

Beheersing door verweving

De sociale controle van Europese achterstandswijken

Justus Uitermark

Vertrekpunt van dit artikel is het idee dat armoede en de gedragingen die met armoede gepaard kunnen gaan (criminaliteit, werkloosheid, rebellie, afwijken-de waarden- en normenpatronen, enzovoorts) op de een of andere manier gereguleerd moeten worden. Zoals conservatieve wetenschappers en filosofen, van Hegel en Bentham tot en met Colquhoun en Malthus, hebben betoogd, is armoede tegelijkertijd een noodzakelijke eigenschap van de moderne (kapitalistische) maatschappij en één van haar voor-naamste bedreigingen (zie Dean, 1991; Neocleous, 1996). Deze twee kenmerken creëren een permanente behoefte aan controlemechanismen om de externe nadelige effecten van armoede in de hand te houden (vergelijk De Swaan, 1987). Die mechanismen hebben, zoals Friedrich Engels (1887) lang geleden aantoonde in zijn studie over het huisvestingsvraagstuk, een uitgesproken ruimtelijke dimensie. Vanuit dit perspectief wordt in de derde sectie beargumenteerd dat segregatiepatronen in de Verenigde Staten de sociaalruimtelijke voorwaarde vormen voor een bepaalde wijze om armoede te reguleren. Zoals wordt uitgelegd is deze strategie - die niet als zodanig op nationaal niveau is bedacht maar die de niet geanticiperde uitkomst is van de beslissingen van individuele huishoudens en institutionele actoren - gebaseerd op een minimalisering van de schadelijke (externe) effecten van armoede middels ruimtelijke uitsluiting en repressie. Repressie en (ruimtelijke) uitsluiting komen ook in Europa voor, zij het in mindere mate. Maar is dit het hele verhaal? De vierde sectie betoogt van niet. Het importeren van op de Amerikaanse toestand geënte veronderstellingen - dat repressie en segregatie belangrijke middelen zijn om de nadelige effecten van armoede in de hand te houden - biedt namelijk geen inzicht in de *fundamentele* verschillen tussen beide gebieden. Die verschillen betreffen vooral de aanwezigheid in Europa van *alternatieve* strategieën om de maatschappelijke

effecten van armoede te minimaliseren. Natuurlijk zijn er grote verschillen binnen Europa maar desalniettemin is het mogelijk een aantal elementen te identificeren die mijn inziens typisch zijn voor wat wel gezien kan worden als een 'Europees alternatief' voor de Amerikaanse strategie. De meeste Europese beleidsmakers, -onderzoekers en -uitvoerders zijn zich echter niet direct bewust van de mate waarin hun handelen ondersteund wordt door tamelijk specifieke denkbeelden en maatregelen. Vrijwel alle rapporten en academische verhandelingen die geproduceerd worden binnen Europa maken gebruik van een *lingua franca* en delen een *common sense*, waardoor de kans klein wordt dat men buiten bestaande kaders denkt. Wie zou nu niet verkokering, sociale uitsluiting, een neerwaartse spiraal van buurten, enzovoorts ervaren als acute problemen? Welnu, vrijwel niemand in het verleden in deze landen, vrijwel niemand in de huidige Verenigde Staten en vrijwel niemand in de rest van de wereld. Wanneer Europa afgezet wordt tegen een anti-type, in dit geval de Verenigde Staten, wordt duidelijk in welke mate een complex en eigenaardig proces van beleidsinnovatie, -verspreiding en -toepassing ertoe heeft geleid dat zich in het huidige Europa een vorm van stedelijk beleid heeft ontwikkeld die tot op zekere hoogte zowel historisch als geografisch uniek is. Die uniciteit kan begrepen worden door een analyse van de sociaal-economische processen die zich in samenhang uitsluitend manifesteren in deze landen en die, ondanks de belangrijke verschillen, resulteren in vergelijkbare institutionele configuraties. Een dergelijke analyse maakt inzichtelijk waarom Europa verschilt van de Verenigde Staten maar niet waar de verschillen precies uit bestaan. Deze laatste vraag staat hier centraal.

In mijn poging de contrasten tussen beide gebieden in kaart te brengen, zal ik op sommige punten verschillen benadrukken en misschien zelfs overdrij-

ven. Het doel is echter niet zozeer een zeer nauwkeurige beschrijving van de werkelijkheid te geven maar meer om aan de hand van een grove en algemene analyse de aandacht te vestigen op het belang van subtiele en complexe strategieën van regulering. De instrumenten voor het uitvoeren van die analyse ontleen ik aan de zogenaamde governmentality-literatuur die in de volgende sectie kort en selectief wordt besproken.

Bestuur als kunst: de governmentality-benadering

Foucault heeft eens gezegd dat hij van een analyse van de staat afzag zoals hij ook van een overdadige maaltijd afzag. Desalniettemin heeft hij één tekst geschreven over de staat waarin hij, tussen de regels door, aangeeft dat zijn nominalistische benadering van macht zoals eerder toegepast op waanzin, delinquentie en seksualiteit, ook bij staatsoptreden gebruikt kan worden (Foucault, 1991). Hij besteedt echter hoofdzakelijk aandacht aan een onderscheid tussen twee soorten politiek denken. Het eerste soort denken is typisch voor de middeleeuwse periode en kan ook in de voormalige communistische en de huidige dictatoriale staten worden teruggevonden. De bevolking wordt voorgesteld als een kudde die verzorgd en geleid moet worden. Elk element behoeft aandacht en de staat moet zich uiteindelijk een beeld vormen van de gewenste toestand van elk element en, zo nodig, ingrijpen om een verandering richting deze toestand teweeg te brengen. Als typische vertegenwoordigers van deze manier van denken, haalt Foucault de Duitse *polizei*wetenschappers aan. Politie verwijst hier niet naar al dan niet geüniformeerde ordehandhavers maar naar een veel algemenere behoefte om toe te zien op de bevolking. Elk element van de bevolking wordt in kaart gebracht en er wordt doorlopend gezocht naar methodes om zo effectief mogelijk in te grijpen. Dit denken wordt omschreven als 'pastoraal', omdat de bevolking beschouwd wordt als een kudde en de heersers als een herder: het gaat in essentie om de wil om de gehele samenleving tot in detail te ordenen. Pas tijdens de verlichting, onder aanvoering van enkele voornamelijk politiek-economen en filosofen (met name Locke), komt er een soort politiek denken tot stand dat een werkelijk alternatief biedt voor deze wijze van denken: het liberalisme. Het liberalisme is gebaseerd op de idee dat er, nadat voldaan is aan enkele basisvoorwaarden, een sfeer kan bestaan die autonoom kan functioneren en waar geen interven-

tie van de overheid nodig is. 'De onzichtbare hand' die volgens Adam Smith de economie leidt kan aldus worden gezien als een substituut voor overheidsbeleid. Sterker nog: het is een volwaardig alternatief, aangezien overheidsbeleid en het functioneren van de economie zich überhaupt slecht tot elkaar verhouden. Een strikte scheiding is derhalve geboden. Of deze visie nu juist is of niet, is onbelangrijk, ook al moet het gezegd dat in de praktijk zelfs de schijnbaar meest autonome sferen ingebed zijn in sociale relaties en mogelijk worden gemaakt door een ondersteunend systeem van politieke en bestuurlijke arrangementen (Polanyi, 1944). Waar het om gaat, is dat overheidsbeleid niet langer noodzakelijkerwijs betrekking heeft op het gehele maatschappelijke gebeuren: minder sturing kan leiden tot betere resultaten, tot een beter geoliede werking van maatschappelijke processen. Met het liberalisme is ingrijpen geen vanzelfsprekendheid meer: sommige sferen worden geselecteerd voor interventie. Bovendien is men telkens op zoek naar methodes om het zelforganiserende vermogen van bepaalde sferen (bijvoorbeeld de economie) of eenheden (bijvoorbeeld buurten) te vergroten, om zo het ingrijpen zowel efficiënter als effectiever te maken. Besturen is een kunst geworden, ondersteund door kennis van de mate waarin relatief autonome systemen bestaan en gevormd kunnen worden.

Hedendaags beleid verraadt enerzijds de aanwezigheid van dezelfde behoefte die ook bij de politiewetenschappers aanwezig was: de behoefte om de samenleving te 'maken'. Inderdaad stamt het Engelse woord voor beleid, *policy*, af van *police* en is het verwant aan het Duitse begrip *polizei* (Neocleous, 2000). Anderzijds worden echter specifieke terreinen voor interventie uitgekozen. Er wordt een sfeer buiten de overheid onderscheiden - meestal de economie maar soms ook bijvoorbeeld de privé-sfeer - die mogelijk autonoom is en die niet per se interventie behoeft. Beleid is dus selectief en daarmee liberaal. Het politieke denken kan daarmee worden aangeduid als een continue tweestrijd tussen pastorale ingrepen en liberale terughoudendheid¹:

"The focus of Foucault's interest in modern governmental rationalities consists, precisely, in the realization of what he calls the 'daemonic' coupling of 'city-game' and 'shepherd-game': the invention of a form of secular political pastorate which couples 'individualization' and 'totalization'" (Gordon, 1991, p. 8).

De ideaaltypes van de stad en de herder duiden twee uitersten aan in de manier waarop staatsmacht kan

'worden gedacht' (zie ook Osborne & Rose, 1999). Met deze tekst als startpunt heeft zich in de afgelopen jaren een school van onderzoekers gevormd die een zogenaamde 'governmentality'-benadering hebben ontwikkeld.

De governmentality-benadering

Geïnspireerd door Foucaults lezing over governmentality, hebben diverse auteurs een Foucauldiaans perspectief op de staat ontwikkeld. Nikolas Rose, Mitchell Dean en Peter Miller zijn de belangrijkste vertegenwoordigers van deze benadering. Rose & Miller (1992, p. 177-178) geven aan dat hun aanpak op drie punten verschilt van andere, 'traditionele' manieren om de staat te analyseren. Ik noem deze punten en illustreer hun belang aan de hand van een voorbeeld dat direct voor dit artikel van belang is. Ten eerste proberen governmentalityauteurs niet, in contrast met bijvoorbeeld sociologisch realisme, historische ontwikkelingen te analyseren in termen van causale verbanden. Ze proberen niet onder de oppervlakte van verschijningen en uitspraken 'echte' structuren te identificeren. In plaats daarvan gaan ze uit van de vragen die autoriteiten zichzelf stellen: *"what is our power?; to what ends should it be exercised?; what effects has it produced?; how can we know what we need to know, and do what we need to do in order to govern?"*. Hiermee sluiten deze auteurs zich aan bij Foucaults stelling dat de heersende klasse nooit obscuur is geweest over haar bedoelingen. Volgens mij geldt deze observatie ook voor beleidsnota's waarin, al dan niet verborgen tussen 'politiek correcte' opmerkingen en oprechte morele verontwaardiging over de leefomstandigheden van armen, direct wordt aangegeven welke belangen worden gediend en waarom men overgaat tot een bepaald beleid.

Ten tweede schrijven deze auteurs veel belang toe aan taal. Hierbij gaat het niet om 'ideologie' - zoals bijvoorbeeld bij Althusseriaanse benaderingen het geval is - maar om de faciliterende, constitutieve rol die taal speelt bij besturen: men is geïnteresseerd in discours omdat discours bepaalt welke methodes van ingrijpen wenselijk en mogelijk zijn en omdat discours bovendien zelf actief wordt aangewend en nodig is voor het bereiken van specifieke doelen. Bijvoorbeeld: pas wanneer wijkgemeenschappen een gevestigd onderdeel geworden zijn van het lingua franca van beleidsmakers en andere betrokkenen, kan men proberen een deel van de verantwoordelijkheden van nationale beleidsmakers over te dragen aan 'de' lokale gemeenschap (cf. Cruikshank, 1999).

Ten derde wordt veel belang gehecht aan kennis. Besturen in moderne samenlevingen is alleen mogelijk met bepaalde technieken en de ontwikkeling van deze technieken speelt een centrale rol bij de veranderingen in de aard van besturen. De boekhoudkunde vergemakkelijkte bijvoorbeeld het heffen van belastingen en de innovatie van communicatiemiddelen maakte het mogelijk om met meer kennis 'van een afstand' te besturen. Wanneer nationaal beleid ten aanzien van achterstandswijken wordt bestudeerd, is de aard en omvang van de informatiestroom die centrale actoren bereikt van wezenlijke invloed op de beleidsopties die op een gegeven moment voor handen zijn.

Zoals duidelijk wordt, heeft de governmentalitybenadering een zekere afkeer van theorie (ook al zullen de betreffende auteurs dat wellicht niet toegeven of anders verwoorden) en vragen ze aandacht voor de meer 'banale' voorwaarden voor bestuur: *"We need to study the humble and mundane mechanisms by which authorities seek to instantiate government"* (Rose & Miller, 1992, p. 183). Dat verplicht tot het onderzoeken van een schier oneindige reeks methodes en technieken die op zich staan en niet gezien moeten worden als onderdeel van groter geheel. In essentie is hun aanpak - in navolging van Foucaults houding ten aanzien van macht - een nominalistische. Tegenover theorieën die de staat zien als een verzameling instituties waarover een afzonderlijke verklaring geformuleerd kan worden, stellen zij:

"Within the problematics of government, one can be nominalistic about the state: it has no essential necessity or functionality. Rather, the state can be seen as a specific way in which the problem of government is discursively codified, a way of dividing a political sphere, with its particular characteristics of rule, from other 'non-political spheres' to which it must be re-lated, and a way in which certain technologies of government are given a temporary institutional durability and brought into particular kinds of relation with each other" (Rose & Miller, 1992, p. 177).

Zoals dit citaat al duidelijk maakt, ziet men staatsvorming als reeks incidentele gebeurtenissen, niet als een uniform proces met een overkoepelende logica. Dat neemt niet weg dat de governmentalityauteurs algemene uitspraken doen over veranderingen in de vorm van besturen. Sterker nog, de belangrijkste ambitie van de benadering bestaat eruit op basis van nauwkeurige beschrijvingen van deze gedeeltelijke veranderingen zo goed mogelijk em-

pirische generalisaties te formuleren. De voornaamste verdienste van deze benadering, in mijn ogen, is dan ook dat zij een methodologisch instrumentarium heeft ontwikkeld waarbij kleine maar belangrijke veranderingen kunnen worden geïdentificeerd, gecontextualiseerd en beschreven (maar niet verklaard). Zoals Higgins (2001) stelt, opent deze benadering de "black boxes": er wordt nagegaan welke reeks aan kleine veranderingen uiteindelijk ertoe leidt dat er een ontwikkeling plaatsvindt die een structureel bepaalde logica *lijkt* te hebben (vergelijk Foucault, 1984, p. 98). Ondanks dat ik denk dat het wel degelijk zinvol is te kijken naar structurele factoren, zie ik de nadruk op verscheidenheid en detail als een positief kenmerk van deze benadering: inderdaad wordt soms te snel aangenomen dat kleine veranderingen vanzelf plaatsvinden omdat ze passen in een algemene logica en wordt daarbij voorbijgegaan aan het feit dat deze veranderingen geëffectueerd moeten worden door actief handelende actoren.

Natuurlijk bestaan er in de betreffende literatuur belangrijke verschillen tussen publicaties, maar de meeste studies hebben als kern een onderscheid tussen "political rationalities en technologies of government" (zie Miller & Rose, 1990; Rose & Miller, 1992; Rose, 1996a-b, 1999; 2000a; Dean, 1994, 1999). De definities die Rose (1996a, p. 42) geeft voor deze begrippen zijn redelijk gangbaar. Politieke rationaliteiten moeten volgens hem begrepen worden als:

"practices for the formulation and justification of idealized schemata for representing reality, analyzing it and rectifying it - as a kind of intellectual machinery or apparatus for rendering reality thinkable in such a way that is amenable to political programming".

Politieke rationaliteiten hebben drie dimensies (Rose, 1996a; Rose & Miller, 1992). Ten eerste een morele dimensie. Denk hierbij bijvoorbeeld aan noties van rechtvaardigheid en de manier waarop sommige situaties wel worden beschouwd als 'natuurlijk' of gegeven en andere niet (zie bijvoorbeeld discussies over inkomensverdeling). Ten tweede hebben ze een epistemologisch karakter, in de zin dat ze een bepaalde conceptualisatie geven van de realiteit en uitgaan van veronderstellingen over de werking van de samenleving, bijvoorbeeld over de manier waarop vraag en aanbod in de markt zich tot elkaar verhouden of over de relatie tussen criminaliteit en strafmaat. Ten derde maken rationaliteiten gebruik van bepaalde taalconstructies die nodig zijn om de reali-

teit voor te stellen als iets dat manipuleerbaar is. De bevolking kan bijvoorbeeld worden gezien als electoraat of als verzameling consumenten. In ieder geval zijn dergelijke taalconstructies noodzakelijk om de realiteit 'te denken'. Om alvast vooruit te lopen op een voorbeeld dat straks nog verder wordt uitgewerkt: pas wanneer men een concept als leefbaarheid heeft bedacht en geïntegreerd in het beleidsdiscours, kunnen maatregelen worden genomen om de leefbaarheid te bevorderen. In het kort zijn "[p]olitical realities ... morally coloured, grounded upon knowledge, and made thinkable through language" (Rose & Miller, 1992, p. 179).

Bestuurlijke technologieën moeten worden begrepen in termen van de:

"strategies, techniques and procedures through which different authorities seek to enact programmes of government in relation to the materials and forces to hand and the resistances and oppositions anticipated or encountered" (Rose, 1996a, p. 43).

Dit zijn de dagelijks technieken die heersers voor handen hebben om hun rationaliteiten door te laten werken in praktijken. Deze technieken zijn het bestuderen waard omdat hun aard bepalend is voor wijze waarop rationaliteiten (beleidsideeën) uiteindelijk gestalte krijgen. Het gaat niet simpelweg om implementatie maar om een technische en strategische interventie waarbij rekening wordt gehouden met de beschikbare mogelijkheden die op hun beurt weer bepaald worden door de aanwezige middelen en technieken. Met betrekking tot dit punt is het werk van Latour (1987) bijzonder relevant. Hij stelt zich de vraag hoe men in staat kan zijn om van een afstand te besturen; hoe bijvoorbeeld ambtenaren en bedrijfsmanagers invloed uitoefenen over burgers en werknemers die zij nooit hebben ontmoet. Latour geeft als antwoord dat dergelijke objecten van bestuur op de een of andere manier 'thuis gebracht' moeten worden. Het 'een of andere' is belangrijk hier, aangezien juist de manier waarop bestuurd wordt van grote invloed is op de aard en reikwijdte van politieke rationaliteiten. Wanneer in het navolgende schijnbaar overmatige aandacht wordt besteed aan bestuurlijke technologieën is dat omdat *de middelen deels het doel bepalen*. In het algemeen onderscheidt Latour (1987, p. 223) drie voorwaarden waaraan objecten moeten voldoen om van een afstand bestuurd te kunnen worden: ze moeten mobiel worden gemaakt zodat ze terug kunnen worden gehaald naar bestuurscentra; ze moeten stabiel zijn, zodat het object niet drastisch verandert terwijl informatie wordt verschoven tussen lokale settings en bestuurs-

centra; ze moeten *gecombineerd* en *geaggregeerd* worden zodat in bestuurscentra eenvormige strategieën uitgedacht kunnen worden die evenwel toepasbaar zijn in een verscheidenheid aan lokale settings. Latour vestigt, kortom, de aandacht op het belang van instrumenten die beleidsmakers en wetenschappers in staat stellen de werkelijkheid op een gebruiksvriendelijke manier voor te stellen door kaarten, statistieken en andere gestandaardiseerde vormen van representatie.

Technologieën en rationaliteiten komen samen in de notie van het 'diagram'. Ondanks dat vaak geen duidelijke definitie wordt gegeven van dit begrip, is het duidelijk dat een diagram in het werk van Foucault gezien moet worden als bepaalde coherente conceptie van de krachten die aanwezig zijn binnen bepaalde domeinen, variërend van criminele milieus tot en met, inderdaad, achterstandswijken. Het diagram kadert het denken van actoren en maakt het mogelijk interventies binnen een bepaald krachtenveld te overwegen. Het is echter niet per se het gewilde resultaat van individueel handelen - het is geen 'masterplan', maar een historisch gegroeide verzameling rationaliteiten die mogelijk worden gemaakt door, en richting geven aan, technologieën. Uiteindelijk kan echter het diagram wel de gestalte aannemen van een schijnbaar gewilde strategie. Dat is, zoals ik in de rest van het artikel zal uitwerken, ook precies wat er gebeurd is in Europa en de Verenigde Staten - in beide gebieden wordt het handelen van actoren gekenmerkt door overkoepelende principes, zonder dat iemand de principes bewust heeft uitgedacht of vastgesteld.

Amerikaanse dromen en nachtmerries: grensbewaking als basisprincipe

In één sectie kan geen uitputtende beschrijving worden gegeven van de Amerikaanse casus. Een korte schets is desalniettemin van belang omdat vaak wordt verondersteld dat, door voortschrijdende processen van mondialisering en de consoliderende hegemonie van een neo- of quasi-liberale ethiek, de Verenigde Staten tot op zekere hoogte het voorland van Europa zijn. Dat kan wellicht zo zijn, maar het is niet de hele waarheid. De Verenigde Staten zijn niet alleen een voorland maar vertegenwoordigen tegelijk een tegenpool van Europa en dat zullen ze in de nabije toekomst ook blijven doen. Daarom kan dit land ook dienen als een anti-type dat kan helpen het

belang in te zien van kenmerken die door op Europa georiënteerde commentatoren vaak als vanzelfsprekend worden beschouwd.

Individualisering in politieke rationaliteiten

Op het gebied van politieke rationaliteiten en technologieën met betrekking tot achterstandswijken zijn verschillen tussen de Verenigde Staten en Europa in het verleden minder geprononceerd geweest dan nu het geval is. Net als huidige instituties in Europa waren in de jaren zestig opgerichte organisaties ervoor bedoeld verantwoordelijkheden te bundelen en bewoners te laten participeren in het beleidsproces. De algemene ambitie was om via de lokale gemeenschap druk uit te oefenen op de lokale en nationale overheid om zo emancipatie van zowel armen als zwarten te realiseren (Fox Piven & Cloward, 1977; Fainstein & Fainstein, 1972). Decentralisatie als oplossing voor maatschappelijke problemen (zie Cohen, 1987) is ook nu een centraal onderdeel van politieke rationaliteiten in het huidige Europa. Samenvallend met het aantreden van Reagan werd echter een proces ingezet waarbij armen steeds meer met afkeer en steeds minder met medelijden werden bejegend. Voor zover verzorgingsstaatarrangementen aanwezig waren bleken deze echter bestand tegen het krachtige offensief dat met name door politiek rechts werd ingezet (Pierson, 1994). Het gaat daarom in de eerste plaats om een kwalitatieve verandering die grotendeels het gevolg is van het wegvallen van pressiegroepen die de belangen van de armen behartigen. Bestaande regelingen werden herzien om de zogenaamde afhankelijkheid van staatssteun zoveel mogelijk te beperken en de toegankelijkheid van de regelingen afhankelijk te maken van de mate waarin armen voldoen aan eisen van morele rechtmatigheid. De individualisering die het armoedediscours typeert heeft tot gevolg dat er een groep wordt geconstrueerd die geen moreel recht heeft op steun. Die denkbeelden worden ontwikkeld in relatie tot dominante waarden en normen; arme zwarten zijn in dominante discoursen op alle mogelijke vlakken de tegenpool van de Amerikaanse droom - lui, gevaarlijk, ondankbaar, afhankelijk (zie Gans, 1995). Bij de prototypische (zwarte) '*welfare mother*' en de (zwarte) jeugdige delinquent leidt steun tot afhankelijkheid en moreel verval (vergelijk Wacquant, 1994; Cruikshank, 1999, hoofdstuk 5). Steeds vaker wordt van deze groepen *undeserving poor* geëist dat zij zich conformeren aan allerhande regels en wordt elk element van de verzorgingsstaat dat 'staats-

afhankelijkheid' kan bevorderen drastisch herzien - geven zonder iets terug te verwachten, zo is de dominante beleidsfilosofie van de jaren negentig (zoals vertolkt door onder anderen Murray, 1984 en Mead, 1986), luidt onvermijdelijk het begin in van een neerwaartse spiraal.

Bestuurlijke technologieën: controle door afsluiting

Deze opzienbarende verharding ten aanzien van armen duiden sommigen aan als een overgang van een 'oorlog tegen armoede' naar een 'oorlog tegen de armen' (Gans, 1995; Katz, 1990). We staan hier niet uitgebreid stil bij de ethische, politieke en epistemologische dimensies van deze verandering maar merken wel op dat de strijd niet alleen gevoerd wordt in de politieke arena maar ook in het stedelijke gebied. De toegenomen politieke afkeer van verzorgingsstaatarrangementen deelt een deel van haar logica met strategieën van huishoudens en instanties. Een proces van sociale desidentificatie (zie De Swaan, 1997) leidt in beide gevallen tot een alomtegenwoordige angst om benadeeld te worden door een groep die wordt verondersteld fundamenteel andere waarden en normen aan te hangen (in het ene geval via belastingen, in het andere geval via misdaad en overlast). En in beide gevallen hangt deze angst samen met een niet aflatende behoefte de zwarte en arme 'Ander' te disciplineren en controleren. Waar dat in het ene geval gebeurt door gedragseisen te verbinden aan het verlenen van 'gunsten', gebeurt dat in het andere geval door het opwerpen van ruimtelijke barrières. Segregatie speelt een belangrijke rol bij deze laatste vorm van controle.

Het structurele karakter van segregatie wordt veroorzaakt door een reeks op zich staande instituties regelingen die tezamen evengoed een 'strategische coherentie' (zie Rose, 2000a) kennen. Zowel marktpartijen (bijvoorbeeld makelaars) als huishoudens schermen woonbuurten af voor zwarte, veelal arme huishoudens. De externalisatie van de nadelige effecten van (met etniciteit samenhangende) armoede loopt als een rode draad door dit institutionele complex heen:

"...segregation confines these unpleasant by-products of racial oppression to an isolated portion of the urban geography far removed from the experience of most whites. Resting on a foundation of segregation, apartheid not only denies blacks their rights as citizens but forces them to bear the

social costs of their own victimization" (Massey & Denton, 1993, p. 15-16).

Door te spreken over *American Apartheid* geven Massey & Denton (1993) aan dat segregatiepatronen niet alleen het gevolg zijn van uitsortingsprocessen maar ook een belangrijke *ordenende* functie hebben. Segregatie vormt één van de grondslagen voor de sociale organisatie van de Verenigde Staten en in het bijzonder voor de ruimtelijke regulering van armoede.

Het zijn niet alleen institutionele arrangementen, woonvoorkeuren van welgestelde huishoudens en vooroordelen die concentratie en isolatie van mogelijk gevaarlijke groepen als gevolg en tot doel hebben. Deze hindernissen voor residentiële integratie worden gecomplementeerd met een breed scala aan handelingen die tot doel hebben bepaalde gebieden überhaupt ontoegankelijk te maken voor niet-residentieel gebruik van ongewenste groepen. Davis' (1990, 1998) schets van Los Angeles is in dit geval illustratief. Hij bericht uitgebreid over de bestuurlijke technieken van surveillance, (grens)bewaking en afschrikking:

...[W]e live in 'fortress cities' brutally divided between 'fortified cells' of affluent society and 'places of terror' where the police battle the criminalised poor. The 'Second Civil War' that began in the long hot summers of the 1960s has been institutionalized into the very structure of urban space ...In cities like Los Angeles, on the bad edge of postmodernity, one observes an unprecedented tendency to merge urban design, architecture and the police apparatus into a single, comprehensive security effort".

Davis (1990, p. 228) stelt dat deze strategieën tezamen een nieuwe klassenstrijd vormen op het niveau van de gebouwde omgeving. Ondanks dat er nog wordt gevochten, is de strijd beslist.

"...[T]oday's pharaonic scales of residential and commercial security supplants residual hopes for urban reform and social integration...The old liberal paradigm of social control, attempting to balance repression with reform, has long been superseded by a rhetoric of social welfare that calculates the interests of the urban poor and the middle classes as a zero-sum game" (Davis, 1990, p. 224).

Door Smith (1996, 1999) wordt gesteld dat het hier gaat om een politiek discours dat functioneel is voor kapitalisten die in binnenstedelijke wijken willen

investeren. Op basis van een combinatie van economische 'common sense' en morele verwerping wordt een program ontwikkeld tegen groepen of gedragsuitingen die een hindernis vormen voor investeringsstrategieën (Harvey, 2000; Zukin, 1995). Er wordt in het algemeen gestreefd naar een 'purificering' van de ruimte (vergelijk Lefebvre, 1976), waarbij segmenten van de bevolking die een smet kunnen vormen verbannen worden naar geïsoleerde ruimtes (Simon, 1993), waarvan getto's het kwintessentiële voorbeeld zijn. Wacquant (1997a-b, 1998) stelt dat een elementair kenmerk van getto's is dat zij weinig en zwakke banden hebben met andere gebieden. Dit hangt weer samen met het feit dat de staat zich teruggetrokken heeft uit getto's en zodoende niet verbindingen kan leggen tussen het getto en de in de samenleving aanwezige bronnen van welvaart en macht.

De radicale tweedeling tussen verschillende groepen manifesteert zich niet alleen op het vlak van huisvesting maar in elk domein van het openbaar leven. Zo betoogt Wacquant (2002) dat er een continuïteit bestaat tussen de gevangenis en het getto. Het zijn historische alternatieven in de zin dat beide vormen van sociaal-ruimtelijke organisatie de dreiging die uitgaat van radicaal uitgesloten groepen neutraliseren. En het zijn ruimtelijke alternatieven in de praktische zin dat een groot deel van de mannelijke, jongere bevolking de relatieve vrijheid van het leven in het getto met grote regelmaat verruilt voor de absolute onvrijheid van justitieel toezicht (proeftijd) of feitelijke gevangenschap.

Wanneer we terugkoppelen naar de neo-Foucauldiaanse literatuur, kunnen deze observaties met betrekking tot ruimtelijke strategieën eenvoudig in een breder perspectief worden geplaatst. Deze literatuur heeft, met name in haar analyse van moderne penitentiare technieken, betoogd dat we inmiddels de disciplinemaatschappij achter ons hebben gelaten en ons hebben ontwikkeld richting een controlemaatschappij (cf. Bauman, 1998; Deleuze, 1995; Simon, 1993). Individuen worden niet langer geïsoleerd en geobserveerd met het doel hen bepaalde gedragingen en gedachten aan te leren, maar met het doel hen onschadelijk te maken. In de woorden van Bauman (1998, p. 114-115):

"What the sharp acceleration of the punishment-by-incarceration suggests ... is that there are some new and large sections of the population targeted for one reason or another as a threat to social order, and that their forcible eviction from social intercourse

through imprisonment is seen as an effective method to neutralize the threat or calm the public anxiety which that threat evokes".

Deze ontwikkeling ziet Rose (1999, 2000a) als onderdeel van een meer fundamenteel proces waarbij door een reeks van op zich staande bestuurlijke technologieën een scherpere scheiding wordt aangebracht tussen circuits van in- en uitsluiting. Deze divergentie kent een inherente ruimtelijke dimensie. Kansarme huishoudens worden ruimtelijk meer geïsoleerd van de rest van de maatschappij. Binnen grote delen van hun woongebieden - en inderdaad ook in het Amerikaanse gevangeniswezen - heerst een situatie die het midden houdt tussen wetteloosheid en een permanente staat van beleg. Het Amerikaanse diagram van controle heeft binariteit - tussen circuits van in- en uitsluiting, tussen veilige en gevaarlijke plaatsen, tussen de eigen woonomgeving en de onbekende 'inner city' - als voornaamste kenmerk. Zowel dagpaden als woongebieden worden strikt gescheiden en het is de bewaking van deze grenzen door publieke maar vooral private veiligheidsdiensten die het basisprincipe vormt van de prototypische Amerikaanse vorm van regulatie.

De Verenigde Staten als voorland?

De vraag is nu: in hoeverre zijn Amerikaanse ervaringen representatief voor de Europese situatie? Kent Europa ook een diagram dat opgebouwd is uit een verzameling binariteiten en waarbij repressie en isolatie de voornaamste modaliteiten zijn? Deze vragen zijn nog niet in deze bewoordingen aan de orde gesteld maar het is desalniettemin duidelijk dat veel auteurs ze bevestigend zouden beantwoorden. Zo stelt Baeten (2001) dat een dystopisch stadsbeeld ook in Europa, in casu Brussel, de politieke beeldvorming bepaalt. MacLeod (2002), Moulaert et al. (2001) en Swyngedouw et al. (2002) stellen dat ook in de Europese context polarisatie, verwijdering en repressie hand in hand gaan. Nog veel talrijker zijn de studies waarin ontwikkelingen in de Verenigde Staten vanaf het midden van de jaren zeventig veralgemeniseerd worden, telkens met de impliciete veronderstelling dat dit land het voorland vertegenwoordigt van Europese verzorgingsstaten. Caldeira (1999) merkt bijvoorbeeld op dat haar onderzoek in Rio de Janeiro en Los Angeles wellicht niet representatief is maar dat de daar geconstateerde ontwikkelingen elders ook waargenomen kunnen worden, zij het in onderontwikkelde vorm. Cohen (1987), Simon (1993), Bauman (1998), Rose (1996b, 1999,

2000a) en Baeten (2002), om maar een paar voorbeelden te noemen, brengen ofwel geen ruimtelijke nuances aan ofwel stellen expliciet dat de door hen waargenomen ontwikkeling van strategieën voor controle richting isolatie en repressie een mondiale trend vormt. Simon (1993) en Bauman (1998) vatten deze trend samen als een ontwikkeling richting een post-disciplinaire respectievelijk post-panoptische samenleving, waarbij - om de terminologie van Rose te gebruiken - mensen die buiten de circuits van insluiting vallen, niet langer gedisciplineerd worden maar onschadelijk gemaakt door uitsluiting en isolatie (vergelijk Marcuse, 1998; zie voor kritiek Boyne, 2000). Zowel postmoderne (Bauman, Simon) als Marxistische auteurs (Smith) zien de overbodigheid van laaggeschoolde arbeid als de voornaamste oorzaak voor het ontbreken aan ambitie om deze groepen te disciplineren en alleen te controleren.

Echter, de verschuiving naar technieken van controle (als tegenovergesteld aan disciplineren) hoeft niet per se te leiden tot (territoriale) strategieën van uitsluiting en isolatie. Een alternatief dient zich aan in de vorm van een uitgebreid netwerk van controle waarin haarden van onrust worden geïdentificeerd om *preventief* ingrijpen mogelijk te maken (Cohen, 1985; Castel, 1991; Neocleous, 1996, 2000). *Integratie* van potentieel gevaarlijke groepen was ook een belangrijk onderdeel van de decentraliserings-tendens die zich aan het eind van de jaren zestig voordeed in onder andere de Verenigde Staten (Cohen, 1987; Cruikshank, 1999, hoofdstuk 3). Zoals duidelijk wordt zijn er twee contrasterende visies. In de ene visie worden de lagere klassen gemarginaliseerd, geïsoleerd, gedemoniseerd en onderdrukt terwijl in de andere visie de lagere klassen, door het gevaar dat zij kunnen vormen voor de status quo, geïncorporeerd worden in uitgebreide netwerken van sociale controle en soms zelfs in het politieke bestel. Feitelijk worden beide strategieën door de gehele Westerse wereld gebruikt, ook al is het wellicht zo dat, met de opkomst van het neoliberale gedachtegoed vanaf het eind van de jaren zeventig, repressieve strategieën aan belang hebben gewonnen ten opzichte van reformistische strategieën. Voor dit artikel is echter de crux dat juist de mate waarin voor één van beide strategieën wordt gekozen, verschilt doorheen de tijd en per gebied. Waar in de literatuur al wel ruim aandacht is besteed aan de repressieve strategieën die typerend zijn voor de huidige Verenigde Staten, is met betrekking tot de ruimtelijke regulering van armoede nog veel te

weinig gezegd over de (reformistische) strategieën in Europa. Inderdaad denk ik dat het model waar Castel, Cohen, Cruikshank en Neocleous aan refereren en dat tot op zekere hoogte voorkwam in alle Westerse landen in de jaren zestig, nu in een afgeleide, meer complexe vorm ook teruggevonden kan worden in huidige Europese landen.

Een complex van controle en disciplineren in Europese achterstandswijken

Heel anders dan in de Verenigde Staten, kan in veel bestuursvormen in Europa wél de directe hand van de staat worden gezien. De voornaamste reden hiervoor is een historisch gegroeide wederzijdse afhankelijkheid tussen steden en hun bestuurders enerzijds en de nationale staten en hun bestuurders anderzijds. Deze interdependentie komt onder andere tot uiting in, vergeleken met de Verenigde Staten, een hoge mate van fiscale centralisatie, een relatief groot electoraal belang van stedelijke gebieden en de aanwezigheid van allerlei overheidsorganen in achterstandswijken. In West-Europa² kunnen achterstandswijken om deze reden niet genegeerd worden door bestuurders en beleidsmakers. In België bleken ze broeinesten voor het Vlaams Blok dat het *cordon sanitaire* steeds verder onder druk zette, in Nederland waren het de gebieden waar de broosheid van het poldermodel tot uiting kwam. Maar in deze en andere Europese landen werden bestuurders en beleidsmakers ook verleid door achterstandswijken. De rood-groene regering in Duitsland kon haar werkgelegenheidsbeleid erop toespitsen en zo haar corporatistische structuur flexibiliseren, New Labour heeft de verbetering van de *standard of life* in achterstandswijken gemaakt tot een kernpunt van haar symbolische strijd tegen de erfenis van Thatcher. De verleiding van achterstandswijken is terug te voeren op het feit dat de Derde Weg concrete vorm kon aannemen met territoriaal, stedelijk beleid; door sociaal-economische ontwikkelingsstrategieën toe te spitsen op gebieden met een achterstandspositie kon kapitaalaccumulatie een meer sociaal wenselijke vorm aannemen - kapitalisme met een glimlach.

Maar om het gevaar af te wenden en het potentieel te benutten was het nodig de situatie in de achterstandswijken te inventariseren. Niet vanuit het perspectief van bewoners en niet met de ambitie daadwerkelijk de sociale organisatie van achterstands-

wijken te begrijpen, maar met het doel de wijken zichtbaar, renderend en bestuurbaar te maken. De signalen van onvrede die nu te pas en te onpas naar boven kwamen, bijvoorbeeld door 'zwarte' verkiezingsuitslagen, rellen of sensationele reportages in de media, moesten gekanaliseerd en gesystematiseerd worden om de onvrede manipuleerbaar en bruikbaar te maken. Doorlopend vindt een discussie plaats over de positie die achterstandswijken innemen binnen de economie en de maatschappij en over de mogelijkheden om die positie te veranderen.

De vertegenwoordiging van de staat in achterstandswijken - variërend van uitkeringen en andere sociale uitgaven tot en met de aanwezigheid van ordediensten en welzijnswerkers - vormt de grondslag voor wat ik zou willen omschrijven als de Europese variant voor de ruimtelijke regulering van armoede. Meer dan andere auteurs, heeft Loïc Wacquant enkele aanwijzingen gegeven in welke richting we moeten zoeken voor het identificeren van de onderscheidende kenmerken van deze variant:

"The kind of 'triage' and purposive desertion of urban areas to 'economise' on public services that has befallen the American metropolis is unimaginable in the European political context with its fine-grained bureaucratic monitoring of the national territory. At the same time, there can be no question that the capacity of European states to govern territories of relegation is being severely tested and may prove unequal to the task if recent trends towards the spatial concentration of joblessness continue..." (Wacquant, 1999, p. 1654; zie ook Wacquant, 1995).

Ik zie de recente ontwikkelingen van stedelijk beleid in Europese landen als tegelijkertijd een reactie op deze uitdaging om méér regulatie te bewerkstelligen met minder middelen en als een methode om technieken van bureaucratische monitoring te vernieuwen en toe te passen voor nieuwe doeleinden. Het gaat dus niet alleen om een kwantitatief verschil - méér of minder staatsinterventie - maar ook om een kwalitatief verschil. Zoals duidelijk zal worden is dit kwalitatieve verschil met de Verenigde Staten het afgelopen decennium meer geprononceerd geworden, terwijl de kwantitatieve verschillen (aantal overheidsfunctionarissen in achterstandsbuurten, enzovoorts) wellicht onveranderd zijn gebleven. Net als in het geval van de Verenigde Staten, laten de Europese systemen voor sociale controle zich ontleiden in enerzijds rationaliteiten en anderzijds technologieën. Hier worden deze aspecten achtereenvolgens besproken.

Rationaliteiten

Mijn bespreking van de Europese casus is niet gebaseerd op één bepaald land. In plaats daarvan worden enkele algemene kenmerken besproken die in meer of mindere mate voorkomen in alle Europese landen. Ik besteed hierbij aandacht aan de rationaliteiten en technologieën zoals die aangehangen worden door zowel overheidsinstanties als wetenschappers. Het is opvallend dat het zeer eenvoudig is om een aantal belangrijke noties te identificeren die - ook al wordt dat soms verhuld door heftige kritiek op beleid vanuit wetenschappelijke hoek en 'de praktijk' - binnen al deze groepen actoren in al deze landen dominant zijn. Deze noties kunnen met recht omschreven worden als hegemoniale noties die hun kracht bewezen hebben in de Europese context maar in de Verenigde Staten slechts binnen een kleine en selectieve kring ingang hebben gevonden. Zoals ik zal beargumenteren geeft de algemene aanvaarding van deze noties een zekere mate van 'strategische coherentie' (vergelijk Rose, 2000a) aan het handelen van deze actoren. Er is dus volgens mij sprake van een min of meer coherent gedachtegoed aangaande de in het stedelijk gebied aanwezige sociale krachten en de manier waarop hierin kan worden ingegrepen - kortom, van een diagram dat duidelijk onderscheiden kan worden van een Amerikaanse tegenhanger. De volgende discussie is geordend aan de hand van enkele sleutelbegrippen die elk samenhangen met een specifiek element van politieke rationaliteiten respectievelijk technologieën.

Sociale Uitsluiting en Sociale Cohesie

'Sociale uitsluiting' heeft zich de afgelopen decennia gemanifesteerd als een sleutelwoord in discoursen over kansarmoede en deprivatie en inmiddels neemt het begrip een centrale positie in binnen het sociale beleid van de Europese Unie. Waar in de Verenigde Staten oorzaken voor de individuele toestand van armoede gezocht worden in een gebrek aan inzet en normbesef, biedt het discours over sociale uitsluiting een Europese tegenhanger. Zowel waardeoordelen als beleidsmaatregelen richten zich op het belang van omgevingskenmerken: de toestand van armoede of kansarmoede wordt herleid tot het ontbreken van middelen om ingesloten te worden in sociale en vooral economische *netwerken*. De manier waarop de relatie tussen kansarmoede en woonomgeving wordt gelegd, verschilt van geval tot geval maar het is desalniettemin duidelijk dat er een

relatie bestaat tussen de opkomst van het concept van sociale uitsluiting en de groeiende populariteit van de buurt als schaalniveau voor interventie. Het meest typerend in dit verband zijn de rapportages van de Britse Social Exclusion Unit over achterstandswijken: het bestrijden van sociale uitsluiting wordt direct in verband gebracht met ruimtelijke ongelijkheden, met name verschillen tussen buurten (bijvoorbeeld Social Exclusion Unit, 2001). Ook in Nederland, Duitsland en België wordt groot belang toegekend aan gebiedsgerichte - lees: buurtgerichte - maatregelen voor de bestrijding van sociale uitsluiting.

In het algemeen zou de zwakke positie van achtergestelde huishoudens het gevolg zijn van tegelijkertijd optredende uitsluiting in de politieke, sociale en economische sfeer. Uitsluiting is aldus geen puur individuele aangelegenheid, noch een probleem dat op maatschappelijk niveau kan worden opgelost. Er is een serie specifieke maatregelen nodig die het mogelijk maken verbindingen te leggen tussen uitgesloten personen en de processen waar zij van zijn uitgesloten. Ter illustratie: het kereltje op Figuur 1 wordt voorgesteld als iemand die mogelijk zou kunnen evolueren in een criminele richting maar die daarvan weerhouden zou moeten worden door een reeks preventiemechanismen die specifiek voor kinderen in een achterstandssituatie worden geïnstalleerd. Het probleem wordt niet zozeer gelegd bij maatschappelijke processen zelf - integendeel, 'insluiting' in deze processen wordt juist aangedragen als oplossing. Het criterium voor insluiting is niet (een gebrek aan) welstand maar een dynamischer en veelzijdiger norm die dicht bij traditionele opvattingen van burgerschap in de buurt komt, in de zin dat het gaat om kansen op werk/inkomen en politieke invloed, onafhankelijk van persoonlijke kenmerken en afkomst. Het begrip sociale uitsluiting maakte aanvankelijk ook onderdeel uit van het typisch Frans-republikeinse discours over burgerschap. Nadat de notie werd opgepikt in Europese beleidskringen en vervolgens verspreid naar andere landen, kreeg het concept echter meer maar ook engere betekenissen (zie Van Kempen, 2001). Enerzijds werd het steeds meer economisch geïnterpreteerd, bijvoorbeeld als staatsafhankelijkheid of werkloosheid. Anderzijds werd het begrip minder gebruikt als leidraad voor een veelomvattend politiek program en meer als onderdeel van specifieke en lokale beleidsmaatregelen. De keuze voor de buurt als geschikt schaalniveau voor het bevorderen van sociale insluiting hangt samen met deze laatste enge interpretatie. Op dit schaalniveau kan effectief *surrogaatburgerschap*

aangeboden worden: de netwerken waar achtergestelde huishoudens van zijn uitgesloten zijn doorgaans grootschalig maar in het kader van individuele projecten of specifieke programma's kunnen, ter compensatie, kleinschalige netwerken worden gecreëerd op het individuele en buurtniveau.

Gemeenschap (community)

De neo-Foucauldianse literatuur heeft uitgebreid aandacht besteed aan de wijze waarop gemeenschappen en primaire sociale relaties een functionele rol vervullen voor vormen van sociale controle en disciplineren (cf. Cohen, 1985; Donzelot, 1979). Deze literatuur komt ook van pas bij het begrijpen van de paradox dat neoliberale maatregelen en conservatieve denkbeelden over (traditionele en lokale) gemeenschappen in de praktijk zeer goed verenigbaar lijken. De link, zoals behandeld door bijvoorbeeld Castells (1996, 1997) en Harvey (1989), is niet alleen dat men in een wereld waarin stromen van informatie, geld en mensen zich steeds sneller en grootschaliger manifesteren terug wil trekken naar intieme sociale ruimten. Waar in een dergelijke visie de hang naar gemeenschap vooral voortkomt uit de behoefte van mensen om zich te wapenen tegen externe omstandigheden, heeft de governmentality-literatuur overtuigend beargumenteerd dat het toekennen van belang aan lokale gemeenschappen een belangrijk onderdeel, en niet alleen een tegenhanger of reactie, kan zijn voor liberale bestuursstrategieën. Zeker wanneer we kijken naar de wijze waarop het gemeenschapsdiscours wordt gebruikt in bijvoorbeeld stedelijk beleid, blijkt dat gemeenschappen niet simpelweg worden ingevoegd in de politieke rationaliteiten; het karakter van de gemeenschap, en de betekenis voor bestuurlijke strategieën die eraan wordt toegekend, verandert doorlopend. Globaal komt het beeld naar voren dat beleidsmedewerkers in achterstandswijken in de jaren zestig en zeventig zich zagen als vertegenwoordigers van een organische gemeenschap van armen of arme wijken. Tegenwoordig vervullen zij vooral een rol als representant van de staat in achterstandswijken en is, getuige de proliferatie van programma's die tot doel hebben de sociale cohesie binnen buurten te bevorderen, de *vorming* van een (buurt)gemeenschap een belangrijke taak. Het wegvallen van traditionele kaders voor politieke representatie en betekenisgeving heeft hun rol veranderd van een representatieve naar een constituerende (vergelijk Cruikshank, 1999; Rose, 1996b, 2000b).

In landen als Nederland, België en het Verenigd Koninkrijk, maar ook in de Verenigde Staten, zien beleidsmakers de buurt (nu weer) als de meest 'natuurlijke' sociaal-ruimtelijke eenheid. Waar de centrale staat gezien wordt als een log en extern orgaan, wordt 'de buurt' of 'de wijk' geassocieerd met spontane solidariteit. Dit is het enige schaalniveau waarop zelfbestuur mogelijk wordt geacht en waar inhoud kan worden gegeven aan 'participatie' en 'medezeggenschap'. Het moet benadrukt worden dat het niet per se buurtbewoners, -werkers of andere buurtgebonden partijen zijn die dit discours aanhangen. Ook, en zelfs met name, beleidsmakers op nationaal niveau achten zichzelf niet in staat om te bepalen wat 'het beste' is voor buurtbewoners. Zij zijn dan ook doorlopend op zoek naar manieren om de beloftes van de wijk (participatie, zelfbestuur, organische solidariteit) te verwezenlijken. Zowel in de Verenigde Staten als in Europa profiteren overheidsinstanties van de inspanningen van vrijwilligers die allerlei quasi-publieke taken uitvoeren, variërend van onderhoud tot en met surveillance. Het valt echter te beargumenteren dat er een verschil tussen beide gebieden bestaat wat betreft de rol van overheidsinstanties. Waar in de Verenigde Staten allerhande regelgeving (*zoning regulations*, andere vormen van geïnstitutionaliseerde discriminatie en een door de markt georganiseerde woningallocatie) en een alomtegenwoordig discours over stedelijke gevaren (spontane) mobilisatie waarschijnlijk maken (vergelijk Harvey, 1973, hoofdstuk 3), proberen in Europa overheden op verschillende wijzen de latent aanwezige kwaliteiten in de buurt op te wekken en te formaliseren en kanaliseren. Voorbeelden zijn bewonersplatforms, andere inspraakorganen, door woningcorporaties aangestelde buurtwachtters en vooral een hele reeks maatregelen die de sociale cohesie in de wijk zou moeten versterken. Tezamen vormen deze maatregelen een onbewuste, maar desalniettemin door eenheid gekenmerkte strategie om bewoners van een buurt aan te spreken en verantwoordelijk te houden voor hun eigen woonomgeving. Door de actieve pogingen om gemeenschappen te vormen - vooral waar de kans op spontane organisatie gering is, zoals in gemêleerde achterstandswijken - wordt een schakel ingebouwd: een aanspreekpunt ('de buurt') dat, anders dan veel organisaties die uitsluitend uit overheidsfunctionarissen bestaan, in de ogen van zowel burgers als ambtenaren een grote legitimiteit in zich herbergt - het gaat hier immers zogenaamd om een organisch gegroeide, *bottom-up* beweging. Juist op het moment dat door de contractie van de dagelijkse leefomgeving - de dagpaden

van mensen strekken zich uit over steeds grotere gebieden en tegelijkertijd kan men steeds meer bezigheden in huis verrichten (Engelsdorp-Gastelaars, 1980, 1996) - de buurt als actieruimte steeds minder relevant wordt, springt de overheid in het gat en probeert men de 'leefomgeving' te maken tot een bestuurlijke eenheid. In een periode waarin de centrale overheid op de golven van het neoliberale gedachtegoed steeds meer taken van zich afstoot en haar eigen legitimiteit ter discussie stelt, kan 'de buurt' of de '*community*' mogelijkerwijs gemaakt worden tot een *zelf-regulerende* eenheid.

Vitaliteit en organische interdependentie

Een opvallende ontwikkeling van de afgelopen decennia is de snelle integratie van organische metaforen in beleidsdiscoursen. Terwijl in Nederland 'vitaliteit' sinds ongeveer vijftien jaar een (alsmaar groeiende) populariteit kent (zie Vermeijden, 2001), heeft men het in het Verenigd Koninkrijk over 'regeneratie'. Met de introductie van een beleid om 'stads-kankers' tegen te gaan, heeft België tegelijkertijd de meest expliciete en negatieve conceptie van de stad als sociaal-ecologische eenheid. Met deze metaforen wordt, zoals in de Verenigde Staten, een normatief oordeel gegeven over achtergestelde bewoners en stedelijke gebieden. Anders dan in de Verenigde Staten, waar de woonomgeving van de onderklasse in statische termen wordt geconceptualiseerd als lethargische omgeving, impliceren de in Europa populaire termen de mogelijkheid voor een herstel; als we afgaan op het discours van beleidsmakers zullen alle achtergestelde gebieden uiteindelijk weer functioneren als een normale buurt, weer 'vitaal' worden. De staat opereert als een dokter voor achtergestelde gebieden. Doel van de ingrepen is om de stedelijke eenheid weer te herstellen. Telkens ligt, in het verlengde van het discours over sociale uitsluiting, de nadruk op de reïntegratie van achtergestelde gebieden in het stedelijke weefsel. De weerzin tegen 'verdeelde steden' vormt een kernonderdeel van de politieke rationaliteiten in Europa.

Een ander opvallend element aan de manier waarop stedelijke achterstandswijken worden voorgesteld in Europese politieke rationaliteiten, is de mate waarin een wederzijdse afhankelijkheid wordt verondersteld tussen nationale sociaal-economische ontwikkeling en (achtergestelde) grootstedelijke gebieden. In alle Europese landen bestaat een groeiende zorg over de sociaal-economische divergentie tussen stedelijke en

suburbane gebieden, omdat dit uiteindelijk ertoe zou kunnen leiden dat steden hun rol als economische speerpunten zullen verliezen. Wederom is het doel een parallelle ontwikkeling mogelijk te maken: steden en buurten mogen niet 'achterblijven'. Overall, waarschijnlijk in Nederland nog meer dan in andere Europese landen, stelt men dat investeringen in achtergestelde gebieden ook gelden als investeringen in de gehele maatschappij. Als zodanig wordt de harmonie die nagestreefd wordt binnen steden, ook op nationaal niveau nagestreefd. Steden en de nationale staten hebben een symbiotische relatie - net als bij ecosystemen kan organische afhankelijkheid ertoe leiden dat kwalen (bijvoorbeeld kankers) zich verspreiden en leiden tot degeneratie van andere elementen.

Samenvattend wordt de Europese stad door beleidsmakers, wetenschappers en misschien ook wel de bevolking gezien als een (mogelijkerwijs) organische eenheid die vervolgens weer sterk ingebed is in de gehele maatschappij. Zoals net is aangegeven, worden individuele buurten voorgesteld als (mogelijkerwijs) coherente eenheden met een sterke en natuurlijke interne samenhang. Door deze horizontale (binnen buurten en steden) en verticale (tussen buurten, steden en landen) relaties, worden de gedragingen van bewoners van achterstandswijken direct gekoppeld aan het functioneren van de maatschappij als geheel. Het algemene beeld is er een van wederzijdse afhankelijkheid en eenheid. In het verlengde van deze opvattingen worden ruimtelijke divergentie en segregatie gezien als de voornaamste bedreigingen voor steden in het bijzonder maar ook voor de maatschappij, waardoor regeneratie van buurten, zowel in sociaal als economisch opzicht, geldt als curatieve/preventieve ingreep die de maatschappij als geheel behoedt voor degeneratie.

Technologieën

Monitoring

Sinds de neoliberale 'revolutie' van de jaren tachtig, heeft zich in Europese landen een nieuw lingua franca ontwikkeld om stedelijke problemen te duiden. Een centraal probleem daarbij is dat binnen een willekeurig nationaal gebied eindeloos veel variaties en types sociale problemen bestaan. Uniforme oplossingen zijn daarom misschien wel mogelijk, maar niet altijd efficiënt. Tegelijkertijd is het evident dat de centrale staat niet voor elke situatie een nieuw discours kan ontwikkelen en specifieke mid-

delen kan aanreiken - het klassieke dilemma van de massaproductie met schaalvoordelen en de flexibele productie met scopevoordelen (vergelijk bijvoorbeeld Scott, 1996; Storper, 1997). Het resultaat is een zoektocht van staat en steden naar begrippen en meetinstrumenten die geschikt zijn om unieke ervaringen en situaties van lokale actoren zo te coderen dat het mogelijk is ze onderling te vergelijken en te zoeken naar overeenkomsten. Alleen dan kan men universele oplossingen bereiken die voor het hele nationale territorium gelden maar die tegelijkertijd wel telkens aangepast kunnen worden om de specifieke strategische behoeftes van lokale actoren te bevredigen - men zoekt, met andere woorden, naar instrumenten en concepten die mobiel, stabiel en combineerbaar zijn en die zo bestuur van een afstand en ter plekke mogelijk maken.

In Nederland bleek dat 'leefbaarheid' precies deze functies kon vervullen. Het begrip is per definitie subjectief. Veel commentatoren vinden het daarom onduidelijk of onbruikbaar. Maar het is juist de flexibiliteit van het begrip die het mogelijk maakt een diversiteit van ervaringen op lokaal niveau zo te coderen dat ze op nationaal niveau vergelijkbaar en inzichtelijk worden. Woningcorporaties bleken zelfs in staat een leefbaarheidsmonitor op te stellen waarmee bepaald kan worden op welk moment een bepaald gebied niet meer 'leefbaar' is. Zoals elders is uitgelegd, kan hier beter 'bestuurbaar' gelezen worden (Uitermark, 2003). Net als andere technologieën (zie Latour, 1997) herbergt de bestuurlijke technologie van de leefbaarheidsmonitor een morele dimensie in zich. Het instrument is ontstaan in reactie op het sterke maar vage vermoeden dat er 'iets' aan de hand was in achterstandswijken maar pas met de monitor kon, om de woorden van Wacquant te gebruiken, een fijnmazig bureaucratisch netwerk ontstaan dat ongeregelde heden op een vroeg tijdstip kon signaleren en op waarde kon schatten (vergelijk Castel, 1991). Dat leefbaarheid altijd betrekking heeft op de buurt geeft het instrument een deel van haar praktische waarde - een achterstandswijk zal altijd voor een deel van haar bewoners onleefbaar zijn maar pas wanneer het geaggregeerde resultaat van hun handelen ertoe leidt dat de dagelijkse handelingen van bestuurders worden bemoeilijkt, is het predikaat 'onleefbaar' van toepassing.

Ook in België is het leefbaarheidsconcept populair maar daar wordt sinds enkele jaren vooral gebruik gemaakt van zogenaamde 'armoedeatlassen'. Aan de hand van diverse criteria wordt op nationaal niveau een overzicht gegeven van de ruimtelijke spreiding van 'kansarmoede'. Op lokaal niveau worden derge-

lijke kaarten voor de betreffende stad of gemeente gereproduceerd. De criteria van de kansarmoedeatlas zijn omstrede, met name omdat het aandeel Turken en Marokkanen gezien wordt als een directe indicator van kansarmoede. Jacobs en Swyngedouw (2000) hebben betoogd dat er geen wetenschappelijke rechtvaardiging bestaat voor de inclusie van juist deze groepen. Als dat werkelijk zo is - en hier is ruimte voor verdere discussie - is dat een duidelijke aanwijzing dat de armoedeatlas twee kenmerken deelt met andere bestuurlijke technologieën: zij zijn niet (enkel) bedoeld als objectief meetinstrument maar krijgen, al dan niet bewust, het karakter van een middel in een politieke strijd. In het geval van de atlas geldt dat zij ontstaan is in reactie op de electorale overwinningen van het Vlaams Blok - de atlas meet niet alleen armoede maar ook mogelijke steun voor het Vlaams Blok. Net als de leefbaarheidsmonitor heeft de atlas als voordeel voor de betrokkenen dat een voelbare maar moeilijk benoembare dreiging vanuit achterstandswijken wordt omgezet in cijfers. Bovendien worden maatschappelijke problemen discursief geterritorialiseerd. Zowel de armoedeatlas als de leefbaarheidsmonitor herbergen de belofte in zich dat maatschappelijke problemen niet meer in al hun complexiteit bestreden hoeven te worden maar dat een geconcentreerde inspanning in enkele kwantitatief geselecteerde gebieden volstaat.

Lokaal-centrale uitwisseling en samenwerking

Terwijl strijd en frictie tussen stedelijke (vaak door Labour gedomineerde) overheden en de nationale overheid paste in het harde neoliberalisme van bijvoorbeeld de Thatcher-regering, zijn in de afgelopen jaren in heel Europa allerlei technologieën ontwikkeld om een meer harmonieuze relatie tussen verschillende bestuurlijke schaalniveaus te creëren. 'Selectieve devolutie onder voorwaarden' is daarbij één van de meest efficiënte middelen gebleken. In het dominante discours is een sterke economische ontwikkeling van steden gunstig voor de nationale staat als geheel. En alleen als lokale overheden en de partijen waarmee zij samenwerkt voldoende zeggenschap hebben over de eigen aangelegenheden, zo is de verwachting, kan van dit potentieel gebruik worden gemaakt. Maar tegelijkertijd moet die autonomie aan banden worden gelegd, zowel om ervoor te zorgen dat nationale beleidsdoelen gerealiseerd worden als om, middels bindende afspraken, prestatieprikkels in te bouwen. In de praktijk blijken deze instrumenten vaak niet een dwingende functie te hebben (het Engelse stedelijk beleid is met haar *bid-*

formule hierop een gedeeltelijke uitzondering - zie bijvoorbeeld Uitermark, 2002). Vaak dienen ze vooral om overleg tussen nationale en lokale beleidsmakers tot stand te brengen, waarbij door een proces van wederzijdse aanpassing zowel doelen als middelen met elkaar in overeenstemming gebracht worden. Het gaat niet simpelweg om het implementeren van nationale beleidsvisies (vergelijk MacKinnon, 2000; Raco & Imrie, 2000). Het decentraliseren van uitvoerende taken en het tegelijkertijd centraliseren van middelen en informatie kan gezien worden als een geavanceerde bestuurlijke technologie, waarbij de centrale overheid een grove inschatting maakt van de problemen op basis van de beschikbare informatie, en de lokale overheid (in samenwerking met allerlei andere lokale institutionele actoren) zorgt voor een vroegtijdige signalering, kanalisering en institutionalisering van maatschappelijke onrust. Decentralisatie heeft dus een paradoxaal karakter. Macht wordt niet simpelweg verschoven van het ene naar het andere niveau. Het is eerder zo dat de centrale staat haar eigen bestuurlijke efficiëntie en daadkracht probeert te maximaliseren door de uitbreiding van de invloed van lagere overheden te faciliteren (vergelijk Dijkink, 1990, p. 72-76; Uitermark, 2002). Deze technologie wint logischerwijs aan gebruikswaarde op het moment dat maatschappelijke problemen een grotere geografische diversiteit kennen. Lokaal-centrale relaties, in de huidige geavanceerd liberale beleidscontext, hebben geen *zero-sum*-karakter. Het zoeken naar raakvlakken om elkaars handelen te versterken leidt ertoe dat het effect van het eigen handelen wordt gemaximaliseerd: juist wanneer strategische belangen met elkaar in overeenstemming gebracht worden, bijvoorbeeld door te stellen dat de leefbaarheid van achterstandswijken de nationale sociaal-economische ontwikkeling beïnvloedt, worden positieve effecten opgewekt.

Sociale menging

Net als in de Verenigde Staten, is het beleid van Europese landen erop gericht een 'evenwichtige' bevolkingsopbouw te creëren in stedelijke gebieden. Alleen wordt een radicaal verschillende invulling gegeven aan het begrip evenwicht. Waar het in de Verenigde Staten het organische resultaat is van een uitsortering tussen buurten, duidt het begrip in Europa op een permanente behoefte om zowel op stedelijk als wijkniveau verschillende inkomensgroepen te mengen. De behoefte aan menging op stedelijk niveau kan grotendeels herleid worden tot pogingen

van de centrale staat en de verschillende organisaties en actoren waarmee zij samenwerkt (woningcorporaties, private investeerders, sociale partners) de omvangrijke publieke en private investeringen in het stedelijke gebied veilig te stellen. Op wijkniveau zijn er echter andere redenen om te streven naar sociale menging.

Elders is al ingegaan op een paar belangrijke functies die sociale menging kan vervullen, dus hier volstaat een korte uiteenzetting (zie Uitermark, 2003). Kern van de zaak is dat aan welgestelde huishoudens sociaal wenselijk gedrag wordt toegeschreven (van het bellen van de politie bij onraad tot en met het schoonhouden van de stoep) en dat zij daarom op verschillende manieren als een hefboom kunnen fungeren voor de handelingen van institutionele actoren. Verwacht wordt dat welgestelde huishoudens een rol kunnen vervullen als positieve rolmodellen. Als zodanig kunnen zij het negatieve effect ontkrachten dat uit zou kunnen gaan van een verloederde buurt op de persoonlijke ontwikkeling van kinderen (zie bijvoorbeeld Wilson, 1987). Dit is de enige reden om sociale menging te bevorderen die wetenschappers als legitiem beschouwen (bijvoorbeeld Duyvendak, 1997; Ostendorf et al., 2001). Maar het is niet de enige en ook niet de belangrijkste reden, aangezien institutionele actoren min of meer expliciet aangeven dat het hen vooral gaat om de toestand in de buurt (aangeduid in termen van leefbaarheid, sociale veiligheid, enzovoorts) en niet zozeer om de persoonlijke ontwikkeling van (jeugdige) buurtbewoners. Institutionele actoren hebben nog ten minste twee andere redenen om menging te bevorderen.

Ten eerste kan geprobeerd worden enkele 'asociale' elementen te identificeren en te verwijderen. Deze autoritaire activiteiten maken telkens onderdeel uit van een meer omvattende strategie waarbij coalities van lokale institutionele actoren, met meestal woningcorporaties en gemeente overheden als spil, proberen sociaal wenselijk gedrag te belonen en onwenselijk gedrag te isoleren of op te heffen met allerlei programma's die expliciet tot doel hebben de sociale controle in achterstandswijken te herstellen (Flint, 2002). De mogelijkheid huurders te verwijderen en welgestelde huishoudens aan te trekken (voornamelijk door koopwoningen aan te bieden) biedt gemeentes en woningcorporaties een middel om de toegang van woongebieden te controleren: ongewenste elementen worden geweerd en aantrekkelijke elementen worden behouden en aangetrokken (zie Haworth & Manzi, 1999; Goodchild & Cole, 2001).

Ten tweede kunnen welgestelde huishoudens een belangrijke functie vervullen omdat - zo wordt althans aangenomen - zij de kwaliteiten hebben die nodig zijn voor geavanceerd liberaal buurtbeleid. De herschaling van beleidsverantwoordelijkheden en invloed richting de buurt en haar bewoners kan alleen succesvol zijn als daar tenminste voor een deel ingehaakt wordt op de initiatieven. Welgestelde huishoudens die aangetrokken zijn in achterstandswijken moeten precies deze rol vervullen. Er wordt van deze mensen verwacht, omdat zij met hun koopwoning een belang hebben bij een positieve ontwikkeling van de buurt en een relatief hoge sociaal-economische positie innemen, dat zij actief zullen deelnemen aan de bestuurlijke netwerken binnen de buurt (Blokland-Potters, 2001). Welgestelde huishoudens zouden zorgen voor het 'sociaal kapitaal' dat nodig is om een buurt te besturen of om een buurt zichzelf te laten besturen. Ik vind het beter om te spreken van 'organisatorisch kapitaal', omdat dit begrip expliciet duidelijk maakt dat niet elk sociaal kapitaal even nuttig is voor institutionele actoren. Alleen mensen wiens waarden en normen overeenstemmen met die van institutionele actoren kunnen een hefboomfunctie vervullen en deel uitmaken van een coherent systeem van sociale controle - algemeen wordt, al dan niet terecht, verondersteld dat sociaal-economische status een goede indicator is voor precies deze kwaliteit.

Integraliteit

Overall in Europa hechten beleidsmakers en degenen waarmee zij in verbinding staan grote waarde aan samenwerking. Vaak is er een specifiek woord dat aan deze samenwerkingsverbanden richting geeft. In het Verenigd Koninkrijk is dat *'joined-up government'*, in Nederland en België *'integraliteit'*. In het algemeen streeft men naar *governance*, waarbij unilateraal overheidsoptreden gelijk wordt gesteld aan onvermijdelijk falen. Welk concept ook gebruikt wordt, telkens wordt verwacht dat een positieve werking uitgaat van wederzijdse beïnvloeding. Het gaat er daarbij niet zozeer om te voorkomen dat maatregelen elkaar tegenwerken (een hangplek voor jongeren die naast een verzorgingshuis wordt gepland) of het vergroten van de macht van het bedrijfsleven ten koste van democratisch gecontroleerde overheidsorganen. Er zijn andere, subtielere manieren waarop samenwerking de aard van bestuurlijke netwerken in achterstandswijken beïnvloedt. Het leggen van verbanden tussen actoren moet ook de mentaliteit binnen organisaties veranderen. Er

wordt een constante druk gecreëerd om een einde te maken aan idiosyncratische en uitzonderlijke instituties die een gat vormen binnen het bestuurlijke netwerk dat idealiter de hele buurt omspannt. Samenwerking met het bedrijfsleven moet bureaucratische bastions afbreken en ambtenaren aanleren te redeneren volgens bedrijfsmatige normen. Voortdurend contact met buurtbewoners moet een constante dwang creëren om het handelen van organisaties te onderwerpen aan normen die binnen het netwerk zelf opgewekt worden ('leefbaarheid', 'sociale veiligheid').

De druk om samen te werken gaat niet alleen uit van een algemene beleidsfilosofie die inmiddels is doorgedrongen in elke nota, elk overlegorgaan en elk congres maar wordt ook gecreëerd door een reeks aan bestuurlijke technologieën. De belangrijkste daarvan zijn ongetwijfeld de plannen die elke bestuurlijke coalitie tegenwoordig moet maken om in aanmerking te komen voor subsidies. 'Visies' voor zowel steden als wijken zijn hiervan het meest sprekende voorbeeld. Waar eerst de centrale overheid opdrachten gaf aan lagere overheden, geven lagere overheden nu zelf aan welke doelen ze met welke middelen kunnen realiseren. Antagonistische relaties tussen verschillende overheden, die kenmerkend waren voor bijvoorbeeld het Thatcherisme (zie bijvoorbeeld Imrie & Thomas, 1999), verliezen door deze technologie hun conflictueuze karakter (Uitermark, 2002). Ook mogelijke conflicten tussen lokale actoren worden voorkomen. Waar conflicten tussen verschillende onderdelen van de (lokale) overheid - bijvoorbeeld tussen 'economisch' en 'sociaal' georiënteerde departementen - eerst zeer plausibel waren, dwingen de wijk- en stadsvisies actoren te zoeken naar gedeelde belangen en gezamenlijke doelen. Conflicten tussen verschillende onderdelen van de overheid en tussen (bijvoorbeeld) het bedrijfsleven en de overheid maken nu plaats voor conflicten tussen plaatsen (Uitermark, 2001): actoren binnen geteritorialiseerde bestuurlijk netwerken moeten hun belangen immers altijd articuleren in relatie tot de omgeving waarin zij opereren. Ze moeten zoeken naar sterke en zwakke punten, en aangeven hoe hun samenwerking de strijd tegen anderen zal bevorderen. De visies herbergen een sterke moraliteit in zich waaraan nauwelijks ontkomen kan worden: niemand die wil samenwerken met andere lokale actoren of die voor subsidie in aanmerking wil komen, kan ze serieus ter discussie stellen. Een schijnbaar neutraal bestuurlijk instrument heeft zo een eigen politieke kracht die het praktisch onmogelijk maakt te denken in termen van conflicten tussen lokale partijen.

Aangezien het actoren op nationaal niveau zijn die instrumenten implementeren en plannen beoordelen, zou men kunnen concluderen dat het hier gaat om dwang die boven naar beneden wordt uitgeoefend. Feitelijk is het eerder zo dat deze bestuurlijke technologie de lokale machtbalans verandert in het voordeel van actoren die een centrale plaats innemen binnen netwerken. Maar belangrijker is nog dat de normen waar plannen aan worden getoetst afgeleid zijn van waarden die op lokaal niveau minstens even sterk aanwezig zijn als op nationaal niveau. Sinds jaren wordt in evaluaties van (door de centrale staat gefinancierde) lokale projecten erop gewezen dat regels van de centrale overheid samenwerking verhinderen en zorgen voor verkokering in het overheidsapparaat. Er is niemand die tegen een integraal beleid is, hoogstens verschilt men van mening over de manier waarop invulling moet worden gegeven aan het begrip³. Die algemeen gedeelde behoefte aan samenwerking kan deels worden herleid tot een belofte: wie meewerkt, wie zich aanpast aan binnen het bestuurlijke netwerk opgewekte normen, vergroot de impact van zijn eigen handelen doordat men invloed kan uitoefenen buiten de eigen organisatie - samenwerking wekt macht op, sorteert positieve effecten. Omgekeerd geldt dat het aanpassen van doelstellingen naar aanleiding van druk die vanuit het netwerk wordt uitgeoefend, ertoe leidt dat de handelingen van de eigen organisatie versterkt worden door anderen. Maar samenwerking heeft niet alleen als doel en middel het disciplineren van deelnemers aan bestuurlijke netwerken. Een deel van de populariteit van samenwerking hangt samen met de mogelijkheden die het biedt om bewoners van achterstandswijken integraal te controleren en te disciplineren. Integraliteit maakt het mogelijk om informatie uit te wisselen en activiteiten op elkaar af te stellen, waardoor op een gecoördineerde wijze in alle domeinen (sociaal, economisch, enzovoorts) kan worden ingewerkt op de bevolking van achterstandswijken, het liefst door een aanpak waarbij individuen vanaf hun kinderjaren in ketens (!) worden opgenomen (zie Figuur 1) - het is het technologische onderdeel van de door de notie van sociale uitsluiting gedragen biopolitiek. De incorporatie van bewoners zelf in bestuurlijke netwerken (empowerment) vervolledigt het systeem van wederzijdse controle; bewoners leren elkaar te disciplineren, leren organisaties en beleidsuitvoerders te controleren en ontwikkelen zich, idealiter gezien, tot politieke wezens die over hun gedragingen leren denken in termen van verantwoordelijkheden, plichten en rechten.

Figuur 1 In Europese beleidskringen wordt, overeenkomstig met de centrale positie van 'sociale uitsluiting' binnen politieke rationaliteiten, ernaar gestreefd het hele socialisatieproces te beïnvloeden. De afbeelding is afkomstig van de kافت van het GSB-Blad, juli 2002.



Conclusie

Kunnen we nu in deze ietwat fragmentarische omschrijving van politieke rationaliteiten en technologieën enkele algemene kenmerken onderscheiden die het zouden rechtvaardigen te spreken over een Europees diagram? Ja, dat denk ik wel. Net als voor de Verenigde Staten, geldt voor Europa dat bestuur, ook

bij stedelijk beleid, complex is maar dat er niettemin een aantal simpele leidende principes zijn. Net als in de Verenigde Staten zijn er in Europa door een groot aantal actoren gedeelde principes die het mogelijk maken strategische coherentie te geven aan individuele handelingen. Anders dan in de Verenigde Staten bestaan er in Europa specifiek op achterstandswijken gerichte rationaliteiten. Deze rationa-

liteiten zijn geformuleerd in reactie op (discursief en materieel geconstrueerde) wederzijdse afhankelijkheden tussen de centrale staat en het stedelijke gebied. Die afhankelijkheden creëren een gedeeld belang om sociale controle in (en niet alleen van) achterstandswijken te realiseren. Netwerken waarbij institutionele complexen op verschillende schaalniveaus sterke horizontale en verticale banden hebben vormen de bestaansvoorwaarde voor een Europese regulatiewijze. Actoren binnen dit complex van netwerken streven ernaar door onderlinge afstelling van hun handelingen de efficiëntie van beleid te optimaliseren met een specifiek stelsel van disciplinaire strategieën (vergelijk Foucault, 1997; Rabinow, 1984, p. 17-23). Om de beschikbare middelen zo efficiënt mogelijk aan te wenden, worden enerzijds op alle niveaus 'obstakels' geïdentificeerd en verwijderd of omzeild: asociale elementen op *housing estates*, institutionele barrières tussen overheidsdiensten en private partijen, haarden van lokaal verzet tegen nationaal beleid. Anderzijds worden mechanismen geïnstalleerd die de implementatie van maatregelen moeten faciliteren, bespoedigen en flexibiliseren: welgestelde huishoudens in achterstandsbuurten, platformen voor samenwerking, gereguleerde autonomie van lokale actoren. Het netto effect van deze twee soorten maatregelen is een optimalisatie van wederzijdse controle tussen het nationale en lokale niveau en vooral binnen wijken zelf. Door samenwerking en coördinatie moeten instituties elkaars handelen meer in lijn brengen met binnen bestuurlijke netwerken opgewekte, algemeen gedeelde normen; welgestelde huishoudens moeten sociale controle uitoefenen op hun minder welgestelde buurtgenoten; integraal veiligheidsbeleid disciplineert (potentiële) delinquenten terwijl het tegelijkertijd probeert bewoners om te vormen tot waakzame en verantwoordelijke burgers die in het verlengde van beleid kunnen opereren; door bewoners wordt het complex aan institutionele actoren continu gevolgd en gemanipuleerd middels participatie in het planningsproces en inspraakprocedures; door hun prestaties te kwantificeren en vervolgens te rapporteren moeten institutionele actoren hun handelen spiegelen aan een meer of minder duidelijke standaard (leefbaarheid, veiligheid, integraliteit, efficiëntie, enzovoorts); en continue monitoring maakt het handelen van al deze actoren, inclusief de bewoners, zichtbaar en daarmee mogelijk manipuleerbaar voor henzelf en anderen. Dit systeem van wederzijdse controle wordt wellicht het beste gesymboliseerd door wijkvisies. Ze kunnen gezien worden als expressie van een diagram dat raakvlakken heeft met

het panopticon maar er van te onderscheiden is door de specifieke wijze waarop ruimte en mensen visueel en tekstueel worden beschreven en de manieren waarop mogelijkheden voor ordening en interventie worden voorgesteld. Net als het panopticon dat nooit gebouwd werd, zijn wijkvisies niet (alleen) interessant vanwege de frequentie waarin zij voorkomen. Het is eerder een kwintessentiële weergave van de Europese variant van de ruimtelijke regulering van armoede. Eenmaal opgesteld dient een visie als een normaliserend kader. Doordat het een ideaaltype representeert waaraan de handelingen van alle betrokken actoren gespiegeld kunnen worden, maakt het wederzijdse controle mogelijk en daarmee indirect disciplinerend.

Er wordt, om een term van Allen en Cars (2000) te gebruiken, een 'verstrikkend web' om buurten heen gespannen waarin alle actoren elkaar wederzijds controleren en waarbij vooral de met armoede samenhangende nadelige effecten zo veel mogelijk ingeperkt ('*contained*') worden. Waar het markeren en surveilleren van grenzen het basisprincipe vormt de Amerikaanse ruimtelijke regulering van armoede, is in Europa het basisprincipe een veelvormig netwerk van wederzijdse controle. In de zin dat het een reeks meer of minder expliciete noties impliceert over de manier waarop sociale krachten in buurten werken en over de manier waarop in deze krachten geïntervenieerd kan worden, kan het 'verstrikkende web' opgevat worden als het centrale element van het Europese diagram.

Voor de cynische toeschouwer hebben de boven beschreven rationaliteiten en technologieën, hoewel ze in veel opzichten gunstig afsteken bij hun Amerikaanse tegenhangers, een negatieve kant. Waar in de jaren zestig en zeventig nog werd geprobeerd 'het volk' te verheffen door degelijke woningen aan te bieden en een beroep te doen op een latent aanwezige burgerschapskwaliteiten, wordt nu een reeks surrogaatmaatregelen genomen. Het ruimtelijk partitioneren van armen, het creëren van een web aan controle en een beroep op burgerplichten blijken geen medicijn voor armoede maar juist een middel om haar vreedzaam te reproduceren. Foucaults (1997, p. 378) befaamde studie over delinquentie parafraserend, kunnen we stellen dat stedelijk beleid niet bestemd is om armoede te bestrijden, maar veeleer om aan armoede gerelateerde gedragingen te onderscheiden, in te delen en te gebruiken; en dat stedelijk beleid niet zozeer bedoeld is om armoede op te heffen, maar meer om armoede in te passen in een algemene tactiek van onderwerping. Stedelijk

beleid is in dat geval een methode om armoede te beheren, om de grenzen van tolerantie te bepalen, om sommigen de ruimte te geven en anderen onder druk te zetten, om het ene deel uit te sluiten en het andere deel nuttig te maken, om het ene te neutraliseren en uit het andere profijt te trekken. Kortom, stedelijk beleid bestrijdt niet slechts armoede maar het differentieert armen en waarborgt de positie van achterstandswijken binnen een meer omvattend politiek-economisch systeem.

Noten

1. Uiteraard komt deze betekenis van liberaal niet overeen met de huidige betekenis van (neo-)liberaal beleid. Het laatste soort beleid heeft vaak grotere pretenties voor interventies dan bijvoorbeeld het sociaal-democratische denken dat typisch is voor de Keynesiaanse welvaartsstaat. Juist het creëren van sferen die autonoom kunnen functioneren vergt soms diepgaande en ingrijpende maatregelen. Het concept 'markt-stalinisme', zoals gebruikt door bijvoorbeeld Swyngedouw (2000), vat deze paradox goed samen. Zie ook Dean (2002) voor een Foucauldiaanse visie op de relatie tussen geweld en liberalisme.
2. Met West-Europa bedoel ik hier vijf landen: Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Nederland, België en Frankrijk. Wanneer ik in het volgende spreek over Europa, verwijs ik naar deze vijf landen. Veel opmerkingen hebben ook geldigheid voor de Scandinavische landen, maar om een duidelijk referentiepunt te handhaven laat ik deze landen buiten beschouwen.
3. Een vergelijking van vier projecten die in naam 'integraal' waren leerde dat de betekenis van dit concept verschilde al naar gelang de lokale machtsverhoudingen (Loopmans & Uitermark, 2000).

Referenties

- Allen, J. & G. Cars (2000): *The tangled web: neighbourhood governance in a post-Fordist era*. Paper for the European network for housing research. Housing in the 21st century: fragmentation and reorientation. The institute for housing research. Uppsala University. Gävle, Zweden, 26-30 juni.
- Baeten, G. (2001): Clichés of urban doom: the dystopian politics of metaphors for the unequal city - a view from Brussels, in: *International Journal of Urban and Regional Research*, jg. 25, p. 55-69.
- Baeten, G. (2002): Hypochondriac geographies of the city and the new urban dystopia: coming to terms with the other city, in: *City*, jg. 6, p.103-115.
- Bauman, Z. (1998): *Globalization, the human consequences*, Polity Press, Cambridge.
- Blokland-Potters, T. (2001): Middenklassers als middel, in: *B en M*, jg. 28, p. 42-53.
- Boyne, R. (2000): Post-panopticism, in: *Economy and Society*, jg. 29, p. 285-307

- Caldeira, T.P.R. (1999): Fortified enclaves: the new urban segregation. In: Holston, J. (ed.) *Cities and citizenship*, Duke University Press, Durham.
- Castel, R. (1991): From dangerousness to risk. In: Burchell, G., C. Gordon en P. (eds) *The Foucault Effect. Studies in Governmentality*, Chicago University Press, Chicago.
- Castells, M. (1996): *The network society*, Blackwell, Oxford.
- Castells, M. (1997): *The power of identity*, Blackwell, Oxford.
- Cohen, S. (1985): *Visions of social control*, Polity Press, Cambridge.
- Cohen, S. (1987): Taking decentralization seriously: values, visions and policies. In: Lowman, J., R.J. Menzies & T.S. Polys (eds) *Transcarceration: essays on the sociology of social control*, Gower Publishing, Vermont.
- Cruikshank, B. (1999): *The will to empower. Democratic citizens and other subjects*, Cornell University Press, Ithica.
- Davis, M. (1990): *City of quartz: excavating the future in Los Angeles*, Verso, London.
- Davis, M. (1998): *Ecology of fear: Los Angeles and the imagination of disaster*, Metropolitan Books, New York.
- Dean, M. (1991): *The constitution of poverty: towards a genealogy of liberal governance*, Routledge, London.
- Dean, M. (1994): *Critical and effective histories. Foucault's methods and historical sociology*, Routledge, London.
- Dean, M. (1999): *Governmentality: power and rule in modern society*, SAGE, London.
- Dean, M. (2002): Liberal government and authoritarianism, in: *Economy and Society*, jg. 31, p. 37-61.
- Deleuze, G. (1995): Postscript on control societies. In: *Negotiations*, Columbia University Press, New York.
- Dijkink, G. (1990): *Beleidenissen: politieke en ambtelijke cultuur in Nederland, 1965-1990*, Styx, Groningen.
- Donzelot, J. (1979): *The policing of families*, Hutchinson, London.
- Duyvendak, W. G. J. (1997): *Het belang van derden. Over opbouwwerk, sociale cohesie en multiculturaliteit*, Gradus Hendriks Stichting, Den Haag.
- Engels, F. (1887): *The housing question*. On-line: <http://csf.colorado.edu/psn/marx/Archive/1872-HQ/>
- Engelsdorp-Gastelaars, R. (1980): *Niet elke stadsbewoner is een stedeling*, Universiteit van Amsterdam, (Sociaal-geografisch instituut), Amsterdam.
- Engelsdorp-Gastelaars, R. van (1996): Het verdwijnen van de leefwereld, de opkomst van het woondomein; collectief ervaren sociale binding op laag schaalniveau in Nederland. In: Derksen, W. & W. Salet (eds) *Bouwen aan het binnenlands bestuur*, Sdu, Den Haag.

- Fainstein, N. & S. Fainstein (1968): *The view from below: urban politics and social policy*, Little, Brown and company, Boston.
- Flint, J. (2002): Social housing agencies and the governance of anti-social behaviour, in: *Housing Studies*, jg. 17, p. 619-637.
- Foucault (1984): *Geschiedenis van de seksualiteit*, deel 1, SUN, Nijmegen.
- Foucault, M. (1991): Governmentality. In: Burchell, G., C. Gordon & P. Miller (eds) *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, University of Chicago Press, Chicago.
- Foucault, M. (1997): *Discipline, toezicht en straf: de geboorte van de gevangenis*, Historische Uitgeverij, Groningen.
- Fox Piven, F. & R.A. Cloward (1977): *Regulating the poor: the functions of public welfare*, Pantheon Books, New York.
- Gans, H.J. (1995): *The war against the poor: the underclass and antipoverty policy*, Basic Books, New York.
- Goodchild, B. & I. Cole (2001): Social balance and mixed neighbourhoods in Britain since 1979: A review of discourse and practice in social housing, in: *Environment and Planning D: Society and Space*, jg. 19, p. 103-122.
- Gordon, C. (1991): Governmental rationality: an introduction. In: G. Burchell, C. Gordon & P. Miller (eds) *The Foucault effect: studies in governmentality*, Harvester, London.
- Harvey, D. (1973): *Social Justice and the City*, Arnold, London.
- Harvey, D. (1989): *The condition of postmodernity*, Blackwell, Oxford.
- Harvey, D. (2000): *Spaces of Hope*, Edinburgh University Press, Edinburgh.
- Haworth, A. & T. Manzi (1999): Managing the underclass: interpreting the moral discourse of housing management, in: *Urban Studies*, jg. 36, p. 153-166.
- Higgins, V. (2001): Assembling restructuring: governmentality, economic regulation and the historical emergence of the 'enterprising farmer' in Australian policy, in: *Review of International Political Economy*, jg. 8, p. 311-328.
- Imrie, R. & H. Thomas (eds) (1999): *British urban policy: an evaluation of the urban development corporations*, Sage, London.
- Jacobs, D. & M. Swyngedouw (2000): Een nieuwe blik op achtergestelde buurten in het Brussels hoofdstedelijk gewest, in: *Tijdschrift voor Sociologie*, jg. 21, p. 197-227.
- Katz, M.B. (1990): *The undeserving poor: from the war on poverty to the war on welfare*, Pantheon Books, New York.
- Kempfen, E. T. van (2001): *From poverty to social exclusion: rethinking the role of socialised consumption in post-modernity*. Paper gepresenteerd op het congres Social Inequality, Redistributive Justice and the City, Amsterdam, 15-17 juni.
- Latour, B. (1987): *Science in action: how to follow scientists and engineers through society*, Harvard University Press, Cambridge.
- Latour, B. (1997): *De Berlijnse sleutel en andere lessen van een liefhebber van wetenschap en techniek*, Van Gennep, Amsterdam.
- Lefebvre, H. (1976): *The survival of capitalism*, St. Martin's Press, New York.
- Loopmans, M. & J. Uitermark (2000): Het gevarieerde bestaan van de integrale aanpak, in: *Agora*, jg. 16, p. 24-27.
- MacKinnon, D. (2000): Managerialism, governmentality and the state: a neo-Foucauldian approach to local economic governance, in: *Political Geography*, jg. 19, p. 293-314.
- MacLeod, G. (2002): From urban entrepreneurialism to a 'revanchist city'? On the spatial injustices of Glasgow's renaissance, in: *Antipode*, jg. 34, p. 602-624.
- Marcuse, P. (1998): Space over time: The changing position of the black ghetto in the United States, in: *Netherlands journal of housing and the built environment*, jg. 13, p. 7-24.
- Massey, D.S. & N.A. Denton (1993): *American apartheid: segregation and the making of the underclass*, Harvard University Press, Cambridge.
- Mead, L.M. (1986): *Beyond entitlement, the Free Press*, New York.
- Miller, P. & N. Rose (1990): The government of social life, in: *Economy and Society*, jg. 19, p. 1-31.
- Moulaert, F., E. Swyngedouw & A. Rodriguez (2001): Social polarization in metropolitan areas, the role of the new urban policy, in: *European Urban and Regional Studies*, jg. 8, 2 (themanummer).
- Murray, C. (1984): *Losing ground: American social policy, 1950-1980*, Basic Books, New York.
- Neocleous, M. (1996): *Administering civil society: towards a theory of state power*, St. Martin's Press, New York.
- Neocleous, M. (2000): *The fabrication of social order: a critical theory of police power*, Pluto Press, London.
- Osborne, T. & N. Rose (1999): Governing cities: notes on the spatialisation of virtue, in: *Environment and Planning D: Society and Space*, jg. 17, p. 737-760.
- Ostendorf, W., Musterd, S. & S. de Vos (2001): Social mix and the neighbourhood effect: policy ambitions and empirical evidence, in: *Housing studies*, jg. 16, p. 371-380.
- Pierson, P. (1994): *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Polanyi, K. (1944): *The great transformation*, Rinehart, New York.
- Rabinow, P. (1984): Introduction. In: Rabinow, P. (ed.) *The Foucault Reader*, Pantheon Books, New York.

- Raco, M. & R. Imrie (2000): Governmentality and rights and responsibilities in urban policy, in: *Environment and Planning A*, jg. 12, p. 2087-2104.
- Rose, N. & P. Miller (1992): Political Power Beyond the State: Problematics of Government, in: *British Journal of Sociology*, jg. 43, p. 173-205.
- Rose, N. (1996a): Governing 'advanced' liberal democracies. In: Barry, A., T. Osbourne & N. Rose (eds) *Foucault and political reason*, UCL Press, London.
- Rose, N. (1996b): The death of the social? Re-figuring the territory of government, in: *Economy and Society*, jg. 25, p. 327-356.
- Rose, N. (1999): *Powers of freedom: reframing political thought*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Rose, N. (2000a): Government and control, in: *British Journal of Criminology*, jg. 40, p. 321-339.
- Rose, N. (2000b): Community, citizenship, and the Third Way, in: *American Behavioral Scientist*, jg. 43, p. 1395-1412.
- Scott, A. (1998): *Regions and the world economy: the coming shape of global production, competition, and political order*, Oxford University Press, Oxford.
- Simon, J. (1993): *Poor discipline: parole and the social control of the underclass, 1890-1990*, University of Chicago Press, Chicago.
- Smith, N. (1996): *The new urban frontier. Gentrification and the revanchist city*, Blackwell, Oxford.
- Smith, N. (1999): Which New Urbanism? New York in the Revanchist 90s. In: Beauregard, R. & S. Body-Gendrot (eds) *The Urban Moment. Cosmopolitan Essays on the Late 20th Century City*, SAGE, Beverly Hills.
- Social Exclusion Unit (2001): *A new commitment to neighbourhood renewal*, Cabinet Office, London.
- Storper, M. (1997): *The regional world. Territorial development in a global economy*, Guilford Press, London.
- Swaan, A. de (1987): *In care of the state: state formation and the collectivization of health care, education and welfare in Europe and America during the modern era*, University of Amsterdam Press, Amsterdam.
- Swaan, A. de (1997): Utdijende kringen van desidentificatie: gedachten over Rwanda, in: *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, jg. 24, p. 3-23.
- Swyngedouw, E. (2000): Authoritarian governance, power, and the politics of re-scaling, in: *Environment and Planning D: Society and Space*, jg. 18, p. 63-76.
- Swyngedouw, E., F. Moulaert & A. Rodriguez (2002): Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy, in: *Antipode*, jg. 34, p. 542-577.
- Uitermark, J. (2001): Ruimtelijke configuraties en regulatie: herschaling, globalisatie en schaalfragmentatie, in: *Ruimte & Planning*, jg. 21, p. 134-148.
- Uitermark, J. (2002): Spatial policy in the United Kingdom: Regulatory experimentation in the after-Fordist era, in: *Journal of Housing and the Built Environment*, jg. 17, p. 385-408.
- Uitermark, J. (2003): 'Social mixing' and the management of disadvantaged neighbourhoods: the Dutch policy of urban restructuring revisited, in: *Urban Studies*, jg. 40, p. 531-550.
- Vermeijden, B. (2001): Dutch urban renewal, transformation of the policy discourse 1960-2000, in: *Journal of Housing and the Built Environment*, jg. 16, p. 203-232.
- Wacquant, L. (1999): Urban Marginality in the Coming Millennium, in: *Urban Studies*, jg. 36, p. 1639-1648.
- Wacquant, L.J.D. (1994): Urban outcasts: stigma and division in the black American ghetto and the French urban periphery, in: *International Journal of Urban and Regional Research*, jg. 18, p. 366-383.
- Wacquant, L.J.D. (1995): The rise of advanced marginality: notes on its nature and implications, in: *Acta Sociologica*, jg. 39, p. 121-140.
- Wacquant, L.J.D. (1997a): Elias in the dark ghetto, in: *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, jg. 24, p. 340-348.
- Wacquant, L.J.D. (1997b): Decivilisering en diabolisering, in: *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, jg. 24, p. 320-339.
- Wacquant, L.J.D. (1998): Negative social capital: state breakdown and social destitution in America's urban core, in: *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, jg. 13, p. 25-40.
- Wacquant, L.J.D. (1999): Urban marginality in the coming millennium, in: *Urban Studies*, jg. 36, p. 1639-1647.
- Wacquant, L.J.D. (2002): From slavery to mass incarceration: rethinking the 'race question' in the US, in: *New Left Review*, jg. 13, p. 41-60.
- Zukin, S. (1995): *The cultures of cities*, Blackwell, Oxford.
-
- Justus Uitermark werkt momenteel bij de afdeling geografie van de Nijmegen School of Management aan de Katholieke Universiteit Nijmegen. Hij is in maart 2003 als sociaal-geograaf afgestudeerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dit artikel is een bewerkte versie van het laatste hoofdstuk van zijn te verschijnen boek "*De sociale controle van achterstandswijken: een beleidsgenetisch perspectief*". Met dank aan Eva van Kempen en Piet Saey op eerdere versies van dit artikel.