

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 en prof. dr. Pieter Tops

Tilburg University, december 2015

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

kenmerken 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.