel enkele 'principes' voor

de binnengemeentelijke decentralisatie gegeven (districtsmandatarissen hebben een grondige terreinkennis; zijn zeer aanspreekbaar voor hun inwoners; subsidiariteitsbeginsel wordt gehanteerd; districtsbesturen zijn geresponsabiliseerde antennes van het stadsbestuur) maar deze volgen nog onvoldoende uit één duidelijk doel (besluit stadscollege 25 april 2014, jaarnummer 04463). Bovendien is niet duidelijk wat de doorslag geeft als een versterking van het districtsniveau (subsidiariteit) conflicteert met de rol van district als antenne van het stadsbestuur, wat toch een zekere mate van dienstbaarheid aan het stadsbestuur impliceert. Een verdere doordenking van het doel van het stelsel is daarom noodzakelijk.

4.3 De grootste uitdagingen voor het Antwerpse stelsel

Overkoepelend zouden we kunnen stellen dat het stelsel van binnengemeentelijke decentralisatie voor de uitdaging staat de zwakten aan te pakken en de sterkten te behouden. Daarmee is overigens zeker niet gezegd dat Antwerpen afscheid zou moeten nemen van het gematigde karakter van haar binnengemeentelijke decentralisatiemodel. Voor het behoud daarvan is immers veel te zeggen. Voorwaarde is wel dat er eerst meer gezamenlijkheid komt in de doelbepaling van het stelsel. Alleen op basis daarvan kan zinvol worden bepaald of men het stelsel drastisch omgooit of volstaat met beperkte aanpassingen. In de volgende hoofdstukken zullen we de mogelijkheden tot 'drastisch omgooien' en 'beperkt aanpassen' nader uiteenzetten. Die verkenning biedt handvatten voor de te maken afwegingen. Maar ongeacht voor welke optie men ook kiest zijn (a) het effectief tegengaan van de negatieve beelden tussen stad, administratie en district, (b) het versterken van de functionele samenwerking tussen stad en district en (c) het herijken van de rol van de districtsraad het meest noodzakelijk. Ook hiervoor worden in hoofdstuk 5 verdere aanbevelingen gedaan.

Het is vooral belangrijk dat men werkt aan een model waarin er tussen centraal stadsbestuur, decentrale districtsbesturen en centrale ambtenarij meer begrip en respect is, wat ook de samenwerking zal bevorderen. Het einddoel is hier nadrukkelijk niet een conflictloos model. Discussie en strijd tussen bestuurslagen die fysiek en qua bevoegdheden zo dicht bij elkaar functioneren, zal er altijd zijn. Ook buitenlandse casussen laten dat zien. Dat komt omdat een systeem met een eigen politiek/bestuurlijke laag voor het welzijn van de eigen inwoners altijd zal streven naar behoud of uitbreiding van bevoegdheden en middelen, maar ook omdat er altijd raakvlakken zullen zijn tussen lokale en bovenlokale bevoegdheden. Samenwerking en goede afstemming rondom die raakvlakken is dus noodzakelijk bij elke vorm van binnengemeentelijke decentralisatie. Het is de kunst om te komen tot een model waarin conflicten op een volwassen

manier tussen de bestuurslagen besproken worden en waar mogelijk worden opgelost. We kunnen de volgende uitspraak van een van onze geïnterviewden daarom alleen maar onderstrepen:

Als je kiest voor een gedecentraliseerd model, dan denk ik dat je bewust moet zijn, dat je niet kiest voor de gemakkelijkste weg. En dat je altijd: 1) heel veel overleg en respect voor elkaar moet hebben, en 2) dat je zelfs dan niet kunt vermijden dat je nog altijd zult zitten met bepaalde conflicten en bepaalde frustraties.

5 Mogelijke aanpassingen aan het Antwerpse stelsel

5.1 Mogelijke aanpassingen en versterking van het huidige stelsel

Na de beschrijving en beoordeling van het Antwerpse stelsel in hoofdstuk vier, presenteren we in dit hoofdstuk mogelijke aanpassingen aan het stelsel. Het verrichten van aanpassingen aan een model van binnengemeentelijke decentralisatie is niet eenvoudig. Zo hebben aanpassingen aan één onderdeel gevolgen voor het functioneren van andere onderdelen. Desalniettemin hebben we een lijst met 21 mogelijke aanpassingen opgesteld, onderverdeeld in de categorieën: bevoegdheden, middelen en districtsgrenzen en organisatievorm. Daarnaast bespreken we onder het kopje ‘samenwerking en cultuur’ drie overige algemene verbeteringen.

In deze paragraaf bespreken we de inhoud van de aanpassingen en of ze het huidige model, zoals in de vorige hoofdstukken beschreven, verbeteren. In paragraaf 5.2 bespreken we welke aanpassingen horen bij de in hoofdstuk 2 beschreven alternatieve modellen voor Antwerpen.

5.1.1 Bevoegdheden

Het al dan niet overdragen van meer bevoegdheden aan de districten is een veel bediscussieerd onderwerp over het Antwerpse stelsel. Na de verkiezingswinst van de N-VA verwachtten verschillende districtspolitici meer bevoegdheden te krijgen. In deze paragraaf reflecteren we op de volgende aspecten in de bevoegdheidendiscussie:

- De (on)mogelijkheid van een homogeen takenpakket
- Meer of minder bevoegdheden voor de districten
- Bevoegdheden inzake advies- en initiatiefrecht
- Bevoegdheden inzake het betrekken van inwoners
- Bevoegdheden inzake het kopen van producten en diensten buiten de ambtenarij

De (on)mogelijkheid van een homogeen takenpakket

In veel van onze interviews werd gesproken over de onduidelijkheid omtrent bevoegdheidsverdeling. Het gaat dan met name om verdelingen binnen beleidsterreinen, zoals wat bovenlokaal (voor het stadsbestuur) en wat lokaal (voor het districtsbestuur) is.

Kom niet met begrippen waar niemand een hout van snapt. In teksten waar het nu over gaat, staat lokaal of bovenlokaal, maar wat is wat? Dat moet scherp gesteld worden.

Met de coördinatie­regeling is de verdeling wel verduidelijkt. Maar er is altijd interpretatieruimte over wat lokaal en wat bovenlokaal is. Deze ruimte wordt soms door het district benut en ingevuld, maar vaker is het stadsbestuur daarin dominant. Dat betekent ook dat de feitelijke handelingsvrijheid van districten – de manier waarop en mate waarin de bevoegdheden kunnen worden benut – door de tijd en onder verschillende stedelijke coalities kan verschillen. Er wordt door verschillende geïnterviewden daarom wel gepleit voor een ‘homogenisering’ van bevoegdheden. Door een specifiek beleidsterrein ofwel bij de stad ofwel bij het district te leggen, zou men discussies binnen bevoegdheden over wat wel en niet bij het district ligt, voorkomen.

De verwachte objectiviteit om te bepalen welke bevoegdheden bij de stad en welke bij het district zouden moeten liggen, bestaat echter niet. Er is overlap in wat men in de meeste Europese steden decentraliseert en dat zou men enigszins met ‘lokale bevoegdheden’ kunnen bestempelen. Lokale bevoegdheden zijn onder meer straatbeeld, participatie en sociale taken, maar de precieze invulling van de bevoegdheden is een keuze die elke stad op basis van plaatselijke noden en wensen maakt. Zo zijn er in Europees verband uitersten. Enerzijds zijn er gemeenten waar districten in principe alle bevoegdheden hebben tenzij anders besloten, zoals Londen en Berlijn (zie ook paragraaf 3.3). Anderzijds zijn er gemeenten waar de bevoegdheden beperkter zijn dan in Antwerpen, zoals Parijs of Bologna (Van Ostaaijen e.a. 2012). Het Rotterdamse systeem zoals dat voor 2015 bestond en wat in opzet het meest aan Antwerpen verwant is, kent rondom zaken als straatbeeld, participatie en cultuur overeenkomstige bevoegdheden, maar ook daar is op onderdelen aan het begrip ‘lokaliteit’ een andere invulling gegeven. Zo bezaten de districten in tegenstelling tot Antwerpen onder meer taken als vergunningverlening, openingstijden van winkels, cafés en restaurants, dierenbescherming en het leren van Nederlands als tweede taal. Toepassing van een scheidingscriterium als ‘lokaliteit’ zal daarom nooit tot een onomstreden verdeling leiden, maar altijd tot een discussie over wat daar wel en niet onder valt. Datzelfde geldt voor gerelateerde criteria, zoals ‘subsidiariteit’ of ‘persoonsgebonden bevoegdheden’. In de praktijk heeft dat tot gevolg dat homogenisering vaak tot centralisering zal leiden. Het stadsbestuur zal interpretatieverschillen altijd in haar voordeel beslechten en waarschijnlijk niet bereid zijn de verschillende beleidsterreinen die nu deels in stedelijke handen zijn volledig aan districten over te dragen.

In plaats van het homogeniseren van bevoegdheden is het daarom beter te zorgen voor een adequaat systeem van samenwerking. Bij welke verdeling (en op welke grond) dan ook zal er bij binnengemeentelijke decentralisatie altijd een grens zijn waar bevoegdheden van de stad en de districten elkaar raken. Is dat niet binnen bevoegdheden (bijvoorbeeld wat is binnen sportbeleid lokaal en wat is bovenlokaal) dan wel tussen bevoegdheden (bijvoorbeeld een district dat zich bezighoudt met de heraanleg van straten raakt al snel ook aan mobiliteits- en parkeerkwesties). Bij al deze grenzen kunnen conflicten over bevoegdheden ontstaan.

Een stelsel van binnengemeentelijke decentralisatie zonder dergelijke 'grensconflicten' bestaat niet. Het is de kunst deze conflicten niet tot grote tegenstellingen te laten uitgroeien, maar daar op een volwassen manier mee om te gaan. Raakvlakken tussen het districtsbeleid en het stedelijke beleid kunnen in die zin ook functioneel zijn, omdat ze onderlinge afstemming en coördinatie mogelijk maken. Die coördinatie moet dan natuurlijk wel afdoende van de grond komen. Dat blijkt in de praktijk, althans in de ervaring van betrokkenen, niet altijd te gebeuren (zie ook: De Herdt & Voets 2011: 105-107). Dat heeft vooral te maken met samenwerking en cultuur dat later in dit hoofdstuk nog uitgebreid aan bod komt.

Meer of minder bevoegdheden

Dat veel districten bij ons gepleit hebben voor meer bevoegdheden is niet verrassend. Politieke besturen – zeker degenen die rechtstreeks zijn gekozen – zullen altijd opkomen voor de belangen van hun inwoners. Dat vereist zoveel mogelijk bevoegdheden om daaraan concreet vervolg te geven. Het bezitten van meer bevoegdheden zal districten helpen, maar het zal ze op termijn niet tevreden stellen. Even belangrijk dus als het aangeven welke bevoegdheden men krijgt, is om duidelijkheid te bieden over bevoegdheden die men *niet* krijgt.

Districten verwachtten deze legislatuur meer bevoegdheden. De voorstellen van de politieke partijen en de daarop volgende verkiezingsuitslag heeft die verwachting versterkt. De vraag is echter of het huidige stelsel gebaat is met meer bevoegdheden. Als men in Antwerpen het model wil ontwikkelen richting het (volwaardige) model van mini-gemeenten of frontlijnbesturen liggen meer bevoegdheden inderdaad voor de hand. Voor een versterking van het huidige stelsel is dat minder het geval. Bovendien leren ervaringen uit het buitenland dat meer bevoegdheden de honger naar nog meer bevoegdheden niet zal stillen. Het instellen van een model van binnengemeentelijke decentralisatie zal altijd leiden tot een wens voor meer bevoegdheden. Het daaraan toegeven of het toelaten dat districten zich meer bevoegdheden toe-eigenen is echter niet vanzelfsprekend.

Als men het huidige stelsel vooral wil versterken, pleiten we niet voor een zeer uitgebreide overdracht van nieuwe bevoegdheden. Wel is het raadzaam om in overleg met de districten enkele oneffenheden glad te strijken. In onze interviews hoorden we over enkele oneffenheden of onlogische onderdelen binnen de huidige verdeling. Hoewel ook hierin interpretatieverschillen zitten, werden zaken als Opsinjoren, buurtsport (waaronder toewijzing sporttijden), bibliotheken (o.m. inkoopbeleid), sociaal beleid, mobiliteit en lokale economie met name vanuit districten wat vaker genoemd dan andere als we vroegen naar welke taken of bevoegdheden het beste nog naar de districten zouden kunnen gaan. Ook de wens tot meer bevoegdheden over de loketwerking kwam meer dan eens aan de orde (om deze bijvoorbeeld te kunnen koppelen aan plaatselijke marktdagen).

Mobiliteit werd ook echter even vaak genoemd als een taakveld wat vooral bij de stad zou moeten (blijven) liggen. Over waar de OCMW taken moeten komen te liggen, is nog geen overeenstemming. Een stadsbrede oefening met alle politieke partijen en met alle districten zou tot een definitief besluit moeten leiden welke bevoegdheden naar de districten over zouden gaan. Daarbij pleiten we eerder voor een kleine verscherping dan een grote verzwaring, maar wel een die met districten en (alle) politieke partijen wordt besproken. Daarna(ast) zou het goed zijn de afspraak te maken dat men minstens tot en met de volgende verkiezingen de discussie over bevoegdheden niet meer voert.

Differentiatie van bevoegdheden

Naar voorbeeld van enkele grote buitenlandse steden zou men differentiatie kunnen toestaan en voor één of enkele districten een uitzondering kunnen maken in het overdragen van bevoegdheden, of juist meer bevoegdheden kunnen overdragen aan specifieke districten. Daarmee zou men meer recht doen aan de ongelijksoortigheid van de districten en de verschillende relaties tot het centrale bestuur. Dat hoeft overigens niet per definitie een bevoegdheidsuitbreiding te betekenen. Zo kende het centrum van Rotterdam wel een gedecentraliseerd bestuur, maar werd dat gevormd door een centrumraad, die minder bevoegdheden bezat dan de andere districten. Dat zou ook voor Antwerpen een mogelijkheid zijn (zie ook De Herdt & Voets 2011), zij het dat de ruimte die het stadsbestuur bij bevoegdhedenoverdracht heeft, wordt beperkt door de opgedragen gelijke behandeling van de districten (artikel 282 van het Gemeentedecreet). Een beperktere verandering is het grondgebied van het Antwerpse (toeristisch) centrum direct onder het stadsbestuur te plaatsen, gegeven het specifieke karakter van de beleidsvragen die daar aan de orde zijn. Een dergelijke differentiatie zou goed passen bij districten als functionele besturen met een specifieke en bijzondere taak (Frey 2005), maar veel minder goed bij districten als mini-gemeenten.

Groter (of beperkter) advies- en initiatiefrecht

Een van de vragen over een aanpassing aan de bevoegdheden heeft betrekking op het advies- en initiatiefrecht. Op dit moment hebben districten al de mogelijkheid om over alle zaken advies te geven. En behalve deze formele bevoegdheid kunnen districten altijd informeel hun mening kenbaar maken. Een grotere uitbreiding van het adviesrecht is hier dan ook niet noodzakelijk. Districten kunnen al over alles advies uitbrengen. Wel zijn er twee meer urgente zaken die hiermee verband houden. Ten eerste vereist een goede uitoefening van het adviesrecht dat de districten weten wat er op hun grondgebied speelt. Adviesrecht voor districten vereist een zekere mate van informatieplicht vanuit het stadsbestuur. Stedelijke politici en ambtenaren menen dat hier duidelijk gevolg aan gegeven wordt. Districten geven echter aan dat er nog teveel projecten of initiatieven worden

genomen, met name grote (ver)bouwprojecten, die wel onder de stedelijke bevoegdheid vallen, maar waar het district formeel geen weet van heeft. Echter, vanwege de ingrijpendheid die dergelijke plannen op een wijk of district hebben, geven veel districtsbesturen terecht aan daarvoor vooraf geïnformeerd te willen worden.

De stad geeft een vergunning voor een woontoren van twintig verdiepingen hoog. Strikt genomen hebben wij daar niks in te zeggen. Er wordt geen advies aan ons gevraagd. Maar stel u voor wat voor impact dat het op [het district] en op de inwoners zou hebben. Gigantisch ... Wat is nu eigenlijk het probleem om in heel dat proces de districten formeel te betrekken? ... Aan allerlei instanties wordt advies gevraagd van mogen die mensen daar een gebouw optrekken. Maar één instantie wordt niet bevraagd en dat is dat politiek bestuur in dat district.

Ten tweede klagen sommige districten dat er vanuit de stad laat of geen reactie op districtsadviezen komt. De “managementsamenvattingen kwartaalrapportering” van de Stad Antwerpen geeft aan dat 7 van de 22 brieven in het tweede kwartaal van 2015 niet tijdig beantwoord zijn, ongeveer 32%. In het laatste kwartaal van 2014 was dat 39%. Overigens weet men door overleg achter de schermen wel wat er speelt. Doordat het hier vooral om partijverbanden gaat, leidt dat echter tot een verschil in kennis tussen districten. Het gaat dan ook om een verbetering van de formele informatievoorziening tussen besturen. Verschillende ambtelijke gesprekspartners geven aan dat er op dat vlak verschillende digitale systemen zijn die de districten kunnen gebruiken om op de hoogte te blijven van wat er is besloten en in uitvoering is. De kennis of het gebruik daarvan in de districten lijkt beperkt.

Die hele doelstellingenboom met alles wat daaraan vasthangt, van processen, tot producten, indicatoren, beheerssystemen voor projectmanagement al die dingen worden nu via één portaal, interactief operationeel plan zoals dat heet, aan elkaar gekoppeld. En de besturen, districtssecretarissen, de directeurs, onze schepenen, de kabinetten, die kunnen aan al die informatie, die is allemaal beschikbaar ... Het punt is natuurlijk dat heel veel mensen daar geen gebruik van maken, of niet willen.

Voor het beter functioneren van de Antwerpse districten achten we geen uitbreiding van adviesplicht of adviesrecht van belang. We stellen ook geen bindend advies voor. Bindend advies is een verkapte manier om meer bevoegdheden te ontvangen. In dat geval kan men beter de keuze maken om de bevoegdheid waar het adviesrecht betrekking op heeft over te dragen. Wat we wel aanbevelen, is dat er gewerkt wordt aan een duidelijke informatieplicht. Het onvoldoende formeel geïnformeerd worden, is binnen de districten een (terechte) bron van ergernis. Het stadsbestuur zou met de

districten afspraken moeten maken over op welke zaken men de informatieplicht van toepassing acht. Dat moet zeker niet op alle (kleine) ingrepen zijn. Een te grote informatieplicht kan een (te) grote belasting op het stadsbestuur en de ambtelijke organisatie veroorzaken, met verdere negatieve gevolgen voor de verhouding tussen stadsbestuur en districtsbesturen. Maar onder meer voor grotere (bouw)projecten zou een informatieplicht naar de districten gewenst zijn. Ook zou het goed zijn – waar er onduidelijkheid is – districtspolitici duidelijk onder de aandacht te brengen wat ze wel en niet in de digitale systemen kunnen vinden en hoe ze dat kunnen doen.

Meer of minder (of verplichte) mogelijkheden participatie inwoners

Er lijkt een impliciete veronderstelling dat alleen al door het feit dat men districten heeft de participatiemogelijkheden van inwoners geborgd zijn. Dat verklaart wellicht dat we geen grote wensen hebben waargenomen voor meer of minder participatiemogelijkheden voor inwoners. Onze gesprekspartners uit de districten geven over het algemeen aan dat inwoners hen goed kunnen vinden, ook al maken inwoners minder duidelijk onderscheid tussen de bevoegdheden van stad en district. Ook onze gesprekspartners op stedelijk niveau gaan ervan uit dat de districten deze taken min of meer naar behoren uitvoeren.

In ons groepsgesprek met inwoners bleek dat er in de participatiemogelijkheden nog wel verbetering mogelijk is, ook in de manier waarop ze door politici benaderd worden. “Zijn politici eigenlijk wel geïnteresseerd in ons?” vroeg één van hen zich af. Men verwacht meer inspanning van de districtspolitici om ook buiten meer geïnstitutionaliseerde vormen van participatie, zoals de adviescommissies, de inwoners op te zoeken en naar hen te luisteren. Er is de vrees dat districtspolitici te weinig het wijk- en buurtgeluid kennen en vertolken.

In een enkel district wordt daarnaast innovatief over burgerparticipatie nagedacht. Zo experimenteert het district Antwerpen met bewonersbudgetten, waar zelfs buitenlandse gemeenten naar komen kijken. Dergelijke experimenten passen ons inziens goed bij districten, waar het betrekken van inwoners bij de politiek een belangrijke opgave is, althans in de huidige vorm van het model. Dat betekent niet dat alle experimenten succesvol zijn of zo door inwoners worden ervaren, maar de pogingen om hier iets mee te doen, worden door inwoners gewaardeerd en passen goed bij het bestuursniveau waarop districten opereren en de bevoegdheden die ze bezitten.

Ook wanneer districtspolitici niet over de bevoegdheden of middelen beschikken om gehoor te geven aan alle wensen en noden van inwoners zijn zij nog steeds, minstens, het politieke aanspreekpunt binnen hun district. Via de formele weg moeten ze die geluiden dan aan het stadsbestuur kenbaar maken, bijvoorbeeld in de vorm van advies. Voor veel Antwerpenaren behoren stad en district tot hetzelfde Antwerpse ‘stadsbestuur’ en Antwerpse politiek. Inwoners dienen geen

deelgenoot te worden van eventuele conflicten tussen beide besturen, bijvoorbeeld door het naar elkaar verwijzen voor zaken die niet goed zijn opgepakt. Richting inwoners past het uitdragen dat alle politici en ambtenaren allemaal tot hetzelfde stadsbestuur behoren, waarvan ieder onderdeel van dezelfde goede wil is.

Toestaan/stimuleren extern inkopen van producten en diensten door districten

Vanwege de capaciteitsproblemen bij de administratie bestaat voor districten soms de mogelijkheid bepaalde producten of diensten, bijvoorbeeld het maken van een ontwerp, buiten de administratie om in te kopen. In tegenstelling tot het afnemen bij de administratie moeten ze er extern wel voor betalen. Voor districten die klagen over lange doorlooptijden is zo een oplossing geboden om toch op een voor hen wenselijke termijn zaken gedaan te krijgen. Het is mogelijk het inhuren van externen breder toe te staan, voorbij de bestaande raamcontracten, en zelfs uit te breiden. Het voordeel daarvan is dat districten meer mogelijkheden krijgen om hun beleid uit te voeren. Deze lijn zou goed passen bij een verdere responsabilisering van de districten. Ze zouden meer eigen handelingsruimte krijgen, maar ook een grotere eigen (financiële) verantwoordelijkheid. Een nadeel ervan is evenwel dat de greep op de (eenheid van) districten verzwakt.

Ons advies is terughoudend met een verdere uitbreiding van deze bevoegdheid om te gaan, maar het in beperkte vorm wel toe te staan. Het extern inkopen kan districten op korte termijn helpen en de beperkte vorm van concurrentie zou de administratie verder kunnen stimuleren tot een continue verbetering van de organisatie en de dienstverlening aan districten.

Dergelijke aanpassingen houden overigens sterk verband met het overdragen van middelen. Als men besluit om meer financiële middelen over te dragen, is het verstandig duidelijke richtlijnen op te stellen voor het extern inhuren. Het ligt dan ook voor de hand om de mogelijkheid daartoe enigszins te beperken. In de huidige situatie, dus met de beperkte middelen, ligt dat minder voor de hand. De financiële ruimte om extern in te kopen is nu immers beperkt.

5.1.2 Middelen

Bij discussies over middelen gaat het vaak om (de omvang van) de financiële middelen van het district. Aanpassingen met betrekking tot de middelen zijn echter breder en kunnen ook het aanpassen van de verdeelsleutel, het al dan niet overdragen van meer personeel en de aansturing ervan en de aanpassing van de vergoeding voor districtspolitici betreffen. Deze mogelijke aanpassingen worden in deze paragraaf besproken.

Meer (of minder) financiële middelen

Het zijn voornamelijk, maar zeker niet alle, gesprekspartners uit de districten die vinden dat ze meer financiële middelen dienen te krijgen. Zij benadrukken dat de districten steeds meer zelf moeten betalen, zoals elektriciteit bij evenementen of drukkosten (zie ook de adviezen die de districten bij het coördinatiebesluit hebben gegeven). Anderzijds benoemen vooral de geïnterviewden uit stadsbestuur en ambtenarij dat zij met forse bezuinigingen te maken hebben gehad. Dat de districtsbudgetten niet kleiner geworden zijn, betekent volgens hen dat de districten er financieel nog goed vanaf zijn gekomen.

Het werkbudget van de districten leidt niet tot grote klachten. Middelen voor investeringen zijn echter minder voorhanden, maar daaraan gaat de vraag vooraf in hoeverre districten ook de mogelijkheid zouden moeten hebben om grote investeringen te doen. Dat de districten soms geld overhouden aan het eind van het jaar is overigens geen bevestiging dat districten teveel financiële middelen zouden hebben. Districten 'sparen' soms voor grotere investeringen of moeten wachten tot de uitvoering van een project. Ook dan ligt het geld in feite al vast.

Financiële middelen volgen de bevoegdheden, dus een aanzienlijke verhoging van het districtsbudget is vooral van toepassing als men kiest voor een ontwikkeling naar een model zoals de mini-gemeenten of de frontlijnbesturen – hoewel die laatste ook zonder groot budget zouden kunnen functioneren. Bij behoud of beperkte aanpassing van het huidige model is een grote verhoging van het budget niet noodzakelijk, al zou men wel met elkaar de discussie moeten voeren of het budget toereikend is voor grotere investeringen en in hoeverre men een groter budget daarvoor wenselijk vindt.

Een algemene aanbeveling is wel om terughoudend te zijn in het overhevelen van kosten aan de districten. Dat betekent de facto een verkleining van hun (werk)budget en versterkt bovendien het beeld dat in districten bestaat van een stadsbestuur dat aan districtsbelangen weinig waarde hecht. Als het stadsbestuur op het districtsbudget wil besparen, is het beter dat explicieter en onderbouwd te doen.

Meer (of minder) specifieke ten opzichte van algemene dotaties

Men kan de districten in een systeem van binnengemeentelijke decentralisatie financieren via algemene of specifieke dotaties. Een algemene dotatie betekent dat er voor de verschillende bevoegdheden één gezamenlijk budget wordt overgemaakt. De districten kunnen dan zelf bepalen welk deel voor welke bevoegdheid wordt gebruikt. Het is ook mogelijk dat voor iedere specifieke bevoegdheid een deelbudget wordt overgemaakt. Het district heeft dan niet de bevoegdheid te

schuiven met budgetten, maar moet een bepaald deel van het budget voor sport gebruiken, een bepaald deel voor jeugd, een bepaald deel voor heraanleg van straten, enzovoorts.

In de huidige opzet van het model past het niet om veel met specifieke dotaties te werken. In de Antwerpse context, waar de bevoegdheden en middelen al beperkt zijn, verhoudt een grote beperking in de bestedingsvrijheid van financiële middelen zich slecht tot de huidige opzet van het democratisch bestuur van het district. Met andere woorden: een democratisch gekozen bestuur moet ook mogelijkheden hebben om accenten te zetten in beleid. Dat kan met veel bevoegdheden en veel middelen, maar aangezien deze nu juist beperkt zijn, is (beleids)vrijheid belangrijk om de beperkte middelen over de beperkte bevoegdheden te verdelen. Met specifieke uitkeringen komen over het algemeen voorwaarden mee over de besteding van die middelen (Schaap 2015). Op die manier leiden specifieke dotaties vaak tot centralisering, zo niet meteen dan toch vaak op termijn. Specifieke dotaties passen beter in een model waar beleidsvrijheid van districten minder van belang is. Als men toch specifieke dotaties wil, dan ligt een discussie over de huidige politieke aansturing voor de hand. De vrijheden worden dan immers zo beperkt dat men wellicht beter geen direct gekozen districtsbestuur of politieke aansturing toepast. Zeker met direct gekozen besturen worden bij inwoners immers verwachtingen gewekt dat een bestuur ook (beleids)keuzes kan maken en daarvoor de middelen beschikbaar heeft. Met specifieke dotaties zal die verwachting niet of slechts gedeeltelijk kunnen worden waargemaakt.

Verdeelsleutel dotaties aanpassen

Hoewel de politieke discussie over de verdeelsleutel in Antwerpen op het moment niet heel actueel lijkt te zijn, wordt er gedurende onze gesprekken geregeld flinke kritiek op geuit. De geuite kritiek is ten minste driedelig. Een eerste deel ervan heeft te maken met de voor velen onnavolgbaarheid van de verdeelsleutel en de achterliggende berekening. Een ander deel van de kritiek luidt dat de middelen oneerlijk verdeeld zouden zijn tussen de districten. En een derde deel van de kritiek richt zich op het feit dat de verdeelsleutel niet is geactualiseerd sinds 2000 en dus niet is aangepast aan ontwikkelingen in, onder andere, de inwonersaantallen per district. De laatste twee punten van kritiek staan overigens nauw met elkaar in verband: het ontbreken van actualisering zou in de loop van de tijd kunnen leiden tot een scheefgroei tussen de districten, ook als de achterliggende criteria als 'eerlijk' worden ervaren.

Of er sprake is van een eerlijke verdeling van middelen tussen stad en districten en tussen de districten, laat zich in dit rapport niet vaststellen. Er zijn immers grenzen aan hoe dat objectief vast te stellen is. Oppervlakte en inwonersaantal zijn voor de hand liggende factoren, maar verder wordt er door districten vooral verschillend gedacht over de aanvullende factoren om de middelen te

verdelen. Wel kunnen we vaststellen dat de verdeelsleutel voor de dotaties inderdaad complex is. Het gevoel van onnavolgbaarheid dat een aantal respondenten ervaart, is voorstelbaar. Dat heeft onder andere te maken met de veelheid van en verscheidenheid aan criteria en wegingscoëfficiënten en de verschillende rondes waarin er budgetten van de stad zijn overgedragen aan de districten.

In de praktijk lijkt er in de oorspronkelijke verdeling van middelen tussen stad en districten geen eensluitende logica te zijn aangehouden. Per beleidsveld is een verdeling tussen bovenlokale middelen en decentrale middelen overeengekomen, maar die verdeling is grofmazig geweest: er zijn geen eenduidige criteria vastgesteld die de verschillen tussen de beleidsvelden verklaren. Het ging steeds om een ruwe inschatting van de verhouding tussen de kosten van diensten/activiteiten per beleidsdomein die onder de bevoegdheid van de districtsbesturen werden geplaatst en van de kosten van diensten/activiteiten per beleidsdomein die een bevoegdheid van het stadsbestuur bleven. De Herdt en Voets (2011: 13) spreken daarom van een *ad hoc* verdeling per sector en van een weinig geobjectiveerde discussie daarover. Hoewel de gemeenteraad in 2000 overeenkwam dat 40% van het districtsbudget zou worden verdeeld op basis van het aantal inwoners per district en 60% op basis van de oppervlakte van het district, zijn deze wegingscoëfficiënten nooit daadwerkelijk toegepast. De verdeelsleutel heeft zich flexibeler getoond en afhankelijk van de precieze bevoegdheid zijn andere en/of aanvullende criteria gehanteerd die pasten bij de afzonderlijke taken en bevoegdheden. Zo ontstond aanzienlijke functionele differentiatie in de verdeelsleutel. Voor openbaar groen is bijvoorbeeld rekening gehouden met het aantal straatbomen en voor seniorenbeleid is voor de verdeling tussen de districten onder andere gerekend met het aantal inwoners boven de 60 jaar. Ook is rekening gehouden met een aantal bijzonder lokale noden, zoals het ontbreken van een eigen sportinfrastructuur in Berendrecht-Zandvliet-Lillo. En toen in 2002 een nieuwe bevoegdheidsverdeling werd vastgesteld inzake centrale en decentrale straten/openbaar domein, is bij de verdeling tussen de districten rekening gehouden met een gewogen kostprijs per straattypen, vertrekkende van verkeersassen, wegranden en lengte riolering. Feitelijk worden er dus meerdere verdeelsleutels gehanteerd. Dat geeft mogelijkheden om de verdeling van middelen te laten aansluiten bij de precieze taken van de districten en ontwikkelingen daarin.

Ook het feit dat de verdeelsleutel, buiten de gedeeltelijke indexering om, niet regelmatig wordt geactualiseerd op basis van ontwikkelingen die relevant zijn in het licht van de onderliggende criteria zoals die eerder zijn vastgesteld, en dan met name demografische ontwikkelingen, roept vragen op over de achterliggende logica. Die logica vraagt om periodieke actualisatie aan de hand van de geldende criteria. Tegelijkertijd zijn de inwonersaantallen van districten dynamischer dan de beleids- en beheercyclus en is een zekere stabiliteit in de begroting een vereiste voor het kunnen maken van een realistische meerjarenplanning en -begroting. Jaarlijkse actualisatie lijkt daarom onwerkbaar. Voor een actualisatie per bestuursperiode geldt dat al weer minder.

Het is niet onwaarschijnlijk dat een eventuele actualisatie of zelfs herziening van de verdeelsleutel stuit op politieke gevoeligheden. Het is het spreekwoordelijk openen van de “doos van Pandora”, aldus een van onze gesprekspartners. Tegelijkertijd is de navolgbaarheid van de verdeelsleutel en een deel van de ervaren oneerlijkheid in de verdeling al te ondervangen door bestaande besluiten consequenter door te voeren en door de bestaande logica, waarover als zodanig overeenstemming lijkt te bestaan, verder door te trekken in de vorm van een periodieke actualisatie. Een grondige herziening van de verdeelsleutel en het vaststellen van nieuwe criteria en wegingscoëfficiënten is daarvoor niet absoluut noodzakelijk. Betrokkenen zullen zich echter wel moeten realiseren dat er herverdelingseffecten zullen optreden tussen de districten en dat er, bij een gelijkblijvend budget voor de districten, winnaars en verliezers zullen zijn.

Meer (of minder) personele ondersteuning districten

Het gemeentedecreet meldt in artikel 287: “Elke districtsraad doet een voorstel voor de samenstelling van een eigen personeelsformatie ... maar de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid blijft bij het gemeentebestuur ... Deze personeelsleden die werken in de districtsbesturen blijven deel uitmaken van het gemeentelijke personeelsbestand”. Desalniettemin komt de vraag naar meer personeel *fysiek werkzaam in de districten* regelmatig terug. Ze wordt onder meer ook gesteld op het colloquium in 2010. De geïnterviewden op stadsniveau zijn over het algemeen tegen het overdragen van meer personeel. En wellicht tegen de verwachting in is men in de districten niet zonder meer voorstander ervan. Een andere aansturing (zie verderop) wordt wel wenselijk geacht.

Allereerst is het mogelijk om personeel uit de districten weg te halen. Het aantal ambtenaren dat in de districten werkt, is momenteel echter al beperkt en wordt bovendien grotendeels centraal aangestuurd. Er is een redelijk brede overeenstemming dat het fysiek weghalen van veel personeel uit de districten daarom niet wenselijk is en in enkele districten de slagkracht en dienstverlening onder een minimum zou brengen.

Meer personeel zou daarentegen tegemoet komen aan de wens om het zicht op het werk van de stedelijke ambtenaren te vergroten. Men kan deze dan immers direct aanspreken in het district. Dat betekent overigens niet dat men dat personeel ook kan aansturen. In de matrixwerking komt de inhoudelijke aansturing vanuit de ambtelijke lijn, van de dienst waar het personeel onder valt. Het overdragen van personeel aan de districten heeft als keerzijde dat de centrale administratie verzwakt wordt, althans minder flexibiliteit heeft om dat personeel snel voor een ander district in te zetten, terwijl districtsbesturen maar beperkte bevoegdheden in de aansturing zouden hebben.

Meer personeel zou daarom alleen substantieel bijdragen aan de slagkracht van de districten als ook de aansturing van het personeel verandert (zie hierna) of als men kiest voor een ander model

van binnengemeentelijke decentralisatie (zie 5.2). Als dat niet zo is, kan men beter kiezen voor een hooguit beperkte overdracht van meer personeel van de stad naar de districten.

Meer invloed in de aansturing van personeel

Met betrekking tot het personeel lijkt de wens vanuit de districten tot meer invloed op de aansturing groter dan de wens tot meer fysiek in de districten aanwezig personeel. Alhoewel de wensen ook worden gecombineerd: meer ambtenaren fysiek aanwezig in het district, die door de districtsbesturen (via de districtssecretaris) ook beter en op inhoud aangestuurd kunnen worden. Anderzijds is er vanuit districten ook begrip dat er een centraal en professioneel ambtenarenapparaat is en dat 'centraal' en 'professioneel' in dit geval enigszins samenhangen.

De keuze om de districten maar beperkte aansturingmogelijkheden over het personeel te geven, zowel met betrekking tot het personeel fysiek in de districten als het personeel elders of 'centraal' werkzaam, is bij de invoering van de binnengemeentelijke decentralisatie bewust genomen. Het komt de slagkracht van de stad als geheel ten goede. Als men stedelijke prioriteiten legt, wil men verzekerd zijn van voldoende (aansturing op het) personeel om uitvoering daarvan mogelijk te maken en het risico vermijden dat men teveel personeel 'kwijt' is aan de districten. Dat uitgangspunt is begrijpelijk. Toch zijn er enkele aspecten in de aansturing waar verbetering mogelijk is. Zo is het inmiddels ingevoerd dat districten een adviesbevoegdheid hebben bij de aanstelling van een nieuwe districtssecretaris.

De districtssecretaris heeft een bevoegdheid in het operationeel aansturen van het personeel werkzaam in de districten. Allereerst zou men hem daarin een grotere bevoegdheid kunnen geven, bijvoorbeeld ruimte voor inhoudelijke aansturing. Echter, men kan de bevoegdheden van de consulenten ten opzichte van zijn of haar centrale ambtelijke collega's ook vergroten. De consulenten zijn van hun collega's afhankelijk voor de ambtelijke diensten en producten. Er zijn echter geen mogelijkheden om die medewerking af te dwingen. Onder andere omdat er redenen kunnen zijn waarom die medewerking niet gegeven kan worden, althans niet op dat moment. Omdat een bepaalde mate van dienst- en serviceverlening naar de districten echter bij elke ambtenaar aanwezig zou moeten zijn, is het denkbaar dat de consulenten daar meer mogelijkheden in krijgen. Eén voorbeeld is om ze te betrekken in de evaluaties van de ambtenaren die (een deel van hun tijd) voor de districten werken. Dat gebeurt nu in veel gevallen niet. Bij de evaluatie van centrale ambtenaren mee laten wegen in hoeverre het district tevreden is over de producten en diensten die geleverd worden, zou geen onlogische toevoeging zijn. Het zou een van de mogelijkheden zijn om de ambtenaren die in het district werken een wat stevigere positie binnen de ambtelijke diensten te geven.

Een andere suggestie voor meer grip op de uitvoering is dat districten personeelsbudgetten ontvangen. Zij kunnen dan bij de stad diensten (in de vorm van tijd) van ambtenaren inkopen. Dat zou volgens verschillende gesprekspartners de districten 'responsabiliseren'. Zij zouden beter nadenken over de plannen die ze laten maken en deze niet 'onnodig' vaak terugsturen omdat ze onvoldoende de kosten van die inspanning zouden voelen. Anderzijds dient die responsabilisering ook bij de diensten te liggen. Bovendien moeten er bij het overdragen van personeelsbudgetten goede afspraken gemaakt worden over het al dan niet bestaan van de mogelijkheid om ook elders in te kopen.

Aanpassen beloning voor districtsmandatarissen

Enkele districtsschepenen brachten het onderwerp van hun vergoeding naar voren.

Districtsschepenen krijgen een vergoeding van 50% van de vergoeding die een schepen zou krijgen in een gemeente die in omvang vergelijkbaar is met het district. Dat is volgens sommige districtsschepenen aan de lage kant. Hoewel een districtsschepen door de beperkte taakomvang minder bevoegdheden heeft dan een schepen in een gemeente, zou het verschil in de feitelijke omvang en intensiteit van de werkzaamheden veel kleiner zijn. Sommige districtsschepenen beweren zelfs dat het groter is. Ze overleggen met stedelijke politici en ambtenaren, maar ook met externe partners, de provincie of Vlaanderen. Het beperkte secretariaat maakt dat ze vaak hun eigen brieven en stukken schrijven en een enkeling steekt zelfs fysiek de handen uit de mouwen bij het organiseren van districtsactiviteiten. Een hogere vergoeding zou volgens hen meer recht doen aan al deze verschillende verantwoordelijkheden en bovendien de districtsschepenen minder afhankelijk maken van een baan naast het werk. Er zou dan meer tijd overblijven voor het districtswerk.

Andere districtsschepenen geven echter aan dat de vergoeding aan de maat is. Het werk biedt bovendien mogelijkheden tot verdere ontwikkeling of carrière. Het lijkt dan ook dat er bij een ongewijzigd model en bevoegdheden niet veel reden is de vergoedingen substantieel te verhogen. Wel lijken de opmerkingen indicatief voor een breder vraagstuk, namelijk het respect dat districtsbestuurders ervaren voor hun werk. Geld of een gebrek daaraan is daar een uiting van, maar het lijkt niet het voornaamste probleem. Districtsschepenen vinden vooral dat ze te weinig begrip en waardering voor hun inspanningen ontvangen. De relatie tussen de beloning en het gevoel van niet voor vol aangezien te worden, hoorden we ook bij enkele districtsraadsleden aangaande het presentiegeld. Ook daar pleiten enkele raadsleden voor een hogere beloning. Dat lijkt echter enigszins paradoxaal aan het feit dat takenpakketten van verschillende districtsraden zijn verkleind (zie 'verkleinen of afschaffen districtsraden').

5.1.3 Districtsgrenzen en organisatievorm

Onder de districtsgrenzen en organisatievorm valt een aantal zaken. Allereerst gaat het om de grootte van de districten, gemeten in aantal inwoners, en de vraag of nieuwe grenzen noodzakelijk zijn. Nieuwe grenzen kunnen de districten in omvang wat meer gelijk maken of kunnen ervoor zorgen dat de districtsgrenzen beter aansluiten bij bestaande identiteiten. Onder organisatievorm wordt het bestuur van het district zelf verstaan. Zo is het mogelijk om de districtsraden te hervormen of zelfs af te schaffen en ook kan men bepaalde bestuurscoalities verbieden, bijvoorbeeld als ze teveel afwijken van de coalitie op stadsniveau. Deze aanpassingen worden in deze paragraaf besproken.

Grenscorrecties

Hoe langer de fusie geleden is en daarmee gepaard gaande sentimenten wellicht tot het verleden behoren, hoe vaker de vraag gesteld wordt of de huidige districtsgrenzen nog wel voldoen. Allereerst is er veel verschil tussen districten in het aantal inwoners. Dat zou niet alleen ongelijkheid uitlokken – moet Antwerpen ten opzichte van Berendrecht-Zandvliet-Lillo niet (nog) veel meer districtspersoneel hebben bijvoorbeeld – maar leidt ook tot vragen over wat de juiste omvang is om de taken goed te kunnen uitoefenen. Daarnaast menen sommige van onze gesprekspartners dat de districtsgrenzen onduidelijk zijn en beter bij ‘natuurlijke’ grenzen zoals de Schelde of ring aan zouden kunnen sluiten.

Het district Antwerpen heeft 150.000 inwoners. In de wetgeving is voorzien dat een autonome gemeente die meer dan 100.000 inwoners heeft districten kan gaan inrichten. Maar wij hebben hier een district dat op zich al groter is dan de minimum lat om te decentraliseren omdat je te groot bent om als politiek rechtstreeks de feedback te kunnen organiseren met de bewoners.

Tijdens de interviews hoorden we allerlei opvattingen, van non-onderwerp tot grote herschikking noodzakelijk. De beslissing hiertoe hangt samen met het doel van de districten. In hoofdstuk vier hebben we al geconstateerd dat veel betrokkenen het doel verschillend definiëren. Als de districten enkel en alleen bedoeld zijn voor betere dienstverlening dan is het uittekenen van grenzen een puur administratieve/bureaucratische aangelegenheid. En momenteel zijn er al plannen in omloop om in ieder geval de wijkgrenzen op een dergelijke manier opnieuw te tekenen.

De voeling tussen de burger en het district die begint ook wel te verwateren. Dat leeft nog heel sterk bij de oudere bevolking die de oude gemeenten nog gekend hebben. Maar de kinderen hebben die gemeenten nooit gekend ... Ik verwacht dat binnen 20-30 jaar ... mensen die voeling met die

historische notie van het district niet meer gaan hebben. En dat merk je nu al, als er acties worden georganiseerd of initiatieven. Die groeien heel vaak op niveau van hun wijk.

Als districten moeten aansluiten op bestaande gemeenschappen of gevoelens van identiteit dan zal zich dat ongetwijfeld niet aan administratieve grenzen houden. Het kan er zelfs op gespannen voet mee staan. Het insluiten van gemeenschappen vergt niet noodzakelijk dezelfde grenzen als men op basis van efficiënte dienstverlening zou trekken. Maar in het geval dat de districten moeten aansluiten op bestaande gemeenschappen, doemt nog wel een aantal vragen op. Over welke gemeenschappen hebben we het dan? Zijn dat de voormalige gemeenten of meer op buurtniveau georganiseerde gemeenschappen? Dat laatste is overigens extra ingewikkeld, omdat identiteiten en bevolkingssamenstellingen door de tijd heen veranderen.

Een grootschalige herschikking zal altijd op dit soort problemen stuiten. Een districtsindeling is nu eenmaal statischer dan een wijkwerking (zie ook: Van Dooren & Sinardet 2013). Bovendien werd in onze interviews ook geopperd dat een district met meerdere identiteiten binnen de grenzen ook voordelen heeft. Juist doordat sommige districten logische grenzen zoals de ring overschrijden, wordt de kloof tussen de verschillende kanten van dergelijke grenzen op politiek niveau wat minder groot. In die opvatting heeft een district juist een overbruggingsfunctie.

Mocht men echter een nieuwe indeling willen, dan is het verstandig dat aan het doel van het stelsel te koppelen. Als het doel van het stelsel 'aansluiten bij gemeenschappen' is, vergt dat andere grenzen dan 'optimalisering van de dienstverlening'. Elk doel en elke daaropvolgende indeling kent beperkingen. Gemeenschappen en identiteiten zijn bijvoorbeeld dynamisch en nooit volledig te vatten door iets statisch als een districtsgrens. Datzelfde geldt voor dienstverlening: demografische ontwikkelingen kunnen ook daar na verloop van tijd tot nieuwe grenswensen leiden. Vervolgens zal een nieuwe indeling, net als bij een nieuw verdeelmodel van financiële middelen, tot winnaars en verliezers leiden. In de afwezigheid van grote problemen is de optie om geen grote wijzigingen door te voeren dan ook voorstelbaar. Wel zou de aanbeveling dan zijn om altijd open te staan voor kleine wijzigingen op vraag van de desbetreffende districten, net zoals tussen Antwerpen en Ekeren is gebeurd. Deze kunnen relatief snel en eenvoudig plaatsvinden. Dat neemt overigens het probleem nog niet weg dat er nu erg veel verschil in de omvang van districten is en dat met name Berendrecht-Zandvliet-Lillo, Antwerpen en in mindere mate Deurne uit de toon vallen. En het aantal inwoners neemt bovendien nog steeds toe. In de vijftien jaar dat Antwerpen binnengemeentelijke decentralisatie kent, is het aantal inwoners in alle districten gegroeid, maar niet in gelijke mate en datzelfde geldt voor cijfers over migratie (zie tabel 6 voor de ontwikkeling van het aantal inwoners).

Overigens zijn er nog andere ontwikkelingen die op termijn de districtswerking beïnvloeden. Uit gegevens van de studiedienst en onderzoek van de Antwerpenaar blijkt dat steeds meer

Antwerpenaren beschikking hebben over internet (91%) en het dagelijks gebruiken (71%). Veel dienstverlening van de stad gaat al digitaal. De verwachting is dat dit alleen maar zal toenemen de komende jaren, zeker omdat het gebruik sterk afhankelijk is van leeftijd. Dat kan ook de noodzaak van de loketwerking de komende jaren doen afnemen en daarmee de fysieke locaties waar het districtsbestuur doorgaans zetelt.

Afschaffen of revitaliseren van de districtsraden

Het functioneren van de districtsraden is als één van de zwakten van het stelsel benoemd. Eén van de mogelijke oplossingen is het afschaffen ervan. In Rotterdam is dat ook gedaan, al zijn ze daar feitelijk omgevormd tot gebiedscommissies, zoals eerder besproken. Met het afschaffen van de districtsraden mis je echter ook het potentieel van een grote groep politici die ophaalt wat er in de wijken en buurten leeft en daarmee ondermijn je in potentie ook een van de krachten van het model van binnengemeentelijke decentralisatie. Bovendien raak je daarmee, ook weer in theorie, een belangrijke controle op het uitvoerend college kwijt.

Desalniettemin lijkt een revitalisering van de districtsraden op zijn plaats. Dat vraagt onder andere om een herbezinning op het begrip ‘dagelijks bestuur’ in de geest van de doelstellingen van het Gemeentedecreet. Ook vragen de districtsraden, een enkel district uitgezonderd misschien, om een impuls die ervoor zorgt dat zij proactiever signalen uit de samenleving ophalen en inbrengen in de raad en in de beleidsvorming.

Districtsraden en districtsraadsleden zouden in het huidige model ‘antennes’ van de wijk zijn. Hun rol als medebestuurder is immers klein(er geworden) (zie ‘sterkten en zwakten’). Zij zouden hun volksvertegenwoordigende rol moeten versterken door zich veelvuldig in de wijk te laten zien. Dat kan positief werken op de bekendheid en waardering van de districtsbesturen, waarmee het – althans in het geval van de voorzitters – nog niet heel slecht is gesteld. Volgens een enquête van de *Gazet van Antwerpen* varieert de bekendheid van de voorzitter van 42,2% (Antwerpen) tot 77,6% (Berendrecht-Zandvliet-Lillo) en de tevredenheid over het bestuur van 52,9% (Antwerpen) tot 78,7% (Berendrecht-Zandvliet-Lillo) (wijkenrapport *Gazet van Antwerpen*, april 2015). Uit een enquête van de stad Antwerpen blijkt dat 38,7% enigszins tot zeer tevreden is over het districtsbestuur (de tevredenheid over het stadsbestuur ligt ongeveer één procent hoger), 16,8% is ontevreden, maar het grootste deel is geen van beide (44,5%), wat wellicht uit de relatieve onbekendheid volgt (zie voor de cijfers: Stad Antwerpen 2014).

De zichtbaarheid en benaderbaarheid van districtsraadsleden moet versterkt worden. Het zijn de districtsraadsleden die de wensen en noden van de districtsinwoners aan moeten kaarten bij het districtsbestuur en/of tijdens districtsraden. Districtsraden en districtsraadsleden moeten een dergelijke verbindende rol tussen inwoners en districts- of stadsbestuur stevig(er) oppakken.

Aanpassingen aan de bestuursvorm

Er zijn naast of samen met een hervorming van de districtsraad nog andere mogelijkheden om aanpassingen aan de bestuursvorm van het district te doen. De volgende mogelijkheden vereisen een wijziging van het Gemeentedecreet . Ze worden daarom vooral als vergezichten gepresenteerd. Enkel de derde mogelijkheid kent een variant die geen wijziging van het Gemeentedecreet vereist. Mochten het serieuze opties voor de stad Antwerpen worden, dan dienen ze op basis van lokale wensen verder te worden uitgewerkt.

1. De gemeenteraad via een districtenstelsel verkiezen

Om de vertegenwoordiging van de districten op het stadsniveau te garanderen, zou men de gemeenteraad via een districtenstelsel kunnen kiezen. Op basis van het inwoneraantal krijgt elk district dan een aantal gemeenteraadszetels toegewezen die via directe verkiezingen door politici uit het district worden ingenomen. De districtsraden en-colleges kunnen dan eventueel worden afgeschaft. De gemeenteraad zal hiermee een betere afspiegeling van de districten zijn. Wel is het mogelijk dat de raadsleden het districtsbelang op het stedelijk belang voor zullen laten gaan.

Voordelen: districtsvertegenwoordiging op het hoogste niveau

Nadelen: met het afschaffen van de districtsraden en –colleges is er meer werk voor de gemeenteraad en het stadscollege

2. De districtscolleges door de gemeenteraad of het stadscollege laten benoemen

In deze variant (eventueel te combineren met optie 1) bestaat de binnengemeentelijke decentralisatie nog wel. Er zijn echter geen districtsverkiezingen en geen districtsraden meer. Het belang van de districten wordt enkel door de districtscolleges behartigd. Zij worden door de gemeenteraad of het stedelijke college benoemd en zijn daar in politieke samenstelling ook aan verwant. De hierdoor ontstane kleinere districtsbesturen kunnen de efficiëntie van het bestuur vergroten, maar omdat er minder districtspolitici zijn, kan het mogelijk ook de band tussen districtsbestuur en inwoners verkleinen.

Voordelen: minder politieke conflicten tussen stadsbestuur en districtsbestuur

Nadelen: inwoners van het district hebben geen directe invloed meer op de samenstelling van hun districtsbestuur

3. Districtsraadsleden toevoegen aan de gemeenteraad

In de districten kiest men één of meerdere vertegenwoordigers die samen met de door heel Antwerpen verkozen politici de gemeenteraad vormen. Als men deze vertegenwoordigers ook lid van de gemeenteraad wil laten worden, vereist dat een wijziging van het Gemeentedecreet. Men kan daarom ook voor een lichtere variant kiezen waarbij de vertegenwoordigers uit ieder district geen gemeenteraadslid worden, maar als adviseurs of

partners aan de gemeenteraad worden toegevoegd met nog nader te bepalen bevoegdheden. Ook hierbij is het afschaffen van de districtsraden en districtscolleges optioneel.

Voordelen: districtsvertegenwoordiging op het hoogste niveau

Nadelen: met het afschaffen van de districtsraden en –colleges is er meer werk voor de gemeenteraad en het stadscollege

4. *Het differentiëren van de zittingstermijnen van de gemeenteraad en districtsraden*

Op dit moment lopen de legislaturen van districtsraden en gemeenteraad gelijk. Alle raden worden op hetzelfde moment verkozen, voor zes jaar. Men kan ook kiezen de termijnen niet meer gelijk te laten lopen. Men kan bijvoorbeeld halverwege de legislatuur van de gemeenteraad de districtsraden laten verkiezen. Men zou zelfs nog verder kunnen gaan en elk jaar in een ander district verkiezingen voor de districtsraad organiseren.

Voordelen: inwoners worden meer gedwongen over de districtspolitiek na te denken

Nadelen: als men niet wil dat de politieke samenstelling in een district veel afwijkt van de stedelijke coalitie, kan men beter niet voor dit model kiezen

We hebben deze ideeën in grote lijnen gepresenteerd. Het functioneren van het stelsel noopt niet tot een grote noodzaak deze door te voeren. Zoals eerder aangetoond, is het enkel de rol van de districtsraden die om verdere overdenking vraagt. In het huidige model pleiten we voor een revitalisering van de districtsraden (zie ‘afschaffen of revitaliseren van de districtsraden’). Mocht men toch tot afschaffing van de districtsraden over willen gaan, dan komen wellicht een van de eerste drie hiervoor genoemde mogelijkheden als alternatief in aanmerking.

Wel of geen alternatieve coalities toestaan

Wat door sommige betrokkenen bij de binnengemeentelijke decentralisaties als een (potentieel) probleem wordt gezien, is dat er op districtsniveau verschillende politieke coalities ontstaan, die afwijken van de politieke coalitie op stadsniveau. De politieke tegenstellingen zouden ervoor kunnen zorgen dat hiermee in de beleidsbepaling en -uitvoering problemen ontstaan.

Het is mogelijk dat men daarom besluit om grote afwijkingen in de politieke coalitie in een district (ten opzichte van die op stadsniveau) niet toe te staan. Men kan zelfs nog een stap verder gaan en coalities in een andere samenstelling dan de stedelijke coalitie verbieden.

Het voordeel hiervan is dat politieke tegenstellingen dan niet zorgen voor belemmeringen in de uitvoering. Het nadeel is echter dat men de autonomie van de districtspolitiek belemmert. Als men in een district rechtstreekse verkiezingen organiseert en de inwoner zich laat uitspreken over de politieke partijen, dan past het niet dat men de politieke partijen op districtsniveau niet de

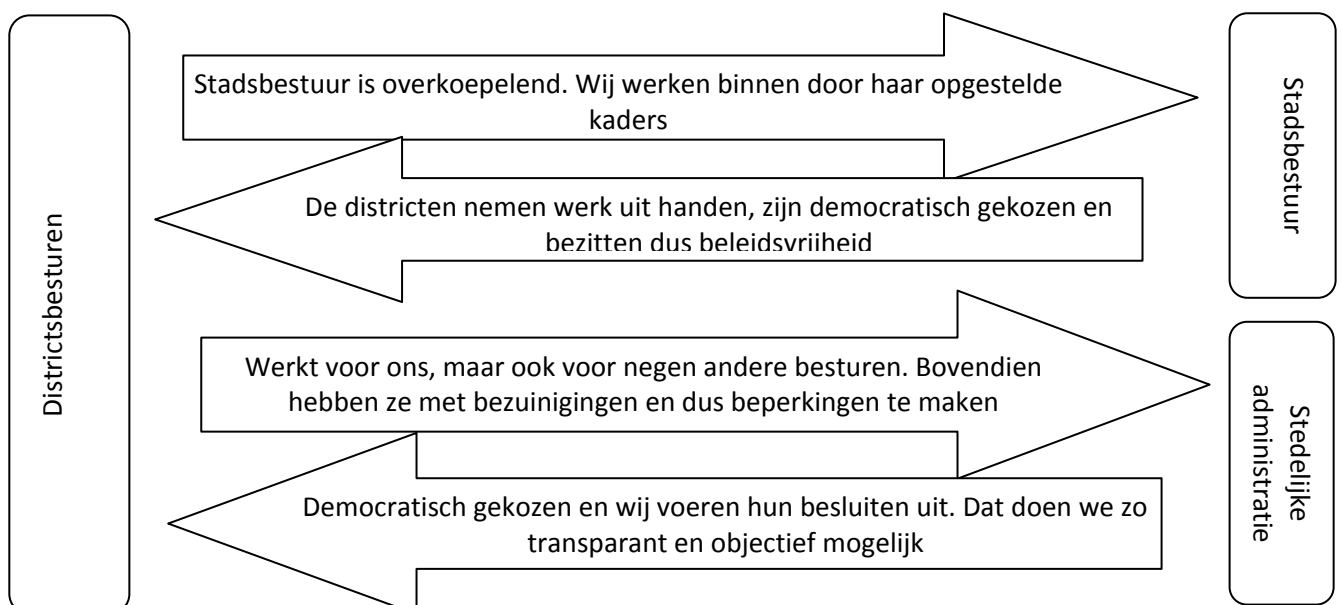
mogelijkheid biedt zelf hun samenwerkingspartners te kiezen en een andere coalitie te kiezen dan diegene die op het stadsniveau is ontstaan. Bovendien zouden met het huidige model in de districten coalities kunnen ontstaan die niet steunen op een meerderheid in de districtsraad. Dergelijke inmenging in de districtspolitiek is niet wenselijk, omdat zo de keuze van inwoners terzijde wordt geschoven. Inwoners zullen terecht het nut van districtsverkiezingen betwijfelen.

Wij benadrukken dat het in de huidige vorm van het stelsel belangrijk is om de mogelijkheid tot alternatieve coalities toe te staan. Dat past bij de manier waarop de districtsraden nu worden verkozen. Het niet toestaan van alternatieve coalities past meer bij een model waarin de districten vooral uitvoerders zijn van stedelijk beleid of enkel meningen van inwoners verzamelen. In dat geval is een afspiegelingscollege of afspiegelingsraad een reëlere optie. Ook zou men in een dergelijk model met ambtenaren kunnen volstaan, maar dat zou dan ook de afschaffing van de binnengemeentelijke decentralisatie betekenen. Onder 5.2 presenteren we enkele modellen waarin het verbieden van alternatieve coalities wat meer passend is dan in het huidige Antwerpse model.

5.1.4 Samenwerking tussen stadsbestuur, districtsbestuur en administratie

Stadsbestuur, districtsbesturen en administratie werken allemaal aan het belang van de stad. Dat zou het begrip wat men voor elkaar zou moeten hebben, moeten vergroten. Dat wil niet zeggen dat ze het altijd eens moeten zijn, maar wel dat ze meer kennis en respect voor elkaars werkwijzen hebben dan nu het geval is. In figuur 4 hebben we de huidige beelden ten opzichte van elkaar laten zien. Er is echter ook een wensbeeld van hoe het begrip en respect er tussen stadsbestuur, districtsbesturen en administratie uit zou moeten zien, zie figuur 5.

Figuur 5: Gewenste beelden tussen stadsbestuur, districtsbesturen en administratie



Om de relatie tussen deze drie hoofdrolspelers in het Antwerpse bestuur te verbeteren, zou men op minstens drie terreinen activiteiten kunnen ontplooiën:

Verwachtingsmanagement

Het aanhoudende streven van met name districtspolitici naar meer bevoegdheden is begrijpelijk en inherent aan een stelsel van binnengemeentelijke decentralisatie. Maar het aanhoudende geloof, wat veel breder is binnen stadsbestuur, districtsbesturen en administratie, dat al maar verdere verduidelijking en formalisering van de bevoegdheidsverdeling als remedie kunnen dienen tegen spanningen en conflicten, is niet terecht. Toch wordt dit geloof in stand gehouden. En tijdens verkiezingstijd scharen de meeste partijen zich achter hun districten en districtsbestuurders en pleiten voor een versterking van de districten, uitgedrukt in meer bevoegdheden en meer middelen. Dit sterkt verwachtingen die vervolgens niet worden waargemaakt, waardoor spanning en conflict verder toenemen.

Men zou vanuit het stadsbestuur en vanuit de politieke partijen aan realistischer en soberder verwachtingsmanagement moeten doen. Op basis van keuzes die de Antwerpse politiek (de actieve politieke partijen, liefst niet enkel die in de stedelijke coalitie) nu voor de toekomst van het stelsel maakt, zou het stadsbestuur de bevoegdheden, middelen en (aansturing van) personeel voor langere tijd vast kunnen leggen en deze voor een bepaalde tijd niet meer ter discussie stellen. Dat vergt voor politieke partijen zelfdiscipline en terughoudendheid. Daarom zou een dergelijk besluit vooraf moeten worden gegaan door een brede oefening met alle politieke partijen en met deelname van stad en districten. Een zo breed mogelijk gedragen besluit over wat men in de toekomst met het stelsel wil (en niet wil) zal de aanpassings- en verbetervoorstellen van politieke partijen rondom verkiezingen moeten temperen, althans men kan afspreken dat in ieder geval de eerstvolgende verkiezingen in 2018 niet meer ter discussie gesteld worden.

Bekend maakt bemind

Een tweede piste die men zou kunnen bewandelen, volgt uit de analyse dat onbekend onbemind maakt. De beelden in figuur 4 tonen het onbegrip tussen stadsbestuur, districtsbesturen en administratie met betrekking tot wat men doet en hoe men werkt. Dat onbegrip is vaak gebaseerd op onwetendheid of onvoldoende begrip. Bijvoorbeeld: Het feit dat de administratie de afgelopen jaren flink is ingekrompen, heeft gevolgen voor de dienstverlening aan districten, ondanks de welwillendheid in de organisatie die er vaak ook wel is. Of: de democratische legitimatie van districten betekent dat ze vanuit ambtelijk perspectief onverstandige besluiten mogen nemen die

door de administratie moeten worden uitgevoerd. In het vergroten van dergelijk besef is nog een wereld te winnen.

Dat gaat allereerst om transparantie. Vanuit de districten is veel onbegrip voor het in hun ogen gebrek aan transparantie bij de stedelijke administratie. Het is voor districtsbesturen niet transparant hoe met hun opdrachten wordt omgegaan en waarom dat soms langer duurt dan vooraf gedacht of gemeld. In onze interviews reageren enkele ambtenaren daar formeel op, met het verwijzen naar digitale systemen, waar ook districten toegang toe zouden hebben (zie ook 'groter (of beperkter) advies – en initiatiefrecht'). Deze blijken momenteel ontoereikend of op zijn minst weinig gebruikt. Transparantie over hoe en wanneer districtsbesluiten door de administratie worden opgevolgd en waarom er soms wordt vertraagd, zal aan een belangrijke grief van de districten tegemoet komen. Het is aan alle betrokkenen om aan de verbetering daarvan te werken.

Het meer met elkaar bekend raken, kan ook door de contacten en contactmomenten tussen stadsbestuurders, districtsbestuurders, centrale ambtenaren en districtsambtenaren te versterken. De toegang van de districtssecretarissen tot het managementteam van de stad zou bijvoorbeeld een krachtig signaal zijn dat het districtsniveau ertoe doet, tot in de hoogste ambtelijke regionen. Ook initiatieven om vanuit stadsbestuur en stedelijke administratie vaker te vergaderen in een district, eventueel met het uitnodigen van politici of ambtenaren van dat district, zou de bekendheid en samenwerking kunnen verbeteren. Dat geldt ook voor meer mobiliteit tussen ambtenaren die centraal of in het district werkzaam zijn. Die blijkt in de praktijk beperkt. Ambtenaren die werkzaam zijn in het district blijven daar vaak langere tijd en voelen zich ook ambtenaar van het district. Een omgekeerd gevoel geldt in meer of mindere mate voor de centrale ambtenaren. Wij stellen meer uitwisseling en mobiliteit tussen de niveaus voor. Eén van onze respondenten opperde zelfs het idee dat ieder (nieuw) personeelslid van de stad enkele weken stage loopt in een van de districtskantoren. Wat meer uitwisseling kan de bekendheid en het begrip tussen stadsbestuur, districtsbesturen en administratie vergroten. Respect en begrip beginnen immers bij kennis en bekendheid.

Versterking formeel/bestuurlijk overleg

Als een van de zwakten hebben we benoemd dat de partijpolitieke werking de functionele werking van het stelsel verdringt. Aanpassing daarvan betekent aanpassing van een diepgewortelde praktijk, die breder is dan het districtenstelsel. Een dergelijke cultuurverandering zit tussen de oren en kan nooit gerealiseerd worden door een verandering in structuur. Desalniettemin is er wel een wisselwerking tussen beiden. Het gaat dan om het vergroten van informele en gelijke toegang van districtspolitici in functie tot stadsbestuurders en kabinetten. Dat zou parallel kunnen gaan met een versterking van enkele institutionele samenwerkingsvormen, zoals de Raad van Overleg en een

betere informatieplicht vanuit het stadsbestuur. Het goed functioneren daarvan is afhankelijk van de verantwoordelijkheid die zowel stadsbestuurders als districtsbestuurders daarvoor willen nemen. Zie daarvoor ook 'informele (partij)kanalen verdringen deels de formele (bestuurlijke) kanalen' op pagina 50 tot en met 53.

5.1.5 Samenvattend

In het eerste deel van dit hoofdstuk zijn vele mogelijke aanpassingen voor het Antwerpse stelsel de revue gepasseerd. Hiervan is beoordeeld of ze passen in het huidige Antwerpse stelsel. In onderstaande tabel wordt dat samengevat.

Tabel 10: Mogelijke aanpassingen aan het huidige Antwerpse stelsel van binnengemeentelijke decentralisatie

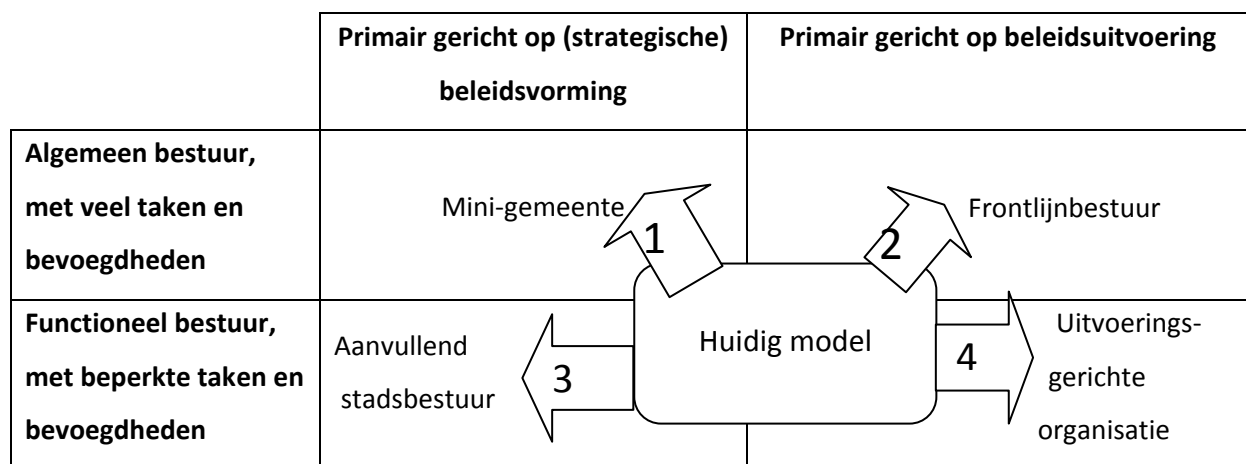
	Is deze aanpassing verstandig voor het huidige model?	Kan dat nog (best) deze legislatuur worden gerealiseerd?	Overige vereisten bij invoeren deze aanpassing
Samenwerking			
Minder verwachtingen wekken	Ja	Ja	Vereist veel inspanning van alle betrokkenen (zie 5.1.4)
Meer bekendheid tussen district, stad en administratie	Ja	Ja	Vereist veel inspanning van alle betrokkenen (zie 5.1.4)
Versterking formeel overleg	Ja	Ja	Vereist veel inspanning van alle betrokkenen (zie 5.1.4)
Bevoegdheden			
Homogeen takenpakket	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t. (zie 5.1.1 voor toelichting)
Meer (formele) bevoegdheden	Ja, mits beperkt	Nee, maar besluit daarover wel	Stadsbreed overleg tussen politieke partijen en met districtsbesturen
Minder (formele) bevoegdheden	Nee	Nee, maar besluit daarover wel	Stadsbreed overleg tussen politieke partijen en met districtsbesturen
Differentiatie van bevoegdheden	Optioneel voor het toeristisch centrum	Nee, maar besluit daarover wel	Vereist mogelijk aanpassing van artikel 282 Gemeentedecreet
Uitbreiding adviesrecht districten	Nee. Districten hebben voldoende adviesmogelijkheid	N.v.t.	
Informatieplicht voor stadsbestuur	Ja	Ja	Duidelijke keuzes maken, zodat stadsbestuur niet overbelast wordt
Meer mogelijkheden participatie inwoners	Ja. Districten zouden moeten experimenteren met participatie	Ja	Verwachtingsmanagement bij inwoners. Districten kunnen niet alle verwachtingen waarmaken
Uitbreiden mogelijkheid extern inkoop	Beperkt	Ja	Enkel als financiële middelen van het district niet teveel toenemen
Middelen			
Meer financiële middelen	Beperkt	Nee, maar besluit daarover wel	Overwegen of men ook mogelijkheid tot externe inkoop wil uitbreiden

Minder financiële middelen	Nee, en ook geen kosten overhevelen zonder argumentatie	Nee, maar besluit daarover wel	Overwegen of men daarmee ook taken wil schrappen
Meer specifieke dotaties	Nee	Nee, maar besluit daarover wel	Bij overwegend specifieke dotaties staat de noodzaak van een politiek districtsbestuur ter discussie
Verdeelsleutel aanpassen	Ja	Nee, maar besluit daarover wel	Verwachtingsmanagement richting districten; niet elk district zal er hierdoor op vooruit gaan
Meer personele ondersteuning districten	Ja, mits beperkt	Ja	Hierbij ook besluiten of de aansturing van het personeel verandert
Minder personele ondersteuning districten	Nee	Ja	Hierbij ook besluiten of de aansturing van het personeel verandert
Meer invloed aansturing personeel	Ja, met name bij evaluatie personeel	Ja	Zie 5.1.2
Hogere beloning districtspolitici	Optioneel	Ja	Onderliggend probleem is de door districten ervaren onderwaardering
Grens en organisatie			
Grenscorrecties	Optioneel	Nee, maar besluit daarover wel	Grenzen van district zijn afhankelijk van doel met stelsel; ideale omvang bestaat niet
Afschaffen districtsraden	Nee	Nee, maar besluit daarover wel	Bestaansrecht districtsraden volgt uit het Gemeentedecreet.
Revitaliseren districtsraden	Ja. Raden moeten nog veel meer oren en ogen van de wijken zijn	Ja, maar is proces van langere termijn	Is slechts gedeeltelijk een structuur aanpassing. Gaat om andere werkwijze van raad en raadsleden
Andere vorm districtsraden of ander bestuursmodel	Optioneel (zie paragraaf 5.1.3 voor uitwerking)	Nee, maar besluit daarover wel	Vereist in meeste gevallen wijziging Gemeentedecreet
Alternatieve coalities verbieden	Nee	Nee, maar besluit daarover wel	Niet passend bij democratische opzet huidig model

5.2 Alternatieve modellen

In deze paragraaf presenteren we voor het huidige Antwerpse model vier alternatieve ontwikkelingen. We presenteren nadrukkelijk ‘uitersten’, gebaseerd op figuur 6. Daarmee is de presentatie van de modellen in de eerste plaats een denkoefening. Maar het is ook mogelijk om onderdelen van de modellen in het Antwerpse stelsel onder te brengen. In deze paragraaf laten we zien wat daarvoor de mogelijkheden zijn.

Figuur 6: Vier mogelijke richtingen voor de ontwikkeling van het Antwerpse model



5.2.1 De ontwikkeling naar mini-gemeente

Betekenis voor Antwerpen

De eerste ontwikkelrichting houdt in dat de districten zich doorontwikkelen naar een vorm van mini-gemeenten met veel taken en bevoegdheden en primair gericht op strategische beleidsvorming. In het theoretische uiterste zouden districten zich dan ontwikkelen tot volwaardige, autonome besturen met een open huishouding. Naar analogie van het Londense model zou dat inhouden dat de districten de eerste overheid zouden worden en dat wat nu het centrale stadsbestuur is een stevig uitgekledde beleidsrol zou krijgen op slechts een beperkt aantal overkoepelende beleidsterreinen. Daarmee zou het subsidiariteitsbeginsel inhouden dat een ‘hogere’ bestuurslaag alleen die taken uitvoert die niet op een ‘lager’ bestuursniveau kunnen worden uitgevoerd en dat alleen die taken verder worden doorgevoerd (Derksen & Schaap 2010). In feite wordt met dit principe één van de basisprincipes achter de decentralisatie omgedraaid: alles wat niet expliciet aan de stad is toegewezen zou een bevoegdheid van het district worden, waar dat nu andersom is. Dit is onder andere in Berlijn gebeurd (Martin 2013).

Hoewel in dit model de districten mogelijk aansluiten op specifieke gemeenschappen, zoals voormalige gemeenten, kan de omvang per gemeente en land verschillen. Er bestaat in de literatuur geen overeenstemming over de juiste schaal van gemeenten (en daarmee ook niet van districten). Er dient altijd een afweging gemaakt te worden tussen de bestuurskracht en de democratische kwaliteit van de districten. Dat neemt niet weg dat we wel van ervaringen elders kunnen leren. De ervaringen met binnengemeentelijke decentralisatie in Birmingham, waar de tien districten elk een omvang hebben van tussen de 100.000 en de 130.000, laten zien hoe moeilijk het is voor volksvertegenwoordigers om hun vertegenwoordigende taak goed in te vullen in districten van die

omvang, zelfs in een situatie waarin de districten electoraal verder zijn onderverdeeld in totaal 40 *wards* met in totaal 120 volksvertegenwoordigers. Tegelijkertijd wordt van de districten in Birmingham wel gezegd dat ze te klein zijn voor een effectieve en efficiënte dienstverlening. “District Committees are too big to be local but too small to be strategic” (Kerslake 2014: 19). Hier raken we dus opnieuw aan de uiterst complexe relaties tussen schaal, democratie en bestuurskracht (Andrews & Boyne 2009).

Overigens hoeft een ontwikkeling richting meerdere mini-gemeenten geen volledige defusie in te houden. Binnen dit model kan immers gewerkt worden met één gecentraliseerde ambtelijke dienst, naar analogie van de ambtelijke fusie tussen zelfstandige gemeenten, of met verregaande vormen van bestuurlijke samenwerking tussen de districten, naar analogie van intergemeentelijke samenwerkingsvormen. Bovendien blijven de districten in dit model vallen onder één en hetzelfde centrale stadsbestuur, zij het dat de districten een veel grotere onafhankelijkheid verwerven ten opzichte van dat stadsbestuur.

Tabel 11: Aanpassingen om het Antwerpse model naar een model van mini-gemeenten te ontwikkelen

Bevoegdheden	<ul style="list-style-type: none"> • Meer bevoegdheden • Meer mogelijkheden participatie inwoners • Uitbreiden mogelijkheden externe inkoop • Meer informatieplicht (zover nog noodzakelijk, zwaartepunt van beleid ligt immers bij de districten)
Middelen	<ul style="list-style-type: none"> • Meer financiële middelen • Verdeelsleutel aanpassen • Meer personele ondersteuning districten • Meer invloed aansturing personeel • Hogere beloning districtspolitici
Districtsgrenzen en organisatievorm	<ul style="list-style-type: none"> • Revitaliseren districtsraden • Grenscorrecties optioneel

Voor- en nadelen

Doordat mini-gemeenten bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen op meer beleidsterreinen kunnen zij een betere integrale beleidsafweging maken. Het risico op ongewenste of onwerkbare vormen van functionele spillover neemt daardoor af, immers: “General-purpose legislatures are equipped to address complex problems that involve multiple issues” (Mullin 2009: 45).

Als de districten meer taken en bevoegdheden en – enigszins in aanvulling daarop – meer middelen zouden krijgen, zouden de mogelijkheden om aan de politieke wensen van inwoners tegemoet te komen, vergroot worden. De districten kunnen in dit model immers op meer terreinen maatwerk leveren. Het centrale stadsbestuur zou als gevolg daarvan, op zijn beurt, van veel taken ontlast worden en kan zich nog meer met district overstijgende onderwerpen bezighouden.

Een ontwikkeling in de richting van een meer algemeen bestuur kent ook nadelen. Deze zijn het beste te illustreren aan de hand van een buitenlands voorbeeld, namelijk Rotterdam (zie Van Ostaaijen 2013; Schaap e.a. 2013; Van Ostaaijen e.a. 2012). Rotterdam had van oorsprong een stelsel van binnengemeentelijke decentralisatie dat vergelijkbaar was met het Antwerpse, ook voor wat betreft de positie in figuur 2. In de loop van de jaren is het Rotterdamse stelsel echter opgeschoven in de richting van een meer algemeen bestuur. Deze ontwikkeling was niet het gevolg van formele wijzigingen, maar is min of meer geleidelijk ontstaan. De districten gingen zich steeds meer bevoegdheden toe-eigenen, niet zelden tegen de wens van het centrale stadsbestuur in. Dat had onder meer te maken met een aan het stelsel inherente drang om decentrale posities te versterken, maar ook met gewekte (externe) verwachtingen. In de jaren negentig werden plannen ontwikkeld om de Rotterdamse deelgemeenten veel meer bevoegdheden te geven. Dat heeft districten gestimuleerd om zich alvast breder te maken dan formeel de bedoeling was. Daarnaast wekten Rotterdamse politieke partijen in hun verkiezingsprogramma's veelvuldig de verwachtingen dat de districten versterkt zouden worden. Datzelfde zien we overigens ook in Antwerpen. De steeds machtigere positie van de Rotterdamse deelgemeenten leidde uiteindelijk soms tot forse bestuurlijke conflicten tussen stad en deelgemeenten (zie o.a. WagenaarHoes Organisatieadvies 2010). In Rotterdam is dat één van de redenen geweest waarom tussen 2005 en 2006 door het centrale stadsbestuur is gepoogd de deelgemeenten op te heffen of op zijn minst stevig te herstructureren (Van Ostaaijen 2010). Dat is uiteindelijk niet gelukt, onder meer omdat de politici werkzaam in de deelgemeenten dat binnen partijverbanden hebben weten te voorkomen, bijvoorbeeld door op de Algemene Ledenvergaderingen van hun politieke partijen dergelijke voorstellen te blokkeren.

Nog los van eventuele conflicten houdt het een politiek risico in als van het stadsbestuur afgeleide districten zich ontwikkelen tot meer algemene besturen onder een overkoepelend algemeen bestuur. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot afschaffing van de Nederlandse deelgemeenten stelt bijvoorbeeld: "De deelgemeenten – oorspronkelijk bedoeld als hulpstructuur – zijn in de loop der jaren trekken van een afzonderlijke bestuurslaag gaan vertonen. Het kabinet houdt dit voor onwenselijk." (Tweede Kamer der Staten-Generaal 2011: 1). En dat nog eens los van de vraag hoe de deelgemeenten feitelijk functioneerden en in hoeverre zij bijdroegen aan goed stedelijk bestuur: "Voor de beoordeling van de deelgemeenten is voor het kabinet niet van doorslaggevend belang geweest of zij hebben bijgedragen aan goede dienstverlening en het

overbruggen van de afstand tussen de overheid en de burgers; dat kan immers ook op andere manieren en zonder politiek-bestuurlijke kop” (Tweede Kamer der Staten-Generaal 2011: 2).

5.2.2 De ontwikkeling naar frontlijnbestuur

Betekenis voor Antwerpen

Het Rotterdamse voorbeeld blijft relevant wanneer we de tweede modelmatige ontwikkelrichting bespreken en dat is die naar een frontlijnbestuur. Dat is namelijk de richting die Rotterdam, na de afschaffing van de deelgemeenten, met de gebiedscommissies is ingeslagen. Daarin is de rol van het politieke bestuur, zoals dat in dit model past vanwege het verminderde belang van strategische beleidsontwikkeling binnen het publieke orgaan zelf, stevig teruggebracht en wordt de verbinding gezocht met inwoners, lokale verenigingen, ondernemers en anderen. Een belangrijke taak voor het district in dit model is het ophalen van wat er lokaal speelt en daar door middel van concrete acties, in samenspraak met lokale partners, invulling aan geven.

Voor de territoriale organisatie van de districten in Antwerpen zou dit model betekenen dat de districten veel nadrukkelijker aansluiting zouden moeten zoeken bij de buurt en wijkbeleving van de Antwerpenaren. Een wijk heeft daarbij, wanneer we de Nederlandse standaard hanteren, vaak een omvang van 15.000 á 20.000 inwoners (WRR 2005: 21). Hanteren we de standaard die in Birmingham wordt gebruikt, dan komen we iets lager uit, zo rond de 10.000 inwoners (Birmingham City Council 2015a). Elders in Europa, bijvoorbeeld in Polen, liggen de grenzen veelal veel lager, al kennen de binnengemeentelijke eenheden in Kraków gemiddeld dan weer 40.000 inwoners (Swianiewicz 2014).

De kleinere omvang van wijken betekent niet dat de districten verder zouden moeten worden gedecentraliseerd tot op het niveau van die wijken, maar wel dat er een herijking van de werking van de districten zou moeten plaatsvinden naar de wijkbeleving van burgers. De districten zouden zich vooral op de wijken moeten richten en de potentie van het wijkgerichte werken als besturingsfilosofie kunnen vergroten.

Om de integrale beleidsafweging mogelijk te maken die voor een effectieve wijkgerichte werking vereist is, vraagt een ontwikkeling richting frontlijnbestuur om een breed takenpakket voor de districten. Een scherpe functionele afbakening van de beleidsvelden waarop een district actief is, zoals Antwerpen die nu kent, past minder goed bij het karakter van wijkbeleid. Vandaar dat het model met deze oriëntatie naar boven schuift in het hier gehanteerde schema. Tegelijkertijd wordt de rol van het politieke bestuur bij een wijkgerichte werking minder belangrijk, omdat het beleid niet meer primair tot stand komt in het gremium van de districtsraad, maar eerder in samenspraak met lokale sociaal-maatschappelijke partijen. De rol en het functioneren van de districtsraden, en in

mindere mate de districtscolleges, staat met de ontwikkeling in de richting van dit model ook wat nadrukkelijker ter discussie, omdat de klassieke representatieve democratie niet het startpunt is van dit model. Districten zouden een meer centrale rol krijgen in het ophalen van signalen uit de samenleving in de vorm van consulteren, het (door)ontwikkelen van participatievormen als een burgerbegroting stimuleren en burgerinitiatieven faciliteren, en zelf minder actief zijn in het opstellen van beleid. Daarmee verschuift het model naar rechts in het schema, van meer abstracte beleidsvorming naar concrete beleidsuitvoering. In Rotterdam heeft men hier invulling aan gegeven door in de gebiedscommissies ook uitdrukkelijk ruimte te geven aan mensen die niet aan een politieke partij verbonden zijn.

Ook in Birmingham zien we een beweging naar boven in het schema, naar het district als frontlijnbestuur. Het voornemen is om na een overgangperiode van twee jaar (2015 en 2016) de dienstverleningstaak van de districten stevig terug te brengen en de dienstverlening in plaats daarvan onder te brengen in vier gedeconcentreerde *Service Hubs*, die ook de beschikking krijgen over de bijbehorende middelen. De tien bestaande districten, die dus een kleinere schaal hebben dan de hubs blijven bestaan, maar zij krijgen in de eerste plaats de rol als frontlijnbestuur, dat een belangrijke rol speelt in het samenbrengen van partijen ten behoeve van coproductie en het inventariseren van de wensen en verwachtingen van burgers. Zoals past bij dit model, krijgen de districten daarbij een verantwoordelijkheid voor meer beleidsterreinen, maar in plaats van dat zij een belangrijke rol spelen in de beleidsuitvoering krijgen zij in Birmingham vooral de rol van toezichthouder op de dienstverlening, als vertegenwoordiger van de lokale gemeenschap. Dat alles gebeurt onder de noemer van '*community governance*' (Birmingham City Council 2015b).

Tabel 12: Aanpassingen om het Antwerpse model naar een model van frontlijnbestuur te ontwikkelen

Bevoegdheden	<ul style="list-style-type: none"> • Meer bevoegdheden (al is frontlijnbestuur met de huidige bevoegdheden ook denkbaar) • Informatieplicht (maar ook van districtsbestuur naar stadsbestuur) • Meer mogelijkheden participatie inwoners
Middelen	<ul style="list-style-type: none"> • Meer invloed aansturing personeel
Districtsgrenzen en organisatievorm	<ul style="list-style-type: none"> • Revitaliseren districtsraden • Grenscorrecties optioneel

Voor- en nadelen

De meerwaarde van de districten in de wijkgerichte werking bewijst zich onder andere in Berlijn, waar de gedecentraliseerde eenheden (*Bezirke*) een belangrijke rol spelen in het wijkbeleid dat

onderdeel uitmaakt van een landelijk project ten dienste van de regeneratie van achterstandswijken. In het zogenaamde *Quartiersmanagement* spelen de gedecentraliseerde eenheden een wezenlijke rol in het gezamenlijk met andere partners aanwijzen van wijken die extra investeringen vragen en in het selecteren van projecten en in de totstandkoming van een integraal wijkenbeleid in co-creatie met partners (Quartiersmanagement Berlin 2015). Een frontlijnbestuur is bij uitstek in staat om als antenne te dienen naar de stad en lokale actoren met elkaar te verbinden en te komen tot onderlinge afstemming. Het is bovendien goed in staat gevoelens en wensen uit de wijk te verbinden met het beleid (zie ook Birmingham City Council 2015b). Dat kan leiden tot een effectiever wijkbeleid, hoewel dat zeker niet gegarandeerd is (Geddes 2006).

Een ander voordeel van het district als frontlijnbestuur is dat het kan beantwoorden aan de in het groepsgesprek met burgers geuite behoefte aan een meer a-politieke districtswerking. De bij het gesprek aanwezige vertegenwoordigers van bewonersverenigingen en adviesraden uit de districten hechtten bijzonder aan een minder door partijpolitiek gedreven wijkgerichte werking.

Het belangrijkste nadeel van de districten als frontlijnbestuur is dat de minder centrale rol van het politieke bestuur – als men daar voor kiest – vragen oproept over de democratische legitimatie van het beleid (Geddes 2006; Gilsing e.a. 2015). Het primaat van de politiek is in dit model onzekerder en de rol van de representatieve democratie raakt wat meer op de achtergrond. Het is de vraag of een dergelijke werking past in een context waarin de partijpolitiek een zeer belangrijke rol speelt. Bovendien vormt selectieve participatie een risico: lang niet alle burgers nemen even actief deel aan het democratisch proces. Dit probleem is maar ten dele te ondervangen met bijvoorbeeld het inrichten van wijkraden, initiatieven als de G1000 of het bieden van mogelijkheden voor digitale petitities.

Bijkomend nadeel is dat het ontwikkelen van strategisch beleid er in dit model niet eenvoudiger op wordt (Geddes 2006), zeker niet op het overkoepelende stedelijke niveau, omdat districten meer ruimte krijgen om zelf invulling te geven aan de beleidsuitvoering, in samenspraak met inwoners en andere lokale partners. Eén van de risico's van dit model is daarom ook een marginalisering van de betekenis van de districten voor de stedelijke strategische beleidsontwikkeling, als daarmee onvoldoende verbinding wordt gelegd, zo laten ook de ervaringen in Polen zien (Swianiewicz 2014).

5.2.3 De ontwikkeling naar aanvullend stadsbestuur

Betekenis voor Antwerpen

Een derde ontwikkelrichting zou inhouden dat de districten zich doorontwikkelen naar een model van aanvullend stadsbestuur op een aantal specifieke beleidsterreinen. Ze zouden dan, nog sterker

dan nu al het geval is, doorgroeien tot volwaardige functionele besturen. Het belangrijkste verschil met het huidige Antwerpse stelsel is dan dat de rol van strategische beleidsvorming door de districten aanzienlijk belangrijker wordt.

De functionele taakgebieden van dergelijke districten variëren internationaal sterk. Een blauwdruk voor het taakgebied van de districten als aanvullend stadsbestuur is daarom ook niet te geven. In de kern gaat het om de politieke keuze op welk bestuursniveau men wenst dat een bepaalde taak wordt uitgevoerd, waarbij we de voor- en nadelen van verschillende schalen tegen elkaar afwegen. Wel is duidelijk dat de doorontwikkeling van het huidige Antwerpse model in de richting van een aanvullend stadsbestuur vraagt om een scherpe definitie van het taakveld van de districten. Het begrip ‘persoonsgebonden bevoegdheden’ is daarvoor te diffuus. Evenmin biedt een subsidiariteitsbeginsel in dezen uitkomst, omdat dat past bij een model van algemeen bestuur, linksboven in ons schema, en niet bij een functioneel bestuur.

Dat een functioneel bestuur zich laat combineren met een politiek bestuur, bewijzen onder andere de Nederlandse waterschappen en veel van de Angelsaksische *special districts*. In zekere zin bewijzen ook de huidige Antwerpse districten dat, hoewel er, zoals gezegd, kanttekeningen te plaatsen zijn bij het functioneren van de democratisch gekozen districtsbesturen. Die kanttekeningen zijn overigens niet uniek voor Antwerpen, maar worden ook elders geplaatst (zie bijvoorbeeld Bauroth 2005).

Net als voor het district als uitvoeringsgerichte organisatie geldt voor het district als aanvullend stadsbestuur dat het territorium van het district in dit model idealiter is geënt op de taak van het district en het onderliggende sociaal-maatschappelijke probleem. En ook hier geldt dat die schaal niet eenduidig is vast te stellen. Wel geldt dat het hier gaat om een andere schaal dan voor de beleidsuitvoering, namelijk de schaal van de strategische beleidsvorming. Er moet in dit model dus sterker rekening gehouden worden met de schaal waarop de politieke meningsvorming plaatsvindt. Dat vraagt enigszins dat burgers zich met de schaal van het district identificeren, waar dat voor de beleidsuitvoering misschien niet nodig is. Tegelijkertijd is de maatstaf in dit model niet noodzakelijk de lokale sociale gemeenschap, zoals dat bij de mini-gemeente het geval is, maar het taakgebied van het district.

Wat ten opzichte van de huidige Antwerpse situatie in dit model in ieder geval om aanpassing vraagt is de relatieve zelfstandigheid van de districten. Waar die in het huidige model beperkt is, zal die in het geval van een aanvullend stadsbestuur moeten worden vergroot, in ieder geval beleidsmatig (Frey 2005). Er moet immers ruimte zijn voor lokaal strategisch beleid. Dat betekent dat districten een grotere zeggenschap zouden moeten krijgen over de besteding van middelen. Tegelijkertijd betekent dat ook, dat districten een grotere verantwoordelijkheid zouden moeten dragen voor de besteding van die middelen. Het ‘gratis’ gebruik maken van stedelijke

diensten, zoals dat destijds bij het drukwerk het geval was, past niet goed in een model als dit. In termen van Frey (2005: 546) past er bij de autonomie van aanvullende stadsbesturen een ‘responsabilisering’, maar die zou dan wel twee kanten op moeten werken, namelijk zowel aan de inkomstenkant als aan de uitgavenkant.

Een vergroting van die verantwoordelijkheid zou kunnen inhouden dat districten ook over hun eigen personeel gaan, waarmee het afgeleide karakter van de districten zou worden teruggebracht. Daarmee zou de kwetsbaarheid van het personeelsbestand echter toenemen en de professionaliteit afnemen. Dat zijn namelijk twee van de weinige bewezen voordelen van een grotere schaal van gemeentelijke diensten (Bleker & de Koningh 1987; Denters e.a. 1990; Berghuis e.a. 1995; Fraanje e.a. 2008). Er zijn wel alternatieve modellen denkbaar, waarin de districten bijvoorbeeld diensten inkopen bij de stedelijke administratie of zoals in Birmingham *Service Level Agreements* afsluiten met de stedelijke administratie.

Tabel 13: Aanpassingen om het Antwerpse model naar een model van aanvullend stadsbestuur te ontwikkelen

Bevoegdheden	<ul style="list-style-type: none"> • Informatieplicht (van stadsbestuur naar districtsbesturen en vice versa)
Middelen	<ul style="list-style-type: none"> • Verdeelsleutel aanpassen • Meer invloed aansturing personeel
Districtsgrenzen en organisatievorm	<ul style="list-style-type: none"> • Grenscorrecties optioneel • Stad blijft bovenliggende partij, maar districten hebben veel eigen verantwoordelijkheden

Voor- en nadelen

In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat het Antwerpse model niet zwaar op beleidsvorming leunt. De grote plannen worden veeleer door de stad gemaakt. Zou men kiezen voor een versterking van de strategische beleidsrol van de districten, dan is de belangrijkste belofte dat er meer ruimte is om tegemoet te komen aan lokale politieke wensen middels maatwerk op politiek-strategisch niveau. Dat zou bovendien de effectiviteit van het gemeentelijk beleid moeten vergroten (Eichenberger & Frey 2006). Daarnaast biedt dit model ruimte voor een verdere responsabilisering van de districten, wat het kostenbewustzijn zou moeten vergroten (Frey 2005: 546).

Daarmee zou de grip van het stedelijk bestuur op het districtsbeleid afnemen, maar dat is vooral een politieke keuze. We kunnen dat ook als een voordeel zien, omdat het de ruimte voor lokaal maatwerk vergroot. Tegelijkertijd vergroot een ontwikkeling in deze richting de kans op politiek-inhoudelijk conflict tussen stad en districten, omdat de districten meer ruimte krijgen om

eigen beleid te vormen. Het is niet eenvoudig om *a priori* aan te geven in hoeverre dit zich in de praktijk zal voordoen, maar het model draagt wel het risico in zich en de ervaringen elders, bijvoorbeeld in Rotterdam, laten zien dat het risico reëel is. De Rotterdamse praktijk heeft laten zien dat bij een stelsel waarin districten zich meer met strategisch beleid bezighouden, zij regelmatig in conflict kunnen komen met het stadsbestuur. Als districten zich meer met (strategisch) beleid bezighouden, moeten er daarom goede afspraken worden gemaakt tussen districten en stadsbestuur over wederzijdse bemoeienis. Districten moeten bereid zijn zich te beperken tot hun eigen taakveld en het stadsbestuur moet zich uiterst terughoudend opstellen ten aanzien van de gedecentraliseerde bevoegdheden, anders leidt dit model tot aanhoudende bevoegdheidsconflicten tussen stad en district.

Overigens zou een model als dit vooral gebaat zijn bij wederzijdse afstemming en overleg, eerder dan een streven naar een al maar scherpere afbakening van de bevoegdheidsverdeling. Anders wordt het maken van een integrale beleidsafweging en het overeind houden van het basisprincipe dat de stad Antwerpen een één en ondeelbaar stadsbestuur blijft, een buitengewoon lastige opgave.

Hoe aan die uitdaging ook invulling wordt gegeven, het is in dit model in ieder geval duidelijk dat de noodzaak van strategische coördinatie tussen de districten toeneemt, niet alleen tussen stad en district, maar ook tussen de districten onderling (Eichenberger & Frey 2006). Eerder onderzoek stelde vast dat daar een belangrijke uitdaging voor het huidige Antwerpse model ligt (De Herdt & Voets 2011: 104-111) en dat is nog steeds het geval. Hoewel we constateren dat er nieuwe mechanismen voor coördinatie ontstaan, stellen we ook vast dat er nog geen sprake is van een cultuur van gezamenlijkheid en er is ook institutioneel ruimte voor verbetering. Een aantal mogelijkheden daartoe bespreken we reeds. En het belang van coördinatie en onderlinge afstemming neemt, naar mate we naar links schuiven in ons schema, alleen maar toe.

5.2.4 De ontwikkeling naar uitvoeringsgerichte organisatie

Betekenis voor Antwerpen

Als vierde ontwikkelrichting staat de mogelijkheid open voor op uitvoering gerichte besturen op specifieke beleidsterreinen. De rol van het politieke bestuur in de zin van politieke besluitvorming wordt in dit model verder teruggebracht. Dat zou inhouden dat districten nog minder vaak beleidsplannen ontwikkelen, maar zich nog meer richten op de uitvoering van stedelijk beleid en het lokaal coördineren van diensten. Het ligt in de lijn der verwachting dat de districten zich dan vooral zouden richten op dienstverlenende taken die maar beperkt politiek van aard zijn. Daartoe zouden onder andere het openbaar domein kunnen behoren, evenals stadsreiniging en bijvoorbeeld

bibliotheekbeheer of meer persoonsgebonden dienstverlening, aan jongeren en/of ouderen. Wat het precieze takenpakket van de districten zou zijn, hangt sterk af van waar men politieke beleidsvorming op het binnengemeentelijke niveau wenselijk zou achten en waar niet. Zo valt in Birmingham op dit moment bijvoorbeeld een aantal lokale parkeerplaatsen, dat in gemeentelijk bezit is, onder de districten (Birmingham City Council 2015d), zoals dat ook in Antwerpen door een aantal van onze respondenten wordt bepleit. Het grote verschil ten opzichte van de huidige Antwerpse situatie zou in dit model zijn dat het beleidsmatige aspect sterk zou worden teruggebracht en dat het stadsbestuur de inhoudelijke sturing terug zou overnemen.

Voor het territorium van de districten zou een overgang naar op uitvoering gerichte districten inhouden dat die schaal primair zou moeten worden geënt op de meest efficiënte schaal voor de publieke dienstverlening (Frey 2005: 547). Wat die schaal is, hangt sterk af van het type taak dat bij de districten zou worden belegd (Dahl & Tufte 1973).

Hoewel het precieze karakter van de Birminghamse *service hubs* nog niet is uitgewerkt en er geen politiek bestuur voorzien lijkt te zijn, zouden ze als voorbeeld kunnen dienen in de categorie van op uitvoering gerichte bestuursvormen. Deze hebben namelijk hoofdzakelijk een dienstverlenende functie, waar op een grotere schaal dan in de huidige districten de uitvoering van publieke diensten wordt samengebracht. Tegelijkertijd kennen zij naar alle waarschijnlijkheid geen politiek bestuur meer, juist omdat de rol van de politieke beleidsvorming sterk wordt teruggebracht, en gaat het hier eerder om een vorm van deconcentratie dan een vorm van decentralisatie.

Overigens betekent een model als dit niet noodzakelijk dat het district zelf de beleidsuitvoering voor zijn rekening neemt, in de zin dat ook het personeel en de middelen aan de districten worden overgedragen. Het kan ook zijn dat districten vooral een rol hebben in het lokaal aansturen van verder centraal georganiseerde diensten of in het uitbesteden van diensten aan private partijen. In Birmingham gebeurt dat onder andere via *Service Level Agreements* (Birmingham City Council 2015a; Kerslake 2014). Tegelijkertijd komt daarop kritiek, omdat die de ruimte voor inhoudelijke lokale aansturing te zeer zouden beperken (Birmingham City Council 2015c).

Tabel 14: Aanpassingen om het Antwerpse model naar een model van uitvoeringsgerichte organisatie te ontwikkelen

Bevoegdheden	<ul style="list-style-type: none"> • Minder (formele) bevoegdheden
Middelen	<ul style="list-style-type: none"> • Meer specifieke dotaties
Districtsgrenzen en organisatievorm	<ul style="list-style-type: none"> • Grenscorrecties optioneel • Andere vorm districtsraden • Alternatieve coalities verbieden

Voor- en nadelen

De belangrijkste belofte van primair op uitvoering gerichte districten is dat zij de effectiviteit van de dienstverlening vergroten. Dat vraagt wel om een zekere ruimte voor maatwerk, zij het eerder op tactisch en operationeel niveau. Zeker als het politieke bestuur als zodanig gehandhaafd wordt en niet wordt overgeschakeld op een stelsel van deconcentratie in plaats van decentralisatie, vraagt ook een dienstverlenende districtswerking om substantiële mogelijkheden om de dienstverlening lokaal aan te sturen. Een risico in dit model is dat die mogelijkheden al snel te beperkt zijn, zo leren de ervaringen in Birmingham (Birmingham City Council 2015c). In de Antwerpse situatie zou dit bijvoorbeeld kunnen betekenen dat districten meer invloed krijgen op de loketwerking, bijvoorbeeld als het gaat om openingstijden van de loketten. Ook het inkoopbeleid van de lokale bibliotheken, de openingstijden van en toegang tot lokale sportfaciliteiten zouden hier bijvoorbeeld toe kunnen behoren.

Een tweede potentieel voordeel van primair op uitvoering gerichte districten is dat er minder risico is op politiek-inhoudelijk conflict tussen stad en district, omdat de strategische beleidsvorming in dit model exclusief bij het stedelijke bestuur ligt. Dat sluit meningsverschillen in de tactische en operationele aspecten van de beleidsuitvoering niet uit, maar in ieder geval zijn de verhoudingen in dit model op dit punt duidelijker. Het afgeleide karakter van het districtsbestuur wordt immers versterkt, waarmee ook de controlemogelijkheden voor het stedelijke bestuur toenemen.

Het belangrijkste nadeel van een model van op uitvoering gerichte districten en een tegenstelling met frontlijndistricten is dat de ruimte voor maatwerk op politiek-strategisch niveau stevig wordt teruggebracht, omdat het de stad is die het beleid bepaalt. Daarmee verdwijnen de mogelijkheden van de districtswerking om tegemoet te komen aan de politieke wensen van burgers goeddeels en verliest het politieke bestuur nog meer van zijn betekenis. Daarmee wordt de rol van de volksvertegenwoordiging nog verder teruggebracht en verliest de lokale democratie als geheel betekenis (Vibert 2007: 55-68). Het is te verwachten dat de rol van de districtsraad in dit model nog meer een onderwerp van discussie wordt. Op zijn minst zou daarom vooraf een herijking moeten plaatsvinden van de rol van het politiek bestuur.

Een ander nadeel van dit model is, afhankelijk van hoe we daartegenaan kijken, dat er tussen districten verschillen kunnen ontstaan in de dienstverlening. Dat kan, zoals gezegd, de effectiviteit van de dienstverlening vergroten, omdat er meer ruimte is om de dienstverlening aan te passen aan de lokale wensen en noden. Vanuit een gelijkheidsgedachte zouden er echter bezwaren kunnen bestaan tegen al te grote verschillen tussen de districten in dit opzicht, zeker wanneer er ook verschillen ontstaan in de kwaliteit van de dienstverlening. Dergelijke verschillen zien we bijvoorbeeld in het sterk gefragmenteerde Canadese grootstedelijke bestuur ontstaan (Sancton &

Young 2009). Ook kan de kleinere schaal ten koste gaan van de efficiëntie van de beleidsuitvoering (Frey 2005: 157), maar dat is zeker geen gegeven (Andrews & Boyne 2009; Allers & Geertsema 2014).

Samenvattend hebben we in deze paragraaf de ideaaltypische modellen uit hoofdstuk 2 voor de Antwerpse situatie dichterbij proberen te brengen. Desalniettemin zijn het overwegend modellen die een flinke aanpassing van het huidige Antwerpse stelsel betekenen, al zijn er bij de meeste modellen nog verschillende accenten mogelijk. We hebben al eerder geconstateerd dat een volledige verandering van het huidige model naar één van de ideaaltypische modellen niet noodzakelijk is. Wel kunnen aspecten van de modellen waardevol zijn voor het huidige stelsel. Dat geldt met name voor de rol van de districtsbesturen uit het frontlijnbestuur. Districtsbesturen zouden nog meer dan ze nu doen de verbinding moeten zoeken met inwoners, lokale verenigingen en ondernemers en daar ophalen wat er speelt. De responsabilisering van de districten, zoals bij het aanvullend stadsbestuur ter sprake kwam, zou een tweede factor van inspiratie kunnen zijn. Zowel het stadsbestuur als de districtsbesturen werken met publieke middelen en terughoudendheid in de besteding daarvan is passend. In dat licht zou men districten bijvoorbeeld kunnen laten experimenteren met budgetten waarmee ze diensten van ambtenaren inkopen. Maar responsabilisering houdt ook in dat de stad de districten iets gunt, gebaseerd op het idee dat zowel district als stad democratisch gelegitimeerd zijn door de inwoners. Binnen de bevoegdheden die ze bezitten, mogen districten andere keuzes maken dan het stadsbestuur zou wensen.

6 Conclusies

In dit onderzoek stond de volgende vraag centraal: in hoeverre is het Antwerpse districtenstelsel toegerust om de uitdagingen en noden waarvoor het zich nu en in de toekomst gesteld ziet het hoofd te bieden, en bij welke aanpassingen zou het stelsel gediend zijn?

De centrale conclusie luidt dat Antwerpen met de gematigde vorm van binnengemeentelijke decentralisatie een op hoofdlijnen goed werkbaar vorm van binnengemeentelijke decentralisatie heeft gevonden. Dat neemt niet weg dat er nog verbeteringen mogelijk zijn, maar die liggen meer in verbetering van de samenwerking dan in aanpassing van de structuur. Het is de kunst om te komen tot een stelsel waarin conflicten tussen bestuurslagen op een volwassen manier besproken worden en waar mogelijk opgelost. Met dit rapport hebben we daarvoor enkele aanbevelingen willen geven.

De voordelen van een gematigde vorm van binnengemeentelijke decentralisatie laten zich vooral zien in de vergelijking met Nederland. Het Nederlandse voorbeeld toont dat een ontwikkeling van districten tot steeds grotere en zelfstandige entiteiten ook het verzet tegen het stelsel als zodanig kan aanwakkeren. In Nederland heeft dat inmiddels mede geleid tot het afschaffen van de oorspronkelijke vorm van binnengemeentelijke decentralisatie (zie ook pagina 82).

Die waarschuwing neemt echter niet weg dat het Antwerpse districtenstelsel wel voor een aantal uitdagingen staat, voortkomend uit enkele zwakten van (de werking van) het huidige stelsel.

Onze bevindingen komen er in het kort op neer dat aanpassingen op het vlak van (in)formele samenwerking op dit moment belangrijker zijn dan aanzienlijke aanpassingen aan de structuur van het model. We adviseren dan ook om vooral te investeren in het verbeteren en versterken van de samenwerking tussen stadsbestuur, districtsbesturen en administratie. Dat vraagt op een aantal punten om nieuwe manieren van werken, aangevuld met enkele meer formele wijzigingen.

In dit hoofdstuk werken we deze conclusies verder uit en vatten we samen wat tot onze bevindingen heeft geleid. Achtereenvolgens beschrijven we (a) waarom een vorm van binnengemeentelijke decentralisatie een logische keuze is gegeven de positie van de stad Antwerpen en de uitdagingen waarmee zij te maken heeft, (b) waarom het Antwerpse stelsel te typeren valt als een gematigd model van binnengemeentelijke decentralisatie en (c) de belangrijkste uitdagingen waar het Antwerpse model voor staat en welke aanpassingen gedaan zouden kunnen worden om het stelsel te verbeteren.

a) Grondslagen van het model

Antwerpen heeft gekozen voor een model van binnengemeentelijke decentralisatie. Dat is een begrijpelijke keuze, die ook in andere Europese steden is gemaakt. Binnengemeentelijke decentralisatie past bij een 'glocaliserende' wereld, waarin zowel het mondiale als het lokale belangrijk is. Ze geeft een stad extra slagkracht ten aanzien van stadsbrede en bovenlokale strategische opgaven, maar ook ten aanzien van lokale noden die in de leefomgeving van inwoners spelen. De binnengemeentelijke decentralisatie combineert de voordelen van een grotere bestuurlijke schaal op stadsniveau met die van een kleinere bestuurlijke schaal op districtsniveau. Zowel de slagkracht als de democratische kwaliteit van het bestuur is daarbij gebaat. Die meerwaarde wordt ook door betrokkenen gezien, zo blijkt uit ons onderzoek, alhoewel er nog verschillende mogelijkheden zijn om die verder te vergroten.

b) Het Antwerpse stelsel getypeerd

We hebben het Antwerpse stelsel getypeerd als een 'gematigde' vorm van binnengemeentelijke decentralisatie. Deze kwalificatie is een duiding van de basiskenmerken van het stelsel en de feitelijke werking daarvan. Zij komen tot uiting in de functionele afbakening van het taakgebied van de Antwerpse districten en de beperking van hun rol in de strategische beleidsvorming. Wel kennen de Antwerpse districten een volwaardig politiek bestuur. De inherente spanning die hieruit voortvloeit (beperkt bestuur, stevige politiek) leidt voortdurend tot spanningen, maar die zijn tot nu toe niet onhanteerbaar gebleken. Zij vragen wel om continue aandacht.

De typering van het Antwerpse model als gematigd neemt niet weg dat er vanuit de districten vraag is naar meer bevoegdheden en middelen. Gegeven de aard van het stelsel is die vraag ook begrijpelijk. Met meer bevoegdheden en middelen zouden districten meer voor inwoners kunnen betekenen, zo is de redenering. In de praktijk maken districten zich soms wat breder dan de ruimte die hen formeel is toebedeeld. Daar zit echter wel een rem op, met name via de beperkte financiële en personele ruimte van de districten. Mogelijk negatieve gevolgen van het breed maken, zoals overlap van werkzaamheden tussen stad en district en voortdurende conflicten daaromtrent, die zich onder meer in het Rotterdamse model manifesteerden, worden daarmee binnen de perken gehouden. Voor het voortbestaan van het stelsel is dat een belangrijk gegeven.

c) Uitdagingen en aanpassingen

Samenwerking belangrijker dan structuur

Om de werking van het Antwerpse stelsel te versterken, zouden we naar aanpassing van de formele structuren kunnen kijken. Veel van de commentaren op het functioneren van het stelsel hebben ogenschijnlijk ook met de structuur te maken, zoals onduidelijkheid over de bevoegdheidsverdeling tussen stad en district, een andere vorm of beter functioneren van informatieplicht en adviesrecht en de onmogelijkheden van districten om het eigen personeel aan te sturen. Toch heeft het niet optimaal functioneren van het stelsel op dit moment niet zozeer te maken met de formele karakteristieken, als wel met de feitelijke werking ervan. Voor de feitelijke werking van de districten, waarvan de informatievoorziening een belangrijk onderdeel is, blijken de informele partijstructuren belangrijker dan de formele bestuursstructuren. De zwakten die men ziet in het functioneren van formele organen, zoals de Raad van Overleg of het adviesrecht en de informatieplicht, hebben meer te maken met de manier waarop ze worden gebruikt (of juist niet worden gebruikt) dan met hun potentieel. De informele lijnen, vooral langs partijlijnen georganiseerd, blijken bepalender voor de districtswerking dan de formele structuren, hoewel die laatste natuurlijk voor een deel wel de kaders bepalen.

De partijpolitieke werking onder het stelsel is begrijpelijk en voor een deel inherent aan zowel binnengemeentelijke decentralisatie als de Vlaamse bestuurscultuur. Toch staat deze in een aantal opzichten op gespannen voet met wat volwaardige binnengemeentelijke decentralisatie inhoudt. Vanuit de districten weet men door partijverbanden eerder wat er speelt en kan men op een informele manier problemen bij het stadsbestuur aankaarten. En het stadsbestuur kan, waar het partijgenoten betreft, zaken makkelijker stroomlijnen dan in meer bestuurlijk, en in potentie politiek meer divers, overleg. Een dergelijke praktijk heeft dus zeker positief effect. Echter, als het functioneren van het stelsel voor een te groot deel afhankelijk is van, grotendeels door politieke partijverbanden bepaalde, persoonlijke verbanden kan dat de werking van het stelsel op de langere termijn schade toebrengen, zeker als in de districten een nog grotere variatie in politieke coalities en politiek leiderschap zou ontstaan.

De tekentafel biedt geen oplossing voor deze problemen. Dat geldt ook voor de blijvende negatieve beeldvorming in de relatie tussen stadsbestuur, districtsbesturen en administratie. Wat een district bereikt, gaat in de beleving van betrokkenen nu bijna per definitie ten koste van wat de stad bereikt en vice versa. Dat heeft slechts ten dele met politieke samenstellingen te maken en beperkt zich niet tot één of een enkel district, al komt het in de politiek afwijkende districten wel het sterkst tot uiting. Een volwassen binnengemeentelijke decentralisatie houdt ook in dat stad en

districten elkaar iets gunnen, gebaseerd op het idee dat zowel district als stad democratisch gelegitimeerd zijn door de inwoners. In de praktijk wordt de noodzaak hiervan wellicht onderkend, maar nog onvoldoende tot uiting gebracht, onder meer leidend tot een stevig 'wij'-versus-'zij'-discours. Dat leidt vanuit de districten tot het bewaken van 'ons' budget en 'onze' bevoegdheden tegen die van 'de ander'. Vanuit de stad worden de districten daarentegen nog te vaak als hindermacht gezien, die soms wellicht nuttig werk doen (namelijk werk uit handen nemen), maar zich er toch vooral niet mee moeten bemoeien als het stadsbestuur dingen wil realiseren en die hun werk toch vooral moeten doen op de manier zoals het stadsbestuur dat ook zelf gedaan zou hebben.

Investeren in de cultuur van samenwerking is daarom op dit moment het meest belangrijk. Dat kan worden ingezet door een andere houding vanuit het stadsbestuur en vanuit de kabinetten, maar ook vanuit de districten zelf. Voorwaarde daarvoor is dat men de functionele kanalen meer gaat gebruiken voor het overleg tussen stad en districten dan de partijlijnen. En dat gaat in de kern over het over en weer versterken van het besef dat men allen voor de stad werkt. In hoofdstuk vijf zijn daar verschillende aanbevelingen voor gedaan, gecategoriseerd in het beter managen van verwachtingen, het over en weer elkaar beter leren kennen en het versterken van formele samenwerkingsverbanden. In het doorvoeren van de veranderingen hebben stadsbestuur, districtsbesturen en administratie allen hun eigen rol en verantwoordelijkheid.

Bevoegdheden, middelen en personeel

Voor wat betreft de voortdurende discussie over bevoegdheden, middelen en aansturing van personeel, stellen we een herijking voor. Als de districten functionele besturen zijn, dan is de vraag naar meer bevoegdheden begrijpelijk, maar de voortdurende discussie erover is niet bevorderlijk voor het functioneren van het stelsel. Dat neemt niet weg dat men de vraag niet onbeantwoord kan laten. Een antwoord formuleren zou bij voorkeur op basis van overleg met districten en in aanwezigheid en steun van alle politieke partijen moeten geschieden, maar is ook in grote mate afhankelijk van wat men met het stelsel beoogt. Het beoogde doel van het stelsel kadert de omvang en inhoud van de aanpassingen. Tijdens het overleg zou men ook de afspraak kunnen maken dat partijen na de overeengekomen aanpassingen stoppen met het wekken van verdere verwachtingen over het overdragen van meer bevoegdheden en middelen, minstens tot en met de volgende verkiezingen. Nieuwe districtspolitici kunnen zich dan vooral richten op wat ze hebben en niet op wat ze nog zouden willen. Voor zover het om de versterking van het huidige stelsel gaat, doen we voor de besluitvorming in een dergelijk overleg alvast de volgende aanbevelingen.

a) *Bevoegdheden*: Geen grote overdracht noodzakelijk, wel serieus kijken naar enkele vragen vanuit het district voor een logischere verdeling op onderdelen. In het overleg kunnen die geïnventariseerd worden.

b) *Middelen*: Herijking en actualisering van de verdeelsleutel ligt voor de hand. Een grote overheveling van middelen is niet noodzakelijk, behalve als men grotere investeringen vanuit het district mogelijk wil maken of naar een ander model van binnengemeentelijke decentralisatie streeft.

c) *Aansturing personeel*: Het centraal houden van het meeste personeel geniet de voorkeur. Wel zou men op onderdelen moeten kijken naar verbetering in de aansturingmogelijkheden vanuit de districten (zie ook 5.1.2).

Inspiratie uit de andere modellen

De hiervoor besproken aanpassingen aan het Antwerpse stelsel hebben vooral betrekking op een versterking van het huidige model. Tegelijkertijd is er ruimte om, op termijn, ook meer fundamenteel over het stelsel na te denken. De door ons gehanteerde typologie van vier vormen van binnengemeentelijke decentralisatie kan daarvoor als inspiratie dienen, zonder dat meteen de extremen hoeven te worden opgezocht. Tussenvormen zijn immers zeer goed denkbaar, zoals ook het huidige Antwerpse stelsel laat zien. In paragraaf 5.2 hebben we vier mogelijke ontwikkelrichtingen geschetst. Hoewel de keuze welke van deze modellen men in Antwerpen zou willen verkennen niet aan ons is, zouden we twee modellen, op onderdelen, als meest passend willen voorstellen: het frontlijnbestuur en het aanvullend stadsbestuur. Het is wellicht een combinatie van onderdelen van deze modellen die het huidige Antwerpse model verder kan brengen (zie ook Hendriks 2006).

Een waardevol aspect van het model van het frontlijnbestuur voor het Antwerpse stelsel is de rol van de districtsbesturen. In plaats van dat ze primair beleid maken, met name in districtsraad en districtscollege, zouden districtspolitici, en in het verlengde daarvan eventueel de in het district werkzame ambtenaren, (nog) veel meer naar buiten moeten gaan en de verbinding zoeken met inwoners, lokale verenigingen en ondernemers en daar ophalen wat er speelt. Op basis van die kennis en informatie moet vervolgens concreet handelen volgen, via beleid, maar vooral via uitvoering of een signaalfunctie richting het stadsbestuur. Die laatste dient daarvoor wel open te staan. Stadsbestuur en de stedelijke administratie – die ook centraal kan blijven – dienen bij frontlijndistricten faciliterend te zijn voor wat districten uit de wijken halen en in de wijken doen, iets wat niet altijd vanzelfsprekend is (zie ook: De Rynck e.a. 2004).

Een tweede, heel andere, maar afhankelijk van de doelstelling van het Antwerpse stelsel evenzeer passende richting, is die van een responsabiliserend (districts)bestuur, zoals bij het model

van aanvullend stadsbestuur ter sprake kwam. Ook districten dragen immers verantwoordelijkheid voor een zorgvuldige omgang met (financiële) middelen. Dat kan versterkt worden door de districten bijvoorbeeld te laten experimenteren met budgetten waarmee ze diensten van ambtenaren inkopen. Maar responsabilisering werkt twee kanten op. Het stadsbestuur moet zich ook uiterst terughoudend opstellen ten aanzien van de districten en hun bevoegdheden en ze vooral hun eigen keuzes laten maken. Ook bij aanvullend stadsbestuur hebben districten beleidsvrijheid. De keuzes die het district als gevolg daarvan maakt, dienen door het stadsbestuur en administratie gerespecteerd en opgevolgd te worden.

Ter afronding

Elk model van binnengemeentelijke decentralisatie is gebaat bij wederzijdse afstemming en overleg, met name rondom de grenzen waar bevoegdheden van district en stad samenkomen. Ook het succes van het op hoofdlijnen goed werkbaar Antwerpse model wordt – net als in de buitenlandse casussen – in grote mate bepaald door de mate waarin men bereid is rondom die grenzen netjes met elkaar te overleggen. Het is de kunst om te komen tot een stelsel waarin conflicten tussen bestuurslagen op een volwassen manier worden besproken en waar mogelijk opgelost. We hopen dat de in dit rapport voorgestelde aanpassingen dat stelsel dichterbij brengen. Het gaat uiteindelijk in de woorden van een eerder aangehaalde respondent om het hebben van respect voor elkaar en de bereidheid naar elkaar te luisteren en met elkaar te overleggen. Alleen dan is binnengemeentelijke decentralisatie werkbaar en productief, maar zelfs dan ook nooit vanzelfsprekend.

Bijlage 1: Literatuurlijst

- Abts, K. (2000). De strijd van een stad. Wijkontwikkeling in Antwerpen, *Tijdschrift voor de sociale sector*, 11, 22-27.
- Allers, M. A., & Geertsema, J. B. (2014). *The effects of local government amalgamation on public spending and service levels: Evidence from 15 years of municipal boundary reform*. Groningen: University of Groningen.
- Andrews, R., & Boyne, G. A. (2009). Size, structure and administrative overheads: An empirical analysis of English local authorities. *Urban Studies*, 46(4), 739-759.
- Bäck, H., Gjelstrup, G., Helgesen, M., Johansson, F., & Klausen, J. E. (2005). *Urban political decentralisation: Six Scandinavian cities*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Barber, B. R. (2013). *If mayors ruled the world: dysfunctional nations, rising cities*. New Haven: Yale University Press.
- Bauroth, N. (2005). The influence of elections on special district revenue policies: Special democracies or automatons of the state? *State & Local Government Review*, 37(3), 193-205.
- Berghuis, J. M. J., Herweijer, M., & Pol, W. J. M. (1995). *Effecten van herindelingsbeleid*. Groningen: Kluwer.
- Birmingham City Council. (2015a). *Community governance in Birmingham: The next decade - paper 1: introduction and background*. Birmingham.
- Birmingham City Council. (2015b). *Community governance in Birmingham: The next decade - paper 2: the future of community governance in Birmingham*. Birmingham.
- Birmingham City Council. (2015c). *The community governance review consultation March 2015 - final report*. Birmingham City Council: CSK Strategies Ltd.
- Birmingham City Council. (2015d). *District Committees*. Retrieved 07-09-2015, from <http://www.birmingham.gov.uk/district-committees>.
- Bleker, H., & de Koningh, T. (1987). *Gemeentegrootte en ambtelijke organisatie*. Groningen: Bleker en De Koningh organisatie- en beleidsadviseurs.
- Boogers, M., Denters, B., & Sanders, M. (2015). *Effecten van regionaal bestuur: quick scan van de effectiviteit en democratische kwaliteit van regionaal bestuur*. Enschede: University of Twente.
- Callanan, M., Murphy, R., & Quinlivan, A. (2014). The risks of intuition: Size, costs and economies of scale in local government. *The Economic and Social Review*, 45(3), 371-403.
- Castells, M. (2000). *The rise of the network society; volume I of the information age: economy, society and culture*. Oxford: Blackwell.
- Castenmiller, P. (1996). Politiek op kleine schaal. *Bestuurswetenschappen*, 50(6), 375-389.
- Dahl, R. A., & Tufte, E. R. (1973). *Size and democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- De Herdt, D., & Voets, J. (2011). *Binnengemeentelijke decentralisatie in Vlaanderen: leren uit de ervaringen van Antwerpen en Rotterdam*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.
- De Rynck, F., Goubin, E., Rubben, M., & Vallet, N. (2004). *Gangmaker of spelbreker, zoethouder of ontzuurder? Een evaluatie van twee jaar Stedelijk Wijkoverleg Antwerpen*. Gent/ Mechelen: Hogeschool Gent en Katholieke Hogeschool Mechelen.
- Denters, S. A. H. (1996). Het succes van falend beleid: het politiek-bestuurlijke succes van gemeentelijk herindelingsbeleid. *Bestuurswetenschappen*, 50, 439-455.
- Denters, S. A. H., de Jong, H. M., & Thomassen, J. J. A. (1990). *Kwaliteit van gemeenten: een onderzoek naar de relatie tussen de omvang van gemeenten en de kwaliteit van het lokaal bestuur*. The Hague: VUGA.
- Derksen, W., & Schaap, L. (2010). *Lokaal bestuur*. Dordrecht: Convoy.
- Dhaeyere, L. (2012, 27-04-2012). Lokaal cultuurbeleid, *Gazet van Antwerpen*. Retrieved from <http://www.gva.be/cnt/aid1162850/lokaal-cultuurbeleid>

- Eichenberger, R., & Frey, B. S. (2006). Functional, Overlapping and Competing jurisdictions (FOCJ): A complement and alternative to today's federalism. In E. Ahmad & G. Brosio (Eds.), *Handbook of fiscal federalism* (pp. 154-181). Cheltenham: Edward Elgar.
- Fallend, F., Ignits, G., & Swianiewicz, P. (2006). Divided loyalties? Mayors between party representation and local community interests. In H. Bäck, H. Heinelt & A. Magnier (Eds.), *The European mayor: Political leaders in the changing context of local democracy* (pp. 245-270). Wiesbaden: VS Verlag.
- Fraanje, M. J., Herweijer, M., Beerepoot, R. M., van Assenbergh, A. M., Brouwer, B. J., & Heins, H. J. (2008). *Herindelingen gewogen: een onderzoek naar de doelen, effecten en het proces van herindelingen*. Utrecht/Groningen: Rijksuniversiteit Groningen/Berenschot.
- Frey, B. S. (2005). Functional, overlapping, competing jurisdictions: Redrawing the geographic borders of administration. *European Journal of Law Reform*, 5(3/4), 543-555.
- Gazet van Antwerpen (2015). "80 procent wil onafhankelijkheid". 15 september 2015 (website Gazet van Antwerpen).
- Geddes, M. (2006). Partnership and the limits to local governance in England: institutionalist analysis and neoliberalism. *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(1), 76-97.
- Gemeente Rotterdam (2015). *Taken gebiedscommissie*. Retrieved 14-08-2015, from <http://www.rotterdam.nl/takenvandegebiedscommissieijsselmonde>
- Gilsing, R., Boutellier, H., Nederland, T., Noordhuizen, B., & Smits van Waesberghe, E. (2015). *De gemeenteraad in een nieuwe rol: over democratische legitimiteit in het sociale domein*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Hartman, C., & Tops, P. E. W. M. (2005). *Frontlijnsturing: uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*. Den Haag: Kenniscentrum Grote Steden.
- Hendriks, F. (2006). *Vitale democratie: theorie van democratie in actie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur. (2004). *Lokaal besturen in de stad*. Brussel.
- Humes, S., & Harloff, E. M. (1969). *The structure of local government: A comparative survey of 81 countries* (Vol. 96). The Hague: International Union of Local Authorities.
- Kerslake, B. (2014). *The way forward: An independent review of the governance and organisational capabilities of Birmingham City Council*. Londen: Queen's Printer and Controller of Her Majesty's Stationery Office.
- Kuhlmann, S. (2007). Trajectories and driving factors of local government reforms in Paris: A 'deviant case' of institutional development?, *Local Government Studies*, 33:1, 5-24.
- MacKillop, E. (2015). *Discursive practices in public policy – at the crossroads of critical policy and critical management studies: Theoretical and empirical findings from a local government case study*. Paper presented at the International Conference on Public Policy, Milan.
- Marlow, M. L. (1995). The influence of special district governments on public spending and debt. *Applied Economics*, 27(7), 569-573.
- Martin, M (2013). 'Grootte is wél belangrijk' – een reactie uit Berlijn, in: Van Dooren, W. & Sinardet, D. *Moeten de Brusselse gemeenten fusioneren? Ervaringen uit Antwerpen, Wenen en Berlijn*,. Re-Bel e-book. Brussel.
- McCormick, J. (2014). *Understanding the European Union: A concise introduction*. New York: Palgrave Macmillan.
- Mullin, M. (2009). *Governing the tap: Special district governance and the new local politics of water*. Cambridge: MIT Press.
- Norton, A. (1997). *International handbook of local and regional government. A Comparative Analysis of Advanced Democracies*, Aldershot: Edward Elgar Limited.
- Olislagers, E., Ackaert, J., De Rynck, F., & Reynaert, H. (2008). *Het gemeentedecreet: een eerste stand van zaken*. Leuven: Steunpunt beleidsrelevant onderzoek.
- Quartiersmanagement Berlin. (2015). *Quartiersmanagement Berlin*. Retrieved 07-09-2015, from <http://www.quartiersmanagement-berlin.de/index.php?id=13&type=0>

- Sancton, A., & Young, R. A. (2009). *Foundations of governance: Municipal government in Canada's provinces*: Cambridge University Press.
- Schaap, L. (2012). *Decentrale autonomie? Rapportage ter voorbereiding op het onderzoek van de Raad van Europa naar de staat van decentrale autonomie in Nederland*. Tilburg.
- Schaap, L. (2015). *Lokaal Bestuur*. Dordrecht: Convoy Uitgevers BV.
- Schaap, L., Hendriks, F., Frankowski, A., Van Ostaaïjen, J.J.C. (2013). Kleinschaliger besturen binnen de stad. Binnengemeentelijke decentralisatie, nieuwe stijl? *Bestuurswetenschappen*, nummer 5-6, 115-139.
- Schaap, L., van den Dool, L. T., Hendriks, F., & Gianoli, A. (Eds.). (2015). *The quest for good urban governance: theoretical reflections and practical challenges*. Wiesbaden: Springer.
- Stad Antwerpen (2003). *Handboek procedures binnengemeentelijke decentralisatie*. Antwerpen.
- Stad Antwerpen (2014). *Jaarrapport Antwerpse monitor. Vijf jaar permanente monitoring: een balans van de stad. Rapportering editie 2014*, uitgave van de Stad Antwerpen.
- Stone, D. (2002). *Policy paradox: the art of political decision making*. New York: W.W. Norton & Company.
- Swianiewicz, P. (2014). Intra-municipal units in urban political systems in Poland: Vicious round-about of marginalization or dead-end street. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 7(2), 173–198.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2011). *Wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met het afschaffen van de bevoegdheid van gemeentebesturen om deelgemeenten in te stellen: memorie van toelichting*. Den Haag.
- Van Assche, D. (2005). *Binnengemeentelijke decentralisatie in Antwerpen: herstel van vertrouwen? Zoektocht naar het belang van lokale politiek*. Antwerpen: Universiteit van Antwerpen.
- Van Assche, D., & Buts, M. (2004). *Lokaal besturen in de stad: probleemstellende nota ter onderbouwing van een advies van de Hoge Raad voor Binnenlands bestuur over de binnengemeentelijke decentralisatie in Antwerpen*. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
- Van Dooren, W., & Sinardet, D. (2013). *Moeten de Brusselse gemeenten fusioneren? Ervaringen uit Antwerpen, Wenen en Berlijn*. Brussel: Re-Bel initiative.
- Van Ostaaïjen, J. J. C. (2010). *Aversion and accomodation: Political change and urban regime analysis in Dutch local government: Rotterdam 1998-2008*. Delft: Eburon.
- Van Ostaaïjen, J.J.C. (2013). Afrekenen met de deelgemeenten: Het functioneren van binnengemeentelijke decentralisatie in Rotterdam en Antwerpen en een vergelijking met dorps- en wijkraden, *Bestuurswetenschappen*, nummer 5-6, pp. 94-115.
- Van Ostaaïjen, J.J.C. (2003). *Wijkoverleg aan de Schelde. Kroniek van de Antwerpse Wijkaanpak*, doctoraalscriptie opleiding Bestuurskunde, Universiteit van Tilburg.
- Van Ostaaïjen, J.J.C., Gianoli, A. & Coulson, A. (2012). The Added Value of Intra-Municipal Decentralisation: Comparing Bologna, Rotterdam, and Birmingham. Schaap, L., Damen, H. (editors) *Renewal in European Local Democracies. Puzzles, Dilemmas and Options*, Wiesbaden: Springer VS
- Vibert, F. (2007). *The rise of the unelected: Democracy and the new separation of powers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- WagenaarHoes Organisatieadvies. (2010). *Een forse bestuurlijke botsing: zoektocht naar een locatie voor maatschappelijke opvang in de deelgemeente Kralingen-Crooswijk - een procesevaluatie*. Driebergen.
- WRR (2005). *Vertrouwen in de buurt*. Amsterdam: Amsterdam University Press: Scientific Council for Government Policy.

Bijlage 2:

Geïnterviewden

Eerste fase

Caroline Bastiaens	Gemeenteraadslid CD&V (fractievoorzitter)	28-04-2015
Karin De Craecker	Bedrijfsdirecteur Districts -en Loketwerking	28-04-2015
Koen Kennis	Stadsschepen	23-04-2015
Koen Palinckx	Voorzitter districtsraad en districtscollege Ekeren	21-04-2015
Wouter Van Besien	Gemeenteraadslid Groen (fractievoorzitter)	23-04-2015
Roel Verhaert	Stadssecretaris	28-04-2015
Gilbert Verstraelen	Districtsschepen Merksem	21-04-2015

Tweede fase

Eddy Aelbrecht	Turnvereniging Ekeren	28-08-2015
Hans De Bakker	Medewerker Communicatie Berchem	18-06-2015
Sofie Berteloot	Seniorenantenne district Antwerpen	18-06-2015
Hans De Beule	Middenmanagement Groen- en Begraafplaatsen	18-06-2015
Leon Boeye	Voorzitter Welzijnsschakel Hoboken	28-08-2015
Robert Bosiers	Districtssecretaris Hoboken	02-07-2015
Engelbert Callaïj	Middenmanagement Breedtesport	24-06-2015
Maarten Caestecker	Middenmanagement Jeugd en regie Kinderopvang	24-06-2015
Sven Cauwelier	Strategisch Coördinator	02-07-2015
Paul Cordy	Districtsschepen Antwerpen	21-08-2015
Liesbeth Debruyñ	Centrumvereniging Merksem Centraal	28-08-2015
Trui Deprez	Deelneemster wijkvergaderingen Berchem	28-08-2015
Greta Dielens	Bewonersvereniging Luchtbal	28-08-2015
Maarten Fransen	Jeugdantenne Ekeren	18-06-2015
Karen Fremault	Sportantenne Wilrijk	18-06-2015
Geert Gielis	Cultuurantenne district Antwerpen	18-06-2015
Bart Govaert	Middenmanagement Cultuur	24-06-2015
Joris Heirbaut	Middenmanagement Communicatie en Media	24-06-2015
Jos Henderieckx	Adviesraad senioren Borgerhout	28-08-2015
Koen Kennis	Stadsschepen	21-08-2015
Christel Kumpen	Middenmanagement publieke ruimte	24-06-2015
Anne-marie Langmans	Districtsraadslid Open Vld Hoboken	24-06-2015
Piet Van Laecke	Middenmanagement Coördinatie Stedelijk Wijkoverleg	24-06-2015
Guy Lauwers	Oud stadsschepen	03-07-2015
Freek van Looveren	Districtsraadslid Groen Berchem	02-07-2015
Freddy Lorent	Districtsschepen Deurne	03-07-2015

Marc Maes	Voorzitter districtsraad Berendrecht- Zandvliet- Lillo	02-07-2015
Davy Mahieu	Adjunct-districtssecretaris Borgerhout	18-06-2015
Stefan Nieuwinckel	Districtssecretaris Borgerhout	28-08-2015
Gilbert van Nuffel	Heemkundige Kring Wilrijk, organisator feestelijkheden	28-08-2015
Martine De Pauw	Districtsraadslid s.pa Wilrijk	02-07-2015
Lindsey Pauwels	Consulent Openbaar Domein Merksem	18-06-2015
Marc Van Peel	Stadsschepen	28-08-2015
Nadine Peeters	Districtsraadslid PVDA+ Antwerpen	02-07-2015
Raymond Van der Poorten	Wijkvereniging, - budget en Adviesraad Cultuur Merksem	28-08-2015
Nick De Pré	Adviesraad Jeugd en Sport Berendrecht- Zandvliet- Lillo	28-08-2015
Marij Preneel	Voorzitter districtscollege Borgerhout	18-06-2015
Jan Smets	Districtssecretaris Berendrecht-Zandvliet-Lillo	18-06-2015
Patricia De Somer	Bedrijfsdirecteur Stadsontwikkeling	24-06-2015
Reinhard Stoop	Afdelingshoofd Studiedienst Antwerpen	09-09-2015
Max Temmerman	Cultuurcoördinator Wilrijk	21-08-2015
Kathelijne Toen	Districtsvoorzitter Hoboken	18-06-2015
Barbara Vanrobaeys	Middenmanagement Markten en Foren	24-06-2015
Carla Vercammen	Voorzitter buurtcomité Tentoonstellingswijk	28-08-2015
Jan Verhaert	Middenmanagement Mobiliteit	24-06-2015
Claire Verstraeten	Medewerker Stedelijk Wijkoverleg Deurne	18-06-2015
Koen Wynants	Coördinator Antwerpen aan 't Woord	28-08-2015