

slagkracht en hun legitimiteit moeten bewijzen, maar krijgen voorlopig nauwelijks de middelen en de bevoegdheden om een eigen koers te varen. Het Antwerpse voorbeeld maakt duidelijk dat sleutelen aan de schaal van bestuur in essentie altijd een politieke kwestie vormt. Het gaat, alle retoriek over bestuurskracht en democratische legitimiteit ten spijt, uiteindelijk ook altijd om machtsverhoudingen.

Patrick Stouthuysen is verbonden aan de vakgroep Politieke Wetenschappen van de Vrije Universiteit Brussel.

Literatuurselectie

- Ackaert, J. en Dekien, C. (1989) *Samenvoeging van gemeenten: veranderingen in de gemeentelijke organisatie en beleidsvoering*. Leuven.
- Blokland-Potters, T. (1998) *Wat stadsbewoners bindt. Sociale relaties in een achterstandswijk*. Kampen: Kok Agora.
- Cools, B. (1993) *In naam van de stad*. Antwerpen: Hadewijch.
- Commissie Bestuurlijke Organisatie (1997) *De organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Delatter, C. (2000) Ontwerp decreet intergemeentelijke samenwerking: goede vernieuwing maar slechte hervorming. *De Gemeente*, 75, nr. 526, p. 10-14.
- Suykens, M. (1999) *Sterke gemeenten. Een toekomstvisie voor democratische en interactieve besturen*. Brussel: Politeia.
- Vande Lanotte, J., Bracke, S. en Goedertier, G. (1998) *België voor Beginners. Wegwijs in het Belgisch Labyrint*. Brugge: Die Keure.



De London Docklands Development Corporation regisseerde de ontwikkeling van Canary Wharf

Stedelijke 'governance' en ruimtelijke herschalingen

'Governance' handelt over de groeiende rol van private actoren in publieke beleidsprocessen en over het bestaan van hybride netwerken voor lokaal en regionaal beleid. Dit geldt zowel voor de doelstellingen als voor de implementatie van beleid. Stedelijke autoriteiten werken samen en concurreren met veel verschillende actoren, netwerken en organisaties, die alle macht en invloed nastreven. Governance en de hiermee verbonden ruimtelijke herschalingsprocessen zijn politiek dan ook niet neutraal. Er kan worden gesproken van een antidemocratisch centralisme met een sterk gepolitiseerde vorm van private belangenarticulatie.

WILLEM DENAYER & PIET SAEY

Governance is volgens sommigen een belangrijk onderdeel van een nieuwe politieke regulering. Het past in die optiek in de conservatieve politieke strategie van erosie van welvaartsregimes door processen van ruimtelijke versnippering, herschaling en stratificatie van steden en regio's. Tevens wordt gewezen op een regressie op sociaal-economisch en op politiek gebied. Naast governance maakt ook de nieuwe 'morele regulatie' dat de welvaartsstaat niet alleen van bovenaf, door extranationale krachten, maar ook van onderop, door de op nieuwe leest geschoeide stedelijke en regionale regimes kan worden aangevallen. Bovendien wordt op nationale schaal actief meegewerkt aan de uitholling van de politieke spankracht van de welvaartsstaat, al zijn er uiteraard tegenkrachten.

Alles bij elkaar leiden deze ontwikkelingen tot het ontstaan van de 'entrepreneurial city' met een nadruk op nieuwe technologie, innovatie, arbeidsmarktflexibiliteit en een herziening van sociaal beleid. Steden worden in de huidige omstandigheden geconfronteerd met een hogere belasting bij dalende inkomsten, onder meer doordat centrale overheden financiële lasten naar hen verschuiven en doordat de private sector lucratieve delen van het stedelijk aanbod overneemt. De crisis die zich op stedelijk vlak manifesteert noopt tot een minder bureaucratisch, maar meer gefragmenteerd en selectief beleid dat nieuwe spelregels hanteert, andere institutionele kenmerken vertoont en nieuwe allianties aangaat.

Governance heeft ook te maken met veranderde doelstellingen in de politiek, met andere stijlen waarmee politiek bedreven wordt en met het doorlopen van andere trajecten bij het formuleren en het tot stand komen van beleid. Governance wordt dan ook vaak gezien als een nieuw politiek ijkpunt, als de institutionele uitkristallering van een 'post-bureaucratische' staat. In tegenstelling tot vroeger is deze niet

meer gebonden aan democratische processen, spelregels en doelstellingen, hoewel 'government' een belangrijke speler in de structuren van de lokale governance blijft. We lichten de kenmerken van governance toe aan de hand van drie ontwikkelingen: de veranderingen in de stedelijke politieke structuren; de veranderende mogelijkheden voor democratisch beleid en inspraak; en de veranderende politieke doelstellingen.

Politieke structuren

De eerste ontwikkeling heeft betrekking op de omzetting van de stedelijke politieke structuren tot 'strategic enablers'. 'Enabling' is een strategie om beleidsproblemen anders te zien en anders aan te pakken dan vroeger. De gevolgen van enabling zijn in politiek opzicht nooit neutraal. In Groot-Brittannië steunden Thatcher en Major de nieuwe vormen van stedelijke governance omdat zij daarin, samen met de lobby's en de pressiegroepen tegen belastingen en ruimtelijk beleid, een middel zagen om de regulerende lokale overheden voor voldoende feiten te stellen. In Canada dragen de provincies bij tot de federale sociale zekerheid volgens verdeelsleutels die handelen over de grootte van de bevolking en de hoogte van de bijdrage aan het Canadese BNP. De werkloosheid is regionaal echter ongelijk verdeeld. De 'responsabilisering' van de regio's leidt tot een stratificatie waarbij welvaartsvoorzieningen voor economische competitie moeten wijken. Het doorbreken van de solidariteit tussen de regio's en de steden betekent globaal minder herverdeling. Het responsabiliseren van de regio's en de steden door de herschaling kan gezien worden als een conservatieve strategie tegen de welvaartsstaat. Tijdens de jaren tachtig werden in de VS, onder het 'nieuwe federalisme' van Reagan, de sociale diensten en de thuislozenzorg naar de lokale schaal verwezen. Deze programma's legden dezelfde weg af als tijdens de New Deal en de naoorlogse periode maar in omgekeerde richting. De projecten van armoedebestrijding moesten opnieuw aanknopen bij de private liefdadigheid en kwamen weer onder de bevoegdheid van de steden, die reeds te kampen hadden met een tekort aan middelen. Tegelijkertijd kon de armoedebestrijding op de nochtans zeer relevante nationale schaal niet meer ter discussie worden gesteld en verdween bijgevolg na verloop van tijd



Lokaal bestuur vindt niet meer uitsluitend plaats in het gemeentehuis (Bron: Steven Kromb

grotendeels uit het politieke blikveld. Deze voorbeelden maken duidelijk dat governance en herschaling ('the jumping of scales') intrinsiek met elkaar verbonden zijn. Volgens de Belgische onderzoeker Swyngedouw zijn schalen niet gegeven noch politiek neutraal. De effecten van de herschalingsprocessen treffen verschillende mensen op verschillende wijze. Schalen zijn de filosofische en materiële arena's waarin sociale en ruimtelijke machtsverhoudingen een voorlopig ankerpunt vinden, waarin zij tot instituties uitkristalliseren. Het bestaan van schalen kan niet 'a priori' worden aangenomen, want schalen zijn het product van wisselende machtsverhoudingen. De analyse moet daarom beginnen bij the jumping of scales. Hierbij staan vragen centraal over hoe welke verdelingen in macht over de verschillende ruimtelijke fracties verdeeld worden, over welke verbindingen tussen de schalen tot stand komen en over hoe deze configuraties de positie van sommigen versterken en die van anderen verzwakken. Dominante groepen en hun organisaties zullen anderen immers trachten te controleren door hen te verwijzen naar plaatsen en niveaus die voor de dominante groepen manipuleerbaar zijn.

Democratisch beleid

Governance houdt in dat de uitstippeling van stedelijk beleid gedeeltelijk in handen van niet-verkozen actoren komt. Onder andere communales en huisvestingsmaatschappijen verminderen de publieke zeggingschap en de democratische controle van de planningsorganen. Doelen die worden geschraagd op principes van billijkheid, gelijkheid en welvaart moet wijken voor de 'effici-

ëntie' van de markt. Het organiseren van overleg, het informeren van en het zoeken naar compromissen maakt plaats voor een bot 'can denken, dat diametraal staat op consens bedachtzaam overleg en democratische participatie. Governance heeft volgens de Britse onderzoekers Imrie en ook voordelen. In werkelijkheid neerden de oude stedelijke structuren volgens hen vaak niet democratisch dan de nieuwe mengvormen. Te worden bepaalde beleidsdoelen niet met neutraliteit of het algemeen beschermende beleidsmakers gerechtigd tot 'technische' of 'procedurele' beslissingen, maar ook dit kan bezwaarlijk nieuw worden genoemd. Stedelijk beleid is bovendien altijd al een geweest van publieke en private. Volgens Imrie en Raco heeft governance de stedelijke politieke instellingen gerevitaliseerd. De manier van handelen is weliswaar verzakelijkt, maar tegenover staat dat er meer resultaten zijn, dat burgers makkelijker bij de publieke overheid terecht kunnen procedures vereenvoudigd zijn. De optiek kan governance zelfs leiden tot nieuwe kansen voor publieke participatie en voor de regeneratie van stedelijke politieke instellingen. Deze conclusie valt, denken we, niet te onderschrijven. Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende relaties die politiek en burgers bestaan. Volgens de Nederlandse onderzoeker Gilsir op basis van de inhoud van de relatie een politieke relatie onderscheidend van een dienstverlenende relatie. De politieke relatie handelt over de rol van staatsburger, verzoeken de participant in de besluitvorming en

heid als politiek lichaam. De andere relatie handelt over de burger in de rol van cliënt, als gebruiker van diensten en de overheid als dienstverlenende organisatie. Gilsing onderscheidt verder tussen directe en indirecte relaties. De directe relatie handelt over de contacten tussen burger en lokaal bestuur. De indirecte relatie heeft betrekking op het interne functioneren van het lokaal bestuur en zijn actoren, voor zover dat invloed heeft op de relatie tussen burger en bestuur. Maatregelen van bestuurlijke vernieuwing zijn zo onder te verdelen in vier categorieën: een direct politieke, een indirect politieke, een direct dienstverlenende (cliëntelistische) en een indirect dienstverlenende (ambtelijke) relatie. Gilsing laat zien dat de lokale overheden, in casu de Nederlandse gemeenten, hun legitimiteit proberen te verhogen door de cliëntelistische en de ambtelijke relaties te verbeteren, hoewel de problemen zich in werkelijkheid voor een groot deel in het kwadrant van de directe democratische relatie situeren. Burgers blijken niet zozeer ontevreden te zijn over de diverse dienstverlenende functies van de lokale overheid als wel over het gegeven dat zij te weinig bij het beleid betrokken worden, dat er te weinig inspraak is, dat zij ten hoogste mogen meepraten en dat ze de beslissingen te weinig kunnen beïnvloeden. Voor Gilsing is wat moet gebeuren dan ook duidelijk: de lokale democratie moet worden verbeterd door de invoering of de uitbreiding van inspraak in commissieraden, door de verbetering van de informatievoorziening over lokale politiek en door sociale vernieuwing. Governance gaat echter de andere richting uit: het brengt in sommige gevallen zeker efficiëntieverbetering mee en probeert daaruit dan ook legitimiteit te puren, maar het verzwakt de mogelijkheden van democratische besluitvorming ten voordele van per definitie ondoorzichtige onderhandse besluitvormingsprocessen tussen de verschillende, veelal niet politiek verkozen deelelites. Governance gaat daarom, zoals de Britse onderzoekers Amin en Graham in hun samenvattend commentaar op de vele 'case studies' schrijven, echter vaak meer de richting uit van despotisme dan van democratie. 'Geval na geval toonde dit onderzoek aan dat (...) governance degenerereert tot ondemocratisch werkzame, politiek niet tot verant-

woording te roepen netwerken die schaamteloos hoogst particuliere lokale belangen dienen'.

Politieke doelstellingen

Een derde ontwikkeling handelt over politieke doelstellingen. 'Economic boosterism' moet zorgen voor werkgelegenheid en hogere besteedbare inkomens. De afhankelijkheid ten opzichte van de sociale voorzieningen moet verminderen. Governance wordt zo, afhankelijk van staat tot staat en van regio tot regio, in min of meerdere mate geïdentificeerd met een liberale of een conservatieve politiek. Dit houdt in dat governance niet alleen in verband moet worden gebracht met de jumping of scales, maar ook met 'workfare', waarbij het uitkeren van bijstand gekoppeld wordt aan de eis om te werken. De hervormingen van de welvaartsregimes, de modernisering van de sociale zekerheid, de ideologische 'herbronning' van de vakbonden, de flexibilisering, het 'realisme' in het loonbeleid, de verscheidene politieke, substantiële, procedurele en ruimtelijke veranderingen, maken in wezen deel uit van een zelfde transformatie, weg van de sociaal-democratische welvaartsstaat en van (niet-geïnstitutionaliseerde) communicatieve ont-plooiing. Deze wordt voor een groot deel ideologisch gerechtvaardigd door te wijzen op de als dwingend voorgestelde krachten van de globalisering. De herverdelende welvaartspolitiek wordt geleidelijk verlaten ten voordele van een productivistische reorganisatie van sociaal beleid en dit nadat, zoals in België, het terugdringen van de werkloosheid jarenlang de plaats voor internationale competitiviteit heeft moeten ruimen. De 'toegevingen' die 'moesten' gebeuren, voltrokken zich vooral in de verschillende domeinen van de sociale zekerheid. Dergelijke processen doen zich overal voor en hoewel ze van land tot land verschillen, lijken ze overal met decentralisatie en fragmentering gepaard te gaan. Moeten we nu negatief staan tegen elk initiatief waarmee governance gemoeid is? Een kwantitatieve verhoging van structuren van governance dient niet onvermijdelijk gepaard te gaan met een verlies aan macht van government. Macht is immers geen 'zero sum'-spel, maar een sociale relatie. Amin en Graham spreken in het kader van lokale integriteit over 'institutional thickness'. Hun vraag is welke factoren urbane en

regionale overheden in staat kunnen stellen om een robuuste economische overlevingsstrategie uit te werken zonder daardoor democratische processen geweld aan te doen. Het vermogen om internationale ('globale') processen lokaal te concretiseren is volgens hen afhankelijk van een hele reeks sociale, culturele en institutionele factoren die een stad of een regio institutioneel 'dik' of 'dun' maken. Institutional thickness telt in hun benadering vier elementen: er moeten uiteenlopende actoren zijn, zoals bedrijven, lokale autoriteiten, vakbonden en vrijwilligersorganisaties, die intensief met elkaar samenwerken om netwerkvorming en collectieve representatie te bevorderen en fragmentering en eigengereid optreden tegen te gaan, terwijl de gemeenschappelijke agenda die de actoren ontwikkelen democratisch en legitiem moet zijn. Amin en Graham spreken niet over samenwerking en solidariteit tussen steden en regio's, wat volgens ons een manco is. Governance kan, indien aan deze voorwaarden is voldaan, zelfs nastrevenswaardig zijn. Tot nu toe gaat governance echter meestal de richting uit van verminderde inspraak en van meer autoritarisme, kortom van miskenning van publieke en democratische processen.

Willem Denayer en Piet Saey zijn respectievelijk wetenschappelijk medewerker en hoofddocent aan de afdeling Maatschappij en Ruimte van de Universiteit Gent.

Literatuurselectie

- Amin, A en Graham, S. (1997) The ordinary city. *Transactions*, 22, p. 411-429.
- Gilsing, R. (1994) Lokale bestuurlijke vernieuwing in Nederland. *Acta Politica*, 1, p. 3-36.
- Imrie, R. en Raco, M. (1999) How new is the new local government? Lessons from the United Kingdom. *Transactions*, 24, p. 45-63.
- Peck, J. (1996) From Federal Welfare to Local Workfare. In: Herod, A., O'Tuathail, G. en Roberts, S. (red.). *An unruly world? Globalization, governance, and geography*, p. 95-115, New York: Vintage.
- Swyngedouw, E. (1997) Neither global nor local: 'glocalization' and the politics of scale. In: Cox, K. (red.). *Spaces of globalization. Reasserting the power of the local*, p. 137-166, New York: Guilford.