

'Governance', decentralisatie en de opkomst van de lokale democratie?

Stedelijke ontwikkelingsprogramma's in Europa

Veel landen kennen zogenaamde Stedelijke Ontwikkelingsprogramma's (SOP's). Hoewel deze overal het bestrijden van stedelijke problemen tot doel hebben, verschilt de manier van aanpak sterk. Om deze variatie te verklaren en de verschillende decentralisatietendensen te constateren, volstaat het niet om alleen te kijken naar de relaties tussen de deelnemende organisaties. Zij dienen eveneens bestudeerd te worden in hun institutionele en politieke context. In dit artikel wordt het functioneren van SOP's besproken in relatie met heroriënterende overheden. Daarbij staan processen van decentralisatie centraal.

JUSTIN BEAUMONT



'NEE tegen sloop. Hier géén onveilige steeg.' (Foto Rogier van der Groep)

Tegenwoordig is er bij beleidsmakers en wetenschappers aanzienlijke belangstelling voor de relatie tussen 'governance', decentralisatie en de opkomst van lokale democratische initiatieven in de context van Stedelijke Ontwikkelingsprogramma's (SOP's). In lijn met het recente discours van de Europese Unie ten aanzien van stedelijk beleid, kende haar vijfde 'Framework' het zogenaamde UGIS project (2000-2003). In dit project werden onderzoekers uit diverse landen samengebracht om de kennis van relaties tussen stedelijke 'governance', sociale insluiting en duurzaamheid van SOP's

uit te diepen. Het UGIS onderzoek was gericht op Stedelijke Ontwikkelingsprogramma's die tot doel hebben stedelijke problemen te bestrijden en een nieuwe stedelijke dynamiek te creëren. Het project claimde de SOP's in te bedden in een geheel nieuwe beleidscontext van stedelijke 'governance'.

Er wordt verondersteld dat meer en verbeterde interactie tussen belanghebbenden uit de publieke en private sfeer en de zogenaamde 'civil society' de kans op succes verhoogt. Daarom onderzoeken steeds meer academici en beleidsmakers op verschillende niveaus hoe deze

partijen bijeengebracht kunnen worden om een standaardpakket voor stedelijke ontwikkeling te ontwikkelen. Deze benadering, die in alle betrokken landen hetzelfde is, heeft tot doel de financiële en organisatorische efficiëntie van SOP's te verbeteren en daarnaast geografisch georiënteerd advies te verstrekken ten aanzien van de meest achtergestelde wijken in Europa.

In 2003 wijdde AGORA haar eerste themanummer aan stedelijke armoede. Daarin werd, net als in andere literatuur over stedelijke 'governance', gesteld dat er een duidelijk verband is tussen decentralisatietendensen en toenemende participerende democratie op lokaal niveau. In dit artikel wordt deze aanname onder de loep genomen en gewezen op alternatieve, kritische en meer genuanceerde interpretaties.

Herpositionering

Een aantal politiek-economen stelt dat de crisis van het Fordisme en Keynesianisme in de westerse kapitalistische staten vanaf de jaren zeventig ook een crisis in regulatie en bestuur heeft veroorzaakt. Deze crisis zou voelbaar zijn op het lokale, nationale en internationale schaalniveau. De uitholling of denationalisering van de centrale staat, omhoog naar de supranationale instituties als de Europese Unie en naar beneden naar de subnationale (regionale en stedelijke) niveaus van 'governance', daagt sociaal wetenschappers uit om de nieuwe machtsrelaties en de belangrijkste actoren te beschrijven.

De transformatie - en mijn inziens niet de erosie - van de natiestaat heeft belangrijke politieke en organisatorische implicaties. Mondialisering en de hardnekkigheid van transnationale machtsnetwerken verminderen het democratisch karakter van staat en samenleving doordat steeds meer kapitaal geconcentreerd raakt in multinationale ondernemingen. De verstevigde machtspositie van de private sector kan niettemin hand in hand gaan met meer democratische initiatieven op het subnationale niveau. Deze schaalniveauaparaadox kan voor organisaties meer invloed op het lokale niveau opleveren, terwijl zij op hogere schaalniveaus op grote weerstand stuiten. De relaties tussen de private en publieke actoren leidt echter op lokaal niveau vaak tot een veelvoud van lokale bestuursarrangementen in de vorm van publiek-private samenwer-

king, stedelijke ondernemingsplannen en 'place-marketing' initiatieven.

Stedelijke 'governance'

Juist op dit niveau zijn Stedelijke Ontwikkelingsprogramma's relevant door hun nadruk op interactie met meerdere organisaties, overlegstructuren en beleidsholisme. Voorbeelden van dergelijke programma's zijn 'La Politique de la Ville' in Frankrijk, het 'Grootstedenbeleid' in Nederland en de 'Contratti di Quarteri' in Italië. Echter, door de aanwezigheid van 'governance'-aspecten in deze nieuwe beleidsprogramma's is er nog veel twijfel over hun betekenis en conceptualisatie. Daarnaast roepen ze ook vragen op over de bestuurbaarheid, de verantwoordelijkheid en de legitimiteit van nieuwe arrangementen tussen actoren. De populariteit van het begrip 'governance' gaat hand in hand met een gebrek aan duidelijkheid over de inhoud. Het kan uitgelegd worden als een discursief hulpmiddel voor structurele processen die zelf tot stedelijke sociale problemen leiden. Het concept kan daarmee geïnterpreteerd worden als een afleidingsmanoeuvre. De literatuur over stedelijke 'governance' kent een scheiding tussen auteurs die pleiten voor communicatieve planningtheorie, interactieve beleidsontwikkeling en nieuwe vormen van 'governance' en zij die meer geïnteresseerd zijn in de effecten van nieuwe 'governance'-arrangementen op de sociale cohesie in stedelijke wijken. Door de traditie van technocratische probleemoplossing en pragmatische beleidsinterventie is de laatste stroming duidelijk aanwezig in Nederland.

De relatie tussen vormen van 'governance' en hun effecten op sociale systemen binnen hun ruimtelijke context zijn belangrijke aandachtsvelden, waarbij met name ingezoomd wordt op de sociale cohesie op het lokale niveau. De belangstelling gaat door de verwevenheid van vormen van stedelijke beleidsinterventie met de ontwikkeling van nieuwe 'governance'-arrangementen in Europa vooral uit naar de wijkgerichtheid in Stedelijke Ontwikkelingsprogramma's, zoals het Britse 'New Deal for Communities'-programma en de 'New Commitment for Neighbourhood Renewal'. Naast de argumenten voor interventie op wijkniveau gaat er ook kritische aandacht uit naar andere structurele factoren die armoede en sociale uitsluiting in steden veroorzaken. Het

wordt erkend dat de versterking van de democratie in lokale 'governance'-arrangementen cruciaal is voor hun succes, terwijl sommigen overtuigd zijn van het subsidiariteitsbeginsel – of interactie op het laagst mogelijke schaalniveau – als een noodzakelijke voorwaarde.

Lokaal democratisch initiatief

De post-Fordistische periode, vanaf de vroege jaren zeventig, heeft geleid tot een hernieuwde nadruk op de interactie tussen verschillende organisaties buiten de staat en de markt, zoals gemeenschapsorganisaties, bewonersorganisaties, verschillende geloofsgroeperingen, liefdadigheidsinstellingen en sociaal-economische projecten ter bestrijding van armoede op lokaal niveau. De 'Wise Group' in Glasgow, een organisatie die tijdelijke werkgelegenheid voor de zwaksten verschaft, wordt vaak aangehaald als een succesverhaal van de sociale economie in het Verenigd Koninkrijk. Hoewel niet gegarandeerd, zijn de meer interactieve vormen van 'governance' een mogelijkheid voor een opleving van de lokale democratie. De geografen Amin en Thrift staan een model van stedelijke democratie voor waarin de maatschappelijke instellingen versterkt worden en er meer aandacht is voor de institutionalisering van democratische participatie. Zij wijzen de specifieke ruimtelijke oriëntatie af, evenals sommige vormen van radicale democratie. Deze auteurs willen de rol van professionele tussenpersonen in de lokale democratische participatie vermijden. Andere commentatoren zien het anders. Met aandacht voor de conflictueuze relaties en de utopie van consensus zijn zij van mening dat de professionele bemiddeling tussen individuen en sociale groepen van cruciaal belang is voor de versterking van het democratische gehalte van de Europese Stedelijke Ontwikkelingsprogramma's.

Geografie doet ertoe

De versterking van de lokale democratie hangt echter niet alleen af van de interactie tussen organisaties. De transformatie die plaats vindt op het niveau van de staat leidt namelijk niet tot dezelfde 'governance'-arrangementen op het lokale niveau. Er zijn grote verschillen in de vormen van bestuur in de post-Keynesiaanse welvaartstaat, waar onderhandelingen over welvaart niet uitsluitend meer door de staat

gevoerd worden. De arena's waar deze onderhandelingen plaatsvinden, zijn gefragmenteerd en staan onder invloed van alle belanghebbenden.

De variatie in 'governance'-vormen binnen de institutionele context onthult dat verschillende actoren in dezelfde omgeving te maken hebben met verschillende soorten druk en dat ze verschillend op kansen en beperkingen reageren. De commentatoren die dichter bij de algemene, publieke bestuurstradities staan, zien de 'governance'-arrangementen als een reflectie van de veranderingen in machtsrelaties tussen verschillende niveaus van overheidsbestuur. Deze veranderingen verschillen bovendien nog eens per nationale context. Daarnaast verschilt ook de configuratie tussen nationale-lokale relaties en de patronen van lokale decentralisatie. Volgens deze zienswijze hangt het succes van de Stedelijke Ontwikkelingsprogramma's op het lokale niveau af van de mate waarin de nationale en lokale decentralisatie is doorgevoerd in het bredere raamwerk waarin zij ingebed zijn.

Geografie doet er dus toe met betrekking tot de Europese Stedelijke Ontwikkelingsprogramma's. De rol van de stad als ruimte voor nieuwe 'governance'-arrangementen roept vragen op ten aanzien van de waarschijnlijkheid van gewenste uitkomsten in verschillende contexten, zoals in omgevingen van sterke staatstradities of juist van levendige verenigingsverbanden. Onderzoek laat zien dat de staatsvormen en de structuur van de 'civil society' in hoge mate de vorm van 'governance'-regimes en de kwaliteit van hun beleid bepaalt. Bepalingen van de problemen moeten dus contextspecifiek zijn. Er bestaat verschil van mening over deze contexten, onder andere tussen geografen en sociologen. Sociologen hebben meer belangstelling voor de samenlevingsverbanden en geografen meer voor de intrinsieke 'ruimtelijkheid' van de waargenomen verschillen. De meeste commentatoren houden rekening met de context. Bij wijze van illustratie: het Nederlandse model is een mix van sociaal democratische, conservatieve en staats-corporatistische elementen onder het primaat van de centrale staat die het verenigingsleven in banen leidt en controleert. De wijze en mate van non-gouvernementele inmening (civiele en commerciële sectoren) in het Grootstedenbeleid is duidelijk bepaald door deze specifieke staat-civil

society' configuratie. Aandacht voor de lange termijn effecten in verschillende staten in Europa en hoe deze verschillen van die in Noord-Amerika, zal helpen om een uniek Europees begrip van deze kwesties te bewerkstelligen.

Het doel van dit artikel is het belichten van specifieke thema's gerelateerd aan het UGIS project over Stedelijke Ontwikkelingsprogramma's in Europa. Ik heb geprobeerd te laten zien dat er (1) geen duidelijk en ondubbelzinnig verband bestaat tussen decentralisatie en meer deelnemingsgerichte lokale democratie, en (2) dat het type en de mate van decentralisatie en mechanismen voor lokale deelname in elk land gerelateerd zijn aan de bredere organisatorische, institutionele en politieke contexten. Het is de bedoeling op deze wijze bij te dragen aan drie bredere dimensies van het huidige denken over steden in AGORA. In de eerste plaats profiteert het tijdschrift van meer artikelen die voortborduren op haar reputatie ten aanzien van stedelijke geografie door aan te haken bij de huidige debatten over de politieke en relationele dimensies van ruimte. Ten tweede, door huidige benaderingen in stedelijke 'governance' in het algemeen en stedelijke ontwikkeling in het bijzonder te verrijken met empirisch onderzoek over Stedelijke Ontwikkelingsprogramma's binnen stedelijke wijken in de Europese Unie en door een

specifieke Europese kijk op deze kwesties te bewerkstelligen. En ten derde draagt dit artikel bij aan het voortdurende verhitte debat over het proces van devolutie naar sub-nationale grootheden als regionale parlementen, met name in de regio's van het Verenigd Koninkrijk. Hier bestaan sterke spanningen tussen functionele regionalisatie aan de ene kant en 'civil society' regionalisatie aan de andere kant, waar de reikwijdte van decentralisatie in termen van echte overdracht van macht een precair, politiek gevoelig proces blijft.

Justin Beaumont is werkzaam aan de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen (RUG). Hij is als adviseur aan AGORA verbonden. Dit artikel is gebaseerd op een introductie van een dossier dat volgend jaar in Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie (TESG) zal verschijnen. Vertaald door Roald Plug.

Rotterdam. (Foto Justin Beaumont)

Literatuurselectie

- Amin, A. (2004) Regions unbound: towards a new politics of place. In: *Geografiska Annaler* 86B, 1, pp.33-44.
- Beaumont, J. & S. Musterd (2005) 'Governance', decentralization and the rise of local participatory democracy: the case of urban development programmes in Europe. (forthcoming TESG dossier).
- Boyer, R. & Y. Saillard (eds.) (2002) *Régulation Theory: the state of the art*. London: Routledge.
- Brenner, N., Jessop, B., Jones, M. & G. MacLeod (2003) Introduction: state space in question. In: Brenner, N., Jessop, B., Jones, M. and G. MacLeod (eds.) (2003) *State/Space: a reader.*, pp.1-26. Oxford: Blackwell.
- Fung, A. & E. O. Wright (2003) Deepening Democracy: institutional innovations in empowered participatory 'governance', the real utopias project volume 4. London: Verso.
- Hertz, N. (2002) *The Silent Takeover: global capitalism and the death of democracy*. London: Arrow.
- Jessop, B. (2002) *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity.
- Kersbergen, K. van & F. van Waarden (2004) "Governance" as a bridge between disciplines: cross-disciplinary inspiration regarding shifts in 'governance' and problems of governability, accountability and legitimacy. In: *European Journal of Political Research* 43, 2, pp.143-71.
- Massey, D. (2004) Geographies of responsibility. In: *Geografiska Annaler* 86B(1), pp.5-18.
- Peck, J. (2001) *Workfare States*. New York: Guildford.
- Somerville, P. (2004) State rescaling and democratic transformation. (forthcoming *Space & Polity* 8, 2).
- UGIS (2003) Urban 'governance', Social Inclusion and Sustainability. In: <www.ufsia.ac.be/ugis> Laatst bezocht: 22 februari 2005.

