



Moeten de Brusselse gemeenten fusioneren? Ervaringen uit Antwerpen, Wenen en Berlijn

Lead Piece
Wouter Van Dooren & Dave Sinardet

Commentaren
Stefan Sottiaux
Maik Martin
Harald Bürger

Uit het Engels vertaald door
Charlotte Zwemmer

The Re-Bel initiative aims to rethink in depth, in an open, rigorous, non-partisan way, what the institutions of the Belgian federal state - or of whatever else this part of the world needs to become - can and must look like in the longer term, taking full account of the evolving European context.

The Re-Bel initiative does not aim to produce one programme or manifesto to which everyone involved could subscribe. Its ambition is rather to provide a fertile intellectual environment in which new ideas and promising initiatives of all sorts can germinate and develop, with a concern for their relevance to a thorough reform of Belgium's institutions, but also to the institutional design of other complex polities, most obviously the European Union.

The Re-Bel initiative involves scholars from all Belgian universities, runs a web site, publishes e-books and organizes workshops and public events. It intends to associate to its activities both foreign colleagues and the Brussels-based international community. The working language will usually be English.

The Re-Bel initiative is supported by the University Foundation, which will host all its activities. The University Foundation was founded in Brussels in 1920 at the initiative of Herbert Hoover and Emile Francqui. One of its missions, also central in the Re-Bel initiative, is to foster fruitful contacts and collaboration between academics of all Belgian universities.

Each contribution to a Re-Bel e-book is written under the sole responsibility of its author. The views expressed in it cannot be assumed to be shared by either the Re-Bel initiative as such or the University Foundation.

Re-Bel initiative
www.rethinkingbelgium.eu
contact@rethinkingbelgium.eu

Coordination:
Paul De Grauwe
Philippe Van Parijs

In partnership with
the University Foundation
rue d'Egmontstraat 11, 1000 Brussels, Belgium
www.universityfoundation.be

Table of contents

Voorwoord	4
Lead Piece	6
Hoe kleiner, hoe beter? Lessen uit een decennium decentralisatie in Antwerpen Wouter Van Dooren & Dave Sinardet	
Comments	31
Is kleiner dan toch beter? Antwoord op Wouter Van Dooren & Dave Sinardet Stefan Sottiaux	32
‘Grootte is wél belangrijk’ – een reactie uit Berlijn Maik Martin	36
Decentralisatie in Wenen Harald Bürger	43

Voorwoord

Vandaag bestaat er een brede consensus dat het gewestelijke niveau in Brussel meer bevoegdheden moet krijgen en dat er een niveau van beleidsparticipatie moet zijn dat dicht bij de burger staat. In principe zijn er twee manieren om deze twee eisen te verzoenen. Een: een aantal bevoegdheden die momenteel in handen zijn van de gemeenten overdragen aan het gewest, met behoud van de gemeenten of zelfs een uitbreiding van het aantal. Twee: de huidige negentien gemeenten fusioneren tot één enkele gemeente binnen de huidige grenzen van het gewest, met tegelijkertijd zoals in Parijs en Antwerpen arrondissementen of districten die al dan niet overeenkomen met de huidige gemeenten.

Tijdens het grote debat over Brussel in Bozar op 6 mei 2013, georganiseerd door de dagbladen *Le Soir* en *De Standaard*, pleitte minister Pascal Smet hartstochtelijk voor de tweede formule, terwijl Olivier Deleuze en Didier Gosuin met vuur de eerste verdedigden. Het feit dat zij burgemeester zijn, terwijl Smet nauwelijks kans maakt dat ooit te worden, is waarschijnlijk niet zonder invloed op hun standpunt. Dat is echter geen reden om niet te luisteren naar hun respectieve argumenten, net zoals naar elk ander argument dat ons kan helpen een intelligente mening te vormen over dit belangrijke bestuurlijke aspect van Brussel.

Daarvoor is het essentieel dat we ons niet verschansen in zinloos gekibbel over het vermeende wanbeheer van de negentien ‘baronieën’: er zijn slechts negentien burgemeesters voor meer dan een miljoen Brusselaars, tegenover 49 per miljoen Vlamingen en 74 per miljoen Walen. Het probleem is niet het teveel aan burgemeesters, maar de onderlinge afhankelijkheid tussen hun gemeenten. Daardoor vereist een doeltreffend beleid een gezamenlijke aanpak van bevoegdheden die in landelijke gemeenten zonder veel problemen gedecentraliseerd kunnen blijven.

Het is nuttig te leren van de ervaringen van andere steden, te beginnen met de Belgische stad die qua omvang het meest vergelijkbaar is met Brussel. Twee bijdragen in deze bundel geven een kritische bespreking van de manier waarop Antwerpen omging en omgaat met de grote, sinds 1983 gefusioneerde gemeente en zijn negen districten die in 2000 ingevoerd werden. De ervaringen van buitenlandse steden die – zoals Brussel – tegelijk het statuut van hoofdstad hebben en een federale entiteit zijn, is echter op sommige vlakken nog relevanter. Daarom gaan de andere twee bijdragen in deze bundel over Berlijn en Wenen.

De werking van de gemeente Wenen verdient in het bijzonder de aandacht van de Brusselaars. De bevolking en de oppervlakte van Wenen zijn respectievelijk anderhalf en tweeënhalve keer groter dan Brussel. Er zijn 23 *Gemeindebezirke* met zeer ongelijke oppervlakten en bevolkingsaantallen, als gevolg van historische gemeentegrenzen die even oud als onuitwisbaar zijn. De gemiddelde bevolkingsgrootte van de Weense districten (73.000 inwoners) ligt in de buurt van die van de Brusselse gemeenten (61.000 inwoners). Ter vergelijking: de negen Antwerpse districten tellen gemiddeld 55.000 inwoners, de twintig Parijse arrondissementen 112.000 en de twaalf Berlijnse districten zelfs 289.000. De bevoegdheden zijn echter veel bescheidener. Wenen heeft bovendien de reputatie dat het uitstekend wordt bestuurd. Dat is uiteraard geen afdoende reden om de Weense structuren zonder meer op Brussel over te zetten, maar – in tegenstelling tot de litanie over de baronieën – is een kritische reflectie op de ervaring van Wenen, Antwerpen en Berlijn een nuttig ingrediënt van een serene, tabeloze discussie over de noodzakelijke hervorming van de Brusselse instellingen.

Aan zo'n discussie over dit en vele andere onderwerpen wil het Re-Bel Initiatief met zijn publieke evenementen en e-books een bijdrage leveren. Dit dertiende e-book is het eerste dat tegelijk in drie talen verschijnt. Het gebruik van het Engels is noodzakelijk om de dialoog over de taalgrenzen heen en met buitenlandse collega's en de internationale gemeenschap in Brussel te kunnen voeren. De Nederlandse en Franse versies zijn nodig om via de media van de twee gemeenschappen meer mensen te bereiken dan een kleine kring van ingewijden. Wij danken de auteurs en de vertalers hartelijk voor de extra inspanning die deze drietalige publicatie mogelijk maakte.

Paul De Grauwe & Philippe Van Parijs
Coördinatoren van het Re-Bel Initiatief

Lead Piece

Hoe kleiner, hoe beter?

Lessen uit een decennium decentralisatie in Antwerpen

Wouter Van Dooren & Dave Sinardet
Universiteit Antwerpen en Vrije Universiteit Brussel

Samenvatting

Deze discussiepaper analyseert het binnengemeentelijke decentralisatieproces in Antwerpen en evalueert de werking van de districten sinds de eerste rechtstreekse verkiezingen in 2000. Er is relatief weinig wetenschappelijk onderzoek op dit gebied. Toch is er een aantal belangrijke indicatoren die erop wijzen dat districten niet tegemoetkwamen aan de belofte van meer democratie en efficiëntie die hun initiatiefnemers beoogden. Ze lijken de politiek niet dichterbij de burgers te hebben gebracht, noch de burgers dichterbij de politiek. De bevoegdheden van de districten zijn gering en hoofdzakelijk adviserend. Maar coördinatieproblemen en spillovereffecten belemmeren de vooruitzichten op een verdergaande decentralisatie. Wij schrijven deze relatieve mislukking ten dele toe aan de misfit tussen de districtsgrenzen en het socio-demografische weefsel van de stad. Eveneens zijn we van mening dat de oprichting van districten een institutioneel en star antwoord is op het dynamische en ongrijpbare probleem van politieke vervreemding. Daarom stellen we dat directe participatie, zowel wijk- als projectgericht, een aantrekkelijk alternatief voor districten kan zijn. In het ideale geval krijgen we zo sterke wijken in een sterke stad.

De vraag wat Brussel van Antwerpen zou kunnen leren, moet met de nodige behoedzaamheid worden beantwoord, aangezien de context niet helemaal vergelijkbaar is. Zo heeft Brussel een grotere schaal en een complexer politiek landschap. Toch willen we twee punten naar voren schuiven. Ten eerste denken we dat de versterking van het stadsbestuur op het niveau van het Brussels gewest nodig is. Antwerpen, maar ook Gent, haalde veel voordeel uit een versterking van het stadsbestuur dat kon besturen op een schaal die goed overeenkomt met de

sociologische stad. Hoewel de districten naar onze mening geen groot succes waren in de Antwerpse context, zou het een stap voorwaarts zijn voor het Brussels bestuur om de huidige negentien gemeenten te hervormen in de richting van het Antwerpse districtsmodel. In de Brusselse context zou dit leiden tot een grote versterking van het stadsbestuur op gewestniveau, terwijl evenmin wordt voorbijgegaan aan de lokale dimensie die op dit moment nog steeds essentieel lijkt voor de Brusselse politiek. Maar ten tweede zou Brussel tegelijkertijd ook kunnen kijken naar de participatieve benaderingen die burgers in contact brengen met het beleid en de politiek tussen verkiezingen door. In plaats van decentralisatie koos Gent voor participatie in de wijken die werd getrokken door stadspersoneel met directe toegang tot de macht in de stad. Het doel is om het beste van beide werelden te combineren: politieke besluitvaardigheid door representatie en verantwoording op een niveau dat relevant is voor het beleid (de sociologische stad) en betrokkenheid van de burgers op een niveau dat relevant is voor de burgers als gebruikers van de stad (de wijk).

Inleiding

De meeste geïnformeerde waarnemers zullen ermee instemmen dat de stad Antwerpen de laatste jaren enkele belangrijke veranderingen heeft ondergaan. Dit is voor een groot deel te danken aan het stadsbestuur, dat een groter professionalisme combineerde met aantrekkelijke stadsontwikkelingsprojecten, zoals een nieuw museum (het MAS), een groot park (Park Spoor Noord) en de omgeving van het centraal station. Ook de nieuwe burgemeester van Antwerpen Bart De Wever verwees expliciet naar de verdiensten van het vorige stadsbestuur. Antwerpen (maar ook Gent) is een goed voorbeeld van de positieve effecten die voortvloeien uit een sterk stadsbestuur met proactieve politici.

Tien jaar geleden introduceerde de stad Antwerpen districten, die enkele bevoegdheden van de stad overnamen. Er zijn intussen echter weinig evaluaties van deze onderneming gemaakt. Op basis van de geschiedenis van het decentralisatieproces in Antwerpen stellen we de vraag of de districten tegemoetkomen aan de verwachtingen die de initiatiefnemers in het verleden naar voren hebben geschoven. We vragen ons ook af of het creëren van een niveau van rechtstreeks verkozen politici in de stad de politiek dichterbij de burger heeft gebracht. Ook onderzoeken we of de decentralisatie van (enkele) bevoegdheden naar de districten heeft gezorgd voor een doeltreffender bestuur. Wegen de baten op tegen de mogelijke coördinatieproblemen en spillovereffecten? We kijken eveneens naar alternatieven voor districten, met specifieke aandacht voor de aanpak van Gent. En, hoewel we het graag aan de lezer overlaten om parallellen tussen Brussel en Antwerpen te trekken, sluiten we toch af met enkele voorstellen van onze kant.

De geschiedenis van de decentralisatie in Antwerpen

Op 11 maart 1997 stemde de Belgische senaat in met de hervorming van artikel 41 van de Belgische grondwet, waardoor ‘binnengemeentelijke decentralisatie’ mogelijk werd. Vanaf dat moment konden steden met minimaal 100.000 inwoners het initiatief nemen om ‘binnengemeentelijke territoriale organen’ op te richten, bestaande uit rechtstreeks verkozen leden. Vervolgens werden andere relevante nationale wetten (inclusief een bevoegdheidsoverdracht naar de regio’s) en gewestdecreten aangepast om de resterende obstakels voor decentralisatie weg te nemen en om de exacte werking te bepalen van de territoriale organen, die ‘districten’ werden genoemd.

Antwerpen is de enige Belgische stad die deze mogelijkheid tot nu toe heeft gebruikt. De andere Vlaamse steden met meer dan 100.000 inwoners (Gent en Brugge) tonen geen interesse en het Waalse en Brusselse gewest hebben niet eens het initiatief genomen om de vereiste regionale wetgeving voor binnengemeentelijke decentralisatie aan te nemen. Dit hoeft niet te verbazen, aangezien de grondwethervorming en de hele wetgevende procedure in het federale en het regionale parlement uitsluitend werden uitgevoerd op verzoek van Antwerpse volksvertegenwoordigers die een antwoord wilden bieden op een Antwerpse ‘kwestie’.

De proto-decentralisatie

Deze kwestie bestond (zeker) sinds 1 januari 1983. Dat is het moment waarop de fusie van Antwerpen met de omringende gemeenten uiteindelijk plaatsvond: Deurne, Berchem, Borgerhout, Merksem, Wilrijk, Hoboken en (het grootste deel van) Ekeren. De rest van de fusie van Belgische gemeenten (van 2.359 naar 596) had al zes jaar eerder plaatsgevonden, maar de complexiteit van de operatie in Antwerpen resulteerde in een uitstel met zes jaar (Van Assche & Buts, 2004: 38). Het gefuseerde Antwerpen werd uiteindelijk de grootste stad van België met 490.524 inwoners (Bertels et al, 2011: 50-51).

De vertraging in de uitvoering kan worden beschouwd als symbolisch voor de manier waarop minstens een deel van de Antwerpse politieke klasse dacht over de fusie. Tijdens de eerste bijeenkomst van de nieuwe gemeenteraad van ‘Groot-Antwerpen’ in januari 1983 werd de bezorgdheid geuit dat de operatie de democratie zou aantasten, aangezien de afstand tussen het stadhuis en de inwoners van de stad te groot zou worden. Maar de kritiek op de nieuwe schaal van besturen ging ook over het feit dat de nieuwe gefuseerde stad nog steeds niet de hele sociaaleconomische agglomeratie omvatte en nog steeds niet economisch en financieel levensvatbaar was (Van Assche & Buts, 2004: 40). Hoewel de fusie de financiële gezondheid van de stad verbeterd had, was dit geen oplossing voor de fundamentele financiële

problemen van Antwerpen, die bovendien verergerd waren door de economische crisis van de jaren tachtig (Beyen et al, 2011: 102). Zoals burgemeester Bob Cools het samenvatte: 't Stad was te groot voor het kleine en te klein voor het grote.

Deze dubbele bezorgdheid zou nog jarenlang aanwezig blijven in het Antwerpse (de)centralisatie-debat (Van Assche & Buts: 40). Het is echter duidelijk dat de politieke actie zich het snelst en het meest coherent op de eerste bezorgdheid richtte. Meteen vanaf het eerste begin in 1983 beperkte een aantal besluiten de reikwijdte van de fusie, zodat de 'individualiteit en zichtbaarheid' van de voormalige onafhankelijke gemeenten bewaard zouden blijven. Er werden negen districten met een eigen raad opgericht, met als officiële taak contact houden met burgers en lokale organisaties. Dit was ook een compensatie voor het feit dat districten geen proportionele vertegenwoordiging in de gemeenteraad hadden. Ze kregen een plaats in de voormalige gemeentehuizen, waar zo veel mogelijk diensten aan de bevolking werden gevestigd. Dit kon worden gezien als de erkenning van de aparte identiteit van de voormalige randgemeenten, maar ook worden geïnterpreteerd als een manier om de stad naar deze gemeenten te brengen en hun eenheid met de stad te versterken (Beyen et al, 2011: 101). Een andere rol die de districtsraden kregen, was die van 'antenne': een signaalfunctie om het stadhuis te informeren over de kwesties en bezorgdheden die leven in de districten (Van Assche & Buts: 44).

Antwerpen kon de districtsraden echter geen enkele beslissingsbevoegdheid geven, aangezien artikel 41 van de grondwet bepaalde dat het niet mogelijk was om de bevoegdheid van de gemeenteraad te delegeren voor onderwerpen van gemeentelijk belang. Daardoor werden de districtsraden louter een adviserend orgaan voor een aantal beperkte onderwerpen. Aangezien ze geen middelen hadden om ervoor te zorgen dat er rekening werd gehouden met hun advies, was dit in de praktijk ook vaak niet het geval (Van Assche & Buts: 41-44).

Evenmin konden de districtsraden rechtstreeks worden verkozen. Ze werden grotendeels samengesteld op basis van het aantal stemmen dat een partij had gehaald in de gemeenteraadsverkiezingen, gebaseerd op het Imperiali-systeem (dat in het voordeel is van grote partijen) dat ook wordt gebruikt voor gemeenteverkiezingen. De districtsraden werden samengesteld door de politieke partijen in de gemeenteraad. Ze stelden zelf hun eigen kandidaten voor en konden 'hun' raadsleden op elk moment vervangen. Naast deze 'echte leden' benoemde elke politieke partij in de gemeenteraad ook per district een extra gemeenteraadslid dat de partij moest vertegenwoordigen in de districtsraad, officieel om de uitwisseling van informatie tussen de gemeenteraad en de districtsraad te garanderen. Met andere woorden, de samenstelling van de districtsraden werd grotendeels gecontroleerd door de politieke partijen op stadsniveau. De districtsraden benoemden een 'bureau', bestaande uit

een voorzitter en twee ondervoorzitters die van een andere partij moesten zijn (in 1993 werd er een derde ondervoorzitter aan toegevoegd).

Er heerste al snel algemene ontevredenheid over de werking van de districten. Uit kwalitatieve interviews met schepenen in de stad en de districten bleek dat dit kwam door een aantal factoren (Van Assche & Buts, 2004: 45). Er was een gebrek aan relevantie, als gevolg van de afhankelijkheid van de stad: de districtsraden hadden alleen een adviserende bevoegdheid en het stadsbestuur hield meestal geen rekening met de adviezen (ondanks de beloften van het tegendeel). Evenmin vroeg de stad zelf om advies. Ook was er een gebrek aan legitimiteit ten opzichte van zowel de politici als de bevolking, omdat de politieke partijen de raadsleden benoemden en omdat de samenstelling van de districtsraden geen weerspiegeling was van de specifieke verkiezingsresultaten in het district, maar alleen van de stad in haar geheel.

Deze negatieve evaluatie leidde tot vragen voor een verdergaande decentralisatie, die werden overgenomen door de nieuwe coalitie die aan de macht kwam na de verkiezingen van 1994. Maar er speelden ook andere factoren mee. Na de gemeenteraadsverkiezingen van 1994 werd het extreemrechtse Vlaams Blok de grootste partij met zo'n 28 procent van de stemmen. In die tijd was een van de overheersende analyses dat het succes van extreemrechts ten dele te danken was aan de kloof tussen burgers en politici, die leidde tot een 'antipolitieke' stem. Met name Antwerpse politici zagen decentralisatie als een manier om de afstand tussen de bewoners en de bestuurders van Antwerpen kleiner te maken. Ook de Vlaamse minister Kelchtermans noemde het tegenhouden van de opkomst van extreemrechts als een argument, toen de Antwerpse decentralisatie in 1993 voor de eerste keer officieel als een optie werd genoemd op een hoger bestuursniveau.

Het succes van het Vlaams Blok had ook een onrechtstreeks effect op het standpunt over decentralisatie van het nieuwe stadsbestuur. Als gevolg van het succes van het Vlaams Blok was een coalitie van vijf partijen nodig, inclusief de groenen, die altijd een grote voorstander van decentralisatie waren geweest. Na de fusie van 1983 verwezen zij naar 'Groot-Antwerpen' met de naam 'Veel-te-groot-Antwerpen'. Daarnaast pleitten ook de liberalen voor decentralisatie en de christendemocraten waren al veel langer voorstander. Daarbij speelde nog een ander element een rol: partijen die minder stemmen haalden op stadsniveau maar meer in sommige districten waren voor decentralisatie vanuit partijbelang.

De coalitie van 1994 besloot dat zij zeer actief zou pleiten voor een wettelijk kader op nationaal en regionaal niveau dat decentralisatie feitelijk mogelijk zou maken. Intussen probeerde men al een aantal bevoegdheden en financiële middelen toe te kennen aan de districten, waarbij de besluiten van de districten nog steeds moesten worden goedgekeurd door de gemeenteraad. In de praktijk kwam dit initiatief echter

eerder neer op een administratieve deconcentratie aangezien het wettelijk kader niet veel meer toeliet. De districts bureaus kregen de bevoegdheid om een beleidsplan en een prioriteitennota op te stellen. Het aantal districtsraadsleden werd verhoogd en gemeenteraadsleden konden niet langer in de districtsraden worden benoemd.

Naast de districtsvorming kondigde de nieuwe coalitie ook een debat over 'regiovorming' aan. Daarmee werd verwezen naar een nauwere samenwerking met de randgemeenten van Antwerpen. Dit deel van het Antwerpse bestuursdebat kwam echter niet van de grond door een gebrek aan politieke eensgezindheid over het onderwerp. Partijen met een sterke vertegenwoordiging in de randgemeenten van Antwerpen, zoals de christendemocraten, hadden altijd uiting gegeven aan de terughoudendheid van deze gemeenten. Hoewel de politieke consensus over het decentralisatiedebat veel groter leek dan die over de regiovorming, mag de reële steun aan de districtsvorming niet worden overdreven. Het feit dat toppolitici van alle partijen ermee instemden om hiervan een prioriteit te maken, heeft ook een andere, paradoxale verklaring. De algemene indruk – ook bij tegenstanders van decentralisatie – was namelijk dat er bijzonder weinig kans was dat Antwerpen erin zou slagen al het nodige wetgevende werk voor elkaar te krijgen, inclusief een institutionele hervorming – en dat allemaal in één legislatuur. Daarom kon het weinig kwaad om op te roepen tot decentralisatie. Maar het liep anders.

De weg naar daadwerkelijke binnengemeentelijke decentralisatie

De nationale wetgevende procedure werd snel gestart, met name door een voorstel tot grondwetsherziening, dat werd geïntroduceerd door vijf Antwerpse senatoren (één per partij in de Antwerpse coalitie). Het toeval wou dat de vorige federale regering het artikel dat gewijzigd moest worden al voor herziening vatbaar had verklaard, maar de Vlaamse partijhoofdkwartieren moesten nog worden overtuigd, evenals de Franstalige partijen, die het belang van deze grondwettelijke hervorming niet inzagen. Maar met vijf partijen achter het voorstel, een gevolg van de veelkleurige Antwerpse coalitie, konden alle nodige nationale politieke netwerken worden geactiveerd. Het hielp ook dat de senaat net was hervormd tot een reflectiekamer en op zoek was naar onderwerpen voor reflectie (Van Assche & Buts, 2004: 57).

De argumentatie die werd gebruikt in de toelichting bij de voorgestelde wetgeving verwees vooral naar het democratisch deficit na de fusie: de afstand tussen de burgers en hun bestuurders was te groot, de overdracht van informatie en de opsporing van noden en problemen haperde en de participatie van de burgers ontbrak. Decentralisatie binnen grotere steden werd naar voren geschoven als het antwoord. Meer in het bijzonder werd voorgesteld om om artikel 41 van de grondwet te herzien en erin op te nemen dat 'binnengemeentelijke territoriale organen aangelegenheden van gemeentelijk belang kunnen regelen'. Nationale wetten en

gewestdecreten aangenomen met een tweederde meerderheid moesten de bevoegdheden, werking en verkiezing van deze organen verder uitwerken. In de loop van de debatten werd nog een aantal elementen toegevoegd aan het wijzigingsvoorstel van artikel 41: de rechtstreekse verkiezing van de nieuwe organen, het feit dat de gemeenteraad het initiatief moest nemen en de voorwaarde dat deze decentralisatie alleen mogelijk was in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners.

Al in maart 1997 werd de grondwetsherziening goedgekeurd door de senaat. Ook de rest van de wetgevende procedure (inclusief een overdracht van bevoegdheid naar de gewesten via een bijzondere meerderheidswet en wijzigingen in de gemeentewet, verkiezingswet en gewestdecreten) verliep redelijk snel. Tijdens de nationale wetgevende procedure werd een aantal belangrijke beslissingen genomen. De gedecentraliseerde organen werden officieel 'districten' genoemd (met een verwijzing naar de wetgeving van de burgerlijke stand). Gewestdecreten maakten de toepassing van deze nationale wetgeving mogelijk. De laatste horde werd genomen op 30 juni 1999 met de publicatie van de Vlaamse gewestdecreten in het Belgisch Staatsblad.

Tijdens de debatten in het Vlaams parlement was er echter nog kritiek. Een van de vroegere voorstanders van decentralisatie in de Antwerpse gemeenteraad, de liberale Ward Beysen, pleitte nu verrassend genoeg tegen op basis van een aantal argumenten: dat de fusie van Antwerpen moeizaam was verlopen maar nu aanvaard was, dat de oude gemeentegrenzen die gebruikt zouden worden gedateerd waren, dat niet-Antwerpse volksvertegenwoordigers voor de hervorming zouden stemmen zonder kennis van de lokale situatie, dat de decentralisatie van diensten een betere optie was, dat decentralisatie inging tegen de noodzakelijke schaalvergroting die zou worden bereikt door het creëren van een groter metropolitaan gebied, dat decentralisatie de bestuurseenheid in de stad belemmerde en (enigszins verrassend) dat extreemrechts aan de macht zou kunnen komen in een van de districten. Maar uiteindelijk werd het decreet unaniem goedgekeurd met drie onthoudingen.

Na de goedkeuring van de nationale en regionale wetgeving stemde de Antwerpse gemeenteraad in december 1999 in met de decentralisatie. De officiële redenen die werden genoemd, hadden vooral te maken met democratie (met meer raadsleden is het mogelijk om het contact met de burgers te herstellen en participatie en dialoog met de burgers te verbeteren) en efficiëntie (verbetering van de directe en indirecte dienstverlening en subsidiariteit door het realiseren van lokale belangen). Tijdens de debatten en in interviews met politici die aan de decentralisatie hadden meegewerkt, kwam ook een aantal andere redenen voor de decentralisatie naar voren. Een daarvan is de relatie tussen de politiek en de administratie: het zou de controle op de administratie vergroten en de lokale besluitvorming versterken wanneer politici in plaats van ambtenaren zouden beslissen over lokale kwesties. Veel ambtenaren

waren dus niet erg enthousiast over de decentralisatie (Van Assche & Buts, 2004: 55-56). Een verborgen doelstelling was volgens sommigen de werkverschaffing aan politici die niet verkozen werden of die van hun politieke partij geen positie met meer invloed kregen toevertrouwd.

Wat ook duidelijk een rol speelde, was de positie van extreemrechts. Het Vlaams Blok kon een halt toegeroepen worden als de politiek dichterbij de burger werd gebracht, zo werd betoogd. Het Vlaams Blok was niettemin ook een grote pleitbezorger van de decentralisatie, omdat de partij hierin de mogelijkheid zag om een meerderheid te verkrijgen in districten met veel aanhangers. Dit was dan weer een reden voor bezorgdheid voor de meerderheidspartijen en een aanleiding om het aantal bevoegdheden van de districten redelijk beperkt te houden. Andere redenen waren de twijfels of voldoende bekwaam politiek personeel kon worden gevonden en de bekommernis om niet te veel extra kosten te genereren.

Hoe werkt de Antwerpse decentralisatie?

Op 8 oktober 2000 hield Antwerpen voor de eerste keer rechtstreekse districtsverkiezingen, gelijktijdig met de gemeente- en provincieverkiezingen. Er werden 211 districtsraadsleden verkozen in negen districten, van wie 43 toetraden tot de districtscolleges. Tabel 1 geeft een overzicht van de belangrijkste kenmerken van de negen Antwerpse districten. Volgens de nationale en regionale wetgeving is het aantal districtsraadsleden twee derde van het aantal gemeenteraadsleden dat een gemeente met evenveel inwoners als het district zou hebben. Districtsraadsleden kunnen hun mandaat niet combineren met een zetel in de gemeenteraad. Het kan enigszins verbazen dat voor de districtsverkiezingen niet het Imperiali-systeem wordt gebruikt, zoals voor de gemeenten, maar het meer proportionele D'Hondt-systeem. Uit de districtsraad wordt een districtcollege met een districtsvoorzitter gekozen. Het aantal collegeleden is maximaal twee derde van het aantal collegeleden dat een gemeente met evenveel inwoners als het district zou hebben, maar met een maximum van vijf. De wetgeving liet de bepaling van de bevoegdheden van de districten over aan de gemeenten. De verdeling van de bevoegdheden kon per gemeente verschillen, maar niet per district binnen één gemeente. Een uitzondering is de bevoegdheid van de burgerlijke stand, die via de nationale wetgeving automatisch en in haar geheel werd toegekend aan de districten. Er was ook een aantal bevoegdheden die nadrukkelijk waren uitgesloten als mogelijke districtsbevoegdheden: gemeentebegroting, belastingen, personeel en politietaken. Andere bevoegdheden kunnen worden overgedragen (maar ook teruggenomen) door de gemeenteraad, het college of de burgemeester. De Antwerpse districten hebben een aantal autonome beslissingsbevoegdheden, maar deze bevoegdheden worden gedeeld met de stad, aangezien de districten alleen bevoegd zijn voor de elementen die betrekking hebben op de districten. Dit zijn onder andere openbare ruimte,

cultuur, festiviteiten en evenementen, markten, jeugd, ouderen, sport, organisaties, verkeer, communicatie, wijkoverleg en veiligheidsbeleid. Naast deze beslissingsbevoegdheden hebben de districten ook adviesbevoegdheden over alle aangelegenheden die verband houden met het district en initiatiefbevoegdheden die eruit bestaan dat zij onderwerpen aangaande districtsbevoegdheden op de agenda van de gemeenteraad kunnen zetten.

De werking van de Antwerpse districtsraden en districtscolleges lijkt sterk op die van de gemeenteraad en het gemeentecollege. De districten vertrouwen volledig op de gemeentelijke administratie voor de uitvoering van hun beleid. Er is evenwel een aantal decentrale ambtenaren die onder de districtssecretaris opereren. De stadssecretaris blijft het hoofd van het stadspersoneel dat in de districten werkt en benoemt de districtssecretaris. De departementen en agentschappen van de stad kunnen worden beschouwd als dienstverleningscentra die producten en diensten leveren aan de districten. De financiële middelen van de districten zijn afkomstig van een gemeentedotatie. Voor specifieke openbare werken kunnen zij ook gebruikmaken van het districtontwikkelingsfonds van de stad en zij ontvangen tevens culturele subsidie van de Vlaamse gemeenschap. Districten kunnen geen leningen aangaan omdat ze geen juridische rechtspersoonlijkheid hebben (De Herdt & Voets: 61-70).

Tabel 1: Antwerpse districten: inwoners, oppervlakte, collegeleden en personeel

District	Aantal inwoners (1/1/2011)	Oppervlakte (km ²)	Aantal raadsleden	Personeel (voltijdse equivalenten) 2009
Antwerpen	182.492	87,30	33	158
Deurne	73.758	13,06	27	64
Borgerhout	44.080	3,93	25	51
Merksem	41.548	8,28	25	51,27
Berchem	41.806	5,79	23	35
Wilrijk	39.133	13,61	23	64
Hoboken	36.244	10,67	21	43
Ekeren	22.592	8,07	19	28
BeZaLi	9.791	52,66	14	15

Het debat gaat verder ...

In de jaren na de installatie van de districten met meer bevoegdheden bleef het debat – evenals de frustratie – over hun werking voortduren. De klachten gingen over de verdeling van bevoegdheden tussen de stad en de districten die niet altijd

duidelijk en coherent was, het gebrek aan financiële middelen en personeel, de lange en gecompliceerde procedures, personeel dat niet vanuit de districten kon worden aangestuurd en de trage en inadequate antwoorden op adviezen en verzoeken aan de stad en de administratie. Vaak stond ook de schaal van de districten ter discussie: vooral van de districten Antwerpen (150.000 inwoners) en Deurne (70.000 inwoners) werd gezegd dat ze te groot waren (Van Assche & Buts, 2004: 59).

In 2003 bracht de ‘Visa-crisis’ een aantal organisatorische problemen in de stad en de administratie aan het licht. Dit was een aanleiding voor de districtsvoorzitters om hun vraag naar meer macht te versterken. Het district Ekeren wilde zelfs opnieuw een onafhankelijke gemeente worden. Maar in hetzelfde jaar kwam de nieuwe coalitie onder leiding van Patrick Janssens aan de macht en werd er meer nadruk gelegd op een efficiëntere organisatie van de stadsdiensten en een sterke reorganisatie, modernisering en depolitisering van de administratie. Janssens geloofde niet in decentralisatie, omdat dit volgens hem nadelig was voor de mogelijkheden van de stad om nieuwe projecten te ontwikkelen. De N-VA van Bart De Wever, die de verkiezingen van 2012 won, pleitte in haar campagne echter nadrukkelijk voor meer decentralisatie. Toch is de nieuwe coalitie die in 2013 aan de macht kwam duidelijk niet van plan om veel verandering te brengen in de huidige situatie. De districten zullen iets meer middelen krijgen, maar ze zullen niet langer de bevoegdheid hebben om wijkcirculatieplannen op te stellen. Volgens het bestuursakkoord worden andere overdrachten van bevoegdheden bestudeerd. Net zoals in het verleden lijkt het standpunt van partijen over decentralisatie eveneens af te hangen van het feit of dit leidt tot een vermindering of een uitbreiding van hun politieke macht (Sinardet, 2010).

De partijpolitieke dynamiek kan ook mee verklaren waarom de autonomie van de districten in de praktijk zelfs nog meer beperkt is dan in de theorie. In sommige gevallen leidden de districtsverkiezingen tot substantieel verschillende verkiezingsresultaten per district, maar over het algemeen bleven de partijhoofdkwartieren hun stempel drukken op de coalitievorming. Zij streefden immers naar coalities die overeenstemden met de samenstelling op gemeenteniveau. Dit gebeurde na de drie rechtstreekse verkiezingen die tot nu toe plaatsvonden: in 2000, 2006 en 2012. Toch kon een aantal “incidenten” niet worden voorkomen. Tijdens de legislatuur van 2000 tot 2006 verloor de coalitie in Deurne haar toch al zeer nipte meerderheid doordat raadsleden hun politieke partij verlieten. In 2006 was het in Hoboken niet mogelijk om een coalitie te vormen zonder extreemlinks of extreemrechts en werd een minderheidscoalitie geïnstalleerd met steun van de radicale linkse oppositie (PVDA). In 2012 ging het in een paar districten mis met de poging om de rechtse coalitie van Vlaams-nationalisten, christendemocraten en liberalen zo veel mogelijk te laten weerspiegelen in alle districten. Deze partijen waren op gemeenteniveau overeengekomen om de socialisten (SPA) zoveel

mogelijk uit te sluiten. Maar in het district Borgerhout kwam een linkse coalitie tot stand, bestaande uit socialisten, groenen en radicaal links (samen met een onafhankelijk raadslid dat was verkozen op de christendemocratische lijst). Dit is het eerste extreme voorbeeld van verschillende politieke meerderheden op het niveau van de stad en een district, waarbij zelfs niet één partij overeenstemt. Bovendien zijn deze coalities eveneens elkaars ideologische tegenhangers. De relatie tussen de stad Antwerpen en het district Borgerhout zal dus een belangrijke test worden voor het Antwerpse decentralisatiemodel. Tevens wordt gezegd dat de coalitie in Borgerhout een rol speelde in de beslissing van het nieuwe stadsbestuur om de bevoegdheden van de districten niet uit te breiden.

Evaluatie

Criteria

Voordat we overgaan tot de evaluatie van de districten, bespreken we eerst de gehanteerde evaluatiecriteria en onze visie op bestuur. De meesten zullen ermee instemmen dat besturen vandaag een complexe aangelegenheid is, en waarschijnlijk nog meer in België en Vlaanderen. Dat geldt voor de burgers, die moeten stemmen voor het district, de stad, de provincie, het gewest, de federale staat en de Europese Unie. Het is ook complex voor beleidsmakers. Een lokale schepen die iets wil doen aan de overlast van dakloze drugsverslaafden op een plein moet aankloppen bij de lokale politie om aanhoudingen te verrichten en de straten te patrouilleren, bij de federale politie om de drugshandel op te rollen, bij de (federale) openbare aanklager om een aanklacht in te dienen, bij (hoofdzakelijk lokale) welzijnsorganisaties en verenigingen om de drugsverslaving te verhelpen, bij de (lokale, maar regionaal gereguleerde) sociale economie om arbeidsvaardigheden te ontwikkelen, bij (hoofdzakelijk regionaal gereguleerde) sociale huisvestingsmaatschappijen en sociale verhuurkantoren om permanente huisvesting te vinden en bij private projectontwikkelaars om een sociale mix in de huisvesting te creëren. Wil hij of zij de openbare ruimte van het plein aanleggen, dan is samenwerking met het district vereist. Waarschijnlijk is het ook mogelijk om Europese subsidies te verkrijgen.

In reactie op deze complexiteit trachten besturen zich beter te organiseren. Het standaardrepertoire van bestuurlijk beleid is institutioneel. Hervormers proberen structurele oplossingen te vinden door nieuwe organisaties te creëren, formele coördinatiecomités in het leven te roepen en nieuwe regels te laten invoeren. Een van de idealen van institutionele hervormers is het creëren van homogene bevoegdheden voor bestuurslagen. Het idee is om voor eens en voor altijd vast te leggen welke bestuurslaag het beste in staat is om specifieke beleidsdomeinen te ontwikkelen. Maar in de praktijk leidt een institutionele hervorming zelden tot

minder complexiteit. Begin jaren 2000 verzandde de poging in Vlaanderen om de kerntaken van gewest, provincie en gemeenten vast te leggen in een loopgravenoorlog tussen de drie niveaus. Op federaal en regionaal niveau zijn homogene bevoegdheden al even moeilijk te bepalen. Na de zesde staatshervorming (2011) stelde de Vlaamse administratie een document op met de stappen die nodig zullen zijn als de bevoegdheden worden overgedragen aan de gewesten (Diensten Algemeen Regeringsbeleid, 2011). De bijlage van 547 bladzijden is aanbevolen lectuur voor iedereen die denkt dat voor de hervorming van een staat alleen politieke moed nodig is. Elke keer opnieuw blijkt dat de implementatie van het beleid lastiger is dan de hervormers aan hun tekentafel konden vermoeden.

Met het concept van *meerlagig bestuur* boden academici een alternatieve oplossing voor deze situatie van verspreide bestuursautoriteit (L. Hooghe & Marks, 2001). Actoren moeten niet opgesloten zitten in starre instituten en institutionele hervormingen, maar in staat zijn om door de verschillende bestuurslagen te navigeren. Het is een systeem van continue onderhandeling tussen besturen die zijn ingebed in beleidsnetwerken. Voorstanders van meerlagig bestuur stellen voor om geen institutionele discussie aan te gaan over de verdeling van bevoegdheden over bestuurslagen en geen nieuwe instituten of organisaties op te richten, maar om in te zetten op het vermogen om te netwerken en samen te werken tussen besturen. Het idee is om te leren omgaan met de complexiteit, in plaats van die te bestrijden. Niettemin waarschuwen sommigen voor de grote verwachtingen die het concept van meerlagig besturen opwekt. Guy Peters en Jon Pierre stellen dat de democratische garanties worden verzekerd door traditionele instituten als parlementen, regeringen en verkiezingen – en niet door snel veranderende onderhandelingsprocessen (Peters & Pierre, 2004). Zelfs in een meerlagige wereld is nood aan sterke fora voor democratische rekenschap en voor de bescherming tegen willekeur.

Voor onze beoordeling van de Antwerpse districten leren we uit deze discussie dat we niet te veel mogen verwachten van institutionele oplossingen om complexiteit te verminderen en de effectiviteit van beleidsimplementatie te verhogen. Maar we leiden er ook uit af dat sterke instituten nodig zijn als de ruggengraat van een *democratisch* bestuur. In de volgende paragrafen gaan we na of de Antwerpse districten hebben bijgedragen een effectiever bestuur en of Antwerpen beter in staat is om complexe politieke uitdagingen aan te gaan. Daarna bespreken we of de Antwerpse districten een relevant instituut voor democratisch bestuur zijn.

Zijn districten nodig voor een effectief bestuur?

Er is niet veel onderzoek gedaan naar de effectiviteit van decentralisatie. We moeten onze argumenten dus baseren op enkele studies en indirecte observaties. Met die beperking in gedachte zouden we in het algemeen toch stellen dat districten niet

hebben bijgedragen aan een doeltreffender bestuur in Antwerpen. De substantiële en algemeen erkende verbeteringen in het bestuur van de stad Antwerpen zijn grotendeels te danken aan de professionalisering en versterking van het stadsbestuur een decennium geleden, met ondersteuning van de hogere financiering van de steden door het Vlaams stedenfonds en het federale grootstedenbeleid.

De binnengemeentelijke decentralisatie in Antwerpen krijgt te maken met *coördinatieproblemen*. Zo hebben districten een adviserende rol in de inrichting van de openbare ruimte, zoals straten, speelpleinen en parken. Maar de stad Antwerpen streeft anderzijds naar een uniforme straatinrichting, zodat het wegennet leesbaar is voor de gebruikers. De meeste districten lijken deze richtlijnen te volgen. Alle nieuwe fietspaden in Antwerpen zijn bijvoorbeeld rood, waardoor ook kinderen ze gemakkelijker kunnen gebruiken. De nood aan coördinatie laat hier echter weinig ruimte aan districten om hun stempel te drukken. Weinig mensen zouden het eens zijn met de stelling dat je districten moet kunnen herkennen aan de kleur van hun fietspaden. Voor parken en speelpleinen geldt dat het onderhoud gebeurt door het parkbeheer van de stad. Enige uniformiteit in de stad is nodig om het materiaal op een efficiënte manier te kunnen gebruiken. Een andere coördinatiekwesitie is het plan van de nieuwe burgemeester om te werken met het concept 'ruimtelijke veiligheid'. Dit houdt in dat de inrichting van de openbare ruimte criminaliteit kan ontmoedigen en het veiligheidsgevoel kan vergroten. Als dit concept wordt ingevoerd, dan zal de stad nieuwe richtlijnen moeten opleggen. Een laatste voorbeeld zijn de wijkcirculatieplannen. De districten moeten deze plannen opstellen, maar die plannen moeten passen in het verkeersplan van de stad. Dit stadsbrede plan is opgedeeld in verkeersplannen voor acht zones, maar deze zones komen slechts zeer gedeeltelijk overeen met de districtsgrenzen. Dat heeft tot gevolg dat binnen één zone meerdere districten wijkcirculatieplannen moeten opstellen. De beleidscoördinatie wordt in dit geval hoofdzakelijk bereikt door de wijkcirculatieplannen uit te besteden aan hetzelfde studiebureau dat de verkeersplannen voor de stad opstelt. Ook hier geldt weer de vraag: hoe kunnen de districten wegen op het beleid? In het algemeen lijkt er een voedingsbodem voor coördinatieproblemen te zijn, maar deze komen niet aan de oppervlakte omdat de bevoegdheden van districten om hun eigen beleid te maken relatief beperkt zijn.

De coördinatieproblemen worden nog versterkt door het verschil tussen de districtsgrenzen en de morfologie van de stad – het stedelijk weefsel. De districtsgrenzen zijn gebaseerd op de gemeenten die voor de fusie van 1976 bestonden. De groei van de stad in de twintigste eeuw heeft de open ruimte tussen de gemeenten van voor de fusie uitgewist. Die open ruimte fungeerde als een structurele grens tussen voormalige gemeenten als Deurne, Wilrijk en Hoboken. Vooral tijdens het interbellum integreerde de stad de vroegere landelijke gemeenschappen binnen haar grenzen. De aanleg van een nieuwe

snelwegeninfrastructuur in de jaren zestig veroorzaakte nieuwe fysieke grenzen. De snelwegen trokken nieuwe breuklijnen door de stad en creëerden nieuwe barrières die moeilijk te nemen zijn. Deze nieuwe barrières hebben het stedelijk weefsel herschikt, waardoor ook de manier waarop mensen de stad gebruiken veranderde.

Die stadsverdeling van na de jaren zestig komt niet overeen met de districtsgrenzen. In veel gevallen overlappen de administratieve grenzen van de districten slechts gedeeltelijk het sociaaleconomische weefsel van de stad. De virtuele Berlijnse muur van de ringweg R1 met twee maal vier rijstroken scheidt de districten Berchem en Borgerhout. Na de lokale verkiezingen van 2012 stelden sommige waarnemers dat de R1 ook een electorale grens vormt tussen het eerder linkse stadscentrum en de meer rechtse randgemeenten. Antwerpenaren spreken over Berchem en Borgerhout *intramuros* en *extramuros*, omdat de ring op de plaats ligt van de oude stadswallen die Brialmont in de jaren 1870 liet bouwen. Het meest opmerkelijke voorbeeld is echter Deurne, waar de snelweg E313, het grote park Rivierenhof en de secundaire weg N116 het noorden en het zuiden van elkaar scheiden. Het zuidelijke deel van Deurne is sterk geïntegreerd met delen van Berchem en Borgerhout *extramuros*. Hierbij moet worden opgemerkt dat niet alle districten zo gefragmenteerd zijn. De districten Ekeren en Merksem zijn homogeen, evenals de polderdorpen Berendrecht, Zandvliet en Lillo. Op vergelijkbare wijze, maar in mindere mate, zijn Hoboken en Wilrijk in het zuiden ook gefragmenteerd. De meer homogene districten zijn goed voor ongeveer 150.000 van de 500.000 inwoners van Antwerpen.

Een tweede knelpunt is de *verdeling van bevoegdheden*. De stad beheert bijvoorbeeld de zwembaden en sporthallen, terwijl de districten zorgen voor de sportpromotie. Naast andere instanties geven de districten subsidie aan de sportclubs, maar de stad doet dat ook. Hetzelfde geldt voor de culturele subsidies, die zowel de stad als de districten geven. Districten hebben geen homogene bevoegdheden, overigens evenmin als de stad. Voorstanders van districten stellen dat precies meer homogeniteit in de bevoegdheden de effectiviteit van de districten zou verbeteren. Vooral persoonsgebonden bevoegdheden zoals cultuur, sport en jeugdbeleid komen daarbij in beeld. Ervaringen op andere bestuursniveaus laten echter zien dat deze homogeniteit zeer moeilijk te bereiken is.

De coördinatieproblemen en de verdeling van de bevoegdheden spelen vooral in de administratie van de stad. Het mag dus geen verwondering wekken dat de ambtenaren van de stad duidelijk negatiever staan tegenover de districten dan de districtsambtenaren of de politici van de stad en de districten (De Herdt & Voets, 2011). Slechts 18 procent van de stadsambtenaren vindt meer bevoegdheden voor de districten een goed idee. Ongeveer 40 procent van de stadspolitici en 50 procent van de van de districtsambtenaren zijn voor meer bevoegdheden. De districtspolitici (85 procent) zijn bijna allemaal voorstander van sterkere districten.

Een derde probleem van de decentralisatie zijn de *spillovereffecten*. Bewoners van andere districten kunnen niet worden uitgesloten van de meeste diensten die een district verleent. Evenmin kan aan hen worden gevraagd om te betalen voor de diensten met een hogere belasting of retributie. De stad geeft een dotatie aan de districten op basis van het aantal inwoners. Wanneer een district zich onderscheidt – bijvoorbeeld met een ultramodern cultureel centrum of een eersteklas sportinfrastructuur – dan lijkt het aannemelijk dat burgers het beste van elk district nemen. Een concreet voorbeeld: welk district moet een olympisch zwembad hebben (en betalen)? Dit kan leiden tot een opwaartse druk op de kwaliteit, maar ook op de kosten van de dienstverlening. Bovendien is het niet duidelijk waarom een bepaalde dienst een districtsbevoegdheid zou moeten zijn wanneer de hele stad er gebruik van maakt.

Al bij al zijn de bevoegdheden van de Antwerpse districten redelijk beperkt, waardoor ze nauwelijks impact hebben op de effectieve ontwikkeling en implementatie van beleid. Voor veel territoriale bevoegdheden lijkt de nood aan coördinatie de reden dat decentralisatie niet heeft plaatsgevonden, terwijl voor persoonsgebonden diensten de spillovereffecten verdere decentralisatie in de weg kunnen staan. Er is geen sprake van neveneffecten en coördinatieproblemen bij de ondersteuning van socioculturele verenigingen en wijkinitiatieven, een taak die veel districtspolitici zeggen ter harte te nemen. Uit studies blijkt dat precies de burgers die actief zijn in allerlei socioculturele verenigingen contact zoeken met districtspolitici om het stadsbestuur te bereiken (De Herdt & Voets, 2011). Uitspraken van districtspolitici geven aan dat zij geneigd zijn te luisteren. Dit lijkt de essentie van de beleidstaak van het district: districtsorganisaties een grotere stem geven op stadsniveau. Maar kan die stem niet op een andere manier worden gehoord?

Hebben districten democratische relevantie?

Het belangrijkste doel van de districten is nooit geweest om de beleidsimplementatie te verbeteren. Het belangrijkste doel van het installeren van een verkozen districts niveau was de politiek dichterbij de burgers brengen en daardoor de lokale democratie versterken. Ook hier is er weinig onderzoeksbewijs, maar we hebben wel enkele aanwijzingen om na te gaan of de districten de belofte hebben waargemaakt dat zij het bestuur ‘dichter bij de burger’ zouden brengen en dus democratischer maken.

Heeft de districtspolitiek de politiek dichterbij de burgers gebracht? Peter Thijssen (2007) bestudeerde de nabijheid van districtspolitici op basis van drie electorale indicatoren van de verkiezingen van 2006. Ten eerste verwachtte hij dat er minder blanco stemmen in de districtsverkiezingen dan in de gemeenteverkiezingen zouden

zijn als districtspolitici inderdaad dichterbij de burger staan. Dit was niet het geval. Integendeel, er waren meer blanco stemmen op de districtslijsten dan op de stadlijsten. Ten tweede verwachtte hij, op basis van hetzelfde nabijheidsprincipe, dat er minder lijststemmen en meer voorkeurstemmen zouden zijn in de districten. Ook hier was het tegendeel het geval. Ten derde opperde Thijssen dat de vastgestelde verschillen tussen de verkiezingsresultaten van de stad en het district in theorie een indicatie konden zijn dat het district een verkiezingsarena op zich was. Dit bleek het geval te zijn. Kiezers stemden voor verschillende partijen op de stadlijst en de districtslijst. Dit effect wordt echter niet toegeschreven aan de dynamiek in het district. Thijssen stelt dat de verschillen hoofdzakelijk een verandering in de inzet van de stadsverkiezingen weerspiegelden. In 2006 waren de stadsverkiezingen ‘presidentieel’, met een sterke tegenstrijd tussen de twee burgemeesterskandidaten: de zittende socialistische burgemeester Patrick Janssens en de extreemrechtse leider Filip Dewinter. Veel kiezers brachten een strategische stem uit op stadsniveau, terwijl de districtsverkiezingen werden gebruikt om te stemmen voor de politieke partij van hun voorkeur. De bevindingen uit 2006 worden eveneens bevestigd door een studie in het district Deurne, die aantoonde dat de namen en de functies van de districtspolitici niet erg goed gekend waren (Peter Thijssen & Dierckx, 2011). Na vier jaar legislatuur was alleen de naam van de voorzitter van het district Deurne bekend bij meer dan de helft van de inwoners van het district (61,8 procent). De andere leden van het districtscollege scoorden tussen 28 en 7,7 procent. Daarbij moet worden opgemerkt dat Deurne een van de meest actieve districten was in het promoten van zijn eigen identiteit. Eén studie geeft enkele tegenbewijzen voor de voorgaande stellingen. Van Assche en Dierckx (2007) concluderen uit een onderzoek in drie districten dat inwoners meer vertrouwen hebben in hun district dan in het stadsbestuur. Dit onderzoek werd uitgevoerd in 2003 tijdens het hoogtepunt van de Visa-crisis die leidde tot het ontslag van de burgemeester en alle schepenen, iets wat zelden gebeurt in België. Wij vermoeden dat deze crisis met veel media-aandacht meer van invloed was op het vertrouwen dan de nabijheid van de districten.

Onze overkoepelende conclusie is dat de districtspolitiek geen politieke arena van belang is. Tijdens de campagnes zijn districten niet de inzet van politieke geschillen. De media, ook de lokale, hebben vooral belangstelling voor de politiek op stadsniveau. Tijdens de laatste verkiezing voegde de clash tussen de zittende burgemeester Patrick Janssens en de Vlaams-nationalistische leider Bart De Wever nationaal drama toe aan de gemeenteverkiezingen. Het was daardoor aantoonbaar nog moeilijker voor districtspolitici om gezien en gehoord te worden. Districtsverkiezingen zijn verkiezingen in tweede rang, ondergeschikt aan het stadsniveau (P. Thijssen, 2007). Hetzelfde kan worden gezegd over de provinciale en Europese verkiezingen. Let wel, we beweren niet dat de provincies of de EU geen relevantie voor het beleid hebben, maar we stellen alleen dat de politieke relevantie

en de beleidsrelevantie soms uit elkaar lopen en dat de belangrijkste politieke debatten niet worden uitgevochten over de provincies of de EU.

Waarom functioneren de districten niet als een echt politiek (verkiezings)niveau? We bieden vier verklaringen. Ten eerste hebben districten misschien niet de juiste schaal. We verwezen al naar de mismatch tussen de administratieve grenzen en het sociaaleconomische weefsel van de stad. Bovendien is het verschil in grootte tussen de districten opmerkelijk. Maar misschien het belangrijkste daarbij is dat burgers de schaal wellicht niet significant anders ervaren dan de schaal van de stad. De afstand tussen een burger en zijn bestuur is geen lineaire berekening op basis van het aantal inwoners. Het bestuur van een stad van 50.000 inwoners staat niet per se tien keer dichterbij zijn inwoners dan het bestuur van een stad van 500.000 inwoners. Misschien ervaren de inwoners wel een afstand tot beide besturen. Wellicht is er een drempel waardoor het niet langer mogelijk is om echt persoonlijk contact met de inwoners te hebben. Het is bijna een gemeenplaats in bestuurlijke debatten om het bestaan van een optimale schaal te ontkennen. Wij onderschrijven deze stelling, maar voegen eraan toe dat het verschil in schaal in een meerlagig systeem betekenisvol moet zijn om de democratische vertegenwoordiging te laten werken.

Ten tweede variëren de kwaliteit en het engagement van het politieke personeel van de districten. We vinden het probleem van de rekrutering in de stedelijke politiek ook terug op districtsniveau. Rekrutering is een algemeen probleem in de Belgische politiek. Marc Hooghe (2004) verwijst bijvoorbeeld naar het effect van het dalende ledenaantal in politieke jongerenorganisaties op de rekrutering. In een opiniestuk in de krant *De Morgen* brengt Filip De Rynck, een goed geïnformeerde waarnemer van de lokale politiek, dit nog krachtiger naar voren. Hij stelt: “Het debat ging nooit over wie we zondag echt verkiezen: de gemeenteraad. Het gaat alleen over de gemeenteraadsleden, als ze schepen of burgemeester zijn of zeer graag willen worden. Het debat gaat niet over de gemeenteraden: waar moeten we daarmee naartoe? Nu al is het voor partijen vaak moeilijk om een kwalitatieve lijst samen te stellen. Tel het aantal zonen en dochters. Kijk hoeveel kandidaten in of rond de partij hun brood verdienen. Zoek hoeveel ambtenaren op de lijsten staan. Partijen draaien steeds kleinere cirkels in eigen kring” (De Rynck, 2012). Partijen moeten dus niet alleen 55 kandidaten voor de stadsljsten vinden, maar ook zo’n 200 kandidaten voor de volledige districtslijsten. Het ligt voor de hand dat de sterkste kandidaten prioriteit zullen geven aan de gemeenteraad, aangezien de meeste macht in de stad te vinden is op gemeenteniveau. Zo besloot de voorzitter van Groen Wouter Van Besien om zijn positie als districtsvoorzitter van Borgerhout op te geven en zich verkiesbaar te stellen voor de gemeenteraad.

Ten derde liet de stad Antwerpen weinig ruimte voor de profilering van de districten. De voormalige burgemeester Patrick Janssens (2003-2012), met zijn carrière in de

reclamewereld, ontwikkelde een overtuigend marketingbeleid. Dat beleid had succes: de stralende A van het logo en de slogan “t Stad is van iedereen” zijn wijd en zijd bekend. De huidige burgemeester Bart De Wever heeft al aangekondigd dat hij deze gecentraliseerde aanpak van het communicatiebeleid niet zal veranderen. Maar het is mogelijk dat de sterke stadsmarketing in de weg stond van de inspanningen van de districten om een eigen identiteit te promoten.

Ten vierde zou men zelfs kunnen veronderstellen dat de Antwerpse districten in sommige gevallen een negatief effect hebben op de waargenomen afstand tussen de burgers en de politiek. Als gevolg van de overlappende bevoegdheden van stad en districten is het niet altijd duidelijk voor de burgers wie er waarvoor bevoegd is en kan de politieke beslissingsprocedure zelfs minder dan meer transparant worden. Bovendien kan de hogere verwachting aan de toegankelijkheid van een lokale politicus omslaan in frustratie wanneer een districtsraadslid wordt aangesproken op een bepaald probleem, maar slechts naar het stadsniveau kan verwijzen voor de oplossing (Sinardet, 2010).

Wij geloven dat er weinig kans is dat de districtspolitiek een politieke arena met democratische relevantie wordt en dat de districtsbesturen een democratisch referentiepunt voor burgers worden. We betwijfelen of de institutionele oplossing om een nieuwe bestuurslaag te creëren binnen de stad het juiste antwoord was op de veronderstelde vervreemding van de politiek bij de burger. Vergelijkbare vaststellingen zijn gedaan in Nederland, waar de deelraden in Amsterdam en Rotterdam op dit moment onder vuur liggen. Maar wat is het alternatief?

Alternatieven voor districten

De Antwerpse districten lijken niet in staat om de belofte van een sterkere band tussen politiek en burgers te vervullen. Naar onze mening is de belangrijkste reden daarvoor het feit dat districten een institutioneel en statisch antwoord vormen op het culturele en dynamische fenomeen van de politieke vervreemding. Toch zijn er alternatieven. Steden hebben de kans om in te zetten op burgerparticipatie. In plaats van nog een raad te verkiezen, kunnen burgers en lokale verenigingen zich engageren in wijken, maar ook in grotere stadsontwikkelingsprojecten, initiatieven voor specifieke groepen of culturele of sportieve evenementen. Rechtstreekse participatie in het beleid en in de politiek is dus een aanvulling op een representatieve democratie, geen vervanging ervan (Peter Thijssen, Van Dooren, Lanckswaert, Dierickx, 2010). De uitgebreide literatuur en beleidspraktijken op het gebied van burgerparticipatie blijven groeien, zodat we die hier onmogelijk kunnen omvatten. In plaats daarvan zullen we focussen op de stad Gent, dat met 247.000 inwoners een stuk kleiner is dan Antwerpen, maar nog steeds een grote stad vormt.

De Vlaamse wetgeving geeft steden met meer dan 100.000 inwoners – lees: Antwerpen, Gent en Brugge – de mogelijkheid van een binnengemeentelijke decentralisatie. Gent noch Brugge besloot om districten te installeren, maar Antwerpen wel. Toch lijkt de kloof tussen politiek en burger niet groter in Gent. Integendeel, het vertrouwen van de burgers in het stadsbestuur ligt op een beduidend hoger niveau. De Vlaamse stadsmonitor (www.thuisindestad.be) laat zien dat 45,5 procent van de Gentenaars en 40,5 procent van de Bruggelingen vertrouwen hebben in hun stadsbestuur, tegenover slechts 24 procent van de Antwerpenaren¹. Het electorale succes van het zittende stadsbestuur in Brugge en Gent tijdens de verkiezingen van 2012 lijkt dit beeld van vertrouwen nog te bevestigen.

De nieuwe burgemeesters van Gent en Brugge, Daniel Termont en Renaat Landuyt, schrijven dit succes onder andere toe aan hun aanwezigheid in de buurten en de straten. In een interview met het tijdschrift *Knack* (31.10.2012) wijst Termont ook naar het verschil in stijl met de vorige burgemeester van Antwerpen, die meer die van een manager zou zijn. Niettemin betwijfelen beide politici of de ‘methode-Termont’ kan worden overgedragen op een andere stad. Antwerpen heeft een andere schaal, waardoor het moeilijker is voor een politicus om elke straat te bezoeken, een groot aantal feesten en recepties te bezoeken en te reageren op elke klacht die de burgemeester bereikt. Bovendien is er naast een andere schaal ook een verschil in persoonlijkheid en is niet iedereen in staat om dezelfde persoonlijke investering tot een succes te maken.

Het lijkt er dus op dat burgers nood hebben aan een sterk stadsbestuur dat herkenbaar en bereikbaar is. Toch kunnen we niet van alle politici verwachten dat ze de methode-Termont volgen. Gelukkig hoeft participatie niet uitsluitend op de schouders van de burgemeester te rusten. De laatste tien jaar hebben Vlaamse steden veel geïnvesteerd in diverse projecten voor burgerparticipatie (De Rynck e.a., 2009). Gent was in het bijzonder een pionier met de gebiedsgerichte participatie in 25 wijken met ongeveer 18.000 inwoners (Verheirstraeten, 2004). De wijken zijn gedefinieerd op basis van het ruimtelijk structuurplan voor Gent. De stad benoemde 17 wijkregisseurs en communicatoren om de participatie in de wijken te ondersteunen, maar ook om het stadsbeleid van de departementen binnen de wijken te coördineren.

Binnen de organisatiestructuur werd het bureau voor de gebiedsgerichte werking direct onder de stadssecretaris geplaatst. Deze positie vlakbij de stedelijke macht is belangrijk voor de relatie met de beleidsdepartementen. Op deze manier vormen de wijkregisseurs een rechtstreekse verbinding tussen de hoogste echelons van de stad en de wijken. Naast de gebiedsgerichte participatie worden specifieke trajecten gevolgd wanneer grotere projecten worden gepland. Voorbeelden zijn de herontwikkeling van het spoorwegstation en de oude havendokken.

Antwerpen ontwikkelde op vergelijkbare wijze een gebiedsgericht wijkbeleid, maar de geschiedenis daarvan is anders. In de jaren negentig was het stedelijk wijkoverleg actief in enkele achtergestelde wijken. In 2001 moest het bureau, samen met de districten, zijn activiteiten uitbreiden naar het hele grondgebied. Om die reden werd de stad onderverdeeld in 37 wijken. De grenzen van de wijken kwamen overeen met de grenzen van de districten, ook als de sociologische structuur van de wijk de districtsgrenzen overschreed. Ook hier was de rol van de districten en de stad nooit scherp omljnd. Het stedelijk wijkoverleg bleef op stadsniveau, maar veel activiteiten werden gedecentraliseerd naar de districten. Hoewel het kantoor oorspronkelijk wijkactieplannen voor 23 wijken opstelde, moest het zijn activiteiten al snel heroriënteren naar projectgerichte communicatie, omdat politici niet wilden toelaten dat plannen werden voorgesteld buiten hun bereik. In tegenstelling tot Gent lijkt Antwerpen nooit van ganser harte geloofd te hebben in gebiedsgerichte participatie in wijken. Tijdens een openbare lezing in 2003 vergeleek de coördinator van het stedelijk wijkoverleg zijn situatie met de positie van Amerikaanse soldaten in Irak: “We worden langs alle kanten aangevallen, door de stad, door de districten en door de administratie. Bovendien is de weerstand groter dan verwacht en worden we door de burgers niet verwelkomd als bevrijders” (geciteerd in: Van Ostaaijen, 2003).

Het model van Gent is sterke wijken (van zo'n 18.000 inwoners) binnen een sterke stad. Antwerpen investeerde ook met succes in een sterk stadsbestuur, maar de visie op participatie en interne organisatie is meer diffuus. Er kunnen enkele lessen worden getrokken uit de ervaring in Gent. Ten eerste toont die aan dat een sterke en echte participatie een belangrijke aanvulling op de representatieve democratie kan zijn. Burgers kunnen op een andere manier in politiek worden betrokken. Ten tweede helpt het om dicht bij de macht te staan als het resultaat van participatie vertaald moet worden in politiek. Het gebiedsgerichte advieskantoor in Gent is dichtbij de macht. De Antwerpse districten kunnen alleen advies geven aan de macht. Ten derde zouden de stadswijken gedefinieerd moeten worden door hoe mensen de stad gebruiken, gebaseerd op de ruimtelijke structuur en niet op de administratieve grenzen. Ten vierde is gebiedsgerichte participatie in tegenstelling tot de districtsstructuur minder institutioneel en meer flexibel. Projecten voor de hele stad en voor meerdere wijken kunnen zonder probleem worden toegevoegd aan het takenpakket van participatieprofessionals.

En Brussel?

Behoedzaamheid is geboden wanneer lessen worden getrokken uit Antwerpen voor Brussel, aangezien de context niet helemaal dezelfde is. Zo heeft Brussel een grotere schaal en een complexer politiek landschap, onder meer als gevolg van de communautaire kwestie. Maar als Brussel iets van Antwerpen zou moeten leren, dan

is het waarschijnlijk de versterking en professionalisering van het bestuur op stadsniveau. Elke zes jaar evalueert een visitatiecommissie van experts het beleid van de dertien steden die geld krijgen van het stedenfonds. In 2005 besluit de commissie het volgende over Antwerpen: “ Het heeft de crises van het verleden geabsorbeerd en is er sterker uitgekomen. In andere omstandigheden slaagt de organisatie erin om orde op zaken te stellen. Dit gaat sneller dan verwacht en trager dan gehoopt. Oude culturen verdwijnen, een nieuwe cultuur ontstaat” (De Rynck & Tops, 2005, p. 59)”. In 2011 schrijft de commissie in een rapport met de titel ‘Overtuigd en overtuigend stadsbestuur’ dat zij “onder de indruk” is van de resultaten van de stad Antwerpen (Visitatiecommissie stedenfonds 2011, z.d.-a, p. 30).

De stad Gent heeft een vergelijkbare transformatie ondergaan. In 2005 besluit de visitatiecommissie: “De stad slaagt erin om te kapitaliseren op een stabiel en sterk leiderschap, van een professionele en betrokken benadering” (De Rynck & Tops, 2005, p. 59). In 2011 bevestigt de commissie deze conclusie opnieuw (Visitatiecommissie stedenfonds 2011, z.d.-b). Het is opmerkelijk dat rapporten van de commissies van zowel 2005 als 2011 nauwelijks melding maken van de districten. Dit lijkt een bevestiging van onze indruk van de districten als relatief zwakke spelers.

Als we dit vertalen naar Brussel, dan is het geschikte niveau voor een sterker stadsbestuur niet zozeer de stad Brussel, maar eerder het Brussels gewestbestuur. Het lijkt daarom evident dat de versterking van het stedelijk bestuur op het niveau van het Brussels gewest moet worden overwogen. Als we er rekening mee houden dat de negentien gemeenten van Brussel veel meer bevoegdheden hebben dan de negen districten van Antwerpen, dan kunnen ze worden beschouwd als een obstakel voor een meer globaal, geïntegreerd bestuur van het Brussels gewest, de minimale schaal die overeenkomt met de sociologische stad. Daarbij moet echter worden opgemerkt dat het Brussels gewestbestuur in zo’n scenario met meer bevoegdheden waarschijnlijk eveneens hervormd moet worden om een sterker stedelijk bestuur mogelijk te maken.

Hoewel we de districten geen groot succes vinden in de Antwerpse context, zou het in de verschillende Brusselse context een stap voorwaarts zijn om de huidige negentien Brusselse gemeenten te hervormen in de richting van het Antwerpse districtmodel, door een aantal bevoegdheden over te dragen aan het Brussels gewest. Dat zou een belangrijke versterking van het stedelijk bestuur betekenen, terwijl niet volledig voorbij wordt gegaan aan de lokale dimensie, die op dit moment om verschillende redenen nog steeds van groot belang is voor de Brusselse politiek.

Daarnaast zou Brussel tegelijk ook moeten kijken naar de participatiebenaderingen die burgers niet alleen bij verkiezingen in contact brengen met beleid en politiek. In plaats van in districten te werken, koos Gent ervoor de participatie te organiseren in wijken, met stadspersoneel dat direct toegang heeft tot het beleid in de stad. Het doel

is om het beste van beide werelden te combineren: politieke besluitvaardigheid door representatie en verantwoording op een niveau dat relevant is voor het beleid (de sociologische stad) en betrokkenheid van de burgers op een niveau dat relevant is voor de burgers als gebruikers van de stad (de wijk).

Als afsluiting merken we op dat een analyse van het stadsbestuur in Brussel ook moet kijken naar het bredere geheel en meer in het bijzonder naar het institutionele (of andere) antwoord op de interactie en integratie tussen Brussel en zijn hinterland. Dat geldt natuurlijk ook voor andere stadsregio's in België, zoals Antwerpen. Maar Antwerpen ligt volledig in het Vlaams Gewest, dat bevoegd is voor onderwerpen die van belang zijn voor steden, zoals mobiliteit, arbeidsmarktbeleid en onderwijs. Brussel vormt op zich een gewest en het grotere metropolitane gebied van Brussel strekt zich uit over drie gewesten, met bijgevolg drie gewestelijke openbaarvervoermaatschappijen, drie arbeidsbemiddelingsdiensten, drie agentschappen voor buitenlandse handel en investeringen en zo verder. Dus als we naar Brussel kijken, dan krijgen we de indruk dat de mismatch tussen de bevoegdheden van de bestuursniveaus en de sociodemografische realiteit hier nog groter is. Een aantal bevoegdheden van de gemeenten zou waarschijnlijk beter worden uitgeoefend op het huidige niveau van het gewestbestuur en een aantal van de gewestelijke bevoegdheden zou waarschijnlijk beter worden uitgeoefend op het niveau van het Brusselse metropolitane gebied dat groter is dan de huidige negentien gemeenten. Dit gezegd zijnde, is het naar onze mening niet nodig om te wachten op een meer metropolitane benadering om het gewestbestuur te versterken. Een sterk stedelijk bestuur als nexus voor beleidsvorming kan ook een vereiste zijn voor een goede samenwerking in een ruimer metropolitaan gebied.

Bibliografie

Bertels, I, Bisschops, T. & Blondé, B. (2011). Stadslandschap: Ontwikkelingen en verwickelingen van een stedelijke ruimte. In Bertels, I., De Munck, B. & Van Goethem, H. (ed.), Antwerpen: Biografie van een stad, Antwerpen: De Bezige Bij, 11-66

Beyen, M., Duerloo L., Van Goethem, H. & Van Loon, C. (2011). Het calimero-complex van de stad. In Bertels, I., De Munck, B. & Van Goethem, H. (ed.), Antwerpen: Biografie van een stad, Antwerpen: De Bezige Bij, 67-108

De Herdt, D., & Voets, J. (2011). Binnengemeentelijke decentralisatie in Vlaanderen: leren uit ervaringen van Antwerpen en Amsterdam (p. 319). Leuven: SBOV.

- De Rynck, F. (2012, oktober 13). Vijf thema's die in het campagnegeweld opvielen door hun afwezigheid. Brussel. De Morgen.
- De Rynck, F., Dezeure, K., Verdick, B., De Bie, M., L'Enfant, R., Vandenabeele, J., Van Ouytsel, M. (2009). Burgerparticipatie in Vlaamse Steden; Naar een innoverend participatiebeleid (p. 39). Brussel: Vlaamse Overheid.
- De Rynck, F., & Tops, P. (2005). Leren van en over steden: rapport van de visitatiecommissie (p. 103). Brussel: Thuis in de Stad.
- Diensten Algemeen Regeringsbeleid. (2011). Inventarisatie impact zesde staats hervorming: bijlagen (p. 547). Brussel: Vlaamse overheid.
- Gebiedsdekkende regioscreening in Vlaanderen | Agentschap Binnenlands Bestuur. (z.d.). Verkregen december 14, 2012, van <http://binnenland.vlaanderen.be/werking-besturen/gebiedsdekkende-regioscreening-vlaanderen>
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). Multi-level Governance and European Integration: Liesbet Hooghe and Gary Marks. Rowman & Littlefield.
- Hooghe, M., Stolle, D., & Stouthuysen, P. (2004). Head Start in Politics The Recruitment Function of Youth Organizations of Political Parties in Belgium (Flanders). *Party Politics*, 10(2), 193–212. doi:10.1177/1354068804040503
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2004). Multi-level governance and democracy: A Faustian bargain? In *Multi Level Governance* (pp. 75–89). Oxford: OUP.
- Sinardet, D. (2010). 10 jaar districten in Antwerpen. Evaluatie en toekomstperspectieven. In *Studiedag binnengemeentelijke decentralisatie, 24/04/2010*, Antwerpen: Districtshuis Antwerpen
- Thijssen, P. (2007). Het IMBY-syndroom: de (on) zin van de Antwerpse districtraadsverkiezingen. *Res Publica*, (1), 175.
- Thijssen, Peter, & Dierckx, D. (2011). Focus op Deurne: eindrapport (p. 191). Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
- Thijssen, Peter, Van Dooren, W., Lanckswert, E., & Dierickx, G. (2010). De burger aan zet. Brussel: Sigma.
- 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, Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen

Van Assche, D. & Dierickx, G. (2007). The decentralisation of city government and the restoration of political trust. *Local Government Studies*. 33:1. pp. 25-47

Van Ostaaijen, J. J. . (2003). *Wijkoverleg aan de Schelde: kroniek van de Antwerpse wijkaanpak* (p. 61). Tilburg: Universiteit van Tilburg.

Verheirstraeten, M. (2004). Opzet van een experiment “gebiedsgerichte werking binnen de Stad Gent”. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement (VTOM)*, (3), 14–20.

Visiatiecommissie stedenfonds 2011. (z.d.-a). Antwerpen: overtuigd en overtuigend stadsbestuur (p. 35). Brussel: Thuis in de Stad.

Visiatiecommissie stedenfonds 2011. (z.d.-b). Gent: zelfbewuste en leergierige stad (p. 34). Brussel: Thuis in de Stad.

Commentaren

Is kleiner dan toch beter?

Antwoord op Wouter Van Dooren & Dave Sinardet

Stefan Sottiaux, KULeuven

“Hoe kleiner, hoe beter? Lessen uit een decennium decentralisatie in Antwerpen”, is de veelbelovende titel van het interessante en tot nadenken stemmende hoofdartikel van Wouter Van Dooren en Dave Sinardet. Hoewel ik het grotendeels eens ben met de standpunten van de auteurs over Brussel, heb ik enkele bedenkingen bij hun analyse van de Antwerpse situatie.

Laat me eerst iets zeggen over Antwerpen en van daaruit verder gaan naar Brussel. In het eerste deel van hun bijdrage evalueren Van Dooren en Sinardet de *effectiviteit* van het bestuur en de *democratische relevantie* van de interne decentralisatie in Antwerpen. Hun conclusie is nogal eenduidig: het Antwerpse districts niveau draagt niet bij tot een doeltreffender bestuur, noch brengt het de politiek dichterbij de burger of versterkt het de lokale democratie. Beide auteurs erkennen dat er over beide onderwerpen niet veel empirisch onderzoek bestaat en baseren hun argumenten hoofdzakelijk op ‘indirecte observaties’. Aangaande de doeltreffendheid verwijzen ze bijvoorbeeld naar coördinatieproblemen, het gebrek aan homogene bevoegdheden, grensproblemen en spillovereffecten. Deze kwesties behoren tot de standaardargumenten tegen territoriale decentralisatie of de devolutie van bevoegdheden. Sommige ervan zijn ongetwijfeld pertinent. We mogen echter niet voorbijgaan aan het feit dat er ook een hele reeks argumenten vóór decentralisatie of devolutie is. Het versterkt de democratie doordat burgers meer kansen krijgen om deel te nemen aan het democratische proces. Het stimuleert vernieuwend en experimenteel beleid en maakt het bestuur meer responsief. Tot slot werpt het een dam op tegen de concentratie en het mogelijke misbruik van macht op één bestuursniveau.

Wat dit laatste aspect betreft, lijken Van Dooren en Sinardet het politieke potentieel en de democratische relevantie van de Antwerpse districten wat te snel terzijde te schuiven. Let wel, ik ben het eens met de auteurs dat de districten tot nu toe onvoldoende hebben gefunctioneerd als een relevante politieke arena die de politiek veel dichterbij de burger heeft gebracht. Er is minder media-aandacht voor het districts niveau, de districtspolitici zijn minder bekend en niet altijd even sterk. Men kan dit echter minstens gedeeltelijk verklaren door het feit dat het districts niveau – in vergelijking met andere niveaus – redelijk recent werd gepolitiseerd. De eerste districtsraadverkiezingen vonden plaats in 2000. Bovendien werd de Antwerpse stadspolitiek tijdens de twee laatste stembusgangen (in 2006

en 2012) volledig overschaduwd door een presidentiële campagne tussen twee tegenstanders van nationaal kaliber.

Het presidentiële karakter van de Antwerpse gemeenteraadsverkiezingen kan een aparte en bijkomende reden vormen om het districtsniveau niet af te schaffen. Als gevolg van de presidentiële campagne krijgen de burgemeester en de grootste partij immers een zeer sterk mandaat, waardoor zij het politieke besluitvormingsproces op stadsniveau zes jaar lang kunnen domineren. In deze context kan een apart en autonoom politiek niveau een meerwaarde bieden als een controle op een te machtig stadsbestuur.

Tot besluit zou ik dan ook willen stellen dat districten een bijkomende waarde kunnen hebben in een grote stad als Antwerpen, hoewel er meer gedaan moet worden om de democratische relevantie van de districten te vergroten.

Dat brengt me bij Brussel. Hier onderschrijf ik wat Van Dooren en Sinardet (en andere commentatoren zoals Deschouwer, Buelens en meer recent Vuye) stellen. Een eerste observatie is dat de schaal van Brussel zelfs nog groter is dan die van Antwerpen. Er wordt terecht gesteld dat een stad met de omvang van Brussel (met meer dan één miljoen inwoners) minstens twee bestuurslagen nodig heeft om een responsief bestuur mogelijk te maken. Wellicht meer nog dan Antwerpen, vormen steden als Berlijn en Wenen het referentiekader. Er kunnen meningsverschillen bestaan over de verhouding en de bevoegdheidsverdeling tussen de twee niveaus, maar het is duidelijk dat het centrale stadsbestuur bevoegd moet zijn voor die gebieden die coördinatie vereisen, zoals veiligheid, openbaar vervoer, verkeerscirculatie en huisvesting. Het districts- of gemeentebestuur, van zijn kant, moet functioneren als een niveau dat dicht bij de burgers staat en dat rekening kan houden met de lokale context. Mogelijke bevoegdheden zijn de ondersteuning van lokale organisaties, sport- en cultuurvoorzieningen, burgerlijke stand en advies over alle onderwerpen die relevant zijn voor het district.

Als we kijken naar Brussel, dan zijn er minstens twee manieren om deze optimale tweelagige structuur te bereiken. De eerste is de meest radicale en impliceert de fusie van de huidige negentien gemeenten en de daarop volgende decentralisatie in negentien of meer districten. Op wetgevend vlak vereist dit minstens twee wetgevende handelingen van het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en een daaropvolgend besluit door de pas gevormde stad Brussel. Daarbij mogen we niet vergeten dat dit een politieke consensus tussen de Franstalige en Nederlandstalige vertegenwoordigers in het Brussels Hoofdstedelijk Parlement vereist, omdat er specifieke meerderheidsvereisten gelden voor dit soort wetgeving. Op dit moment is dat nog politieke fictie.

Er is echter een weg met veel minder politieke hindernissen. In tegenstelling tot Antwerpen – en ondanks de vele initiatieven en studies uit het verleden – zijn de Brusselse gemeenten nooit geïntegreerd in één grote stad. Als gevolg daarvan weerspiegelt de huidige institutionele opbouw van Brussel het ideaal van een tweelagenstructuur, met de negentien gemeenten aan de basis en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aan de top. De meeste observatoren zullen evenwel onderschrijven dat deze tweelagenstructuur vandaag verre van optimaal is. Wat dat betreft ben ik het eens met Van Dooren en Sinardet: het Brussels Gewest moet meer capaciteit krijgen om de stad te besturen en de verdeling van de bevoegdheden tussen de negentien gemeenten en het centrale niveau moet

herbekeken worden om het bestuur doeltreffender te maken en de financiële problemen van de gemeenten en de ongelijkheden tussen de gemeenten aan te pakken.

Niet alleen vanuit politiek/psychologisch oogpunt, maar ook vanuit een institutioneel perspectief is de tweede optie veel 'lichter'. Binnen het gebied van hun eigen bevoegdheden hebben de centrale bestuursorganen in Brussel de macht om de bevoegdheden van de gemeenten te 'kwalificeren', dat wil zeggen in te perken. Ze mogen bevoegdheden die nu op gemeentelijk niveau worden uitgeoefend overnemen. Een dergelijke stap is alleen onderworpen aan een subsidiariteitscontrole door het Grondwettelijk Hof. Uiteraard is er een beperkt aantal bevoegdheden van de gemeenten die grondwettelijk verankerd zijn. De belangrijkste daarvan is de organisatie van de lokale politie. Zo zou de reorganisatie en centralisering van de politie via het federaal Parlement moeten verlopen. Maar al is er veel mogelijk binnen het huidige (grond)wettelijke kader. Een bestaand voorbeeld van een *de facto* beperking van de autonomie van de negentien gemeenten is het aannemen van een uniform arbeidsreglement en financiële regeling voor de werknemers van de gemeenten.

De centrale instanties in Brussel hebben niet alleen de bevoegdheid om de autonomie van de gemeenten te kwalificeren en te beperken. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kan ook wetten uitvaardigen over de organisatie, samenstelling en werking van de gemeentelijke instanties. Als gevolg van de overdracht van de bevoegdheid inzake lokale besturen aan de gewesten, hebben deze laatste de mogelijkheid gekregen om het gemeentebegrip een eigen invulling te geven. De huidige negentien Brusselse gemeenten zouden dus hervormd kunnen worden in de richting van de Antwerpse districten. Uiteraard zijn er ook veel politieke hordes die genomen moeten worden. Gezien de oververtegenwoordiging van Nederlandstaligen in de centrale bestuursorganen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zou het versterken hiervan ten koste van de gemeenten worden gezien als een Vlaamse overwinning. Daarom maakt de vereiste reorganisatie van het gemeentebestuur in Brussel deel uit van het bredere debat over de toekomst van de Belgische federatie.

Bibliografie

Ch. Deschouwer en J. Buelens, "Het statuut van de Brusselse gemeenten: denkpijlers voor een mogelijke hervorming", in E. Witte, A. Alen, H. Dumont en R. Ergéc (eds.), *Het statuut van Brussel, Bruxelles et son statut*, Brussel, Larcier, 1999, 439-463.

W. Van Doornen en D. Sinardet, "Small is beautiful? Lessons from a decade of decentralisation in Antwerp", 2013.

H. Vuye, "Brussel: enkele modellen en hun (on)mogelijke gevolgen. Pleidooi voor een asymmetrische benadering", in Patricia Popelier, Dave Sinardet, Jan Velaers en Bea Cantillon (eds.), *België, quo vadis?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 175-205.

E. Witte, A. Alen, H. Dumont en R. Ergec (eds.), *Het statuut van Brussel, Bruxelles et son statut*, Brussel, Larcier, 1999.

‘Grootte is wél belangrijk’ – een reactie uit Berlijn

Maik Martin

Wouter Van Dooren en Dave Sinardet vragen zich af: ‘hoe kleiner hoe beter’ voor het bestuur van een stad? Daar wil ik graag tegen inbrengen dat grootte wél belangrijk is, zeker wanneer je meer in detail kijkt naar de Berlijnse bestuursstructuur.

We beginnen met een besluit

Je mag een willekeurige Berlijner vragen wat hij of zij vindt van het tweelagige bestuursstelsel van Berlijn. Slechts weinigen zullen kanttekeningen maken bij de algemene structuur van Berlijn als een stadsstaat bestaande uit districten (*Bezirke*) met een eigen bestuur. Sommigen willen misschien meer macht voor de districten, terwijl anderen de voorkeur zullen geven aan een (nog) sterker stadsbestuur ten opzichte van de districten. Weinig tot geen Berlijners zullen echter pleiten voor de afschaffing van de onderste laag van het Berlijnse bestuur. Die is er immers al sinds het huidige Berlijn ontstond en zal niet verdwijnen. Morrelen in de marge misschien wel: Maar veranderen naar een eenlagig systeem of een losse, informele lokale bestuurslaag, geen sprake van. Voor veel Berlijners vormen de districten een deel van hun identiteit. De meesten zouden zich afvragen hoe je in een grote en heterogene stad als Berlijn kunt besturen, als je niet die basis van een geformaliseerd meerlagig bestuursstelsel hebt.

In deze korte reactie zal ik dus proberen om enkele kenmerken van het Berlijnse systeem en de ontwikkeling naar voren te brengen. Hopelijk helpt dat om te begrijpen dat Antwerpen en Berlijn een verschillende ervaring hebben met een formeel tweelagig bestuursstelsel.

Berlijn en Antwerpen: een ander uitgangspunt

De enorme omvang, de geschiedenis en de grondwettelijke positie van Berlijn in het federale systeem van Duitsland dragen aanzienlijk bij tot het verschil in ervaring tussen Antwerpen en Berlijn met betrekking tot meerlagig bestuur. Kort gezegd: het uitgangspunt van Berlijn is op een aantal punten radicaal verschillend van dat van Antwerpen.

Ten eerste heeft Berlijn op dit moment 3,5 miljoen inwoners. In elk van de gefuseerde twaalf districten wonen ongeveer 300.000 mensen. Die vormen op zichzelf een middelgrote stad. Het ligt dus voor de hand om te stellen dat een agglomeratie met de grootte en de het aantal inwoners van Berlijn niet zonder een meerlagige bestuursstructuur kan – voor de aanpak van politieke kwesties op hoog niveau en van de alledaagse zorgen en problemen die komen kijken bij het goed besturen van een stad. De boodschap van Berlijn lijkt de volgende: in een stad van meer dan één miljoen inwoners zal een sterke onderste bestuurslaag een toegankelijk bestuur voor burgers creëren.

Het tweede verschil is voor mij als advocaat publiekrecht essentieel om Berlijns ervaring met een intern meerlagig bestuur te onderscheiden van Antwerpen: Berlijns grondwettelijke status als deelstaat (*Land*) van de federale republiek Duitsland en als gemeente¹. Deze grondwettelijke bijzonderheid deelt Berlijn in Duitsland alleen met het aanzienlijk kleinere Hamburg en over de grens met Wenen. Dit impliceert dat de wetgevende en uitvoerende macht in Berlijn zich moeten bezighouden met de politiek zeer geladen deelstaat en met de typische gemeenteonderwerpen. Het is makkelijk om een formele tweelagige bestuursstructuur te zien als een natuurlijke oplossing om deze twee verschillende soorten onderwerpen adequaat en binnen verschillende democratisch gelegitimeerde fora aan te pakken. Als we echter meer van nabij kijken naar het Berlijnse bestuursstelsel, dan wordt al gauw duidelijk dat de grens tussen de werkzaamheden (en de bevoegdheden en machten) in de stadslaag en de districtslaag niet precies gelijkloopt met de typische verdeling van deelstaat- en gemeenteonderwerpen. De eerste categorie van onderwerpen wordt meestal duidelijk toegewezen aan de stadslaag, maar de typische gemeenteonderwerpen worden over het algemeen verdeeld tussen de stad en de districten, op basis van het relatieve belang en de lokale context.

Een derde punt – en misschien de belangrijkste reden voor de grotendeels positieve ervaring van Berlijn met een geformaliseerd meerlagig bestuur – is de sterke traditie van de stad met een tweelagig bestuur sinds de vorming van Groot-Berlijn in 1920. Toen Groot-Berlijn werd gevormd door een wet van het Pruisische parlement, was het een samenraapsel van een aantal vurig trotse steden en een heleboel gemeenten van zeer verschillende omvang. Het behoud van de identiteit van elke stad of gemeente en van meer dan alleen wat restbevoegdheden was een essentieel onderdeel van het creëren van een beter bestuurd stedelijk gebied binnen Groot-Berlijn. Sinds 1920 (met uitzondering van de jaren van het Derde Rijk) is een tweelagig bestuursstelsel een traditioneel element van het stadsweefsel, versterkt door de grondwettelijke status van *Land* bij de stichting van de Bondsrepubliek in 1949. Het wekt dus weinig verwondering dat er sindsdien geen enkele ernstige poging is ondernomen om terug te keren naar het eenlagig systeem in (West-) Berlijn. Integendeel, de relatief recente hervormingen van de bevoegdheidsverdeling tussen de stad en de districten² en een fusie van de van oudsher bestaande drieëntwintig districten in twaalf districten³ hebben de politieke macht van de districten ten opzichte van de stad alleen maar vergroot. Discussies over een redelijke (her)verdeling van bevoegdheden tussen de stad en de districten zijn politiek onvermijdelijk in elk bestuursstelsel met meerdere lagen, maar het ziet er niet naar uit dat het basisprincipe van het meerlagig bestuursmodel in Berlijn in de nabije toekomst onder vuur zal komen te liggen.

Als ik een voorspelling moet doen over de potentiële ontwikkeling van Berlijns bestuursstelsel, dan maakt de meer formele introductie van een derde democratische participatielaag op een heel lokaal niveau het meeste kans. De bestaande relatief informele vormen van participatie en debat onder het formele (overkoepelende) districtsniveau (bv. op bewonersvergaderingen voor grote delen van een district of lokale wijken die door de districtsorganen worden opgeroepen) hebben in de jaren negentig hun weg gevonden naar de wetsteksten. Misschien worden ze in de loop van de tijd meer krachtige vehikels om de lokale bevolking te betrekken bij het bestuur van hun district.

¹ Artikel 1 van de Berlijnse grondwet uit 1995.

² Via de nieuwe grondwet van Berlijn uit 1995 en een hervorming van de algemene bevoegdheidswet van Berlijn uit 1998.

³ Via een amendement op de grondwet dat op 1 januari 2001 van kracht werd.

Een snelle blik op de bestuursorganen van Berlijn

Straks zal ik een functionele beschrijving geven van Berlijns tweelagig bestuursstelsel, gericht op de verdeling van machten en bevoegdheden tussen de niveaus. Eerst geef ik echter een kort overzicht van de belangrijkste bestuursorganen, die ook worden uiteengezet in het schema dat bij deze paper is gevoegd.

Op het niveau van de stad/*Land* vormt het Berlijnse Huis van Afgevaardigden (*Abgeordnetenhaus von Berlin*) het wetgevende bestuursorgaan, bestaande uit minstens honderddertig leden, die voor vijf jaar worden verkozen op basis van een evenredige vertegenwoordiging. Ze genieten de volle wetgevende bevoegdheid voor alle onderwerpen die niet zijn voorbehouden aan het federale parlement onder de *Grundgesetz*. Het Huis van Afgevaardigden kiest de *Regierender Bürgermeister*, de premier van het Berlijnse *Land*, die tot acht ministers (*Senatoren*) benoemt, die samen met hem de regering van de stad/het *Land* vormen (*Senat von Berlin*). Elke minister staat aan het hoofd van zijn of haar eigen departement (*Senatsverwaltung*).

Sinds 2001 zijn de drieëntwintig districten van Berlijn samengesmolten tot twaalf districten, die een zuiver administratieve laag vormen, zonder wetgevende functies in formele zin. Elk district wordt geleid door het districtsbestuur (*Bezirksamt*), bestaande uit de burgemeester (*Bezirksbürgermeister*) en vier districtsbestuursleden (*Bezirksstadträte*), die in functie worden verkozen door de districtsraad (*Bezirksverordnetenversammlung*). Die bestaat uit vijfenvijftig leden die voor vijf jaar worden verkozen op basis van de partijlijsten met een evenredige verdeling. De verkiezing vindt plaats op dezelfde dag als de verkiezing van het Berlijnse Huis van Afgevaardigden. Alle districtsburgemeesters komen regelmatig samen in de raad van districtsburgemeesters (*Rat der Bürgermeister*), die vooral adviserende bevoegdheden heeft ten opzichte van het stadsbestuur over onderwerpen die op het niveau van het stadsbestuur worden geregeld, maar impact hebben op de districten.

Verdeling van bevoegdheden en machten tussen de stad en de districten in Berlijn

Laat ons nu van dichterbij kijken naar de taakverdeling tussen de twee lagen van Berlijns bestuursstelsel. We beginnen met het basisprincipe, dat is versterkt door aanpassingen aan de Berlijnse grondwet en de algemene bevoegdheidswet uit de jaren negentig: een duidelijk afgebakende toewijzing van betekenisvolle en niet-afdwingbare verantwoordelijkheden voor de stad en de districten. Artikel 67 van de Berlijnse grondwet van 1995 en de bepalingen van de algemene bevoegdheidswet (*Allgemeines Zuständigkeitsgesetz*) die de grondwet verder uitwerken staan in principe niet toe dat bevoegdheden worden gedeeld tussen de stad en de districten in het bestuur van Berlijn, maar bepalen wel regels voor een duidelijke afbakening van bestuurlijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de stad en de districten.

Onder de grondwet van 1995 wordt een verzameling specifiek genoemde bevoegdheden voorbehouden aan het *Land*/de stad vanwege hun aard en hun specifieke belang voor een goed geordend openbaar leven. De meest voor de hand liggende bevoegdheid bestaat uit wat de grondwet de 'leiderschapsfuncties' noemt: de bevoegdheid voor wat in de andere Duitse *Länder* zou worden beschouwd als zaken van het *Land* in tegenstelling tot gemeentezaken. Het gaat dan voornamelijk om politiek beladen zaken, zoals contacten met de federale regering of de regering van andere

Länder. Naast deze 'leiderschapsfuncties' zijn politie, justitie en belastinginning bestuursgebieden van Berlijn die de grondwet voorbehoudt aan het stadsniveau.

Behalve deze bevoegdheidsgebieden die zijn voorbehouden aan de stad, is het cruciaal dat de grondwet van 1995 een standaardclausule bevat, die bepaalt dat bestuurlijke bevoegdheden die niet uitdrukkelijk zijn toegekend aan de stad door wetten van het Berlijnse Huis van Afgevaardigden bij de districten blijven. Om er een paar te noemen: zaken van redelijk groot belang zoals lokale stadsplanning, vergunningen en onderhoud van lokale wegen zijn op dit moment het terrein van de districten.

De wetgevende macht van de stad kan echter niet zomaar beslissen om bevoegdheden die onder de standaardclausule bij de districten liggen 'op te trekken' naar het stadsniveau – verre van. Sinds de grondwetsherziening van 1998 bevat de grondwet een voorwaarde waaraan voldaan moet worden voordat een bevoegdheid kan worden opgetrokken tot stadsniveau: een macht of bevoegdheid kan volgens de wet alleen worden toegewezen aan de stad, als de taak in kwestie noodzakelijk 'in onmiddellijke regeringsverantwoordelijkheid' moet worden behandeld. Met verwijzing naar deze test zijn talloze bevoegdheden 'opgetrokken', zoals verkeerscontrole, onderhoud van hoofdwegen en planning van de gebouwen van de federale regering en het parlement.

De wetgevende macht van de stad heeft een bepaalde beoordelingsmarge bij het bepalen of de daadwerkelijk is voldaan aan de criteria voor het 'optrekken' van een bevoegdheid, maar het grondwettelijk hof van Berlijn staat in voor de goede opvolging van de grondwettelijke regel voor de toewijzing van machten en bevoegdheden. In gebieden waar de districten geen formele bevoegdheden hebben, genieten de districten niettemin een onbeperkte adviserende bevoegdheid, waarmee ze het stadsbestuur en andere openbare lichamen kunnen aanspreken in zaken van lokaal belang.

Wanneer bevoegdheden en machten op het niveau van de districten worden uitgeoefend, heeft het stadsbestuur alleen een toezichthoudende rol, die bedoeld is om ervoor te zorgen dat de districten binnen de grenzen van de wet handelen. Als essentiële belangen van de stad in haar geheel ernstig geschaad dreigen te worden door het handelen of het in gebreke blijven van een district, dan kan het stadsbestuur ingrijpen zelfs als een district binnen de wet handelt. Dit toezichthoudend ingrijpen door de stad bij de wettelijke uitoefening van bevoegdheden door het district komt in de praktijk echter zelden voor, aangezien het stadsbestuur zijn toezichthoudende macht over het algemeen uitoefent met de nodige terughoudendheid en respect voor het primaire actieterrain van de districten.

Het is interessant dat de grondwettelijke regels voor de toewijzing en afbakening van bestuurlijke bevoegdheden alleen van toepassing zijn op het *Land* van Berlijn *als rechtslichaam* en niet op rechtslichamen die zijn gevormd door het *Land* van Berlijn, maar ervan onderscheiden zijn. Er is dus geen wettelijke belemmering die het stadsbestuur en de wetgevende macht ervan weerhoudt om agentschappen op te zetten als publiekrechtelijke rechtslichamen en specifieke taken en machten toe te bedelen die anders zouden zijn voorbehouden aan de districten. Op basis hiervan is een handvol agentschappen opgericht die taken krijgen toebedeeld die een stadsbrede coördinatie vereisen en waar de schaalgrootte van belang is. Deze agentschappen zijn in theorie onafhankelijk, maar worden gecontroleerd door het stadsbestuur en houden zich bezig met openbaar vervoer, afvalophaling, watertoevoer en de gemeentelijke zwembaden. Dankzij dit mechanisme is men erin geslaagd om

belangrijke delen van de stedelijke dienstverlening buiten de strijd om machten en bevoegdheden tussen de stad en de districten te houden.

De taakverdeling tussen de twee lagen wordt weerspiegeld in de institutionele opbouw van districtorganen

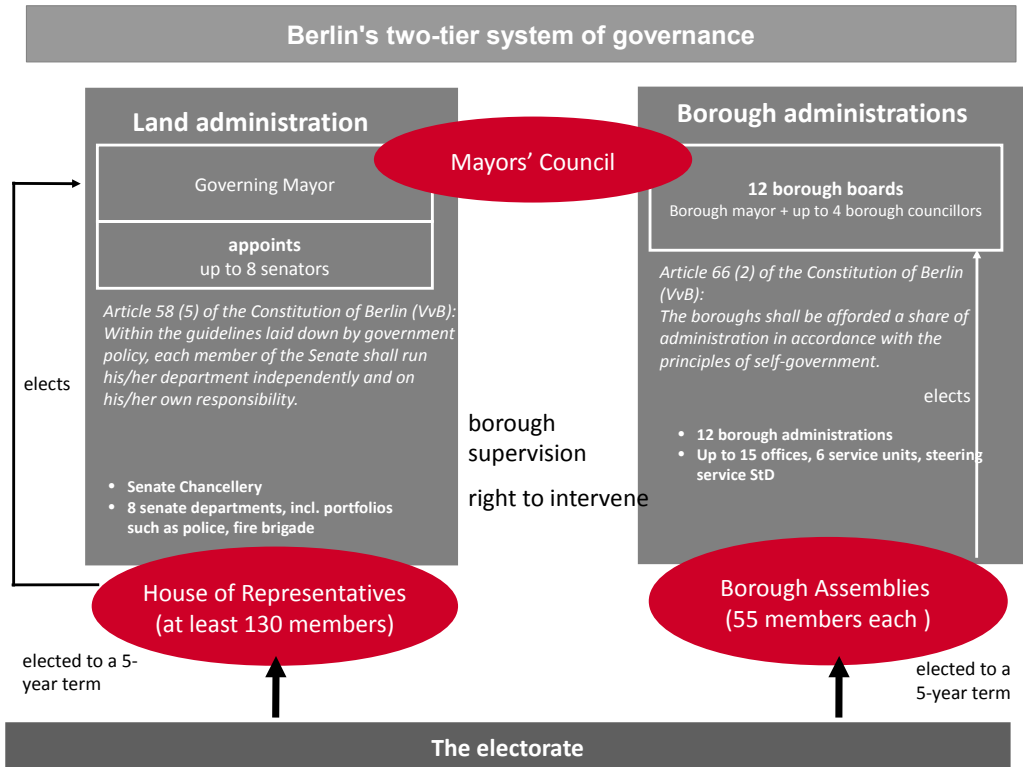
Er zijn enkele onderscheidende kenmerken in de samenstelling en algemene opbouw van de Berlijnse districtorganen waarvan kan worden gezegd dat ze de bovengenoemde verdeling van machten en bevoegdheden tussen de stad en de districten bekrachtigen of weerspiegelen. De belangrijkste bevoegdheden van de districten kunnen worden gekenmerkt als typisch stedelijk van aard, in de zin dat ze vooral gaan over lokale, minder partijpolitieke onderwerpen. Deze kenmerken hebben hetzelfde doel: de partijpolitiek in de bestuurslaag van de districten beperken en op deze manier de politieke competitie van de districten met de stad reduceren.

Het eerste en belangrijkste kenmerk van de districtorganen dat dit principe bevordert, is het grondwettelijk onderbouwde beginsel van de evenredige vertegenwoordiging in de vijfkoppige districtbesturen van de politieke partijen in de districtsraden. Binnen het huidige grondwettelijke bestel kan alleen het hoofd van het districtsbestuur, de districtsburgemeester, worden verkozen door de districtsraad op basis van een overeenkomst tussen twee of meer partijen die niet de grootste fractie vormen in de districtsraad, waardoor de raad de mogelijkheid heeft om de burgemeesterskandidaat van de grootste partij in de districtsraad terzijde te schuiven. De andere vier districtsbestuursleden worden echter verkozen op basis van quota die worden toegekend aan de partijen in de districtsraad op basis van de methode-*D'Hondt*. Districtbesturen kunnen dus bestaan uit meer dan één bestuurslid van dezelfde partij (afhankelijk van de resultaten van die partij in de districtsraadsverkiezingen) of geen enkel lid van een kleinere partij, maar de evenredige vertegenwoordiging van raadspartijen in het districtsbestuur zorgt ervoor dat er geen echte 'oppositie' is in de klassieke betekenis van de term tussen de partijen in de districtsraad. Coalities en oppositie worden meestal gevormd met betrekking tot individuele onderwerpen waarvoor de stemming van de raad wordt gevraagd. Dit systeem heeft ertoe bijgedragen dat er binnen het dagelijks bestuur van Berlijn minder partijpolitieke confrontatie is dan het geval zou zijn geweest als de districtbesturen uitsluitend zouden bestaan uit vertegenwoordigers van de grootste partij in de districtsraad of een coalitie van enkele districtsraadspartijen. Als gevolg van dit kenmerk verschilt de samenstelling van de districtbesturen sterk van het stadsbestuur (*Senat*), dat bestaat uit een burgemeester die per absolute meerderheid wordt verkozen door het Berlijnse Huis van Afgevaardigden en de leden van zijn of haar partij (en van een coalitiepartner wanneer de partij van de burgemeester geen absolute meerderheid heeft in het Huis) die worden benoemd door de burgemeester.

Er worden echter vragen gesteld bij de bijdrage van deze methode tot een districtspolitiek die minder partijgebonden of confrontatiegericht is. Pas eind jaren 2000 werden de plannen opgeborgen om het evenredigheidsmodel voor de samenstelling van de districtbesturen te vervangen door wat men het model van de 'politieke districtsraad' noemde. Binnen dit model zou de vorming van districtbesturen vergelijkbaar zijn geweest met de vorming van het stadsbestuur, met de districtsburgemeester en alle vier districtsbestuursleden gekozen met een eenvoudige absolute meerderheidsstem in de districtsraad en niet door de grootste partij in de districtsraad die een absolute meerderheid heeft of

door een coalitie van partijen. De plannen om dit model van ‘politiek districtsbestuur’ in te voeren werden fel bediscussieerd en uiteindelijk uitgesteld uit angst voor de gevolgen in de districtsraden. Een tweede belangrijke grondwettelijke regel voor het behoud van een (gezond?) niveau van de(partij)politisering van de districtsadministratie heeft betrekking op de verkiezingen van de twaalf districtsraden van Berlijn, die moeten plaatsvinden op dezelfde tijd en plaats als de verkiezingen voor het Huis van Afgevaardigden van Berlijn. Daarom zijn er geen aparte plaatselijke verkiezingen in Berlijn. Dit heeft als gunstig effect dat de opkomst voor de verkiezing van de districtsraad redelijk hoog blijft. De voornaamste reden om gelijktijdige verkiezingen te houden lijkt echter – cru gezegd – om de aandacht af te leiden voor de districtsverkiezingen en dus districtthema’s uit de schijnwerpers te houden bij verkiezingscampagnes. Er wordt zeker ook campagne gevoerd voor de verkiezing van de districten, maar de centrale aandacht gaat naar de partijcampagnes voor het Huis van Afgevaardigden, die dan ook het politieke discours in de aanloop naar de verkiezingsdag domineren. Het is niet verwonderlijk dat districtspolitici een aanzienlijk lager politiek profiel hebben dan hun collega’s op stadsniveau. Dit lagere profiel van de districtsraadsverkiezingen komt overeen met de beperktere bevoegdheden van de districtsraden ten opzichte van de districtsbesturen: de raden worden beschouwd als niet-parlementaire lichamen die, naast de districtsbesturen, eerder deel uitmaken van de uitvoerende macht dan van de wetgevende macht en dus eerder beperkte bevoegdheden hebben.

Momenteel bestaan er geen plannen om af te stappen van deze beproefde en vertrouwde manier om de rol van het district als laag van de *administratie* in plaats van het *bestuur* te benadrukken, als een niveau waar meer alledaagse zaken vaak het beste behandeld worden op basis van hun inhoud en binnen een politieke consensus. Hierdoor komen districtspolitici verder af te staan van de manier waarop de zaken worden beslist op stadsniveau, waar maar al te vaak partijpolitiek in haar zuiverste vorm een belemmering vormt voor het zoeken naar inhoudelijke oplossingen voor de problemen waarmee Berlijn geconfronteerd wordt als stad en als deelstaat.



Decentralisatie in Wenen

Harald Bürger⁴

Oostenrijk is een federale staat die bestaat uit negen regio's (*Länder*). Wenen is een van die regio's en de hoofdstad van Oostenrijk. Oostenrijk heeft een strikt symmetrisch federalisme: alle regio's hebben dezelfde rechten en plichten. De enige reden dat Wenen een apart hoofdstuk in de federale grondwet krijgt, is zijn speciale situatie: het is in de eerste plaats een gemeente, die daarnaast de rol van regio vervult. Als gemeente is Wenen een van de vijftien steden in Oostenrijk met een eigen charter, wat betekent dat de stad ook de rol van een administratief district (*Bezirk*) vervult. Deze administratieve districten zijn de grondwettelijk gegarandeerde eenheden voor de algemene administratie in eerste aanleg. Hun bevoegdheden bestrijken regionale en federale taken. Regio's in Oostenrijk zijn verdeeld in een aantal districten, maar het hele grondgebied van Wenen is slechts één administratief district. Dat betekent dat de instellingen in Wenen een dubbele rol vervullen: de burgemeester van de stad is ook de regionale gouverneur, de gemeenteraad is ook het regionale parlement, het gemeentebestuur is ook de regionale regering, enzovoort. Voor de administratie is de situatie hetzelfde: de stadsadministratie fungeert eveneens als de regionale administratie.⁵

Samenvattend wordt de situatie in Wenen gekenmerkt door het feit dat Wenen binnen zijn eigen structuur meerdere rollen vervult: het is een regio, een gemeente met de speciale vorm van een charterstad en een administratief district in één. Een van de karakteristieke kenmerken is de sterke rol van de burgemeester.

De interne structuur van Wenen in districten

Wenen is intern verdeeld in drieëntwintig districten (*Gemeindebezirke*). Deze mogen niet worden verward met administratieve districten (*Bezirke*) in de andere Oostenrijkse regio's. In artikel 3 van de grondwet van de stad Wenen⁶ worden districten met hun nummer en officiële naam genoemd.

De meeste districten hebben hun wortels in verschillende gemeenten. Historisch gezien bestond Wenen alleen uit het eerste district. Tijdens de integratiegolven van de omringende gemeenten (*Eingemeindungen*) in de negentiende en twintigste eeuw kreeg Wenen de geografische vorm die het

⁴ De auteur is jurist (bestuursrecht) en werkt in het verbindingskantoor van de stad Wenen voor de EU in Brussel. Voordien bekleedde hij verschillende functies in de gemeentelijke administratie, waaronder ook functies in twee gemeentelijke districtskantoren. De visie en opinie in dit artikel behoren toe aan de auteur en zijn niet noodzakelijk een weergave van het officiële beleid en de officiële positie van de stad Wenen.

⁵ Art 108 – 112 Federale Grondwet – B-VG. De sectie heeft als titel 'De federale hoofdstad Wenen'. Art 5 leg. cit. omschrijft Wenen als federale hoofdstad en zetel van de hoogste federale overheden. Een Engelse vertaling van het B-VG kan men in verschillende formaten vinden via volgende link: http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Erw&Dokumentnummer=ERV_1930_1. Voor een overzicht van de speciale situatie van de Wenen kan men terecht in de bekende boeken over het Oostenrijkse staatsrecht, bv. Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht, 10e editie 2007.

⁶ Grondwet van de federale hoofdstad Wenen – Wiener Stadtverfassung. Een Duitse versie is beschikbaar op: <http://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/rechtsvorschriften/html/voo10000.htm>. Hierna geciteerd als grondwet, met het betreffende artikel. De webpagina's van alle districten staan op: <http://www.wien.gv.at/bezirke/>.

vandaag heeft. De voormalige onafhankelijke gemeenten werden onderdeel van Wenen. Ze bleven bestaan als entiteit, maar verschoven van de gemeente naar de districten.⁷

Districten variëren sterk in omvang en bevolkingsaantal. De oppervlakte van de districten loopt van circa 1 tot 100 vierkante kilometer en de bevolkingsgrootte gaat van 17.000 tot 180.000 inwoners.⁸

De districten hebben een districtsraad, een districtsvoorzitter en districtsraadscommissies.⁹

De verkiezing van de leden van de districtsraden vindt in alle drieëntwintig districten altijd gelijktijdig plaats met de gemeenteraadsverkiezing.¹⁰ Het is een gelijk, rechtstreeks, algemeen en geheim kiessysteem met evenredige vertegenwoordiging.¹¹ Onderdanen van andere EU-lidstaten hebben het recht om te kiezen en verkozen te worden (actief en passief stemrecht).¹² Het aantal leden is evenredig met het aantal inwoners. Elke districtsraad heeft minstens veertig en hoogstens zestig leden.¹³ Districtsraadsleden mogen niet tegelijkertijd lid zijn van de gemeenteraad.¹⁴ De verkiezingsperiode is vijf jaar.¹⁵ De districtsraad kiest een voorzitter en twee vervangers.¹⁶

De districtsvoorzitter en de twee vervangers worden verkozen door de districtsraad.¹⁷ Het districtsvoorzitterschap is een voltijdse baan, die niet toestaat om een betaalde functie te vervullen tijdens de ambtstermijn.¹⁸ De grootste politieke partij heeft het recht om haar kandidaat te benoemen. Voor de verkiezing van die kandidaat is de steun van zijn of haar politieke fractie voldoende (*Fraktionswahl*). De twee vervangers zijn afkomstig van de grootste partij en de partij met het tweede grootste aantal stemmen tijdens de verkiezingen. De voorzitters hoeven geen lid van de districtsraad te zijn, maar als ze dat zijn, dan kunnen ze ook worden verkozen als hoofd van de districtsraad en deze functie combineren met het voorzitterschap van het district.

De drie districtsraadscommissies behandelen financiële zaken, bouwreglementen en milieuzaken. Ze hebben tien tot vijftien leden en alle partijen van de districtsraad zijn evenredig vertegenwoordigd.¹⁹

⁷ Voor een overzicht zie Peter Csandes, *Geschichte Wiens*, 1e editie 1990. *Eingemeindungen* vonden plaats in 1850, 1892, 1904/05. Tijdens de Duitse bezetting van 1938 tot 1945 werd *Großwien* gevormd, 97 omliggende gemeenten werden geïntegreerd. 80 ervan werden opnieuw in 1954 onafhankelijk en deel van lager Oostenrijk.

⁸ Voor een uitgebreid overzicht van statistische gegevens over de districten lees: <http://www.wien.gv.at/statistik/bezirksdaten.html> (Duits).

⁹ Grondwet § 8(1)(8) – (10).

¹⁰ Gemeentelijke Verkiezingswet voor Wenen – Wiener Gemeindevahlordnung 1996 § 1, Weens Staatsblad 1996 nummer 16, de laatste keer gewijzigd in het Staatsblad 2010 nummer 31, <http://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/rechtsvorschriften/html/v1000000.htm> (Duits). De enige uitzondering is een verkiezing in het district na een ontbinding van de districtsraad door de gemeenteraad – Grondwet art 66(1). De districtsraad wordt daarna verkozen voor de resterende periode van de gemeenteraad.

¹¹ Grondwet § 61a(1).

¹² Ook al is Wenen voornamelijk een gemeente, toch hoeven EU-burgers niet te stemmen voor de gemeenteraad, omdat deze tegelijk ook regionale verkiezingen zijn. Art 20(2)(b) TFEU en richtlijn 94/80/EC worden niet geschonden omdat de bijlage van deze richtlijn 'Bezirke in der Stadt Wien' omschrijft als 'lokale bestuurseenheden' in de betekenis van het artikel 2(1)(a) van de richtlijn.

¹³ Grondwet § 61(1).

¹⁴ Grondwet § 61a(1).

¹⁵ Grondwet § 61a(1).

¹⁶ Grondwet § 61b(3a). De voorzitter en een vervanger komen van de grootste partij, de andere vervanger van de tweede grootste partij.

¹⁷ Grondwet § 61b(1) en (2).

¹⁸ Grondwet § 61b(4). Voor haar/zijn loon, de lonen van de gedeputeerden en het mogelijke pensioenplan: zie de Weense bezoldigingswet voor verkozen functionarissen – Wiener Bezügegesetz 1995 §§ 26 – 34 (online beschikbaar: <http://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/rechtsvorschriften/html/v1100000.htm> - Duits) en de Weense bezoldigingswet voor instanties van de regio en de gemeente Wenen – Wiener Bezügegesetz 1997 online beschikbaar: <http://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/rechtsvorschriften/html/v1200000.htm> - Duits). Idem voor de lonen van de districtsraadsleden.

¹⁹ Grondwet §§ 66a en 66b. Voor andere zaken die niet vallen onder de bevoegdheden van een van de drie commissies, kunnen andere commissies opgericht worden door de districtsraad (Grondwet § 66f). Voorbeelden zijn commissies met betrekking tot het verkeer, sociale zaken, enz.

Districten hebben geen eigen administratie of departementen. Elk district heeft een eigen klein secretariaat dat het werk van de verschillende organen ondersteunt, bijvoorbeeld met het schrijven van protocollen of het versturen van uitnodigingen voor vergaderingen. Het aantal stafleden in dienst is minimaal, van vier tot acht medewerkers.

Districten hebben geen eigen rechtspersoon, maar het continue decentralisatieproces²⁰ sinds 1973 heeft geleid tot een toenemend belang van de districten. Sinds het begin was het belangrijkste politieke idee om het politieke leven dichterbij de burgers te brengen, vanuit het idee dat er verkozen representatieve organen op districtsniveau zijn. Dat werd aangevuld door de districten in een toenemend aantal beslissingen van de administratie te laten implementeren. Wettelijk gezien bepalen veranderingen in de grondwet van Wenen het nieuwe kader.²¹ Bijkomend kunnen verordeningen van de burgemeester de informatie- en consultatierechten uitbreiden.²²

Bevoegdheden van de districten

In het algemeen hebben districten eigen verantwoordelijkheden en ook de budgettaire middelen om die te vervullen. Hun bevoegdheden kunnen worden verdeeld in:

- a) eigen bevoegdheden
- b) participatie
- c) consultatie
- d) informatie

Globaal kunnen zo'n honderdveertig taken worden geïdentificeerd, die een wettelijke basis hebben in de grondwet van Wenen en drie verordeningen van de burgemeester.²³

De bevoegdheden zijn verdeeld tussen de verschillende districtsorganen. De districtsraad en de districtsvoorzitter zijn verantwoordelijk voor de meeste bevoegdheden en de commissies behandelen – zoals duidelijk blijkt uit hun respectieve namen – de begroting, de bouwreglementen en de milieuzaken.

De eigen bevoegdheden zijn gedefinieerd in artikel 103 van de grondwet van Wenen. De districten hebben ook de budgettaire middelen om deze taken te vervullen. De lijst bevat onder andere het onderhoud van de openbare scholen, kinderopvang, planning, aanleg en onderhoud van de wegen en de openbare verlichting, evenals kanalen en parken, maatregelen om de verkeersveiligheid te verbeteren, culturele zaken die tot het district behoren, enzovoort.

Participatie zoals gedefinieerd in artikel 103k van de grondwet van Wenen is een sterkere vorm van consultatie. Het districtsorgaan in kwestie heeft het wettelijke recht om binnen drie weken een

²⁰ Voor een historisch overzicht zie <http://www.wien.gv.at/bezirke/dezentralisierung/geschichte.html> (Duits).

²¹ Zie de amendementen van de Weense grondwet, Weens Staatsblad 1978 Staatsbladnr. 10, 1987 Staatsbladnr. 24, 1997 Staatsbladnr. 36

²² Drie verordeningen van de burgemeester van Wenen rechtstreeks gebaseerd op de grondwet, twee op § 104a(1) over de raadpleging van de districtsraad of de districtsvoorzitter en een op § 104a(2) over de informatie van de districtsvoorzitter. De verordeningen zijn gepubliceerd in het publicatieblad van Wenen (1998 nummer 12 in een geamendeerde versie met publicaties in het publicatieblad 2001 nummer 1 en 2002 nummer 30). Online: <http://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/rechtsvorschriften/html/voo11800.htm>, <http://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/rechtsvorschriften/html/voo12000.htm>, <http://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/rechtsvorschriften/html/voo12200.htm>.

²³ Voor een volledig overzicht zie <http://www.wien.gv.at/bezirke/dezentralisierung/zustaendigkeiten.html#mitw> (Duits) met links naar de lijsten van bevoegdheden.

standpunt uit te brengen. Het orgaan dat de uiteindelijke beslissing neemt hoeft geen rekening te houden met het standpunt, maar moet dit met redenen omkleden.²⁴

Consultatie is zwakker: de districtsorganen hebben opnieuw het recht om een standpunt uit te brengen, maar het besluitvormende orgaan hoeft geen redenen te geven wanneer het dit standpunt niet volgt.²⁵

Zowel participatie als consultatie worden aangevuld met de verplichting van het besluitvormende orgaan om de districtsorganen te informeren.

De districtsvoorzitter ten slotte wordt geïnformeerd over relevante kwesties en moet zelf tijdens de eerstvolgende vergadering de districtsraad informeren over deze taken.²⁶

In het geval van uiteenlopende standpunten tussen het besluitvormende orgaan en districtsorganen – ongeacht de bevoegdheid – voorziet § 31 van de procedureregels voor het gemeenteraadsbureau²⁷ in een overdracht aan het verantwoordelijke uitvoerende gemeenteraadslid of de directeur. Als zij geen overeenkomst kunnen vinden met de districtsorganen, dan beslist uiteindelijk de burgemeester.

Budget van de districten

De budgettaire middelen komen uit de gemeentebegroting. Districten hebben geen eigen inkomsten. Hun financiële middelen maken wettelijk deel uit van de gemeentebegroting²⁸ en het district heeft slechts het recht om te beslissen over het gebruik. Het district beheert enkel de middelen uit de gemeentebegroting binnen een bepaald kader²⁹.

De districtsbegroting bestaat niet uit een vast bedrag of percentage van de totale gemeentebegroting. Er wordt een fictief deel van de belastingen aan hen toegewezen.³⁰ Er is een aanpak in twee stappen.

In een eerste stap worden de totale budgettaire middelen voor alle districten samen berekend. Die zijn afhankelijk van twee verschillende belastingen. De gemeentebelasting (*Kommunalsteuer*) is een federaal geregeld belasting die wordt geheven op de som van de lonen van een onderneming en betaald door de ondernemer aan de gemeente. De werkgeversbelasting is een regionale Weense belasting. Het bedrag wordt aangevuld met 4 miljoen euro per jaar en met 8,5 miljoen euro per jaar voor investeringen of voor terugbetalingen van zogenaamde verwachte uitgaven. Aanvullende bedragen worden voorzien voor de planning en het onderhoud van de belangrijkste wegen en het onderhoud van kanalen. Die worden voorgedragen door het verantwoordelijke uitvoerende gemeenteraadslid en de uiteindelijke beslissing wordt genomen door de gemeenteraad.

²⁴ Zaken die vallen onder participatie zijn te vinden in grondwet § 103g voor de districtsraad (bv. stadsplanning), art 103h voor de districtsvoorzitter (bv. voor de implementatie van de wet op de handel en de industrie) en art 103j voor de districtsraadscommissie voor milieu.

²⁵ Grondwet § 104a(1). Voor de twee verordeningen zie voetnoot 19.

²⁶ Grondwet § 104a(2). Voor de verordening zie voetnoot 19.

²⁷ <http://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/rechtvorschriften/html/voo12400.htm> (Duits). De procedureregels werden bekrachtigd door de burgemeester na goedkeuring van de gemeenteraad – Grondwet Art 91(4).

²⁸ Grondwet § 86(3) en (4). De gemeentebegroting omvat ook alle noodzakelijke financiële middelen voor de regionale administratie, er is geen afzonderlijke regionale begroting – Grondwet § 132(4). De totale uitgave van Wenen wordt begroot op ongeveer 12 miljard euro per jaar.

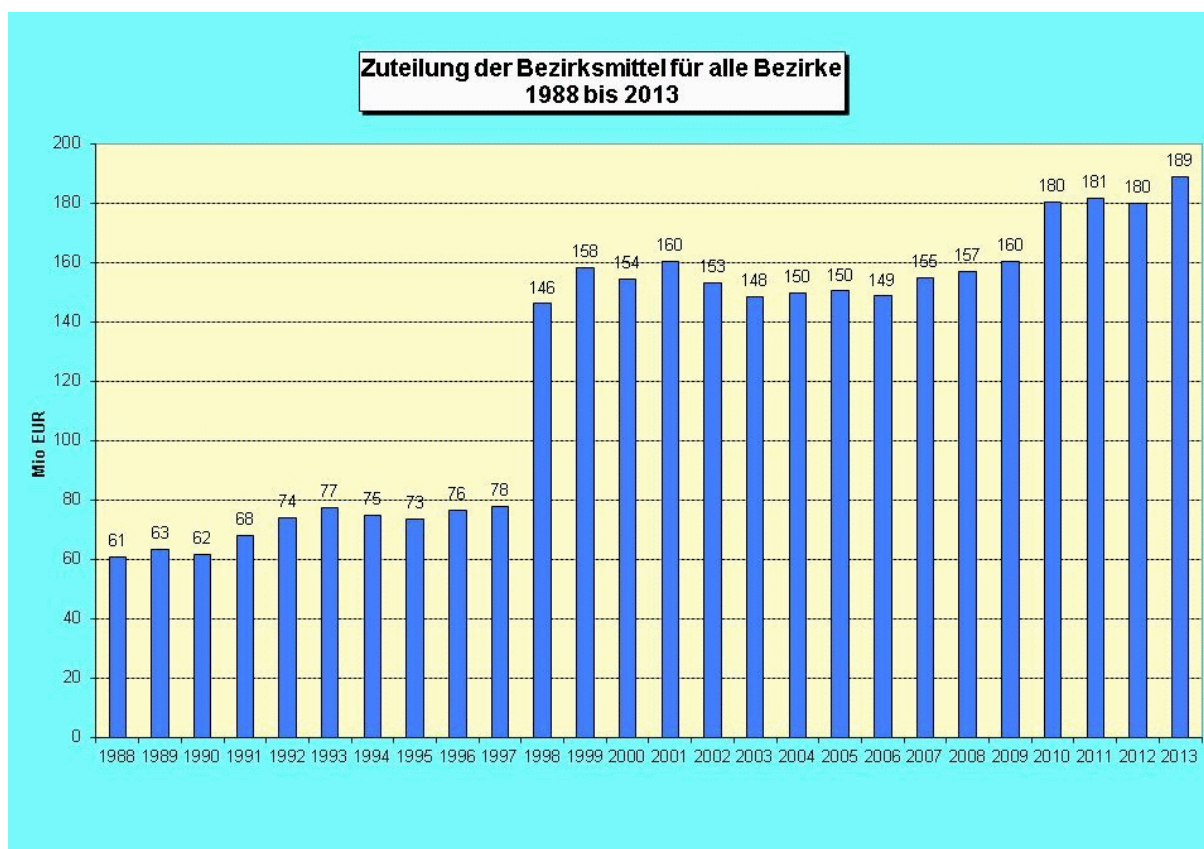
²⁹ Voor de gedetailleerde regels zie Grondwet § 103 voor het beheer van de financiële middelen, § 103a en § 103b voor het ontwerp van de districtsbegroting en participatie van het publiek, § 103c met algemene voorschriften, bijvoorbeeld voor verwachte uitgaven, § 103d voor de voorlopige begroting, § 103e voor de noodzakelijke samenwerking van districten, en § 103f over de goedkeuring van de rekeningen.

³⁰ Verordening betreffende de financiële middelen van de districten – Bezirksmittelverordnung publicatieblad 1997 nummer 45, laatste keer geamendeerd in publicatieblad 2012 nummer 16, online beschikbaar: <http://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/rechtvorschriften/html/voo12250.htm> (Duits).

In een tweede stap wordt het budget verdeeld over de drieëntwintig districten. Volgens een gedetailleerde procedure wordt eerst een algemene verdeelsleutel toegepast, waarbij bijvoorbeeld rekening wordt gehouden met de bevolking, het aantal schoolgaande kinderen in het district, de bevolkingsdichtheid, openbaar vervoer, enzovoort. De tweede verdeelsleutel is verbonden aan de specifieke taken van een district, omdat het aantal openbare toiletten, muziekacademies of kinderdagverblijven per district kan verschillen.

Alle drieëntwintig districten hebben voor het jaar 2013 samen 189 miljoen euro financiële middelen. Als gevolg van de berekeningsmethode kunnen de inkomsten variëren met de economische omstandigheden, aangezien ze betrekking hebben op twee soorten belastingen. De eerste budgettaire verantwoordelijkheden werden begin 1988 aan de districten overgedragen. In 1998 volgde een tweede overdracht, die de financiële verantwoordelijkheden van de districten bijna verdubbelde.

Grafiek 1: Financiële middelen voor alle districten, in miljoen euro per jaar.



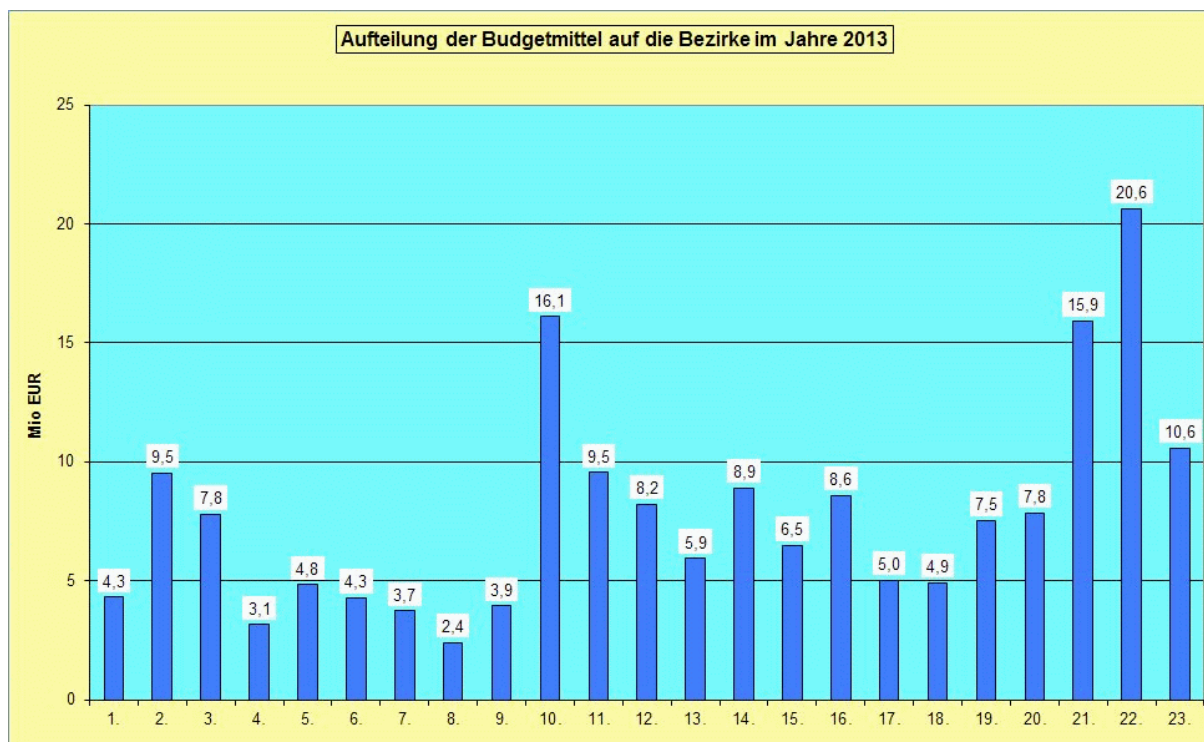
Bron: Stad Wenen (<http://www.wien.gv.at/bezirke/dezentralisierung/images/bezirksmittel-gross.gif>)

Een gedetailleerd overzicht is te vinden in de jaarbegroting van Wenen. Sinds 2006 heeft die een bijlage waarin de decentraliserings- en begrotingsmiddelen voor de districten zijn opgenomen. De begrotingen vanaf 1999 kunnen online geraadpleegd worden.³¹

³¹ <http://www.wien.gv.at/finanzen/budget/> (Duits). De hierboven vermelde bijlage voor 2013: <http://www.wien.gv.at/finanzen/budget/va13/pdf/34.pdf> (Duits).

De verdeling van de financiële middelen voor 2013 over de districten wordt weergegeven in volgende grafiek:

Grafiek 2: Verdeling van de financiële middelen over de 23 districten voor het kalenderjaar 2013.



Bron: Stad Wien (<http://www.wien.gv.at/bezirke/dezentralisierung/images/budgetmittel-gross.gif>)

Onderlinge verbinding tussen gemeentelijke administratie en districten

Aangezien de districten geen eigen administratie hebben, is de onderlinge verbinding met de gemeentelijke administratie – voornamelijk de departementen en de gemeentelijke districtskantoren³² – van groot belang. Er is een kleine afdeling binnen het hoofdkantoor verantwoordelijk voor de algemene coördinatie. Deze afdeling heeft een speciale opdracht en maakt momenteel deel uit van het uitvoerend bureau van de burgemeester, onder de verantwoordelijkheid van de decentralisatiedirecteur. Andere taken hebben betrekking op de informatie en het advies aan de districtsvoorzitter, de voorbereiding en aanpassing van organisatorische verordeningen en kwesties, evenals het oplossen van decentralisatieproblemen voor de districten en de gemeentelijke departementen.

³² De negentien gemeentelijke districtskantoren maken deel uit van de gemeentelijke administratie en zijn niet gerelateerd aan de districten. Ze fungeren voornamelijk als eerste wettelijke instantie voor de hen toegewezen taken, zoals de implementatie van de verordening voor handel en industrie, administratieve strafprocedures, enz. Er zijn vier gemeentelijke districtskantoren die elk verantwoordelijk zijn voor twee districten: voor het eerste en het achtste, het vierde en het vijfde, het zesde en het zevende, en het dertiende en het veertiende district. De andere taken worden uitgevoerd door de gemeentelijke departementen, georganiseerd door acht administratieve groepen onder de politieke leiding van het uitvoerend gemeenteraadslid en het hoofdkantoor. Een organigram van de organisatie is te downloaden in 14 talen: <http://www.wien.gv.at/english/politics/translation/charts.htm>.

Er is een coördinator voor elk district. Dit is een ambtenaar die in een van de gemeentelijke departementen werkt. Hij (of zij) is de eerste en rechtstreekse contactpersoon voor de districtsvoorzitter en verantwoordelijk voor de informatiestroom. Hij vervult de taak naast zijn normale functie. Zijn voornaamste taak is een coördinerende rol wanneer er meer dan één departement betrokken is.

In elk departement dat decentralisatiekwesaties behandelt, is een specialist – opnieuw een ambtenaar – de verantwoordelijke contactpersoon voor een district. Dus bijvoorbeeld in het departement dat onder meer verantwoordelijk is voor het onderhoud van de wegen is één beheerder verantwoordelijk voor één van de districten. De specialist is verantwoordelijk voor de informatiestroom en moet de samenwerking tussen ‘zijn’ district en het departement bevorderen.

In werkelijkheid vinden op regelmatige basis overlegvergaderingen plaats met de specialisten van de verschillende departementen, de coördinator, meestal een afgevaardigde van de decentralisatiedirecteur, en het district vertegenwoordigd door de districtsvoorzitter of een plaatsvervangende afgevaardigde.

De burger en het district

Naast het stemrecht voor het district kan elke inwoner de districtsvoorzitter en de leden van de districtsraad contacteren met zijn verzoeken, voorstellen of klachten. Alle petitieën worden behandeld door het district of door het verantwoordelijke departement van de gemeente. De indiener wordt geïnformeerd over de voortgang en het resultaat.³³

Bewonersvergaderingen zijn de belangrijkste mogelijkheid voor informatie en discussie over zaken die van belang zijn voor het district. De districtsraad, een minderheid van minstens een vijfde van zijn leden of vijf procent van de inwoners van een district kan zo’n vergadering bijeenroepen. De vergadering kan ook betrekking hebben op slechts een deel van het district.³⁴

Districten stellen ook vaak zelf vragen aan burgers over zaken van algemeen belang. Twee recente voorbeelden zijn te vinden in de districten van Währing en Hietzing, waar burgers hun mening over de introductie van betaald parkeren voor inwoners konden geven.³⁵ Deze peilingen zijn wettelijk niet bindend.

Samenvatting

Het artikel richtte zich op de decentralisatie in Wenen op basis van de grondwet. Die steunt op twee pijlers: politiek gelegitimeerde districten met exclusieve bevoegdheden en budgettaire middelen en een sterke gemeentelijke administratie, waar de departementen ook verantwoordelijk zijn voor de werkzaamheden in de districten. Het is van belang te melden dat de Weense administratie al geruime tijd gedecentraliseerd is. De gemeentelijke districtskantoren vormen het gedecentraliseerde deel van de administratie en de departementen en de andere centrale kantoren vormen het gecentraliseerde deel.³⁶

³³ Grondwet § 104b.

³⁴ Grondwet § 104c.

³⁵ <http://www.wien.gv.at/bezirke/waehring/aktuelles/parkraumbewirtschaftung.html> en <http://www.wien.gv.at/bezirke/hietzing/verkehr/parkraumbefragung.html> (Duits).

³⁶ Zie richtlijnen voor de verdeling van de taken voor het gemeenteraadskantoor–Geschätseinteilung für den Magistrat der Stadt Wien (GEM): <http://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/rechtsvorschriften/html/voo12600.htm> (Duits), publicatieblad van Wenen 2010 nummer 52A, zoals de laatste keer geamendeerd door 2013 nummer 1, in het bijzonder de

Voor een volledig beeld van de verschillende decentralisatievormen in een breder perspectief – in de zin van de participatie van actoren onder het gemeentelijk niveau – moet men ook rekening houden met andere vormen van participatie. Voorbeelden daarvan zijn participatieve planning, variërend van regionale plannen voor de hele stad tot milieueffectenrapporten, de Local Agenda 21, die in Wenen op district- en projectniveau gericht is, het Weense model van de *Gebietsbetreuung Stadterneuerung*, een dienst op districtsniveau voor vragen met betrekking tot huisvesting. Ze hebben een sterke benadering op districtsniveau en werken vaak nauw samen met de districten zelf.

De kwestie kan niet zomaar worden gereduceerd tot een voor of tegen districten. De hele context is belangrijk. Mensen kunnen zich meer engageren in de buurt, maar de districten kunnen met hun organisatorische structuur deze participatie faciliteren en tegelijkertijd fungeren als 'klankbord' voor politici. Zo kunnen ze vroegtijdig problemen en trends onder het gemeentelijk niveau detecteren. Het district heeft dan de middelen om deze bevindingen in te voeren in het officiële proces.

'algemene richtlijnen II'. Deze richtlijnen werden bekrachtigd door de burgemeester na goedkeuring van de gemeenteraad – Grondwet art 91(4). Deze decentralisatievorm is een eerder concept, dat stamt uit het einde van de negentiende eeuw.

Re-Bel e-books rethinkingbelgium.eu

Re-Bel e-book 1 | Published April 2009

On the interaction between subsidiarity and interpersonal solidarity

Lead piece: Jacques H. Drèze

Editor: André Decoster

Re-Bel e-book 2 | Published April 2009

Does it make sense to regionalize labour market institutions?

Lead piece: Jean-Claude Marcourt & Frank Vandembroucke

Editors: Bart Cockx & Bruno Van der Linden

Re-Bel e-book 3 | Published June 2009

Is Democracy viable without a unified public opinion? The Swiss Experience and the Belgian case

Lead piece: Nenad Stojanovic

Editors: Dave Sinardet & Marc Hooghe

Re-Bel e-book 4 | Published June 2009

Electoral engineering for a stalled federation

Lead piece: Kris Deschouwer & Philippe Van Parijs

Re-Bel e-book 5 | Published August 2010

Towards a more efficient and fair funding of Belgium's regions?

Editors: Paul De Grauwe & Mathias Dewatripont

Re-Bel e-book 6 | Published October 2010

What does history teach us about the future of Belgium's institutions?

Editor: Bruno De Wever

Re-Bel e-book 7 | Published November 2010

What does geography teach us about the future of Belgium's institutions?

Contributions: Jacques-François Thisse and Isabelle Thomas, Patrick Deboosere, Paul C. Cheshire, Bea Cantillon & al.

Re-Bel e-book 8 | Published February 2011

Educational Divergence. Why do pupils do better in Flanders than in the French Community?

Lead Piece: Vincent Vandenberghe

Re-Bel e-book 9 | Published February 2011

Social Federalism: how is a multi-level welfare state best organized?

Lead Piece: Patricia Popelier, Bea Cantillon & Ninke Mussche

Re-Bel e-book 10 | Published September 2011

Belgium's health care system: Should the communities/regions take it over? Or the sickness funds?

Lead Piece: Erik Schokkaert & Carine Van de Voorde

Re-Bel e-book 11 | Published October 2011

The linguistic territoriality principle: right violation or parity of esteem?

Lead Piece: Philippe Van Parijs

Re-Bel e-book 12 | Published December 2011

Right-wing Flanders, left-wing Wallonia? Is this so? If so, why? And is it a problem?

Lead Pieces: Henk de Smaele, Jaak Billiet, Jérôme Jamin
