

Inhoud

| | | |
|------------|--|-----|
| Voorwoord | 7 | |
| 1 | Beleidsgenesis: naar een analysekader voor onderzoek naar stedelijk beleid | 13 |
| 1.1 | De politieke economie van beleid | 14 |
| 1.2 | Intermezzo: Re-scaling, kapitaal en klassenstrijd; het verklaren van schaalconfiguraties | 31 |
| 1.3 | Postmoderne scepsis | 33 |
| 1.4 | Synthese | 48 |
| 2 | Politieke barsten in gefragmenteerd België: hervergeten stedelijke armoede | 54 |
| 2.1 | Katholieke hegemonie en de wortels van anti-stedelijkheid in België | 55 |
| 2.2 | De bestendigheid van een gefragmenteerd politiek-bestuurlijk landschap en de opkomst van een nationale overlegeconomie | 60 |
| 2.3 | Xenofobie als countergeografie: de opkomst van het Vlaams Blok als startschot voor stedelijk beleid | 65 |
| 2.4 | Stedelijk beleid als politieke strategie tegen het Vlaams Blok | 75 |
| 2.5 | Tanende aandacht voor kansarmen | 82 |
| 2.6 | Conclusie | 92 |
| 3 | Het poldermodel, stedelijk beleid en het heimelijke verlangen naar beheersing | 97 |
| 3.1 | Naar een verzuilde verzorgingsstaat (1917-1967) | 98 |
| 3.2 | Crisis, maar niet in de stadsvernieuwing (1967-1982) | 101 |
| 3.3 | Neocorporatisme en het einde van de crisis | 107 |
| 3.4 | Op zoek naar nieuwe modaliteiten | 118 |
| 3.5 | Getto's als nationale nachtmerrie | 125 |
| 3.6 | Conclusie | 137 |
| 4 | Verweving en beheersing: de sociale controle van achterstandswijken in Europa | 139 |
| 4.1 | Amerikaanse dromen en nachtmerries: grensbewaking als basisprincipe | 142 |
| 4.2 | Een complex van controle en disciplineren in Europese achterstandswijken | 147 |
| 4.3 | Conclusie | 158 |
| Literatuur | 161 | |

Voorwoord

In september 1999 vond een congres plaats met de schijnbaar weinigzeggende titel ‘Resultaatgerichte benadering van achterstandswijken: dankzij of ondanks een integrale aanpak?’. Bijna honderd mensen waren naar Driebergen afgereisd om met elkaar van gedachten te wisselen en om te horen hoe ‘het’ beter kan. Over deze laatste vraag leek weinig overeenstemming te bestaan. Kiezen ‘we’ voor het bouwen van koopwoningen in achterstandswijken of voor het opzetten van sociale programma’s? Moet uit alle macht geprobeerd worden om iedereen bij het beleid te betrekken of is het beter om met een kleine groep geïnteresseerden een efficiënte organisatie op te zetten? Er werden kritische vragen gesteld, verontwaardigd met hoofden geschud en twijfelend gekeken. Maar alle discussie kon niet verhullen dat de welzijnswerkers, corporatiemedewerkers, gemeenteambtenaren en wijkagenten het ook over veel dingen eens waren. Of men elkaar nu bestreed of aanvulde, telkens maakte men gebruik van gemeenplaatsen. Zo viel te horen dat ‘het’ niet lukt zonder menging, dat bewoners centraal moesten staan bij beleid, dat beleidsmaatregelen elkaar moesten aanvullen en dat ‘verkokering’ van het ambtelijke apparaat al te lang een daadkrachtige aanpak in de weg stond. Als er al kritisch werd gereageerd op dergelijke uitspraken – die inmiddels al ongeveer vijftien jaar de toon van het Nederlandse stedelijke beleid bepalen – dan gebeurde dat met nog een doodoener: allemaal goede plannen, maar we moeten opschieten; geen woorden maar daden. ‘We’ moeten af van oude dogma’s (de nieuwe worden waarschijnlijk pas over een paar geïdentificeerd en bestreden) en zoeken naar een nieuwe pragmatiek.

‘We’ verwijst hier telkens naar een diverse groep organisaties die op de één of andere manier bezig is met het besturen van achterstandswijken. Vertegenwoordigers van deze organisaties zien elkaar dagelijks op congressen, vergaderingen, inspraakavonden en in wandelgangen en praten voortdurend met elkaar om te bepalen wat hun gedeelde inzichten zijn en hoe achterstandswijken naar hun inzichten gekneed kunnen worden. Nederland staat hierin niet alleen; in heel west-Europa, en inderdaad ook op het niveau van de Europese Unie, heeft stedelijk beleid, en in het bijzonder beleid voor achterstandswijken, een opmerkelijke vlucht genomen. In Duitsland zijn met het aantreden van Schröders regering de pogingen om greep te krijgen op achterstandswijken geïntensiveerd. Idem dito voor het Verenigd Koninkrijk na de installatie van Blairs New Labour in 1997 en in Vlaanderen na het aantreden van een rooms-rode coalitie in 1995. Ook in deze landen vinden doorlopend congressen plaats, is een ambtelijke en academische industrie ontstaan rondom het wat en hoe van achterstandswijken. De acties van de organisaties die deel uitmaken van dit complex (veelal overheidsorganen) worden doorlopend bekritiseerd. De verkiezingen van mei 2002 maakten duidelijk dat veel kiezers meenden dat te weinig aandacht werd besteed aan achterstandswijken. Ook politici zelf zijn niet tevreden. PvdA-leider Melkert stelde in een dramatische afscheidsspeech bijvoorbeeld dat het verlies van zijn partij te wijten was aan het gebrek aan aandacht voor de ‘viezigheid en vuiligheid’. Politici, die van de Partij van de Arbeid in het bijzonder, waren de band met de burger kwijtgeraakt en moesten weer ‘de wijk in’. Ook in de aanloop naar de (vervroegde) verkiezingen in januari 2003 benadrukten

politici, vooral maar niet alleen die aan de linkerkant van het politieke spectrum, dat de ‘oude volkswijken’ veel aandacht verdienen.

Uit wetenschappelijke hoek klinkt al veel langer kritiek op de wijze waarop de politiek omgaat met achterstandswijken. Die kritiek richt zich vooral op het zogenaamde herstructureringsbeleid. Onderzoekers stellen dat beleidsmakers niet goed op de hoogte zijn van de ontwikkelingen die binnen de maatschappij en binnen wijken spelen en dat zij daarom, zeer ten onrechte, menen dat sociale menging leidt tot integratie van kansarme groepen. Telkens wordt gesteld dat verschillende bevolkingsgroepen niet per se met elkaar in contact treden als zij naast elkaar wonen. Bovendien zou de wijk al sinds lange tijd geen relevant sociaal integratiekader meer zijn – Van Doorn had dit al door in 1955, maar beleidsmakers willen het maar niet vatten, zo stelt men. De hernieuwde populariteit van de wijk wordt dan verklaard door te stellen dat politici en beleidsmakers bang of onwetend zijn. Het is opvallend dat deze redenering, in meer of minder genuanceerde vorm, herhaald wordt door een breed scala aan onderzoekers. Volkshuisvesters (Hugo Priemus), sociologen (Jan-Willem Duyvendak, Talja Blokland-Potters) en vooral veel geografen (Ronald van Kempen, Sako Musterd, Wim Ostendorf, Sjoerd de Vos) zijn eensgezind in hun verwerping. De veroordeling van het herstructureringsbeleid door wetenschappers en anderen past binnen een meer algemene neiging om beleid te verklaren aan de hand van (veronderstelde) voorkeuren of eigenschappen van beleidsmakers. Maar iets deugt er niet aan dit betoog. Als het inderdaad zo evident is dat sociale en/of etnische menging niet werkt, waarom is er dan een zo omvangrijk beleid waarmee precies dit doel wordt nagestreeft? Een intuïtieve maar misplaatste angst voor arme wijken kan geen verklaring bieden: dan zouden Amerikaanse beleidsmakers ook direct een grootschalig programma implementeren om de getto’s te ontbinden. En aangezien segregatie de laatste decennia niet (drastisch) is toegenomen in Nederland, is het vreemd dat pas halverwege de jaren negentig het herstructureringsprogramma werd ingezet. Om deze historische en geografische verschillen te verklaren, kunnen we niet maar telkens verwijzen naar de grillen van beleidsmakers. Ik durf zelfs te stellen dat de mate waarin veronderstellingen worden gedaan over de angst en onwetendheid van beleidsmakers direct samenhangt met het gebrek aan instrumenten en theoretische concepten om de oorsprong van beleid te verklaren.

Deze studie probeert dit hiaat op te vullen. De onderliggende gedachte is dat de aandacht voor achterstandswijken niet afhankelijk is van de problemen die daar spelen (hoe die ook omschreven of gemeten worden). Alleen onder bepaalde voorwaarden heeft men interesse in achterstandswijken. Dat geldt heel nadrukkelijk ook voor Vlaanderen, waar na een zoveelste electorale overwinning van het Vlaams Blok de ‘leefbaarheid’ in achterstandswijken opeens tot een topprioriteit werd gemaakt. Niet omdat de armen dan rijker zouden worden, maar omdat zo de ‘verzuring’ – lees: de politieke concurrentie van een fascistoïde partij – kon worden tegengegaan.

Deze studie is, kortom, opgehangen aan de vraag waarom zowel nationale als lokale beleidsmakers recentelijk de wijk als schaalniveau voor sociale interventie hebben gekozen. Ik zeg ‘opgehangen’ omdat het stellen van deze vraag direct raakt aan een veel

groter vraagstuk, namelijk de aard en de oorsprong van staatsoptreden in het algemeen en ‘sociaal beleid’ in het bijzonder. De wijk wordt dus gebruikt als aanknopingspunt voor het ontwikkelen van een perspectief voor de bestudering van de dynamiek van stedelijk beleid. Het is mijns inziens niet toevallig dat er tot op heden geen verklaring gevonden is voor de rol van de wijk binnen stedelijk beleid, voor zover deze rol überhaupt al aan bod is gekomen. Waarschijnlijk doordat veel studies worden uitgevoerd in opdracht van de overheid, besteedt men meestal vooral aandacht aan de wenselijkheid en noodzakelijkheid van bepaalde beleidsmaatregelen. De vraag naar de oorsprong en politieke betekenis van beleid is dan ondergeschikt aan een schijnbaar neutrale evaluatie van beleidsmaatregelen. Onderzoekers die een breder perspectief kiezen en de staat zelf aan een analyse onderwerpen bieden hier ook geen uitkomst. Zij formuleren hun stellingen doorgaans op een hoog abstractieniveau. Voor zover ze al aandacht besteden aan ontwikkelingen binnen bepaalde deelgebieden (zoals stedelijk beleid) worden deze vaak gezien als onderdeel van een meer omvattend proces of afgedaan als ‘contingent’ of ‘conjunctureel’.

Er is, kortom, een situatie ontstaan waarbij beleidsgeoriënteerde onderzoekers vaak plichtsmatig aandacht besteden aan de theorieën die hun onderzoek zouden moeten begeleiden terwijl politieke en sociale theoretici gedetailleerd onderzoek liever aan anderen overlaten. Mijn ambitie in deze studie is om tussenweg te vinden tussen abstracte, algemene theorieën en concreet onderzoek naar een specifiek deelgebied, namelijk stedelijk beleid. Daartoe wordt in hoofdstuk 1 een uitgebreide zoektocht door de literatuur gemaakt. Twee problemen staan in dit hoofdstuk centraal. Ten eerste wordt geprobeerd een analytisch kader te ontwikkelen dat algemeen genoeg is om universeel toepasbaar te zijn maar dat tegelijkertijd ruimte laat voor het identificeren van idiosyncratische kenmerken. Een tweede uitdaging geldt meer specifiek voor studies naar stedelijk beleid, namelijk het in kaart brengen van de interactie tussen processen op verschillende schaalniveaus. Vaak wordt gemakshalve verondersteld dat nationale beleidsmakers of politici alleen verantwoordelijk zijn voor het gevoerde beleid. In feite zijn zij echter niet meer dan een schakel in een meer omvattend systeem. Lokale actoren spelen bijvoorbeeld een belangrijke rol waar het gaat om het identificeren en aankaarten van problemen. En zowel lokale als nationale actoren handelen niet in een vacuüm maar binnen historisch gegroeide institutionele complexen. Om deze twee problemen – universaliteit versus specificiteit, lokaal versus globaal – het hoofd te bieden wordt een analytisch kader geformuleerd waarin elementen uit politiek-economische en neo-Foucauldianse benaderingen verenigd worden. Aangezien het analytisch kader en de overwegingen die eraan ten grondslag liggen in tamelijk abstracte termen en redelijk uitgebreid worden beschreven, wil ik in dit Voorwoord heel grof uiteen zetten op welke manier ik wil proberen de vorm en intensiteit van stedelijk beleid te verklaren. In navolging van Foucault, ken ik weinig belang toe aan ‘de overheid’ bij het verklaren van beleid. In tegenstelling tot benaderingen die de overheid (of bijvoorbeeld het kapitalisme) zien als oorsprong van beleid, stelt Foucault dat macht ‘van beneden’ komt. Het wordt opgewekt in de lokale settings waar problemen worden geïdentificeerd en geconceptualiseerd. De relevantie van deze benadering voor het begrijpen van stedelijk

beleid is dat de aandacht verplaatst wordt naar het lokale niveau waar de interventies plaatsvinden en het web van instituties die zich bezighouden met achterstandswijken, variërend van lokale politici, corporaties en consultants tot en met vrijwilligersorganisaties, politie en leraren. Sterk versimpeld mag in lijn met de Foucauldiaanse denkwijze verwacht worden dat in de interactie tussen deze actoren problemen worden gedefinieerd en dat langzaam een discours ontstaat over achterstandswijken dat bepaalde ingrepen (bijvoorbeeld sociale menging) mogelijk maakt.

Maar voor zover we geïnteresseerd zijn in (nationaal) beleid, blijft hiertoe de bijdrage van Foucault en Foucauldianen beperkt. Eén groot probleem is dat deze benadering, ondanks enkele aanzetten in *Discipline en Straf* (Foucault, 1997), geen methode heeft ontwikkeld om de *concurrentie* tussen discourses te bestuderen. Vaak bestaan op lokaal niveau meerdere manieren om een probleem te begrijpen maar uiteindelijk kan maar één probleemconceptualisatie de leidraad voor beleid vormen. Deze benadering maakt niet duidelijk hoe dit selectieproces verloopt. Hier komt de staatstheoretische regulatiebenadering van pas. Auteurs binnen deze benadering zien de staat als een institutioneel complex dat strategische selectiviteit heeft. Dat wil zeggen: de vorm van de staat (die beschreven kan worden als gecentraliseerd versus gedecentraliseerd, tweepartijstelsel versus evenredige vertegenwoordiging, enzovoorts) staat bepaalde strategieën beter toe dan andere (Jessop, 1990). Deze selectiviteit heeft ook een ruimtelijke dimensie: sommige gebieden worden door de staat bevoordeeld terwijl andere benadeeld worden (Jones, 1997). Ondanks dat actoren binnen een gegeven institutionele context worden geconfronteerd met een bepaalde selectiviteit, staat hun lot niet bij voorbaat vast. Zij kunnen strategisch manoeuvreren binnen de structuur en ook proberen de structuur zelf te veranderen. De laatste optie is vooral aantrekkelijk in tijden van politieke turbulentie. Wanneer bijvoorbeeld ministeries worden gereorganiseerd en overlegorganen worden opgericht, kunnen actoren proberen hun positie te versterken door zichzelf te integreren in de staatsstructuur. Het manoeuvreren binnen een structuur kan onder andere door coalities aan te gaan met anderen en door druk uit te oefenen op (bijvoorbeeld) de centrale overheid.

Deze korte samenvatting geeft een indruk hoe het ontstaan en ontwikkelen van beleid, een beleidsgenese, onderzocht kan worden. Ten eerste kan gekeken worden naar de machtsverhoudingen tussen actoren binnen achterstandswijken en de wijze waarop deze institutionele complexen discourses ontwikkelen. Ten tweede kan gekeken worden naar de institutionele structuur van de staat en met name naar de plek die achterstandswijken hierin innemen. Zijn er veel en sterke banden tussen actoren in achterstandswijken en de centrale overheid, waardoor het waarschijnlijk is dat achterstandswijken in de belangstelling staan van nationale politici en beleidsmakers? Natuurlijk verandert de ruimtelijke en strategische selectiviteit van de staat doorlopend en kan verwacht worden dat juist deze veranderingen beleid zullen beïnvloeden. Er is echter ook een derde factor, namelijk de strategische handelingen van actoren die proberen hun eigen positie te verbeteren binnen een structuur. Het gaat in dit geval dan met name om de interactie

tussen de strategieën van institutionele actoren binnen achterstandswijken en de centrale overheid.

Met deze benadering wordt stedelijk beleid in twee verschillende landen bestudeerd. In hoofdstuk 2 komt Vlaams stedelijk beleid aan de orde, in hoofdstuk 3 Nederlands stedelijk beleid. Ondanks hun geografische nabijheid kennen deze twee landen een uiteenlopende ontwikkeling. Dat maakt het des te interessanter om te zoeken naar gedeelde kenmerken, zeker wanneer die ook teruggevonden in andere west-Europese landen. In hoofdstuk 4 wordt geprobeerd, aan de hand van een vergelijking met de Verenigde Staten, na te gaan of er zoiets bestaat als een typisch west-Europese manier om met stedelijke problemen, in het bijzonder achterstandswijken, om te gaan. Dat laatste hoofdstuk is vooral bedoeld als een denkoefening. Ik neem enige afstand van de beide cases. Daardoor verdwijnen kleine details uit beeld en blijven alleen enkele grote lijnen over. Ik heb niet de pretentie een uitputtende analyse te geven van Europees stedelijk beleid. Het gaat eerder om het formuleren van hypotheses die in later werk getoetst en verder uitgewerkt zullen moeten worden.

Ten slotte nog enige dankwoorden. Pieter Terhorst heeft bruikbaar commentaar geleverd op delen van het eerste hoofdstuk. Bij het schrijven van hoofdstuk 2 heb ik veel geput uit kennis die ik heb opgedaan tijdens mijn stage aan het Instituut voor Sociale en Economische Geografie aan Katholieke Universiteit Leuven. Ik heb ook dankbaar gebruik gemaakt van een artikel dat ik samen met Maarten Loopmans en Filip de Maeschalck schreef en dat is verschenen in het tijdschrift *Belgeo*. Van de medewerkers van het ISEG wil ik vooral Maarten hartelijk danken voor zijn gastvrijheid tijdens mijn verblijf op het instituut en de vele discussies over armoede en stedelijk beleid. Hoofdstuk 3 is een herziene en aanzienlijk uitgebreide versie van een artikel dat is verschenen in het tijdschrift *Urban Studies*. Justin Beaumont, Eva van Kempen, Christine Lambert en Maarten Loopmans hebben allen op verschillende versies van dat artikel nuttig commentaar gegeven. Hoofdstuk 4 is in gewijzigde vorm verschenen in *Ruimte & Planning*. Het hele manuscript is gelezen door twee anonieme referenten van de Nederlandse Geografische Studies. Ik ben zeer dankbaar voor hun vele suggesties en soms prikkelende reacties. Ik ben het C.M.-Kan Instituut en Frans Thissen erkentelijk voor het financieel en praktisch mogelijk maken van deze publicatie. Eva van Kempen heeft de ontwikkeling van deze studie vanaf het begin af aan meegemaakt als scriptiebegeleider. Ze heeft het hele werk meer dan eens gelezen, me doorlopend aangemoedigd en me gewezen op talloze grote en kleine gebreken. Het is in meer dan één opzicht waar dat dit boek er niet zou zijn geweest zonder mijn ouders – ook hen wil ik hartelijk bedanken. Ten slotte wil ik Sanne bedanken. Niet alleen voor de foto op de voorkant maar ook voor alles wat we in de periode tijdens en na onze studie hebben gedeeld.

1 Beleidsgenese: naar een analysekader voor onderzoek naar stedelijk beleid

Waarom hebben beleidsmakers- en uitvoerders zo veel oog voor achterstandswijken? Waarom bestaat er zoiets als ‘stedelijk beleid’ dat zich onderscheidt van zowel sociaal als economisch beleid? Hoe komt dergelijk beleid tot stand? Deze vragen zijn tamelijk specifiek maar ze hebben raakvlakken met de grotere vraagstukken van de sociale wetenschappen over de rol van de staat, de relatie tussen economische en sociale processen en de concepten en termen die gebruikt moeten worden om sociale processen te beschrijven. Het is om deze reden dat een studie naar de ontstaansgeschiedenis van (stedelijk) beleid, een *beleidsgenese*, expliciet moet zijn over haar vertrekpunten. Een blik op de literatuur leert echter dat het ontstaan van beleid nauwelijks onderwerp van studie is. Het merendeel van de studies is meer of minder expliciet bedoeld om beleid te evalueren en ‘verbeteren’. Men gaat doorgaans uit van een reeks veronderstellingen die niet alleen op zichzelf moeilijk houdbaar zijn maar ook de reikwijdte van onderzoek beperken. Een rondgang langs de Nederlandse benaderingen van het zogenaamde herstructureringsbeleid is illustratief in zoverre dat twee veel voorkomende gebreken van bestaande studies hier ook aan het licht kwamen (Uitermark, 2003a).

Een eerste gebrek is dat vaak wordt uitgegaan van het idee dat de staat de belangen van haar ingezetenen optimaal dient. Deze tamelijk misplaatste aanname leidt tot dwaze veroordelingen. Beleidsmakers zouden de realiteit niet goed begrijpen en daarom op de proppen komen met gebrekkige plannen. Nederlandse onderzoekers staan hier overigens niet alleen, getuige de kopjes ‘beleidsaanbevelingen’ en ‘implicaties voor beleid’ die vaak aan het einde van artikelen opduiken. Als we maar genoeg weten, zo is de veronderstelling van deze positivistische benadering van beleid, dan komt er vanzelf een ‘goed beleid’. Beleid wordt dan verklaard door een onderscheid te maken tussen de huidige situatie en een optimale situatie zoals die naar voren is gekomen in het wetenschappelijke onderzoek, en door dit verschil toe te wijzen aan de grillen van politici of de halsstarrigheid van beleidsmakers.

Een tweede gebrek is dat vaak geen reflectie plaatsvindt op de doelen van beleid. Die doelen worden beschouwd als politieke keuzes, terwijl de wetenschap moet nagaan hoe deze het beste gerealiseerd kunnen worden. Vanzelfsprekend kan een dergelijke technocratische benadering geen soelaas bieden waar het gaat om het geven van een verklaring of een analyse van beleid; de wetenschap heeft zichzelf immers gedegradeerd tot ambtelijk instrument dat niet zozeer bedoeld is voor het begrijpen van maatschappelijke ontwikkelingen als wel voor het bestendigen van de status quo. Studies die in meer of mindere mate één van deze gebreken vertonen mogen dan dominant zijn, ze zijn, althans in de academische literatuur, niet hegemonaal. Er zijn veel studies die juist tot doel hebben via theoretische verkenningen alternatieve veronderstellingen over de rol van beleid te formuleren. De theoretische herkomst van dergelijke studies is bijzonder divers. Dit onderzoek maakt vooral gebruik van twee stromingen waarvan vaak wordt verondersteld dat ze inherent strijdig met elkaar zijn.

Eenzijds is er een stroming die beleid vooral interpreteert als onderdeel van politiek-economische (kapitalistische) verhoudingen. Anderzijds zijn er veel auteurs die, werkend in de korte traditie van de postmoderne wetenschapsbenadering, de analyse van beleid niet afleiden van een algemene maatschappijanalyse, maar die zich vooral concentreren op de ontstaansgeschiedenis van specifieke discoursen of beleidsontwikkelingen. Waar de eerste stroming benadrukt dat (sociaal) beleid een functie vervult bij het reproduceren van de machtsongelijkheden die inherent zijn aan het kapitalistische systeem, bekijkt de tweede stroming hoe problemen en groepen mensen sociaal geconstrueerd worden als object van beleid. In het navolgende worden beide stromingen en hun sub-stromingen kort besproken. Omdat de inzichten ten aanzien van (stedelijk) beleid vaak logisch volgen uit de analyse van ‘de staat’ wordt bij beide besprekingen ook uitvoerig aandacht besteed aan de manier waarop ‘de staat’ theoretisch wordt benaderd. Waar aanhangers van met name postmoderne benaderingen vaak de neiging hebben hun eigen onderzoek scherp te onderscheiden van andere benaderingen, meen ik – hoe triviaal dat ook mag klinken – dat beide benaderingen elkaar mogelijk kunnen versterken. Het doel van deze bespreking is echter niet zozeer een heterodoxe, algemene theorie te formuleren over het ontstaan van beleid. In plaats daarvan worden uit de besproken benaderingen elementen gedestilleerd die zouden kunnen dienen als bouwsteen van een analytisch kader dat wordt geformuleerd in de vierde sectie. Dit kader moet voldoende robuust zijn om met enige zekerheid uitspraken te doen over de aard en de oorsprong van stedelijk beleid in specifieke gevallen. De theoretische bespreking dient dus als een soort gids voor het empirische onderzoek in de volgende twee hoofdstukken.

1.1 De politieke economie van beleid

Deze sectie begint met een beknopte bespreking en evaluatie van enkele Marxistische analyses van stedelijk beleid. Daarna volgen vijf, door de Marxistische literatuur geïnspireerde, stellingen over de rol van de staat. De rode draad die door deze stellingen heenloopt is dat de staat als onderdeel van een groter maatschappelijk geheel moet worden beschouwd maar dat wel begrip moet worden getoond voor het fragmentarische karakter van de staat en de contingentie van haar handelen. Hierna wordt ruime aandacht besteed aan een perspectief dat belangrijke pluspunten van Marxistische benaderingen handhaaft terwijl het de voornaamste valkuilen omzeilt: het regulationistische perspectief. Met name de Engelse variant van deze benadering biedt aanknopingspunten voor deze studie.

Stedelijk beleid in Marxistisch perspectief

Mijn aandacht gaat vooral uit naar werk dat direct betrekking heeft op stedelijk beleid, aangezien dit de meeste raakvlakken heeft met de huidige studie. Deze discussie is vooral van belang omdat de opdracht die Marxistische studies voor zichzelf stelden – hoe verklaren we het optreden van de staat als we niet langer accepteren dat de staat het belang van haar ingezetenen optimaal dient? – ook ten grondslag ligt aan tegenwoordige benaderingen van de staat. Even belangrijk in deze context is dat de inzichten van huidige

benaderingen (zoals de regulationistische benadering waaraan verderop uitgebreid aandacht wordt besteed) en hun eigenaardigheden niet op waarde geschat kunnen worden zonder eerst aandacht te besteden aan de valkuilen die zij trachten te omzeilen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de ambitie om een structuralistisch perspectief te ontwikkelen dat verschoond is van elke schijn van functionalisme.

De Marxistische literatuur over de staat die met name in het begin van de jaren zeventig sterk groeide heeft voornamelijk tot doel uit het oorspronkelijke werk van Marx en Engels een theorie over de staat af te leiden. Het bleek echter al snel dat de grondleggers van het Marxisme op dit gebied geen afgebakende of coherente visie hebben nagelaten (Jessop, 1982, hoofdstuk 1). Een gemeenschappelijk kenmerk van de Marxistische benadering is dat zij de staat beschouwt als (onmisbaar) onderdeel van kapitalistische relaties. Hoe de staat deze rol kon gaan vervullen is echter onderwerp van felle discussie. Die discussie wordt vaak samengevat door verschillende benaderingen – instrumentalisme, structuralisme, materialisme, enzovoorts – tegen elkaar af te zetten. Een dergelijk overzicht wordt hier niet gegeven (zie Clark en Dear, 1981; Jessop, 1982, 1990), deels omdat veel bijdragen achterhaald zijn en deels omdat deze discussie zich slechts in beperkte mate richt op het informeren van empirisch onderzoek. Dat geldt ook, maar in mindere en aflopende mate, voor de auteurs die hier besproken worden: Harvey, Scott en Castells.

Een algemene stelling van deze auteurs is dat (stedelijk) beleid niet “independent [is] of any wider structuring process, and imposed from the outside, as it were, upon existing social and urban patterns” (Scott, 1980, p. 175). Harvey is wellicht nog het meest uitgebreid ingegaan op de fundamentele implicaties van deze stelling. In zijn overzicht van Marxistische staatstheorie (2001, hoofdstuk 13) geeft hij aan op welke manieren de staat ingebed is in het geheel aan kapitalistische relaties. Ondanks dat hij zich doorlopend probeert af te zetten tegen determinisme zijn de meest concrete aanknopingspunten in zijn werk wel de ‘noodzakelijke’ functies die de staat vervult voor het kapitalistische accumulatieproces. Dat wordt met name duidelijk wanneer we kijken naar het stuk waarin hij ingaat op een concrete vorm van staatsoptreden, namelijk stedelijke planning. In *On planning the ideology of planning* (1978) stelt hij dat de planner in de maatschappij ingrijpt om het functioneren van het kapitalistische systeem te bevorderen of om de sociale orde veilig te stellen. Met name deze tweede functie is hier van belang, aangezien Harvey een aantal keren aangeeft dat het uitoefenen van invloed op wijkniveau een vorm van crisismanagement kan zijn. Hij haalt het Amerikaanse stadsvernieuwingsbeleid aan als voorbeeld. Volgens Harvey kan het best zo zijn dat individuen van dit beleid profiteren maar dient het vooral om concentraties van militante zwarten op te heffen. De sociale orde met al haar gebreken is zo veilig gesteld, terwijl de planner zich kan voegen in een rol van ‘righter of wrongs’.

Ook Scott’s (1980) benadering raakt de ‘grote vraagstukken’ van de staat, maar hij concentreert zich nadrukkelijk op de uiteindelijke uitkristallisering van sociale processen op één deelgebied, namelijk grondgebruik. De historische noodzaak van planning komt

volgens Scott voort uit de behoefte aan *collectieve* sturing van *individuele* locatiebeslissingen (Scott, 1980, p. 186). Hij ziet planningsideologie als een uitvloeisel van deze functie, als een superstructureel kenmerk van een structurele behoefte aan coördinatie en legitimatie. Scott benadrukt echter dat er geen tendens naar balans of evenwicht bestaat, waardoor de noodzaak tot ingrijpen en het formuleren van planningsideologieën telkens opnieuw ontstaat. Scott doet een paar bescheiden pogingen om zijn theoretische noties te illustreren aan de hand van empirisch materiaal. Anders dan Harvey, ziet hij het Amerikaanse stadsvernieuwingsbeleid bijvoorbeeld als een reactie op de schadelijke gevolgen van individuele beslissingen van bedrijven en welgestelde huishoudens om de stadskern te verlaten.

Anders dan Scott en Harvey, geeft Castells in zijn vroege werk (1977) niet een uitvoerige theorie van de staat. Zijn korte theoretische verhandelingen brengen hem echter tot dezelfde conclusie als Harvey en Scott; de verklaring van een specifiek beleid wordt gelijkgesteld aan een inventarisatie van de sociale effecten: “[Urban planning] ... must be interpreted on the basis of the social effect produced by the political instance in the urban system and/or in the social structure” (Castells, 1977, p. 276). Ook Castells gaat in op het Amerikaanse stadsvernieuwingsbeleid maar hij staat wat langer stil bij haar mogelijke effecten. Naast de door Harvey en Scott genoemde factoren – respectievelijk sociale onrust en coördinatie grondgebruik – noemt hij ook de pogingen van een intellectuele elite om de door suburbanisatie bedreigde stedelijke functies te beschermen.

Politiek-economische benaderingen: Marxistische en post-Marxistische revisies

Wat is nu de waarde van Marxistische benaderingen van stedelijk beleid? Deze vraag is moeilijk te beantwoorden aangezien (orthodox-)Marxistische benaderingen van stedelijk beleid, mede doordat de genoemde auteurs hun wetenschappelijke oriëntatie wijzigden, na de jaren zeventig en vroege jaren tachtig in onbruik raakten terwijl de Marxistische theorie over de staat zich verder bleef ontwikkelen, zij het binnen een kleine kring.

Bovenstaande benaderingen zijn daarom tot op zekere hoogte gedateerd. In het navolgende bespreek ik drie problemen die kenmerkend zijn voor elke formalistisch-structuralistische benadering en die ook duidelijk naar voren komen in het werk van de zojuist besproken auteurs. Tezamen leiden deze problemen ertoe dat (1) de besproken benaderingen niet voldoende in staat zijn om variatie tussen kapitalistische systemen, zowel door de tijd heen als tussen verschillende landen, te verklaren (2) de benaderingen tot op beperkte hoogte inzichten kunnen verschaffen in concrete gevallen.

Elk probleem dat hieronder wordt besproken, wordt nu echter algemeen onderkend en tot op zekere hoogte zijn er ook oplossingen gevonden. Meer fundamentele problemen, die door postmodernisten als onoverkomelijk worden beschouwd, worden in de volgende sectie behandeld. Om hier tot een constructieve kritiek te komen, wordt een kleine verkenning ondernomen van enkele meer recente Marxistische, neo-Marxistische en (quasi-)politiek-economische analyses van sociaal beleid in algemene zin.

Functionalisme

Het zou te eenvoudig zijn om te zeggen dat Castells, Scott en Harvey zich schuldig maken aan een simpel functionalisme. Ieder voor zich dragen ze immers redenen aan *waarom* de staat bepaalde functies per se zou moeten vervullen. Bovendien is het niet zo dat staatsoptreden *volledig* verklaard kan worden door haar functie binnen een systeem te analyseren, maar wel wordt beargumenteerd dat zonder coördinatie door een overkoepelend orgaan kapitalistische relaties niet mogelijk zouden zijn. Hieruit volgt dat, wanneer de staat in zijn algemeenheid wordt omschreven, gezegd kan worden dat de staat doorgaans bepaalde functies wel en andere niet zal vervullen. Zelfs als dergelijke algemene en abstracte uitspraken worden geaccepteerd, is het de vraag in hoeverre ze van pas komen bij concreet onderzoek. We zien bijvoorbeeld dat de gemeenschappelijke constatering dat de staat bepaalde functies moet vervullen heel anders uitpakt op het moment dat de drie auteurs een concrete case, in dit geval het Amerikaanse stadsvernieuwingsbeleid, beschrijven. Ieder voor zich poneren ze een verklaring die logischerwijs bevestigd wordt doordat van te voren werd gesteld hoe dit beleid geconceptualiseerd moest worden; Harvey ziet het als een manier om onrust te voorkomen, Scott als een manier om landgebruik te coördineren en Castells als een manier om een vijftal doelen te bereiken. Deze interpretaties sluiten elkaar niet uit, maar hier ligt juist het probleem: als van te voren wordt vastgesteld dat bepaalde doelen gediend moeten worden en dat beleid die functie kan vervullen, wordt het niet moeilijk om deze twee zaken aan elkaar te koppelen. Hiermee komt een groot nadeel van de Marxistische benadering zoals die tot nu toe behandeld is aan de orde: wanneer gesteld wordt dat beleid geanalyseerd moet worden aan de hand van haar relatie tot een bepaalde maatschappelijke constellatie, volgt vaak logischerwijs een bevestiging doordat elk willekeurig beleid tot op zekere hoogte legitimatie, accumulatie of een andere functie bevordert. Meer in het algemeen geldt voor deductieve benaderingen, en misschien nog wel meer voor dialectische benaderingen, dat bevestiging van een bepaalde theorie vaak logisch volgt door de manier waarop die theorie is geformuleerd. Bovendien bestaat de neiging om alleen cases te selecteren die bij de theorie passen (Pahl, 1977). Met dit bezwaar wil ik niet per se betogen dat statistisch toetsbare hypothesen noodzakelijk zijn maar deze gang van zaken kan er bijvoorbeeld wel toe leiden dat bepaalde ‘effecten’ of oorzaken over het hoofd worden gezien (zie Intermezzo).

Reïfificatie

Het concept ‘reïfificatie’ wordt door veel Marxistische auteurs gebruikt bij het bekritisieren van conventionele theoretici. Het concept verwijst naar een procedure waarbij de sociale processen die achter categorieën en verschijningen schuilgaan en eraan voorafgaan worden genegeerd. Door de klakkeloze acceptatie van bestaande categorieën en verschijningen, zo is de kritiek, vervalt men al snel in fetisjisme of bestaat de kans dat sociale constructies niet doorzien worden als historisch specifieke uitingen (*instances*) van bepaalde processen. In hun analyse van de staat maken sommige Marxistische auteurs zich echter zelf schuldig aan reïfificatie op het moment dat ze de staat beschouwen als een monolithisch geheel (dat overigens wel tegenstrijdige functies uit moet voeren). Er

wordt soms wel lippendienst bewezen aan het heterogene karakter van de staat, maar de gedachte lijkt te zijn dat de staat uiteindelijk wel (bijvoorbeeld door interne samenhang en externe druk) tot gelijksoortige acties moet komen. De woorden 'uiteindelijk' en 'gelijksoortig' zijn hier van essentieel belang. Het kan immers niet worden verondersteld dat de staat altijd, automatisch en mechanisch, langs dezelfde lijnen reageert op bepaalde ontwikkelingen. Toch lijkt dit wel de aanname die ten grondslag ligt aan veel Marxistische analyses van staatsoptreden. Waar Scott zegt dat conventionele benaderingen ten onrechte aannemen dat het planningsproces 'independent [is] of any wider structuring process, and imposed from the outside, as it were, upon existing social and urban patterns', gaan veel Marxistische benaderingen, al dan niet expliciet, ervan uit dat het omgekeerde het geval is: de staat reageert op maatschappelijke processen zonder dat zij zelf een bemiddelende en actieve rol speelt.

In deze context is het werk van Offe (1984) interessant. Hij geeft aan welke selectiemechanismen binnen het staatsapparaat garanderen dat het beleid dat uiteindelijk gevoerd wordt past binnen de logica van kapitalistische relaties. Deze notie is van belang omdat het duidelijk maakt dat er een serie beslissingen en procedures plaatsvindt *binnen* de staat (waarover straks meer). Offe maakt bovendien duidelijk dat de staat per definitie op bepaalde momenten geconfronteerd zal worden met een onmogelijke keuze doordat de staat afhankelijk is van inkomsten die door het individueel initiatief van kapitalisten worden gegenereerd terwijl zij tegelijkertijd dat individueel initiatief aan banden moet leggen. Doordat evenwicht niet mogelijk is en doordat staatsoptreden wordt gekenmerkt door tegenstrijdigheden, ontstaat een dynamiek waarbij de staat telkens moet ingrijpen in de gecommuniceerde, economische sfeer en de gedecomuniceerde, sociale sfeer. Als orgaan dat deze beide sferen moet coördineren en reguleren, wordt de staat gekenmerkt door de voortdurende terugkeer van grote en kleine crises. Telkens grijpt de staat in om deze crises te bedwingen en om het evenwicht tussen inmenging en autonomie en tussen legitimatie en accumulatie zo goed als mogelijk te herstellen. Offe benadrukt (net als Scott overigens) dat in deze dynamiek een voortdurende toename van staatsoptreden noodzakelijk lijkt maar dat tegelijkertijd de staat, zolang zij haar inkomsten ontleent aan een productieproces dat gebaseerd is op het initiatief van individuele kapitalisten, nooit tot volledige coördinatie kan komen.

Wanneer we twee noties in Offe's werk combineren (over de interne dynamiek van de staat en de fundamentele tegenstellingen van staatsoptreden), kunnen we het volgende stellen: (1) juist door de tegenstellingen van de kapitalistische verzorgingsstaat zijn er telkens meerdere opties mogelijk (of we die opties kunnen omschrijven als keuzes, dat wil zeggen als bewuste handelingen van de staat als actor, laten we vooralsnog even in het midden), (2) welke opties worden gekozen is grotendeels afhankelijk van de precieze wijze waarop de input van middelen en informatie door het staatsapparaat wordt verwerkt tot output. Dit is mijns inziens belangrijk, omdat enerzijds wordt gewezen op de mogelijkheid van belangrijke variatie tussen kapitalistische staten en omdat anderzijds wordt op enkele structurele kenmerken van de kapitalistische verzorgingsstaat. Ook geeft Offe's analyse de richting aan voor een procesmatige benadering van het

ontstaan van beleid – een punt waar straks nog, met verwijzingen naar regulationistische staatstheorie en de regulationisten, op wordt teruggekomen.

'Structurisme'

Een ander probleem, dat nauw samenhangt met het miskennen van het procesmatige en contingente karakter van beleidsvorming, is de eenzijdige aandacht voor structuren. De analyse van beleid begint bij bovengenoemde auteurs telkens bij een beschrijving van een bepaalde structuur. Vervolgens wordt gekeken welke bedreigingen er zijn voor die structuur ('crises') en daarna wordt een analyse van beleid gekoppeld aan deze bedreigingen. Elk beleid kan dan gezien worden als een manier om het verstoorde evenwicht te herstellen. Wanneer echter verschillende cases vergeleken worden, blijkt dat de staat op allerlei verschillende manieren onderdeel is geweest van het kapitalistische systeem. Deze verschillen kunnen mogelijk verklaard worden door erop te wijzen dat in verschillende sociale formaties verschillende eisen aan de staat gesteld worden maar Harvey, Scott en Castells laten het na om dergelijke overwegingen ook daadwerkelijk in hun theoretisch kader te incorporeren. Dat is op zich begrijpelijk – Jessop (1990) meent bijvoorbeeld dat een allesomvattende theorie van de staat per definitie onmogelijk is – maar er zouden tenminste pogingen moeten worden ondernomen om deze verschillen vanuit de theorie te onderzoeken (in plaats van *a priori* verklaren).

Met name in de literatuur over sociaal beleid is regelmatig de vraag gesteld of een dergelijk perspectief bruikbaar is en zijn pogingen ondernomen om onderzoek te doen naar concrete gevallen. Auteurs als Gough (1979), Ginsburg (1979), Mishra (1981) en Burden en Campbell (1985) verklaren de dynamiek van welvaartstaten als uitkomst van een dynamisch proces waarbij veranderingen in zowel de belangen van als de machtsverhoudingen tussen verschillende klassenfracties verklarende factoren zijn. Deze benadering wijkt af van de bovengenoemde benaderingen in zoverre dat een bestaande structuur, met de machtsverhoudingen en belangen die daarbij horen, niet als gegeven wordt beschouwd. Er wordt niet alleen aandacht besteed aan 'het systeem' maar ook aan de rol die klassen spelen bij het aansturen van dynamiek (Mooney, 2000, p. 167). Twee punten zijn hier relevant.

Ten eerste: juist wanneer erkend wordt dat beleid altijd aan beperkingen onderhevig is, kan men zeggen dat door veranderingen in deze beperkingen een ander tijdelijk evenwicht tussen verschillende belangen kan ontstaan – een punt dat overigens ook door Scott wordt gemaakt. De nadruk ligt dan niet, zoals met name bij Harvey het geval is, op de *reproductie* van de (basiskenmerken van het) systeem maar op de constante *transformatie* waaraan dat systeem onderhevig is¹. Wanneer een dergelijk perspectief

¹ Ik gebruik hier bewust het woord 'nadruk' aangezien Scott, Harvey en Castells alledrie veel oog hebben voor de transformaties van het kapitalisme. Het lijkt er echter op dat zij niet van wille zijn om hun analyses van deze transformaties te koppelen aan een analyse van veranderingen in (stedelijk) beleid, wat overigens begrijpelijk is gezien hun standpunt dat planning verklaard kan worden aan de hand van een analyse van processen die zich buiten de staat om voltrekken. Als deze stelling eenmaal geaccepteerd wordt, is het planningsproces – of zelfs de rol van de staat in het algemeen – nauwelijks een element van belang voor studies naar maatschappelijke dynamiek.

wordt gekozen, verschuift de analyse naar de veranderingen in machtsverhoudingen binnen een bepaalde structuur en is een analyse van een als statisch veronderstelde structuur niet langer voldoende voor het vinden van een verklaring.

Ten tweede biedt de Marxistische literatuur over de verzorgingsstaat uit het eind van de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig aanknopingspunten voor het introduceren van bewust handelende actoren in een structuralistische benadering. Sociaal-democratische politieke partijen en vakbonden worden immers gezien als organisaties die niet alleen opereren binnen een bepaald systeem maar die dat systeem ook kunnen hervormen en manipuleren.

Hoewel de bijdrage van Gough en anderen dus substantieel is, gaan deze auteurs nog niet ver genoeg. In dit werk wordt de staat nog steeds gezien als een reflectie van de machtsverhoudingen in ‘*civil society*’; het onderscheid tussen staat en civil society wordt niet ter discussie gesteld en de staat wordt geen (relatieve) autonomie toegekend. Ook op deze punten wordt straks nog teruggekomen.

Algemene reflectie op de staat en de bruikbaarheid van politiek-economische benaderingen

De drie problemen die hierboven werden genoemd hangen alle samen met, en vloeien deels voort uit, de manier waarop abstracte theorievorming wordt gekoppeld aan concreet onderzoek. Zelfs als geaccepteerd wordt dat de radicale politiek-economische theorieën geldigheid hebben, is het evident dat de stap van algemene uitspraken naar concreet onderzoek te snel wordt gezet (bijvoorbeeld Sayer, 1995). Theoretisch gezien zijn er twee mogelijkheden om met dit probleem om te gaan. Een eerste mogelijkheid is om de ambitie om algemene uitspraken te doen over (bijvoorbeeld) de staat te laten varen en in plaats daarvan een reeks ‘deelanalyses’ te ondernemen. Dit is de keuze waar de meeste postmodernisten zich in zouden kunnen vinden. De tweede mogelijkheid, waarvoor in deze studie wordt gekozen, is om enkele algemene uitspraken te doen die als *leidraad* kunnen dienen voor concreet onderzoek. Dergelijke uitspraken zouden in ieder geval tegemoet moeten komen aan de problemen die zojuist behandeld zijn. Op het risico van herhaling af meld ik dat het formuleren van dergelijke uitspraken niet in eerste instantie gezien moet worden als een poging de staatstheorie te verrijken maar eerder als een manier om het concrete onderzoek, zoals dat in de navolgende hoofdstukken wordt ondernomen, te informeren. Ook meld ik dat onderstaande noties niet per se beschouwd kunnen worden als Marxistisch. Sommige zijn ontleend aan auteurs die niet binnen de Marxistische traditie kunnen worden geplaatst (de Swaan, Mann) en in alle gevallen wordt een stuk behoedzamer te werk gegaan dan het geval was bij de eerste Marxistische analyses. Als een gevolg hiervan gaat het eerder om een sociologische interpretatie van politiek-economische literatuur dan om een politiek-economische verhandeling *sec.* Nadat een vijftal stellingen is geponeerd, wordt aandacht besteed aan de regulationistische benadering. Deze benadering ligt in het verlengde van de in de stellingen ontwikkelde conceptie van de staat en kan helpen de staat en haar beleid te contextualiseren als onderdeel en uitvloeisel van een complex web van onderlinge afhankelijkheden. Na een korte bespreking van enkele klassieke regulationistische teksten

wordt, aan de hand van vooral Britse regulationistische bijdragen, een perspectief ontwikkeld op de evolutie van de staat en beleid.

De staat geconceptualiseerd: vijf stellingen

1. Het optreden van het staatsapparaat kan niet zonder meer worden gezien als een reflectie van niet-staatelijke relaties maar ook niet als een orgaan dat geheel van buitenaf op die relaties inwerkt. In deze algemene zin kan de staat als ‘relatief autonoom’ worden beschouwd.

2. Deze term is echter verwarrend in zoverre dat gesuggereerd lijkt te worden dat een deel van het staatsoptreden een reactie is op ontwikkelingen die van buiten op de staat inwerken en voor een ander deel het resultaat is van interne dynamiek. Dat zou betekenen dat staat en maatschappij gedeeltelijk doch fundamenteel van elkaar gescheiden zijn. Deze positie is niet houdbaar. De grenzen van de staat zijn nooit duidelijk vast te stellen (waar rekenen we bijvoorbeeld een volledig door de staat gefinancierde vrijwilligersorganisatie toe?). De vorm van de staat verandert ook doorlopend. Enerzijds kunnen machtige klassefracties het als gewenst beschouwen dat op een gegeven moment bepaalde zaken collectief worden geregeld (de Swaan, 1987). Eén van de mogelijkheden om dit te doen is om bepaalde voorzieningen die voorheen niet of privaat werden aangeboden onder te brengen in de staat of in een gezamenlijke maar private voorziening die in een later stadium onderdeel van de staat kan gaan uitmaken. Anderzijds kunnen veranderingen van de staat vaak worden geïnterpreteerd als een reactie op oppositie van ‘onderaf’ (zie Neocleous, 1996, 2000). Dit leidt ertoe dat binnen bepaalde lokale contexten de verhouding tussen actoren kan ‘verstatelijken’. Deze empirische constatering is nauw verwant aan Poulantzas’ theoretische notie dat de staat beschouwd moet worden als een condensatie van (antagonistische) sociale relaties (Poulantzas, 1973, 1978).

3. Dit wil echter niet zeggen dat de staat gereduceerd kan worden tot het resultaat van klassenstrijd, zoals in het structuur-superstructuurmodel. Eenmaal ontwikkeld kent het staatsapparaat een eigen dynamiek. Die dynamiek is echter niet terug te voeren op de belangen van degenen die het staatsapparaat besturen, zoals een weinig ontwikkeld instrumentalisme zou betogen. Het staatsapparaat, althans in kapitalistische democratieën, kan immers niet zonder meer zijn wil uitoefenen maar is grotendeels afhankelijk de steun en instemming van andere partijen. Deze partijen zijn op hun beurt weer ten dele afhankelijk van het staatsapparaat omdat de institutionele context waarin zij opereren deels wordt bepaald door het staatsapparaat. De acties van het staatspersoneel kunnen aldus alleen begrepen worden als deze worden geanalyseerd in relatie tot de terreinen waarop geïntervenieerd wordt en de wederzijdse afhankelijkheidsrelaties die hier gelden.

4. Het precieze optreden van het staatsapparaat is afhankelijk van de positie die zij inneemt binnen dit geheel aan interdependenties. Staatsoptreden kan daarom alleen

begrepen worden tegen de historische achtergrond van de configuraties waarin het plaats heeft (vergelijk De Swaan, 1987). Deze configuraties komen tot stand door de ontwikkeling van infrastructuur die bepaalde gebieden en actoren met elkaar verbindt (de Swaan, 1995; Mann, 1986, pp. 1-33). De staat speelt hierbij een centrale rol aangezien de ontwikkeling van haar infrastructuur van dominant belang is bij het smeden van netwerken van afhankelijkheid die verschillende lokale contexten met elkaar verbindt (Mann, 1986, pp. 1-33). Infrastructuur verwijst niet alleen naar wegen en elektriciteit maar ook informatieverzameling en -verwerking (zie ook Giddens, 1985, pp. 172-191). De aard van de infrastructuur die individuen en organisaties met elkaar verbindt, bepaalt in hoeverre actoren op een gegeven plaats en tijdstip kennis kunnen nemen van en invloed kunnen uitoefenen op het handelen van anderen. (Dit zegt natuurlijk niets over de manier waarop deze informatie en middelen worden aangewend.)

5. Aangezien de staat geen essentie heeft en opgebouwd is uit een scala aan relatief autonoom functionerende eenheden, kan niet gezegd worden dat zij bepaalde functies (legitimatie, accumulatie) altijd moet vervullen. Door veel achtergestelde groepen, en inderdaad ook door veel bijzonder bevoorrechte groepen, wordt de staat bijvoorbeeld niet beschouwd als een orgaan dat hun belangen dient. De mix van onderdrukking en legitimatie wordt niet per se gebruikt om de sociale orde in haar algemeenheid te legitimeren maar om staatsoptreden in bepaalde sferen mogelijk te maken. Het is nauwelijks van belang of een willekeurig individu de staat erkent als legitiem orgaan. Dat betekent echter niet dat in het geheel geen aandacht te besteden aan legitimatieprobleem. We moeten alleen specifiekere zijn. Ik zou willen benadrukken dat het van belang dat partijen waarvan de staat *afhankelijk* is bij het uitoefenen van invloed (private partijen, burgers) gedwongen (met onderdrukking en controle) of verleid (met legitimatie en materiële compensatie) kunnen worden om hun functie als verlengstuk van het staatsapparaat te vervullen. Ook degenen die de middelen leveren en handelingen verrichten die het bestaan van de staat in haar specifieke vorm mogelijk maken (belasting afdragen, stemmen, gedragingen die in lijn zijn met de belangen van de staat) moeten op de een of andere telkens worden gedwongen of verleid om hun bijdrage te leveren. Wanneer de staat op deze manier wordt geconceptualiseerd ligt de nadruk op staatsoptreden op deelterreinen en op de concrete middelen die dat optreden mogelijk maken. Binnen deze deelterreinen kan het zinvol zijn om de staat bepaalde functies toe te schrijven, maar het is bij concreet onderzoek naar specifieke situaties wel noodzakelijk aannemelijk te maken *waarom* het staatsapparaat deze functies zou moeten vervullen.

De staat binnen netwerken van afhankelijkheden

Zoals duidelijk wordt, denk ik dat de staat opgevat kan worden als een centrale component binnen een geheel aan sociale relaties waarvan de precieze verschijningsvorm verschilt op deelterreinen en in verschillende lokale contexten. Met name de regulationistische benadering biedt aanknopingspunten om staatsoptreden op deze wijze te analyseren binnen een bredere maatschappelijke context. Deze benadering is verder van belang voor deze studie omdat zij mogelijk een concreet onderzoeksprogramma kan

informereren. Deze eigenschap maakt dat het beter is te spreken van een benadering dan van een theorie.

De bespreking begint met een kort overzicht van enkele belangrijke auteurs van de Franse regulationistische benadering (voor overzichten van andere varianten, zie Jessop, 1997a). Daarna spitst de discussie zich toe op Engelse varianten van de regulationistische benadering die, met name door de groeiende invloed van het werk van Jessop, recent aan populariteit hebben gewonnen onder sociale wetenschappers, met name geografen. Ik geef echter geen weergave van discussies elders maar probeer elementen te destilleren die voor deze studie met name van belang zijn. Verder probeer ik, in navolging van met name De Swaan (1987) en Elias (1982) – veel meer dan regulationisten dat tot op heden hebben gedaan – het belang van *netwerken van afhankelijkheden* te benadrukken. De koppeling van beide perspectieven is mijns inziens theoretisch interessant maar kan vooral helpen om de theoretische noties van de regulationistische en verwante staatstheoretische benaderingen te gebruiken voor concreet onderzoek.

Evenwicht als geconstrueerde uitzondering: de uitdaging voor regulationisten

Het beginpunt van de ontwikkeling van regulationistische benaderingen van sociaal-economische problemen is Aglietta's *A theory of capitalist regulation: the US experience* (1976, vertaling in het Engels 1979). Aglietta's doel in dit boek was ten eerste een kritiek te formuleren op conventionele, klassieke economie en, ten tweede, om een alternatief te ontwikkelen. Bij het realiseren van het eerste doel richtte Aglietta zich vooral op de centrale rol van 'evenwicht' in klassieke economische theorieën; alle gebruikte concepten aanvaardden impliciet de notie van evenwicht als een normale toestand. Daarmee, betoogt Aglietta (1979, p. 10), is deze tak van de economie

... totalitarian because it reduces and excludes from its ambit economic phenomena identified from observation of real practices as 'imperfections', rather than dialectically transforming its concepts by incorporating a more concrete content into them.

Door een (nooit bereikte) toestand van evenwicht als basis voor hun theorie te gebruiken, hebben klassieke economen weinig tot niets te melden over de 'lange golven' van het kapitalisme. Aglietta betoogt dat de transformaties die ten grondslag liggen aan deze dynamiek een kwalitatief karakter hebben en een duidelijke breuk kunnen betekenen met voorgaande periodes. In contrast met klassieke economen, die elk moment beschouwen als een stap op weg naar een toestand van evenwicht, ziet Aglietta (1979, pp. 12-13, nadruk toegevoegd) enerzijds continuïteit binnen periodes en anderzijds breuklijnen tussen bepaalde periodes:

...the study of a mode of production will seek to isolate the determinant relationships that are reproduced in and through social transformation, the *changing forms in which these are reproduced*, and the reasons why this reproduction is accompanied by *ruptures* at different points of the social systems.

Aglietta, en andere regulationisten in zijn voetsporen, geven dus primair aandacht aan de sociale omstandigheden die kapitaalaccumulatie nodig maken:

We intend to show, therefore, how the regulation of capitalism must be interpreted as a social creation. This theoretical position will enable us to conceive crises as ruptures in the continuous reproduction of social relations, to see why periods of crisis are periods of intense social creation, and to understand why the resolution of a crisis always involves an irreversible transformation of the mode of production (Aglietta, 1979, p. 19)

Dit citaat wijst op twee belangrijke aspecten waar later nog uitgebreid op terug zal worden gekomen. Ten eerste, de veranderingen van de instituties die sociale interacties reguleren. Het zijn deze instituties – niet formele, abstracte of algemene economische wetten – die sociale structuren in stand houden. Ten tweede, het belang van crises als periodes van, zoals Aglietta het noemt, ‘sociale creatie’. Crises duiden op de afwezigheid van regulerende mechanismen of de aanwezigheid van anachronistische regulerende mechanismen en worden gekenmerkt door een zoektocht naar nieuwe instituties; een zoektocht waar alle onderdelen van de samenleving mee geconfronteerd worden en die daarom leidt tot een kwalitatieve verandering van de maatschappij als geheel. Het is deze verandering die regulationisten als onderwerp van studie hebben genomen.

Ondanks dat andere indelingen ook enige populariteit genieten, wordt sociaal-economische dynamiek doorgaans onderzocht aan de hand van het onderscheid tussen het *regime of accumulation* en de *mode of regulation*. Regime of accumulation verwijst naar de economische organisatie van een bepaald systeem en heeft bijvoorbeeld betrekking op de relatie tussen productie, investeringen en consumptie en de functie en ordening van financiële markten. Een mode of regulation verwijst naar een systeem van (sociale) regels en heeft bijvoorbeeld betrekking op de manier waarop de relatie tussen kapitaal en arbeid vorm krijgt (Lipietz, 1997, p. 3). Ook kunnen tot de mode of regulation socialisatieprocessen van burgers en consumenten worden gerekend en de gemeenschappelijke waarden en normen die daaruit voortkomen. Eén van de voornaamste stellingen van de regulationisten is dat een zekere mate van coherentie tussen en binnen deze beide dimensies een voorwaarde is voor stabiele economische groei. Het ligt echter in de aard van de kapitalistische productiewijze dat deze groei niet permanent kan zijn; verschillende soorten instituties kunnen weliswaar tijdelijk de in het kapitalistische aanwezige contradicties (kapitaal-arbeid, korte-langetermijn visie, regulering-liberalisering) latent maken maar zij kunnen deze niet opheffen (Harvey, 1982).

Het Fordisme als onderzoeksobject

Regulationisten hebben het meeste bekendheid vergaard met hun analyse van de naoorlogse periode van economische groei. De centrale vraag was: hoe komt het dat tijdens deze periode, ondanks de tegenstrijdigheden die inherent zijn aan het kapitalisme, toch een gestage economische groei heeft plaatsgevonden? Hun antwoord was dat er

tijdens deze periode een duidelijke, maar immer gedeeltelijke en tijdelijke overlap bestond tussen het regime of accumulation en de mode of regulation. De regulationistische analyse van het Fordisme is inmiddels binnen bepaalde academische kringen gemeengoed geworden, dus we gaan hier niet uitgebreid verder op in (zie bijvoorbeeld Lipietz, 1986, 1987, 1992).

Ondanks dat zij bekend zijn geworden door hun identificatie van algemene kenmerken die in meer of mindere mate in alle Westerse landen worden teruggevonden, hebben de regulationisten ruime aandacht besteed aan ruimtelijke variaties. Zo onderscheiden Peck en Tickell (1994, pp. 285-286) niet minder dan negen verschillende nationale types Fordisme. Deze aandacht voor nationale, en ook regionale en lokale, eigenheid vloeit voort uit de aandacht voor extra-economische aspecten van regulatie. Economische processen zijn ingebed in een divers geheel aan instituties die niet zuiver economisch van aard zijn. Specifieke nationale (lokale, regionale) sociale structuren en culturele eigenschappen kunnen op bepaalde momenten van groot belang zijn voor bijvoorbeeld het succesvol functioneren van overlegorganen, het organiseren van het productieproces of de installatie van macro-economisch beleid. Belangrijk is verder dat deze eigenheid niet langzaam verdwijnt door onderlinge interactie. Juist het gegeven dat economische processen op verschillende wijzen kunnen worden ingebed in sociale structuren, maakt het voortbestaan van ruimtelijke verschillen in regulatie mogelijk. Tot op zekere hoogte kunnen dergelijke verschillen zelfs geaccentueerd worden, bijvoorbeeld op het moment dat de traditionele Nederlandse overlegstructuur wordt geïdentificeerd als een *asset* in een internationale concurrentiestrijd en om deze reden wordt versterkt en uitgebreid. Aan het eind van de jaren zeventig begint het Fordistische stelsel te eroderen. De grenzen van arbeidsdeling zijn bereikt. De hoge kosten van staatsinterventie vertalen zich in hogere overheidsschulden terwijl de explosieve stijging van de olieprijs het al wankel systeem verder verzwakt. Dit wil overigens niet zeggen dat alle elementen van het Fordistische model eensklaps verdwijnen (Martin en Sunley, 1997). Met het afkalven van het Fordistische stelsel, begint echter wel een zoektocht naar nieuwe vormen van regulatie. Met name Amerikaanse en Italiaanse auteurs hebben, steunend op een vrije interpretatie van de regulationistische literatuur, betoogd dat vanaf de jaren tachtig een nieuwe periode van kapitaalaccumulatie wordt ingezet (Piore en Sabel, 1984; Scott, 1988, 1998; Storper, 1997). Zij constateren dat nieuwe vormen van flexibele productie domineren in opkomende sectoren. De organisatie van het productieproces in deze sectoren (met name hoogtechnologische en culturele industrieën) verschilt sterk van het typisch Fordistische model. Het gaat om een complex van kleine, samenwerkende bedrijfjes die sterk gespecialiseerd en flexibel opereren. Deze complexen zijn eerder regionaal dan nationaal georganiseerd en het wordt dan ook betoogd dat niet landen maar regio's de voornaamste ruimtelijke eenheden in de post-Fordistische economie zijn. Waar deze literatuur vooral aandacht besteedt aan (de ruimtelijke weerslag van) economische activiteiten, heeft een groep Engelse onderzoekers rond Jessop, die eveneens verder borduurt op het regulationistische gedachtegoed, zich vooral geconcentreerd op bestuurlijke en politieke aspecten. Ik ga dan ook vooral bij deze laatste groep onderzoekers te rade voor het formuleren van mijn eigen perspectief dat deels

gebaseerd is op inzichten uit de regulationistische literatuur maar dat later nog aangevuld wordt met inzichten uit de neo-Foucauldiaanse literatuur. Daarnaast besteed ik, zoals gezegd, meer aandacht aan *interdependenties*. Daarmee wordt enerzijds gebruik gemaakt van enkele in de regulationistische literatuur latent aanwezige inzichten over met name de samenhang tussen instituties. Anderzijds wordt geput uit het werk van De Swaan die, in navolging van Elias, aannemelijk maakt dat staatsoptreden voor een groot deel verklaard kan worden door de wederzijdse afhankelijkheidsrelaties van (machtige) actoren te bestuderen.

Reflexieve aanpassingen en het ontstaan van samenhang

Anders dan klassieke regulationisten geef ik de voorkeur aan de term ‘regulatoir raamwerk’ (*regulatory framework*; zie Uitermark, 2002a-b, 2003a). Hiermee wordt geen onderscheid gemaakt tussen een economische en extra-economische sfeer. Inderdaad is het zo dat regulationisten ook al afscheid hadden genomen van dit model door aan te geven dat de economie niet zonder sociale structuren kan bestaan, maar hun onderscheid tussen modes of regulation en regimes of accumulation suggereert toch een scheiding tussen de economie enerzijds en regulatoire mechanismen anderzijds. De aanpak die hier wordt voorgestaan besteedt aandacht aan de manier waarop culturele factoren en sociale, politieke en economische interdependenties elkaar overlappen en met elkaar samenhangen (zie ook MacLeod, 1997). Het gaat dan veel meer om instituties in de brede zin van het woord dan om formele economische regels. Natuurlijk hebben de klassieke regulationisten beklemtoond dat ook informele regels en waarden en normen relevant zijn maar in hun feitelijke onderzoek kijken ze toch eerder naar globale patronen van economisch bestuur en niet naar de politieke en sociale vormen die daarnaast waargenomen kunnen worden. Waar echter de regulationisten benadrukken dat sommige antagonismes onderdrukt moeten worden, wordt hier de nadruk gelegd op het faciliterende en productieve karakter van (regulerende) instituties: regulatiemechanismen verwijzen in het bijzonder naar instituties die antagonistische relaties reguleren maar kunnen ook meer in het algemeen worden opgevat als instituties die in verloop van tijd zijn ‘gesedimenteerd’ en die het handelen van actoren structureren en mogelijk maken (cf. Giddens, 1984, p. 22, 1979). Instituties verwijzen aldus naar *relatief duurzame kaders voor sociale interactie*. Deze brede definitie omvat zowel interacties tussen economische actoren (bijvoorbeeld het afhandelen van contracten op een termijnmarkt) als niet-economische interacties (bijvoorbeeld het bestaan van een specifieke bestuurscultuur binnen een bepaalde organisatie). Een regulatoir raamwerk kan dan worden omschreven als het geheel aan instituties dat op een gegeven moment sociale relaties mogelijk maakt. De staat – als een min of meer samenhangende verzameling organisaties zonder duidelijke grenzen maar met een territoriale en functionele geleding – neemt een centrale positie in binnen deze constellatie als terrein en uitkomst van de strategieën van individuele actoren (Jessop, 1990, pp. 260-262). Als ‘terrein’ is de staat echter niet neutraal; de vorm van de staat bepaalt mede welke strategieën levensvatbaar zijn en welke niet (daarover straks meer).

Dat er binnen een gegeven context een zekere samenhang kan zijn wil echter niet zeggen dat er sprake is van duurzame coherentie. Integendeel, instituties zijn continue aan verandering onderhevig, niet in de laatste plaats omdat de basiskennmerken van elke kapitalistische samenleving contradictoer en dynamisch zijn; anders dan bij bijvoorbeeld prehistorische samenlevingsvormen, is er een continue beweging (zonder dat deze overigens duidelijk één richting opgaat). Bovendien ontstaan binnen elke plaats specifieke patronen; de aandacht voor regulatoire mechanismen moet dan ook gepaard gaan met een focus op geografische verscheidenheid en het procesmatige karakter van regulatie (Goodwin *et al.*, 1993; Goodwin en Painter, 1997; Goodwin, 2000).

Welke betekenis heeft nu de notie van ‘crisis’, die een centrale rol inneemt binnen Marxistische benaderingen, wanneer staatsoptreden op deze manier wordt geconceptualiseerd? Met de regulationisten denk ik dat het mogelijk is een onderscheid te maken tussen ‘kleine’ en ‘grote’ crises, ook al definieer ik deze crisis iets anders dan te doen gebruikelijk (vergelijk Théret, 1994, pp. 38-39). Een kleine crisis verwijst naar een moment waarop bepaalde actoren ‘problemen’ ervaren bij hun functioneren. Die problemen kunnen variëren van het verliezen van controle over een bepaald gebied (bijvoorbeeld de wijkagent die zijn autoriteit niet meer kan uitoefenen in een bepaalde buurt) tot het draaien van verlies (in het geval van bedrijven). Voor de actoren in kwestie kan gesproken worden van een crisis; het functioneren van hun onderneming is immers in het geding. Er kan ook gesproken worden van een ‘kleine crisis’ voor het systeem als geheel, aangezien bepaalde onderdelen van dat systeem niet naar behoren functioneren. Een grote crisis kan omschreven worden als een situatie waarin de fundamentele condities voor de reproductie van een bepaalde sociale configuratie onder druk staan. De vraag in hoeverre een kleine crisis kan leiden tot een grote crisis is verwant aan de vraag naar de aard en intensiteit van de afhankelijkheidsrelaties binnen een bepaalde sociale configuratie. Zijn deze relaties sterk, dan bestaat de kans dat de crisis overwaait naar andere onderdelen binnen het systeem en daarmee andere actoren eveneens raakt. Als dit het geval is, zullen de laatsten geneigd zijn hun invloed aan te wenden om de actor waar een probleem zich aanvankelijk manifesteert te hulp te schieten. Merk op dat, wanneer crisis op deze manier wordt geconceptualiseerd, functionalisme wordt vermeden. Anders dan bij traditionele Marxistische benaderingen reageert ‘de staat’ niet automatisch en mechanisch op ontwikkelingen die als crisisneigingen kunnen worden beschouwd. In plaats daarvan ligt de nadruk op reëel bestaande organisaties en actoren (onderdelen van het staatsapparaat die met andere actoren verweven zijn in netwerken van interdependenties) die handelen conform hun eigen inzichten en belangen. Dit handelen kan ertoe leiden dat het systeem gereproduceerd wordt – er zijn zelfs goede redenen om aan te nemen dat dit zo is; als kleine crises bezworen worden, wordt de kans op een grote crisis immers (op korte termijn) verkleind – maar dit is niet noodzakelijkerwijs het geval. Met de evolutie van een structuur verandert ook de notie van crisis: of een gegeven percentage werklozen (het voorkomen van sociale onrust, enzovoorts) beschouwd moet worden als crisis(neiging) is afhankelijk van de institutionele context waarin dit gegeven geldt en hangt met name samen met de vraag naar de hinder die centrale actoren –

gedefinieerd als actoren die beschikken over veel financiële en informatiebronnen en/of sterke banden hebben met een veelheid aan andere actoren – ondervinden van deze problemen. Deze vraag hangt weer samen met de aard, intensiteit en dichtheid van netwerken van interdependenties. In het algemeen geldt dat centrale actoren zoals grote bedrijven of overheidsinstellingen machtiger zijn dan minder centrale actoren. Tegelijkertijd worden de belangen van centrale actoren snel geraakt, waardoor de kans dat zij samenwerkingsverbanden met anderen aan zullen (moeten) gaan groot is. In het algemeen kan verwacht worden dat actoren vooral bereid zijn tot het helpen van anderen op het moment dat hun belangen samenvallen. Uit deze constatering volgt dat het van groot belang is vast te stellen hoe het komt dat belangen gelijkgeschakeld worden.

Denkend vanuit een vergelijkbaar gedachtegoed hebben Engelse auteurs, in navolging van klassieke regulationisten, recentelijk benadrukt dat door een proces van wederzijdse, reflexieve aanpassing instituties op elkaar worden afgesteld:

New governance mechanisms, like new structural forms, emerge from a trial-and-error search process which operates through evolutionary variation, selection and retention. It is in this context ... that attention must be paid to the material and discursive appropriateness of proposed responses (Jessop, 1995, p. 322)

In het verlengde van Jessop, veronderstelt Collinge (1999) dat actoren strategisch selectief handelen en proberen hun organisatie aan te passen aan de dominante logica van kapitaalaccumulatie. Door dit proces van *'trial and error'* organiseert de samenleving zichzelf door middel van de handelingen van de actoren waaruit zij bestaat. In dit licht moeten denk ik ook politieke strategieën gezien worden. Regulationisten, met name Jessop (bijvoorbeeld 1997b) en in zijn voetsporen Jones, Goodwin en MacLeod (bijvoorbeeld MacLeod en Jones, 1999; MacLeod en Goodwin, 1999) hebben veel aandacht besteed aan de opkomst van nieuwe bestuurlijke arrangementen die voortkomen uit onderlinge politieke strijd. Zij leggen aldus de nadruk op politieke strategieën en zijn sceptisch ten aanzien van benaderingen die de opkomst van regionale en stedelijke economieën zien als een vanzelfsprekende uitkomst van een meer algemene ontwikkeling richting een post-Fordistische (post-industriële, enzovoorts) economie. Met name bij hun belangrijkste empirische referentiepunt (stedelijke en regionale bestuurlijke structuren in het Verenigd Koninkrijk), lijkt het aannemelijk dat devolutie, regionale zelfstandigheid en publiek-private samenwerkingsverbanden niet de (noodzakelijke) uitkomst zijn van economische structuurveranderingen maar eerder bedoeld zijn om sociale regulatie te bewerkstelligen (Jones, 1998; Jones en MacLeod, 1999; MacLeod, 2001; Uitermark, 2002b). Ook al kunnen de Keltische staten wel hun eigen koers bepalen (MacLeod, 1999), de centrale staat blijft voor deze auteurs het belangrijkste niveau voor wat betreft het formuleren van politieke strategieën. Het is de centrale staat die de elementen waaruit zij bestaat (lokale en regionale structuren) actief structureert, daarbij geholpen door de retoriek omtrent het belang van 'lerende regio's' en dergelijke (cf. MacLeod, 2000). In deze aanpak speelt de staat een centrale rol, aangezien veel strategieën van actoren gericht zijn op het verkrijgen van staatsmacht en het gebruik maken daarvan. In deze

context is de notie van ‘strategische selectiviteit’, zoals geïntroduceerd door Jessop (1990), van groot belang. De notie is afgeleid van Offe’s (1984) ‘structurele selectiviteit’. Met zijn aanpassing geeft Jessop aan dat hij de staat niet alleen (!) wil benaderen in termen van klassedominantie. In zijn visie is de selectieve aard van staatsstructuren het resultaat van de onderlinge strijd tussen strategisch handelende van actoren die proberen staatsmacht te verwerven (cf. Jessop, 2001). Het proces waarmee de strategische selectiviteit van de staatsstructuur wordt gevormd en gewijzigd, heeft een inherente ruimtelijke dimensie. In die zin kunnen we spreken over de ruimtelijke selectiviteit van de staat (Jones, 1997): actoren in sommige gebieden hebben sterkere en betere relaties met centrale bestuurders dan actoren in andere gebieden en kunnen daardoor meer invloed uitoefenen (Uitermark, 2003c).

Ondanks de nadruk die deze stroming legt op contradicties en de fragmentarische aard van de staat, erkent men wel dat op bepaalde momenten niet alleen sprake kan zijn van een zekere coherentie maar ook van een hegemoniaal vertoog. Jessop *et al.* (1988) leggen, in navolging van Gramsci, uit dat hegemoniale ideeën altijd een materiële dimensie kennen; ze worden ondersteund door machtsblokken die er op een gegeven moment in geslaagd zijn hun praktijken en discoursen samen te laten vallen met het ‘algemene belang’ (of, in Thatcher’s geval, het belang van een aanzienlijk en relatief machtig deel van de samenleving) en worden ondersteund door een complex van organisaties en instituties die deels samenvallen met de staat (Jessop, 1997b).

Enkele aanvullingen op de Engelse regulationisten

Ondanks deze aandacht voor hegemonie, valt het echter te beargumenteren dat juist de politieke strijd die aan hegemonie vooraf gaat nog weinig belicht is, zowel bij Collinge als bij Jessop c.s. Collinge ziet een schijnbare moeiteloze aanpassing van verschillende actoren terwijl Jessop c.s. weliswaar een kader aanbieden waarbinnen strijd gerealiseerd zou kunnen worden (de strategische selectiviteit van de staat) maar daar nog weinig gebruik van maken. Ook zij concentreren zich meer op uitkomsten (bijvoorbeeld: de centrale staat is er in het Verenigd Koninkrijk in geslaagd haar machtspositie te versterken door decentralisatie – zie Jones, 1998) dan op het proces dat leidde tot deze uitkomst. Er is niet of nauwelijks aandacht voor politieke strategieën van actoren wiens discours niet dominant wordt of die zelfs niet in staat zijn een eigen discours te ontwikkelen. Dit probleem hangt samen met het probleem dat nog te weinig duidelijk wordt gemaakt waardoor handelingen van individuele actoren worden ingegeven. Mijns inziens kan dit probleem weer herleid worden tot het gebrek aan aandacht voor de (relatie tussen globale bestuurlijke structuren en) de werking van macht in lokale settings (zie MacLeod, 2001, p. 822, noot 22) – in de volgende sectie wordt een poging ondernomen deze lacune op te vullen.

Een ander hiaat in deze literatuur is dat het *proces* van verandering nog te weinig belicht en verklaard wordt; in essentie is het conceptuele apparaat van de regulationisten en de neo-Gramscianen beschrijvend (Jessop, 1995). Dit probleem kan hier niet geheel worden opgelost maar ik wil er wel enige aandacht aan besteden. Het is voor mijn bedoelingen met name van belang te benadrukken dat het proces van wederzijdse aanpassing, zoals

gezegd, niet vloeiend verloopt: crises (verschuivingen, *ruptures* – de termen zijn vrijwel uitwisselbaar) kunnen een periodes (Pierson, 2000). Deze gebeurtenissen hebben een contingent (niet-noodzakelijk) karakter hebben maar brengen wel een reeks causaal aan elkaar gerelateerde ontwikkelingen voort. Tomaney (2000) onderscheidt twee ideaal-typische vormen die deze ontwikkeling kan aannemen. Ten eerste, een zelf-versterkende reeks. Als bijvoorbeeld op een gegeven moment, tegen de theoretische verwachting in, een bepaalde institutie gecreëerd wordt, kan het gebeuren dat deze zichzelf versterkt en uitbreidt. De ontwikkeling van stedelijk beleid in Nederland komt het best overeen met dit type, zoals in hoofdstuk 3 verder wordt uitgewerkt. Ten tweede, een reactieve reeks, waarbij één gebeurtenis een reeks andere gebeurtenissen mogelijk maakt. In hoofdstuk 2 zal worden betoogd dat ook de ontwikkeling van stedelijk beleid in België gezien kan worden als een reactief proces. In beide gevallen is het zo dat bestaande structuren – bureaucratieën, politieke machtsverhoudingen, enzovoorts – relatief inert zijn en in grote mate de mogelijkheden voor toekomstige veranderingen beperken.

Juist de (incidentele, contingente) gebeurtenissen die het begin inluiden van een reeks ontwikkelingen zijn van groot belang voor deze studie. De reorganisatie van afhankelijkheden gaat immers gepaard met een herdefiniëring van de belangen van verschillende actoren, waardoor ook hun houding ten aanzien van stedelijk beleid (drastisch) kan veranderen. Het is voorts belangrijk te benadrukken dat tijdens periodes van crisis (of, nauwkeuriger, herschikkingen van machtsrelaties) structuren tijdelijk meer manipuleerbaar zijn voor actoren: hun strategische handelingen vinden niet langer voornamelijk plaats binnen structuren maar kunnen ook meer gericht zijn op het manipuleren van dergelijke structuren. Met een ruimtelijke metafoor zouden we kunnen zeggen dat er een regulatorisch vacuüm wordt geopend waar actoren die binnen vroegere structuren een machtige positie innamen relatief minder ruimte innemen en waar aldus plaats komt voor voorheen perifere actoren die door snel en strategisch handelen een meer centrale positie kunnen innemen (al dan niet ten koste van de eerste actoren – het gaat niet per se om een *zero-sum game*).

Om een voorbeeld te geven: tijdens een kabinetsperiode staan het overheidsbeleid en institutionele structuren wel ter discussie (men is continu bezig met ‘vernieuwen’ en dergelijke) maar van drastische veranderingen is meestal geen sprake. Dat ligt ook voor de hand, aangezien het duidelijk is wie aan de macht is en welke belangen worden gediend: de kaders voor verandering staan relatief vast (verondersteld natuurlijk dat er geen belangrijke externe invloeden zijn, zoals een oorlogsdreiging of een grote economische crisis). Dat verandert wanneer een nieuw kabinet aan de macht komt. Er moet een nieuwe filosofie worden bedacht en het bestaan van bepaalde structuren wordt meer dan voorheen ter discussie gesteld. Op dit moment kunnen individuele actoren ook proberen door strategisch handelen de structuur van de staat zelf te beïnvloeden; bijvoorbeeld door te pleiten voor een nieuwe ministerspost, het oprichten van nieuwe commissies en het heroverwegen van bepaalde regels en wetten. Hieruit volgt dat veranderingen in stedelijk beleid begrepen kunnen worden als onderdeel van een schoksgewijze, padafhankelijke ontwikkeling. Met name wanneer basiscondities van een bepaalde configuratie aan verandering onderhevig zijn, kunnen we veranderingen in het

stedelijk beleid verwachten – veranderingen die door actoren worden geïnitieerd en gemanipuleerd en die begrepen moeten worden in relatie tot de nieuw ontstane afhankelijkheidsrelaties.

1.2 *Intermezzo: Re-scaling, kapitaal en klassenstrijd; het verklaren van schaalconfiguraties*

Binnen de sociale geografie is er recent een explosie geweest van publicaties waarin ‘schaal’ en ‘schaalconfiguraties’ centraal staan. Deze stroming, voorzover we daarvan in dit stadium mogen spreken, vraagt expliciete aandacht voor de schaaldimensie van sociale fenomenen. Kernvraag is in hoeverre een configuratie van nationale staten, die kenmerkend was voor de Fordistische periode, momenteel wordt ondergraven en vervangen door een nieuwe configuratie waarbij andere schaalniveaus (stedelijk, regionaal, supranationaal) relatief aan belang winnen ten opzichte van de nationale staat (Jessop, 1999). De discussie rond schaal is om tenminste twee redenen interessant voor deze studie. Ten eerste speelt de schaaldimensie van beleid (‘waarom de wijk?’) ook in deze studie een rol van betekenis. Ten tweede kan een korte bespreking van de herschalingsliteratuur worden gebruikt om de mogelijkheden en beperkingen van politiek-economische benaderingen van beleid nader te illustreren. Net als bij de Marxistische literatuur over de staat, kan bij de herschalingsliteratuur namelijk ook een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds analyses die de logica van het kapitalisme en anderzijds de logica van de klassenstrijd centraal stellen (Loopmans *et al.*, 2002; vergelijk Jessop, 1982, 1990).

Swyngedouw was één van de eerste auteurs die zich expliciet met schaal bezighield. Hij stelt, vanuit het perspectief van regulatietheorie, de vraag welke ruimtelijke gedaante een post-Fordistisch accumulatieregim zou kunnen krijgen (Swyngedouw, 1989, 1992, 1997a). Zijn conclusie luidt dat door het vervagen van landsgrenzen en de toename van de mobiliteit het mondiale niveau belangrijker wordt maar dat tegelijkertijd steden en regio’s, als geterritorialiseerde economische systemen, aan belang winnen. In deze context spreekt hij over ‘glocalisation’, een begrip dat evengoed verwijst naar het gelijktijdig optreden van lokalisering en globalisering als naar het meer algemene proces waarbij accumulatie een nieuwe ruimtelijke expressie krijgt. Net als Swyngedouw geeft Brenner (1998a, 1998b, 1999) een analyse van het kapitalistische systeem in het huidige tijdperk met speciale aandacht voor ‘schaal’, maar hij legt veel meer nadruk op de rol van de staat. Voortbouwend op Lefebvre’s theorieën over de ruimtelijke structuur van de staat analyseert hij de relatie tussen kapitaalstromen enerzijds en staatsvorming anderzijds. Door de wederzijdse afhankelijkheid van staat en kapitaal te benadrukken, kan hij beargumenteren dat de ruimtelijke expressie van economische activiteiten en staatsvormen naar elkaar toegroeien en uiteindelijk samensmelten. Een ontwikkeling richting een globale ruimtelijke configuratie ontstaat volgens Brenner (1999, p. 441) uit een

tendency towards a fusion of state institutions into the circuit of capital [that] is crucially enabled through strategies of state re-scaling, which in turn translate into reconfigured forms of local-regional regulation that enable

capital to extract and valorise surplus. The resultant, re-scaled configurations of state territorial power are tightly intertwined with capital on differential spatial scales.

Herschalingen zijn echter niet alleen gekoppeld aan de noodzaak voor het kapitalisme om een nieuwe *spatial fix* (zie Harvey, 1982) te realiseren, maar ook aan concrete strijd tussen verschillende sociale groepen. Met name Smith (1993, 1995, 1999) en Swyngedouw (cf. 1997b, 2000) zijn ingegaan op de schaaldimensie van politieke processen. Een bekend voorbeeld is de Europese Unie. Doordat verschillende actoren binnen Europa een verschillende schaalmobiliteit hebben – vakbonden staan bijvoorbeeld sterker op nationaal niveau, werkgevers op internationaal niveau (Devos, 2001) – is het schaalniveau waarop beslissingen worden genomen van cruciaal belang voor machtsverhoudingen. Daarbij komt dat de manier waarop sociale problemen worden geconceptualiseerd sterk afhankelijk is van het schaalniveau waarop geredeneerd wordt (Smith, 1987; Uitermark, 2002a). Deze twee factoren maken dat schaal zelf telkens ter discussie staat en inzet is van politieke strijd; afhankelijk van hun belangen en ideeën zullen actoren ervoor pleiten om beslissingsprocessen en verantwoordelijkheden op het ene dan wel het andere schaalniveau te situeren

Beide genoemde perspectieven kunnen waardevolle inzichten verschaffen. Een belangrijk probleem bij de eerste benadering is echter dat verklaring en onderzoeksobject tegelijk worden uitgekozen, waardoor een (bijna-)automatische bevestiging optreedt. Dat kan uitstekend geïllustreerd worden aan de hand van de beweging richting de wijk. Brenner bespreekt die beweging niet omdat deze niet direct gekoppeld kan worden aan kapitaalstromen. Met deze opmerking wil ik niet zeggen dat Brenner's analyse niet waardevol is, maar wel dat, wanneer de logica van sociale processen teveel vooraf wordt vastgesteld, het gevaar bestaat dat sommige oorzaken en processen, die niet reeds vanaf het begin in het theoretisch kader werden meegenomen, onderschat of genegeerd worden. Bovendien geldt voor Brenner's aanpak, net zoals voor andere benaderingen die redeneren vanuit de logica van het kapitalisme, dat lokale en nationale verscheidenheid moeilijk verklaard kunnen worden².

Dat lijkt minder het geval bij de benadering die herschalingen ziet als de uitkomst en oorzaak van ongelijke machtsverhoudingen. Als onderzocht wordt in welke mate verschillende actoren processen op een bepaald schaalniveau kunnen beïnvloeden en vervolgens gekeken wordt naar de machtsverhoudingen tussen deze verschillende actoren, kunnen we immers herschalingen opvatten als de uitkomst van bewust handelende actoren. Om echter ontwikkelingen op de wat langere termijn te duiden, volstaat deze visie niet. Zoals bijvoorbeeld Smith (1999) zelf al aangeeft met zijn bespreking over het belang van het stedelijk niveau voor de reproductie van het kapitalistische systeem, kan schaalpolitiek – het proces waarbij verschillende actoren schaal maken tot inzet van politieke strijd – alleen begrepen worden tegen de achtergrond van transformaties van het systeem op de langere termijn.

² Het debat dat Dijkink (1995, 2000) en Brenner (1997) *en passant* voeren is in dit geval illustratief en interessant.

1.3 Postmoderne scepsis

Waar Marxistische benaderingen populair (maar nooit dominant, volgens Castree, 2000) waren in de jaren zestig en zeventig, raakten ‘postmoderne’ of ‘poststructuralistische’ benaderingen in zwang tijdens de jaren tachtig en negentig. Net als de Marxisten werden ‘post-auteurs’ geconfronteerd met een probleem: hun grote voorbeelden – Deleuze, Guattari, Lyotard, Derrida en vooral Foucault – hebben nooit een definitieve positie geformuleerd ten aanzien van de staat. Zeker de laatste van deze auteurs heeft zich wel herhaaldelijk beziggehouden met bestuursvraagstukken en we zullen dan ook vooral stilstaan bij zijn werk en bij analyses die door zijn werk zijn geïnspireerd. Er wordt vooral gekeken naar de manier waarop Foucaults denkbeelden over de staat een onderzoek naar (de ontwikkeling van) beleid kunnen informeren. Foucault is echter niet zo invloedrijk vanwege een degelijke analyse van de staat. De kracht van zijn werk ligt vooral in de innovatieve toepassing van concepten als genealogie, archeologie, macht-kennis, discoursen en dispotieven. Daarom wordt eerst ingegaan op enkele algemene thema’s in zijn werk. Met name wordt stilgestaan bij de methodes die hij toepast in zijn concrete onderzoek. Een dergelijke verkenning is relevant omdat Foucault niet alleen uitvoerig aandacht heeft besteed aan deze thematiek maar ook omdat hij duidelijk andere accenten legt en invalshoeken kiest dan politiek-economen. Het zal blijken dat het overnemen van elementen uit zijn werk en dat van zijn navolgers een verrijking kan betekenen voor het analysekader dat geformuleerd wordt in de volgende sectie.

Foucaults vragen

Voordat ingegaan wordt op de bijdrage die Foucault kan leveren aan een analysekader voor stedelijk beleid, is het wellicht verstandig eerst aan te geven waartegen Foucault ageerde en waar hij een alternatief voor probeerde aan te dragen. Een uitgebreide verhandeling is op deze plek niet mogelijk, maar het is wel zinvol aan te geven waar Foucault uitdagingen zag op drie van zijn meest geliefde thema’s: discours, het subject en de macht.

In zijn stuk over *Nietzsche, Genealogy, History* (1984a) put Foucault inspiratie uit Nietzsche’s werk vanwege de perspectieven die het biedt voor een alternatieve geschiedschrijving. De noodzaak voor alternatieven komt voort uit de neiging van conventionele benaderingen om de geschiedenis te beschouwen als een tekst die zonder problemen als een coherent geheel kan worden gelezen. Vaak wordt hierbij impliciet of expliciet gebruik gemaakt van een statisch referentiepunt; ontwikkelingen in het verleden cumuleren in een specifieke toestand waardoor elke fase en gebeurtenis uit het verleden gezien kan worden als een stap naar het heden of naar een andere eindtoestand (communisme, de zondevlod, enzovoorts). Bij de vertaling van historische ontwikkelingen naar een in de huidige tijd vastgestelde maatstaf, wordt de geschiedenis echter schade aan gedaan. Het geloof in het bestaan van één overkoepelende logica die waarneembaar is doorheen de gehele (moderne) geschiedenis heeft onderzoekers ertoe verleid verschijningsvormen – variërend van teksten, het patroon van steden of omgangsvormen – niet geheel serieus te nemen; het gaat hen immers om de verborgen drijvende kracht *achter* deze verschijningsvormen. Wanneer eenmaal de idee van een

overkoepelend mechanisme wordt verlaten, herwinnen verschijningsvormen hun belang. Dit verklaart dat *discours* een centrale plaats inneemt bij Foucaults pogingen een alternatief onderzoeksprogramma op te zetten.

Nauw verwant aan Foucaults kritiek op teleologische geschiedschrijving, is zijn kritiek op stromingen die het subject centraal stellen bij hun analyse. Sterker nog, Foucault beargumenteert dat het idee van een (mogelijkerwijs) autonome actor en het idee van een algemeen geldend principe van historische verandering elkaar impliceren: 'De continue geschiedenis is het onontbeerlijke correlaat van de funderende functie die het subject vervult: zij waarborgt dat alles wat aan het subject is ontvallen, hem weer teruggegeven zal kunnen worden' (Foucault, geciteerd in Lambrechts, 1981, p. 535; zie ook Foucault, 1981, p. 65). Tegenover de idee van het subject als (mogelijkerwijs) vrij handelende actor, plaatst Foucault een benadering die het subject altijd ziet als het resultaat en niet de oorsprong van verandering. Het subject zelf kan alleen als (mogelijkerwijs) autonoom worden beschouwd als er 'iets' is voordat krachten op hem inwerken. Door dit idee te verwerpen, verplaatst Foucault de analyse naar machtsvormen en de manier waarop het subject wordt geconstitueerd door zijn omgeving.

Hiermee komen we bij een ander centraal thema in Foucaults werk: macht. Ook hier neemt hij afstand van traditionele vormen van geschiedschrijving en andere sociaal-wetenschappelijke analyses. Volgens Foucault wordt macht vaak opgevat als 'bezit', als een goed dat men in kleinere of grotere hoeveelheden kan bezitten en gebruiken. Aan deze opvatting is het idee gerelateerd dat macht ongelijk verdeeld is in de samenleving: de hogere regionen oefenen macht uit over de lagere regionen. De macht die van bovenaf wordt uitgeoefend vindt zo, door een proces van steeds verdere verspreiding, haar weg naar het alledaagse leven en lokale settings. Foucaults kritiek op deze visie volgt logisch uit zijn kritiek op de centraliteit van het subject: hij onderzoekt niet de manier waarop individuen hun macht uitoefenen maar de manier waarop individuen ingebed zijn in constellaties van machtstechnieken en hoe zij daardoor worden gevormd. De vraag naar het *waarom* van de macht wordt dan ook vervangen door de vraag naar het *hoe* van de macht. In het verlengde van deze opvatting, worden bepaalde machtsverhoudingen en -technieken niet geanalyseerd als een (noodzakelijke) uitkomst van een gegeven maatschappelijk systeem maar als systemen die – tot op zekere hoogte – op zichzelf staan en als zodanig een zelfstandig onderwerp van studie vormen.

Foucaults alternatieven

Wat zijn nu de alternatieven die Foucault aanreikt? Voor het beantwoorden van deze vraag zijn twee bronnen voor handen. Ten eerste stukken en interviews waarin Foucault zijn methodologie uiteenzet en toelicht, ten tweede de 'methodologische regels' die hij aan het begin van enkele van zijn grote werken formuleerde. Deze twee bronnen worden hier achtereenvolgens behandeld. Eerst wordt stilgestaan bij 'archeologie', een methode die aanvankelijk Foucaults voorkeur had. Vervolgens wordt aangegeven welke verschillen en overeenkomsten er zijn tussen Foucaults archeologie en genealogie. Daarna wordt stilgestaan bij de consequenties die verbonden worden aan de filosofische

en methodologische overwegingen die ten grondslag liggen aan de archeologische en genealogische methodes.

Foucaults archeologie is het resultaat van een tweeledige overweging. Enerzijds wilde Foucault afstand nemen van traditionele vormen van geschiedschrijving door de geschiedenis voor zichzelf te laten spreken, los van enige orde die door de onderzoeker wordt opgelegd. Anderzijds is de geschiedenis niet een verzameling willekeurige gebeurtenissen: er zijn wel degelijk patronen zichtbaar, ook al zijn deze complex, veelvoudig en, in fundamentele zin, onverklaarbaar. Deze overwegingen zijn vergelijkbaar met de overwegingen die ten grondslag liggen aan de keuze discourses te bestuderen en in feite is archeologie dan ook een manier om discourses te identificeren en ontleden. De onderzoekspraktijk van de archeologie omvat verschillende stappen (Foucault, 1981, pp. 56-61; zie bijvoorbeeld ook Kendall en Wickham, 1999; Lambrechts, 1981) die we hier in vogelvlucht zullen bespreken.

In feite gaat het bij archeologie om drie elementen: de identificatie van een discours, de realiteit en mogelijkheid van vernieuwing in dat discours en ten slotte de identificatie van de omstandigheden die een specifiek discours mogelijk maken. Laat ik als voorbeeld het discours over ‘verslaving’ nemen³. Dat discours bestaat slechts 150 tot 200 jaar en wordt gekenmerkt door enkele basisveronderstellingen over de chemische effecten van een bepaalde stof op de hersenhuishouding (en daarmee op het gedrag) van individuen. De kern van het discours wordt gevormd door de veronderstelling dat elke consumptie van drugs een eerste stap kan zijn op weg naar verslaving, een situatie waarbij een drug een zodanige invloed heeft gekregen op het functioneren van de hersenen dat alle gedrag uitsluitend gericht is op de consumptie van drugs. Deze kern van het discours blijft bestaan maar is in de loop der tijd aangevuld met allerlei vernieuwingen. Bijvoorbeeld over de mate waarin verschillende drugs verslaving opwekken (heroïne meer dan cannabis), over persoonlijkheidsstructuren die de gevoeligheid voor verslaving zouden vergroten en over chemische en psychische hefboomeffecten (die ervoor zorgen dat de benodigde dosis steeds groter wordt). Het discours over verslaving is nog relatief ‘open’, dat wil zeggen: er vinden telkens vernieuwingen en aanpassingen plaats, zonder dat echter de kern van het discours wordt gewijzigd.

Wat Foucaults aanpak onderscheidt van andere vormen van discoursanalyse, is zijn aandacht voor de omstandigheden die het bestaan en de innovatie van discourses mogelijk maken. Het is niet een tekst die bij zijn analyse centraal staat, maar het productieproces dat aan die tekst ten grondslag ligt. De term ‘discours’ is dan ook problematisch als hierbij alleen gedacht wordt aan geschreven en gesproken woorden; discours heeft wel degelijk een materieel aspect. Dit aspect bestaat uit de omgeving waarin het discours tot stand komt, zoals het klaslokaal, de gevangenis en de kliniek. Deze omgevingen maken onderdeel uit van discourses en maken het bestaan ervan mogelijk. Zij zijn onderdeel in zoverre zij bepaalde boodschappen en manieren van denken herbevestigen. Een bepaald neoliberaal discours over werkloosheid kan bijvoorbeeld versterkt worden door een serie afbeeldingen waarmee de werkloze wordt

³ Dit voorbeeld is afkomstig uit de door Foucault geïnspireerde literatuur over verslaving (zie bijvoorbeeld Bourgois, 2000; Cohen, 1990 en met name Levine, 1979).

geconfronteerd als hij/zij een uitkering ophaalt (zie Dean, 1995). Belangrijker is echter de manier waarop het tot stand komen van bepaalde institutionele en materiële omgevingen discoursen mogelijk maken. Pas wanneer (de hersenen van) patiënten om de een of andere reden worden geïsoleerd, kan hun gedrag met bepaalde technieken worden bestudeerd. Die afzondering maakt daarmee nieuwe discoursen – over de hunkering naar drugs van ‘verslaafden’ bijvoorbeeld – mogelijk. Discoursen ontstaan dan ook niet los van materiële en institutionele omstandigheden maar zijn er onlosmakelijk mee verbonden.

De materialiteit van discoursen en de manier waarop binnen bepaalde settings subjecten werden geconstrueerd, werden belangrijke thema's in Foucaults werk na *The Archeology of Knowledge*. De verschuiving is van zodanige betekenis dat Foucault het nu heeft over een genealogische in plaats van een archeologische methode. Ondanks deze naamsverandering zijn er duidelijke parallellen tussen beide methodes, zodanig zelfs dat Foucault aangaf dat hij eigenlijk altijd al een genealogische methode gebruikte. Het is eerder zo dat het onderwerp ter discussie, en daarmee ook de precieze uitwerking van het onderzoek, veranderde:

Three domains of genealogy are possible. First, a historical ontology of ourselves in relation to truth through which we constitute ourselves as subjects of knowledge; second, a historical ontology of ourselves in relation to a field of power through which we constitute ourselves as subjects acting on others; third, a historical ontology in relation through ethics through which we constitute ourselves as moral agents (Foucault, 1984b, p. 351).

Foucault verwijst hier respectievelijk naar *De Geboorte van de Kliniek*, *Discipline en Straf* en *De Geschiedenis van de Seksualiteit*. Met name deze twee laatste werken illustreren hoe Foucaults aandacht verschoof en het zijn ook deze werken die de meeste aanknopingspunten bieden voor de onderhavige studie.

In deze studies wordt een duidelijk alternatief geboden voor de zojuist beschreven politiek-economische benaderingen. Op deze plekken kunnen we zien wat de concrete consequenties zijn van de filosofische cq. ontologische overwegingen die de basis vormen voor Foucaults methodologie. De innovativiteit van zijn benadering schuilt vooral in een alternatieve conceptie van macht en, daarmee samenhangend, het niveau waarop hij bepaalde gebeurtenissen analyseert.

Foucaults opvatting van macht verschilt van traditionele opvattingen doordat hij het niet ziet als een bezit maar als krachten die binnen bepaalde configuraties opgewekt worden en uitwerkingen hebben die niet herleid kunnen worden tot de intenties van individuen. Macht is aldus niet het eigendom van bepaalde individuen, eerder is het omgekeerde waar: individuen worden gevormd door de discursieve en materiële configuraties waar zij deel van uitmaken. Een ander contrast met traditionele opvattingen, is dat macht niet (uitsluitend) wordt gezien als repressief: macht kan een variëteit aan positieve effecten sorteren en kan aldus complexe sociale functies vervullen (Foucault, 1997). Een derde contrast is dat Foucault macht niet analyseert als voortvloeiend uit een alles overkoepelend systeem; als hij betoogt dat macht ‘overal’ is, bedoelt hij niet dat ‘ze alles omvat, maar wel dat ze overal vandaan komt’ (Foucault, 1984b, p. 94). Machtseffecten

worden, in de visie van Foucault, opgewekt binnen bepaalde lokale settings. De aandacht gaat dan ook niet uit naar de ‘distributie’ van macht binnen een maatschappelijk systeem maar naar de lokale settings waarin machtstechnologieën worden toegepast en waar ze hun effecten sorteren. Foucault bestudeert met name ‘lokale brandpunten’ van macht-weten: de materiële en institutionele omstandigheden die op een bepaalde locatie de ontwikkeling van zowel discursieve als materiële machtstechnieken mogelijk maken. Als voorbeeld geeft hij de kinderopvang met daaromheen een verzameling van verzorgers (dokters, voedsters, bedienden, pedagogen): een lokale setting waarbinnen bepaalde technieken van macht-weten (dat wil zeggen: opvoeding en verzorging) mogelijk worden gemaakt en toegepast kunnen worden. Wanneer dergelijke settings eenmaal tot stand gekomen zijn, verkrijgen ze een zekere autonomie: ze veranderen door hun eigen functioneren (Foucault, 1984b, p. 98).

Foucaults empirische onderzoeken richten zich dus vooral op afzonderlijke lokale settings. Er is in zijn optiek niet één centrum van waaruit de macht zich over het gehele sociale domein verspreid, of in ieder geval mogen we daarvan niet van tevoren uitgaan (Smart, 1984, p. 82 en verder). Settings bestaan naast elkaar en moeten dus niet gezien worden als een uitvloeisel van een bovenlokale logica. Het is om deze reden dat Foucault wordt aangeduid als een ‘nieuwe cartograaf’, als iemand die machtsrelaties op een nieuwe manier in kaart bracht (Deleuze, 1977).

Terwijl het duidelijk is dat Foucault primair geïnteresseerd was in de werking van macht binnen afzonderlijke instituties, heeft hij ook aandacht besteed aan de vraag ‘[h]oe ... deze machtsrelaties onderling met elkaar verbonden [worden] volgens de logica van een algehele strategie, die er achteraf uitziet als een gewilde, door eenheid gekenmerkte politiek ...’ (1984b, p. 98). Foucault onderzocht hoe een discours verschillende doelen kon dienen: discourses werden geëxporteerd naar lokale settings om daar uiteenlopende doelen te dienen, waardoor hun bereik werd vergroot. Bestaat er dan niet zoiets als een dwingende invloed door bovenlokale factoren? In de visie van Foucault niet. Dat wil echter, zoals de zojuist aangehaalde uitspraak al aangeeft, niet zeggen dat er niet zoiets bestaat als een globaal patroon van sociale relaties. Dat patroon wordt door Foucault omschreven als een *dispotief*. Het gaat hier echter eerder om een aaneenschakeling van lokale settings en regimes met betrekking tot een specifiek domein (bijvoorbeeld seksualiteit) dan om een coherent functionerend geheel (waarbij onderdelen al dan niet gedeeltelijke autonomie kennen).

Foucault betoogt dat op lokaal niveau telkens gezocht wordt naar nieuwe oplossingen voor concrete sociale problemen. Interlokale variatie is het gevolg van zowel de uiteenlopende aard van lokale problemen als van de mate waarin men erin slaagt innovatieve oplossingen te bedenken en toe te passen. Overeenkomsten worden verklaard door te verwijzen naar overeenkomsten in de aard van problemen of, en dit is belangrijker, door erop te wijzen dat bepaalde technieken van macht-weten verschillende doelen kunnen dienen en daarom in meerdere situaties toegepast kunnen worden. ‘Grote verhalen’ over bijvoorbeeld seks, drugs of stedelijke problemen worden in stand gehouden door hun lokale steunpunten, door hun bruikbaarheid voor bepaalde strategische handelingen van lokale actoren. Met deze redenering is een ontologische

probleem, namelijk dat van de samenhang tussen lokale en bovenlokale processen, in ieder geval voorlopig opgelost.

Bovendien geeft Foucault hier een aanknopingspunt voor onderzoek naar beleid. Nationaal beleid vindt, als we zijn redenering volgen, zijn oorsprong in het strategisch handelen van lokale actoren, waarbij overigens niet per definitie gedacht moet worden aan actoren die zich uitsluitend op stedelijk of wijkniveau bewegen maar ook aan actoren binnen lokale settings als parlementaire debatten en vergaderingen van bestuurders. Men zou nationaal stedelijk beleid dan uit kunnen leggen als een verzameling technieken en bronnen – in ambtelijke termen: beleidsinstrumenten – die door een samenspel van lokale ontwikkelingen op nationaal niveau beschikbaar worden gemaakt en vervolgens weer gebruikt worden op lokaal niveau. Inderdaad zien we deze ontwikkeling vaak terug in de case studies: op het moment dat lokale actoren worden geconfronteerd met een (sociaal geconstrueerd) probleem, ontwikkelen zij instrumentaria die later ook in andere lokaliteiten kunnen worden toegepast en/of ondersteund worden door de nationale staat. Foucault maakte zelf echter weinig gebruik van deze mogelijkheden omdat hij probeerde sociale problemen te analyseren zonder te refereren aan de juridische en constitutionele aspecten van de nationale staat. Een onderdeel van zijn betoog was dat een focus op dergelijke entiteiten het inzicht in sociale processen kon vertroebelen, omdat dan impliciet wordt uitgegaan van soevereiniteit van de nationale autoriteiten en omdat de aandacht voor staatsapparaten al snel leidt tot de (foutieve) gedachte dat hierin de uiteindelijke macht schuilt. In lijn met deze overwegingen, laat Foucault ‘de staat’ dan ook links liggen, “in the sense that one abstains from an indigestible meal” (geciteerd in Gordon, 1991, p. 4). Maar door zich alleen te concentreren op verteerbare brokken en niet op het grotere geheel waarvan deze deel uitmaken, worden kansen voor onderzoek naar beleid beperkt.

Het belangrijkste hiaat in Foucaults aanpak is het ontbreken van instrumenten om de processen waarmee bepaalde ideeën en technieken uitgewisseld worden tussen verschillende lokale settings te identificeren. Het patroon van deze processen kent immers een sterke ruimtelijke dimensie die ontegenzeggelijk samenhangt met het bestaan van een institutionele structuur waarbij lokale overheden, nationale staten en internationale relaties een zekere mate van orde en stabiliteit kennen. We zijn in deze studie nu juist zeer geïnteresseerd in de manier waarop lokale problemen binnen een bepaald nationaal territorium aanleiding geven tot beleid en hoe hier weer een grote variatie aan nationale ontwikkelingspaden uit voortkomt – een onderwerp waar Foucault en zijn navolgers, door hun allergische reactie op methodologische instrumenten die impliciet zouden kunnen steunen op de notie van soevereiniteit (op individueel of bovenindividueel niveau), nooit aandacht aan hebben besteed.

Voor een zo volledig mogelijk begrip van beleid lijkt het dan ook beter ons niet te onthouden van een analyse van de staat en de positie die zij inneemt binnen en boven lokale settings maar om deze interactie, en de vorm van het handelen van de staat die daaruit voortkomt, juist tot het centrale punt van de analyse te maken. De volgende sectie

betoogt dat op deze punten Foucaults methodiek tot op zekere hoogte complementair is aan sommige politiek-economische benaderingen, met name de regulationistische benadering, en dat het zinvol kan zijn deze beide perspectieven met elkaar te combineren.

De *governmentality*benadering

Foucaults critici, vooral Marxisten, namen het hem kwalijk dat hij nauwelijks aandacht besteedde aan de rol van de staat. Mede in reactie op deze kritiek ging Foucault zich in zijn latere studies bezighouden met de staat (Gordon, 1991, p. 5). Het was echter zijn overtuiging dat geen aparte theorie van de staat moest worden geformuleerd, zoals sommige Marxisten dat probeerden te doen. In plaats daarvan benaderde Foucault de staat zoals hij eerder andere domeinen had behandeld. Zoals het functioneren van een gevangenis gezien kan worden als een verzameling technieken die op het lichaam en de geest van de gevangene (en de bewaker) inwerken en die ondersteund worden door een reeks grotere en kleinere wetenschappen, zo kan ook de staat worden geanalyseerd. De bevolking (en haar heersers) neemt de plaats in van de gevangene (en de bewaker), maar feitelijk gaat het nog steeds om technieken en strategieën die bepaalde doelen dienen en die niet mogelijk zijn zonder bepaalde rationaliteiten. Deze rationaliteiten worden door Foucault aangeduid als *rationalities of government*. Soms heeft hij het ook over the *art of government* of *governmentality*. Deze begrippen lijken onderling uitwisselbaar (Gordon, 1991, p. 3), maar het laatste begrip verwijst misschien wel het meest nadrukkelijk naar de kern van Foucaults aanpak: het gaat de *houding* van 'heersers' ten opzichte van het object dat zij proberen te sturen (Rose, 1993, p. 288). Heersers staat hier tussen aanhalingstekens omdat zijzelf ook gestuurd worden, door zowel anderen die omschreven kunnen worden als heersers als door degenen die zij proberen te overheersen. Bovendien verwijst het begrip naar één van de favoriete thema's van Foucault en zijn navolgers: het gaat niet alleen om directe controle door middel van sancties en bevelen, maar ook om 'sluipende' vormen van regulatie van menselijke lichamen en processen die inwerken op de geestestoestand en de mentaliteit en die zo individuen tot onderdeel maken van macht-wetensystemen. Governmentality is een

[e]nsemble formed by the institutions, procedures, analyses and reflections, the calculations and tactics, that allow the exercise of this very specific albeit complex form of power (Foucault, geciteerd in Miller en Rose, 1990, p. 2)

Foucaults perspectief op liberalisme

Zoals gezegd, benadrukt Foucault ook bij zijn analyse van de staat het belang van technieken en praktijken. In zijn enige tekst die expliciet handelt over de staat, gaat hij echter vooral in op het politieke denken over de rol van overheid in de maatschappij. In het bijzonder werkt hij een onderscheid uit 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. Het betreft een vorm van denken waarbij de rol van de staat overeenkomsten vertoont met de manier

waarop in onder andere het christelijke geloof de positie van God wordt gezien. 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. Polizei 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 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 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, al dan niet na de installatie van enkele basisvoorwaarden, een sfeer kan bestaan die autonoom kan functioneren en waar geen interventie 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 (zie voor een kritiek 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.

Hedendaags beleid verraadt enerzijds de aanwezigheid van dezelfde behoefte die ook bij de *polizei*wetenschappers 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 terughoudendheid⁴:

⁴ 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

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 en Rose, 1999). Dit denken vormt het voornaamste object van Foucaults analyse. De bestaansvoorwaarden voor denken (*conditions of possibility*), zoals die uitgebreid behandeld werden in zijn studies naar delinquentie en seksualiteit, worden echter niet behandeld. Ook wordt niet of nauwelijks aandacht besteed aan de manier waarop dergelijk denken kristalliseert in relatief duurzame structuren en uiteindelijk in concreet handelen op lokaal niveau. Dit is waarschijnlijk niet alleen een terrein dat nog ontgonnen moest worden: het is, gezien zijn analytische prioritering van regimes, lokale settings en de microfysica van de macht, überhaupt moeilijk denkbaar dat Foucault zou betogen dat dergelijk denken doorwerkt naar het lokale niveau. Wanneer hij zijn methodologische instrumentarium toepast op de staat, wordt Foucault geconfronteerd met een probleem: het raakt in potentie elk sociaal domein en elk regime. Hij kan simpelweg geen aandacht besteden aan de doorwerking en grondslag van ideeën omdat hij daarmee een maatschappelijke eenheid zou veronderstellen en impliciet zou betogen dat 'de macht' van boven naar beneden werkt. Deze problemen zijn onoplosbaar wanneer een orthodoxe interpretatie van Foucaults werk wordt voorgestaan. Maar met de zojuist geschetste, door Foucault geïnspireerde benadering van lokaal-globale uitwisseling kan dit perspectief wel waardevol en relevant zijn, zeker als gezocht wordt naar raakvlakken met politiek-economische benaderingen. Daarnaast heeft de school van onderzoekers die Foucaults lezing over 'governmentality' als uitgangspunt voor haar werk heeft genomen op een aantal punten duidelijk vooruitgang geboekt.

De governmentalityschool

Geïnspireerd door Foucaults lezing over governmentality, hebben diverse auteurs een Foucauldiaans perspectief op de staat ontwikkeld. Nikolas Rose, Mitchell Dean en Peter Miller zijn belangrijke vertegenwoordigers van wat wel omschreven zou kunnen worden als een governmentalityschool⁵. Rose en Miller (1992, pp. 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 deze studie van belang is.

'marktstalinisme', 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.

⁵ Rose (1999, p. iii) zegt dat hij er trots op is dat er nog geen school bestaat in de zin dat er alleen individuele publicaties zijn met gemeenschappelijke kenmerken en geen algemeen geaccepteerd gedachtegoed. Feitelijk is dat laatste echter wel het geval en hebben de verschillende governmentalityauteurs hechte onderlinge banden.

Ten eerste proberen governmentalityauteurs niet, in contrast met bijvoorbeeld sociologisch realisme (en de aanpak die in de volgende sectie wordt geformuleerd) 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 stelden: “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. Directe controle wordt zoveel mogelijk overgelaten aan experts, die binnen liberale maatschappijen een almaar groeiende invloed krijgen. Bestuur beperkt zich tot het aansturen en coördineren van expertisegebieden. Wanneer nationaal beleid ten aanzien van achterstandswijken wordt bestudeerd, is de aard van de informatie van lokale experts 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 en 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 related, 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 en 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. Integendeel, de kern van de benadering bestaat eruit deze gedeeltelijke veranderingen zo nauwkeurig mogelijk te beschrijven om vervolgens empirische generalisaties te formuleren. Hun hele aanpak is gebaseerd op het idee dat een analyse niet zozeer bestaat uit het ontrafelen van causale verbanden maar uit het nauwkeurig omschrijven van bestaande ontwikkelingen en het analyseren van hun 'conditions of possibility'. 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, 1984b, 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 *rationalities of government* en *technologies of government* (zie Miller en Rose, 1990; Rose en Miller, 1992; Rose, 1996a-b, 1999; 2000a; Dean, 1994, 1999). De definities die Rose (1996a, p. 42) geeft voor deze begrippen zijn redelijk gangbaar. Bestuurlijke 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 it is amenable to political programming.

Bestuurlijke rationaliteiten hebben drie dimensies (Rose, 1996a; Rose en 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 realiteit 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 uit het empirische gedeelte van deze studie: 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 en 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.

De indeling waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen rationaliteiten en technologieën kent veel varianten. Ik bespreek één, door Dean (1999, pp. 23-33, zie ook Dean, 1994, 1995) uitgewerkte variant omdat deze goed aangeeft wat de verschillende aandachtspunten kunnen zijn van een analyse vanuit het governmentalityperspectief. Dean onderscheidt vier elementen bij een dergelijke analyse:

1. Karakteristieke vormen van zichtbaarheid en methodes van waarneming. Deze stap omvat een inventarisatie van de instrumenten die worden gebruikt om een bepaald probleem te duiden, zoals kaarten, statistieken en rapporten. Met betrekking tot dit punt is het werk van Latour bijzonder relevant. Hij stelde 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 aard van de manier waarop bestuurd wordt van grote invloed is op

de aard van bestuurlijke maatregelen. Wanneer in de navolgende hoofdstukken schijnbaar overmatige aandacht wordt besteed aan bestuurstechnologieën 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 bestuurscentra; ze moeten gecombineerd en geaggregeerd worden zodat in bestuurscentra eenvormige strategieën uitgedacht kunnen worden die evenwel toepasbaar zijn in een verscheidenheid aan lokale settings.

Zoals Murdoch en Ward (1997, p. 312) terecht opmerken zijn deze voorwaarden wel erg abstract geformuleerd. Maar ze worden concreter wanneer we kijken naar de methodes – enquêtes, kaarten, grafieken – waarmee informatie wordt verzameld en verwerkt over de bevolking:

These inscriptions are mobile because they allow the population to be ‘brought back’ to a calculating centre. They are stable because they convey a population’s key characteristics which are maintained through standardized, aggregate categories, and they are combinable in that they allow the mass of information to be aggregated in new forms. Such inventions enable action at a distance and illustrate how a few small centres of calculation ‘act’ to render the nation ‘visible’ by the collection of statistics. Moreover, this type of state action marks the consolidation of a new set of power relations between the centre and those actors caught in its web of calculations. ... The collection of statistics and the proliferation of inscriptions, with their technologies for classifying and enumerating, become effective techniques for governmentality, allowing civil domains to be rendered visible, calculable and, therefore, governable.

Zoals is geworden, biedt Latours analyse, die een grote populariteit geniet onder governmentalityonderzoekers, aanknopingspunten om te denken in termen van *hiërarchische constellaties*⁶. Het biedt daarmee een instrument om de relatie tussen het lokale en het nationale niveau te onderzoeken. Terwijl zowel de politiek-economen als Foucault alleen algemene en gedeeltelijke oplossingen hebben aangeboden om dit probleem op te lossen, bieden Latour’s inzichten mogelijkheden om de relatie in zijn concrete vormen te onderzoeken.

2. Bepaalde manieren om vragen te stellen en kennis te vergaren cq. vermeerderen. Bij hun pogingen om beleidsinstrumenten te verbeteren maken autoriteiten gebruik van allerlei soorten kennis. In moderne verzorgingsstaten wordt die kennis voor een groot

⁶ Governmentalityonderzoekers zouden dit zelf niet zo verwoorden. Hiërarchie veronderstelt immers zowel macht als causaliteit. De populariteit van Latour is deels te verklaren doordat zijn instrumentarium gebruikt kan worden voor het beantwoorden van typisch politiek-economische vraagstukken zonder typisch politiek-economische terminologie te gebruiken. Curtis (1995) heeft zonder meer gelijk wanneer hij stelt dat de governmentalityonderzoekers fundamentele kwesties niet oplossen maar ontwijken of op een andere manier onder woorden brengen.

deel gegenereerd binnen het ambtelijk apparaat en, al dan niet vanwege een directe opdracht van de overheid, binnen de universiteit. Deze kennisvergaring wordt gedragen door bepaalde visies, doelen en programma's die door de autoriteiten worden geformuleerd en die op hun beurt geïnformeerd worden door van elder geïmporteerde informatie.

3. Bepaalde manieren om in te grijpen en te sturen die ondersteund worden door praktische kennis en mechanismen, technieken en technologieën. Kennis kan niet zomaar worden geïmplementeerd; daar zijn instrumenten en technieken voor nodig. Besturen is voor een belangrijk deel het kiezen van instrumenten en, misschien nog wel belangrijker, het uitkiezen van domeinen van interventie. Veranderingen in feitelijke interventies hangen samen met veranderingen in de kennis en moraal van beleidsdenken maar volgen daar niet simpelweg uit. Ten eerste kunnen beleidsmaatregelen niet los worden gezien van strategieën op lokaal niveau; op dit niveau zullen actoren telkens hun eigen positie en de omstandigheden waarin zij opereren in acht nemen en proberen hun acties daarop af te stellen. Ten tweede hebben de praktische mogelijkheden voor interventie ook hun weerslag op het politieke denken zelf; in die zin hebben ze misschien wel eerder een sturend dan een volgend karakter. Dit is ook de basis voor de gedachte dat de staat moet worden gezien als een 'effect', als het uiteindelijke resultaat van talloze lokale strategieën (zie Pringle en Watson, 1992; Gordon, 1991, p. 3).
4. Karakteristieke manieren om subjecten voor beleid te identificeren en meer algemeen de manier waarop personen en actoren worden gevormd. Een 'economie' of 'individu' is niet zonder meer gegeven maar wordt gevormd. De wijze waarop dit gebeurt is als het ware de schakel tussen rationaliteiten en technieken; het bepaalt welk object als beleidsobject wordt beschouwd en het impliceert een bepaalde schaal en wijze van handelen. Wanneer bijvoorbeeld 'de gemeenschap' wordt geïdentificeerd als een zelfstandige entiteit met een zekere autonomie, kan beleid worden gevormd dat uitgaat van een eigen verantwoordelijkheid van gemeenschappen voor hun eigen welbevinden en kan de gemeenschap als gesprekspartner gaan fungeren voor beleidsmakers (zie Rose, 1996b, 2000b). Als zodanig wordt de gemeenschap tegelijk gevormd door en gebruikt voor beleid.

Bij het identificeren van subjecten bevinden autoriteiten zich doorlopend in het spanningsveld tussen 'totaliserende' en 'individualiserende' technieken (Foucault, 1991; Rabinow, 1984, pp. 14-23). Enerzijds worden collectiviteiten – klassen, economieën, enzovoorts – aangestuurd maar anderzijds worden specifieke elementen geïsoleerd en afzonderlijk behandeld. Beide soorten technieken (totalisering, individualisering) zijn noodzakelijk binnen vormen van bestuur met enige mate van complexiteit – de mate waarin en de manier waarop van beide gebruik wordt gemaakt is typerend voor een gegeven bestuurlijk stelsel van rationaliteiten en technologieën.

De waarde van Foucault

In deze laatste paragraaf wil ik, naast de boven behandelde mogelijkheden voor het bestuderen van lokaal-globale interactie, kort twee elementen van het gedachtegoed van

Foucault en zijn aanhangers aanstippen die waardevol zijn voor de synthese die in de volgende sectie bewerkstelligd wordt. Ten eerste wil ik Foucaults scepsis noemen ten aanzien van stromingen die de geschiedenis lezen vanuit een geïdealiseerd mensbeeld. Foucault is vaak omschreven als een nihilist, omdat zijn werk niet gedreven werd door een behoefte aan het onthullen van waarheden, het dichterbij brengen van bevrijding of zelfs maar het verbeteren van de huidige omstandigheden. In plaats daarvan ontwikkelde hij een soort hyperkritiek waarin elk idee of instituut object van analyse en geen vertrekpunt was. Het voordeel van een dergelijke benadering is dat vrijwel elk element van sociaal leven geproblematiseerd wordt. Een gevolg hiervan is dat hij zich niet verliest in oeverloze theoretische verhandelingen (ook al zijn uitzonderingen te noemen) maar aandacht besteedt aan zaken die als banaal of normaal worden beschouwd door anderen. Zijn nominalistische houding biedt mogelijkheden om sociale ontwikkelingen tot in groot detail te analyseren. Dit is met name van belang wanneer bedacht wordt dat structuralistische analyses op dit punt vaak te kort schieten; zij zien de ontwikkelingen op lokaal niveau hoofdzakelijk als uitkomst. Dit is een van de redenen dat de voornaamste kracht van bijvoorbeeld Jessops werk vooral schuilt in het bieden van theoretische innovaties en niet in het vergaren van empirische inzichten. Zoals MacLeod (2001, p. 822, noot 21) opmerkt hebben regulationisten nog nauwelijks inzichten verworven in de microfysica van de macht, in de handelingen waarmee structuren uiteindelijk zijn opgebouwd. Het koppelen van Foucaults denkbeelden over de verspreiding van bestuurlijke rationaliteiten en technologieën die het resultaat zijn van machtsrelaties op het lokale niveau aan een regulationistische analyse van institutionele structuren (die de aard en intentie van interdependenties tussen actoren bepalen) kan een vruchtbaar resultaat opleveren wanneer we concreet onderzoek naar beleid willen doen.

Een tweede element van Foucaults gedachtegoed dat waardevol kan zijn voor deze studie, is de aandacht voor verschijningsvormen. Wederom geldt dat we niet hoeven te accepteren dat er geen structuren of basisprincipes bestaan om te begrijpen dat de aandacht voor verschijningsvormen mogelijk interessante inzichten kan verschaffen. Waar structuralistisch georiënteerde auteurs verschijningsvormen zien als uitvloeiing, benadrukken Foucault en zijn aanhangers dat dit wel het meest concrete materiaal is voor onderzoek. Zij hebben dan ook een reeks methodologische noties ontwikkeld om deze verschijningsvormen gedetailleerd te bestuderen. Met name de aandacht voor politieke rationaliteiten, en meer in het algemeen 'discours', is mijns inziens terecht. Zelfs als erkend wordt dat materiële (economische, enzovoorts) ontwikkelingen gekoppeld zijn aan wat gezegd en gedacht wordt (cf. Harvey, 1989), dan nog is het duidelijk dat er geen directe correspondentie is. Om dit belang te begrijpen kunnen we (weer) ten rade gaan bij Latour (1997). Hij laat zien dat technologische uitvindingen machtsrelaties in zich herbergen. Alledaagse instrumenten als deuren, sleutels en autogordels zijn niet alleen het resultaat van strategieën en denkbeelden van individuele actoren maar veranderen ook, wanneer zij eenmaal zijn toegepast, op allerlei subtiele manieren de condities voor samenleven. Wanneer we, met de governmentalityonderzoekers, vaststellen dat vocabulaires, statistieken en kaarten beschouwd kunnen worden als – al dan niet bewust

uitgedachte – technologieën, ontstaat de verplichting om hun doorwerking te bestuderen, om na te gaan hoe de opkomst van bepaalde discursieve instrumenten de relaties tussen verschillende actoren beïnvloed. Dit is een essentieel onderdeel van pogingen om *black boxes* te openen door aandacht te besteden aan de kleine veranderingen waaruit structuren zijn opgebouwd. Hierbij is met name het proces van *subjectification* van belang: hoe komen beleidsobjecten tot stand en hoe ontwikkelt men ideeën over interventie in de maatschappij?

1.4 Synthese

Zoals gezegd is het niet de bedoeling een uitputtende theorie te formuleren over het ontstaan van beleid. In plaats daarvan worden uit de besproken benaderingen elementen gedestilleerd die een bouwsteen kunnen vormen voor een kader voor de analyse van de aard en de oorsprong van stedelijk beleid in specifieke gevallen. In deze sectie probeer ik, puttend uit de twee beschreven stromingen, een methode te ontwikkelen voor het bestuderen van het ontstaan van beleid – een beleidsgenese. In het licht van de bovenstaande kritiek op bepaalde politiek-economische benaderingen, moet verantwoord worden welke elementen beschreven worden. Zo wordt voorkomen dat de verklaring en het probleem ‘naar elkaar toegepraat worden’ (zie ‘gestileerde feiten’), terwijl alle elementen die verstorend zouden kunnen werken genegeerd worden. In het verlengde hiervan mag de analyse van een specifiek beleid niet afgeleid worden uit een analyse van de institutionele structuur waarin het beleid tot stand komt (bijvoorbeeld: ‘het kapitalisme’ of, iets verfijnder, ‘het Nederlandse poldermodel’). Dat neemt niet weg dat institutionele structuren een identificeerbare en analyseerbare selectiviteit kennen. Anders dan navolgers van Foucault stellen, ben ik van mening dat – zeker op het niveau van een individueel beleidsveld, zoals stedelijk beleid – gezocht kan worden naar een achterliggende oorzaak van bestuurlijke rationaliteiten en technologieën. De ‘strategische coherentie’ die sommigen van hen waarnemen (Rose, 2000a) is niet tot stand gekomen door een toevallig samenvallen van incidentele en op zich staande ontwikkelingen maar door de aanwezigheid van aan elkaar gekoppelde instituties. Die instituties creëren vergelijkbare ‘conditions of possibility’ en bepalen de aard en intensiteit van de interdependenties tussen verschillende actoren en vormen de infrastructuur (cf. Mann, 1986, Giddens, 1984) die actoren in staat stelt bestuurlijke rationaliteiten en technologieën te verspreiden en toe te passen.

Een analyse van instituties kan aldus een onderdeel zijn van een verklaring van overeenkomsten en constanten, van de opkomst en ondergang van bepaalde vormen van beleid. Aan deze institutionele structuren kan echter niet een volledig determinerende waarde worden toegekend. Althans op het niveau van concrete beleidsmaatregelen en de timing van gebeurtenissen spelen moeilijk grijpbare factoren een rol, zoals de speciale kenmerken van individuen en groepen of toeval. De kip- en eikwestie – wat is er eerst, de institutionele structuur of de handelingen die haar mogelijk maken maar haar tegelijkertijd ook definiëren en bevestigen – kan nooit definitief beslecht worden. Voor een concrete analyse is het niet voldoende om te zeggen dat structuur en handelen elkaar impliceren (Giddens, 1984). In de praktijk lijkt de beste oplossing de aandacht telkens te

wisselen tussen de context waarin actoren opereren, de strategische handelingen die actoren binnen deze omgeving ondernemen en de manier waarop deze handelingen de structuur weer wijzigen. We kunnen niet eerst het één en vervolgens het andere behandelen maar moeten de constante wisselwerking beschrijven.

Een vergelijkbare redenering gaat op voor het schaalniveau van analyse. Telkens moet een wisselwerking worden besproken tussen het niveau van individuele organisaties, de lokale institutionele integratiekaders waar zij toe behoren en de actoren die op nationaal niveau met hen in verbinding staan – er gaat geen determinerende werking uit van één van deze elementen, ze maken elkaar mogelijk. Dat wil niet zeggen dat het onmogelijk is een werkhypothese te formuleren die als leidraad kan fungeren voor de interpretatie van reeksen gebeurtenissen. *De centrale overweging die ten grondslag ligt aan de hier voorgestelde benadering is dat macht, zoals Foucault beweert, inderdaad van onder naar boven werkt maar dat institutionele structuren als een filter fungeren en uiteindelijk bepalen welk van de concurrerende discoursen de leidraad gaat vormen voor beleid.* Zoals deze stelling al aangeeft, kunnen twee elementen onderscheiden worden. Ten eerste wordt gekeken naar het ontstaan van discoursen in lokale settings. Het gaat dan om de kennisproductie binnen academische of ambtelijke apparaten maar vooral om de krachtsverhoudingen binnen ‘brandpunten’ voor beleid. Zoals gezegd, kunnen achterstandswijken als brandpunt worden beschouwd en een analyse van de hier aanwezige sociale krachten kan dan ook duidelijk maken waar en waarom bepaalde discoursen werden geboren. Een tweede element is een analyse van de ontwikkeling van institutionele structuren en de gevolgen die dat heeft voor de selectiviteit ten opzichte van actoren die van staatsmacht gebruik willen maken. Deze twee elementen vormen de basisingrediënten voor het hier gebruikte analysekader. Dat kader moet echter verder verfijnd worden door concrete vragen te formuleren en aandachtspunten te noemen wil het toepasbaar zijn bij concreet onderzoek. Bovendien moet een domein worden afgebakend. Om met dat laatste te beginnen: deze studie gaat in op stedelijk beleid in België en Nederland. Het accent van de analyse ligt op de ontwikkeling van stedelijk beleid in de afgelopen decennia. Vooral in het midden van de jaren negentig vonden enkele opvallende ontwikkelingen plaats die samenhangen met politieke aardverschuivingen: in België zette de opkomst van het Vlaams Blok de gevestigde politieke orde onder druk en in Nederland werden twee ‘Paarse’ regeringen geïnstalleerd. In deze periode werden stedelijke problemen en stedelijk beleid in beide landen opnieuw geïntegreerd.

Onderzoeksvragen en aandachtspunten

Deze ontwikkelingen zullen worden geanalyseerd tegen de achtergrond van de evolutie van institutionele structuren in beide landen, met name voor zover die instituties relevant zijn voor stedelijk beleid. Zoals zojuist is aangegeven, kennen bestaande structuren een zekere stabiliteit door de tijd heen. Het zijn de politiek-economen, en dan met name de regulationisten, die deze stabiliteit en samenhang het meest nadrukkelijk onder de aandacht hebben gebracht. Door processen van wederzijdse aanpassing ontstaan er telkens nieuwe configuraties waarbinnen actoren op een welbepaalde manier met elkaar

worden verbonden. Théret (1994) spreekt in dit verband van ‘topologieën van macht en interdependenties’. Op elk willekeurig moment kunnen we binnen een bepaald land een dergelijk topologie optekenen. De vraag die we hier stellen, in navolging van de politiek-economische benaderingen zoals boven besproken, luidt: hoe verhouden verschillende actoren zich tot elkaar en welke actoren nemen een centrale positie in binnen netwerken van interdependenties? Zoals geografen, en met name schaalonderzoekers, keer op keer duidelijk hebben gemaakt, heeft het handelen van deze actoren (politieke partijen, bedrijven, vakbonden, enzovoorts) een duidelijke ruimtelijke dimensie. Sommige politieke partijen richten zich bijvoorbeeld vooral op de suburbane gebieden en het platteland (conservatieve partijen) terwijl andere partijen een meer stedelijke oriëntatie hebben (linkse partijen). Deze ruimtelijke selectiviteit is niet alleen een uitloei van politieke of bedrijfsmatige voorkeuren maar wordt mede bepaald door de aard van de institutionele structuur waarin men opereert. Om een simpel voorbeeld te geven: zelfs als in Nederland en België vergelijkbare politieke partijen aan de macht komen, zal de Belgische staat minder op stedelijke gebieden zijn georiënteerd.

Zoals alweer de regulationisten hebben benadrukt, verschillen netwerken van interdependenties sterk tussen verschillende landen. De bestudering van deze verschillen aan de hand van de zojuist genoemde aandachtspunten (interdependenties, centraliteit actoren) is dan ook een belangrijke eerste stap voor een analyse van stedelijk beleid. Hierbij wordt eerst aandacht besteed aan de wortels van de huidige politiek-bestuurlijke stelsels in beide landen. Vooral bij de analyse van ontwikkelingen in de laatste decennia wordt veel aandacht besteed aan processen die langzaam maar zeker een padafhankelijke ontwikkeling verstoren en uiteindelijk leiden tot een *rupture*, een moment waarop bestaande structuren vervangen worden door nieuwe (provisionele en voorlopige) structuren. Zoals zojuist vanuit structuralistisch perspectief werd beargumenteerd, winnen de strategische handelingen van actoren aan belang op het moment dat er sprake is van een *rupture*. Op dergelijke momenten kunnen actoren actief proberen het ontstaan van nieuwe relatief duurzame structuren in hun eigen voordeel te manipuleren. Samenvattend levert het politiek-economische perspectief zoals dat hier ontwikkeld is drie aandachtspunten op: de topologieën van macht en interdependenties die bepaalde periodes typeren, de ruptures die het einde en het begin van deze periodes markeren en de strategische handelingen die actoren ondernemen op het moment dat machtsrelaties worden herschikt.

Wanneer we echter willen begrijpen waardoor het strategisch handelen van actoren wordt ingegeven en als we willen reconstrueren welke kleine stapjes het ontstaan van nieuwe structuren (stedelijk beleid) mogelijk maakten, biedt met name de governmentalityliteratuur aanknopingspunten. Twee samenhangende vragen komen hierbij aan de orde.

1. Welke partijen proberen invloed uit te oefenen op de vorming van stedelijk beleid en waardoor wordt hun handelen bepaald? Het laatste deel van de vraag kan beantwoord worden door te kijken naar de krachtenvelden waarin deze actoren

zich bevinden. Tenminste twee dimensies zijn in dit verband relevant. Een eerste dimensie wordt gevormd door de settings waarin feitelijke interventies worden toegepast, in dit geval vooral achterstandswijken. Op dit niveau maken politieke rationaliteiten en technologieën van actoren doorlopend vernieuwingen door die deels autonoom tot stand komen (centra voor kennisproductie hebben als expliciete taak handelingen telkens kritisch te bestuderen en naar aanleiding van hun bevindingen suggesties te doen voor aanpassingen) en die deels als een reactie kunnen worden beschouwd op de veranderende omstandigheden waarin zij zich bevinden (veranderingen in achterstandswijken).

Een tweede dimensie, en hier schakelen we weer terug naar een politiek-economisch perspectief, wordt gevormd door de institutionele configuraties waar actoren, met name op nationaal niveau (politici, ambtenaren, in sommige gevallen wetenschappers), zich in bevinden. Deze actoren zijn niet direct betrokken bij feitelijke interventies en zij worden dus niet zozeer gedreven door de feitelijke situatie in achterstandswijken maar vooral door de moeilijkheden en mogelijkheden zoals die worden opgelegd door het heersende politieke klimaat, dominante noties over de relatie tussen staat en burger en populaire aannames over de relatie tussen sociale en economische interventies. Maar deze actoren beschikken natuurlijk wel over een veelheid van informatie over de situatie in achterstandswijken die zij dan ook aanwenden voor hun beleid. Over het belang van de manier waarop deze informatie wordt verzameld en verspreid is al het nodige gezegd.

2. Welk discours wordt ontwikkeld door de verschillende actoren in reactie op de veranderende omgeving waarin zij functioneren? De ontwikkeling van discours kan gezien worden als een doorlopende zoektocht naar nieuwe rationaliteiten en technologieën: men zoekt naar obstakels en mogelijkheden en probeert nieuwe ideeën en instrumenten te bedenken om beter te functioneren. Elke actor kan zo een eigen discours ontwikkelen dat deels een afgeleide is van de specifieke omgeving maar dat desalniettemin niet tot deze omgeving gereduceerd kan worden. Het analytisch instrumentarium zoals dat wordt aangereikt door de governmentalityonderzoekers biedt ruime mogelijkheden om deze discourses en hun gezamenlijke kenmerken te identificeren, ontleden en contextualiseren. Tenminste vier vragen zijn in de meeste gevallen belangrijk om te beantwoorden: welke entiteiten (wijken, personen) worden geïdentificeerd als mogelijk object van beleid?; hoe worden deze entiteiten geconceptualiseerd?; welke morele implicaties hebben deze conceptualisaties?; hoe wordt gedacht over praktische mogelijkheden voor interventie? Bij deze vragen moet telkens worden gekeken naar de middelen waar actoren over kunnen beschikken. Hierbij zijn met name de denkbeelden van Latour bruikbaar: een opvallend kenmerk van hedendaags stedelijk beleid, en misschien wel van beleid in het algemeen, is dat doorlopend wordt gezocht naar middelen om mee te besturen, in het bijzonder naar middelen om beter 'van een afstand' te besturen. De gegevens die verzameld worden en de bestuurlijke arrangementen die actoren in staat stellen om te handelen op basis

van deze gegevens zijn van cruciaal belang voor de vragen die actoren zichzelf *kunnen* stellen en voor de oplossingen die zij *kunnen* bedenken.

Concurrentie en samenwerking

Vrijwel elke actor kan op deze wijze een discours ontwikkelen, met specifieke rationaliteiten en ideeën met betrekking tot de gewenste aard van overheidsinterventie. Zo ontstaan *concurrerende* discourses. Conservatieve politieke partijen kunnen bijvoorbeeld stedelijke problemen afschilderen als voortkomend uit een verlies aan gemeenschappelijke waarden en normen, terwijl rechtse partijen vooral oog hebben voor het verborgen economisch potentieel in steden. Waar de eersten vooral zullen inzetten op een herstel van gezamenlijkheid, zullen de laatsten het belang van investeringen in stedelijke gebieden benadrukken. Zoals gezegd, maar het is de moeite waard om dit te herhalen, is de uitkomst van deze ‘discursieve strijd’ (Fischer en Forrester, 1993) niet alleen een kwestie van woorden: als er bijvoorbeeld, door een specifieke ruimtelijke weerslag van een gegeven institutionele structuur, een massa van publieke investeringen in stedelijke gebieden ligt opgeslagen, zal het laatste discours eerder aanslaan bij andere actoren (waaronder ook conservatieve partijen). Als ik spreek over een strategische selectiviteit van de institutionele structuur, over de manier waarop sommige discourses wel hun weg naar boven vinden en andere niet, dan heb ik het over een dergelijke discriminerende werking.

Om de zaken nog verder te compliceren: het discours van actoren is niet simpelweg een afgeleide van de omgeving waarin zij functioneren en de ideeën die zij zich daarover vormen maar ook van de bredere institutionele structuur waarin zij opereren. Actoren zijn zich terdege bewust van de selectiviteit van institutionele structuren en zullen geen discours ontwikkelen dat naar hun inschatting weinig concurrerend is. In plaats daarvan proberen ze een discours te ontwikkelen waarmee hun eigen (geconstrueerde) problemen worden aangekaart maar waarmee tegelijkertijd een meer algemeen probleem aan de orde wordt gesteld. Een voorbeeld: als woningcorporaties problemen hebben met het verhuren van hun woningen, dan zullen zij proberen dit probleem te conceptualiseren als voortvloeiend uit een meer algemene ontwikkeling die ook andere actoren raakt (bijvoorbeeld: ‘de stadswijken verloederen’, met de nodige nadelen voor bijvoorbeeld ordehandhavers). Zo wordt de kans vergroot dat andere actoren hen bijvallen: er ontstaan *discourscoalities* (zie Hajer, 1995). De kracht van een bepaald discours schuilt in de mate waarin het een groot aantal andere actoren aanspreekt. Het discours over leefbaarheid in Nederland en over ‘*joined-up*’ government in het Verenigd Koninkrijk zijn voorbeelden van discourses die vrijwel alle relevante actoren kunnen ondersteunen. De fusies van verschillende discourses en discourscoalities leidt uiteindelijk tot het ontstaan van een *hegemoniaal discours* dat dan de leidraad gaat vormen voor nieuw beleid.

Maar de realisatie van een plan, discours of nota op nationaal niveau is nog niet het eindpunt. Zoals governmentalityonderzoekers benadrukken, wordt de manier waarop (nationale) bestuurlijke rationaliteiten in de praktijk uitwerken sterk beïnvloed door de wijze waarop lokale actoren dergelijke instrumenten gebruiken voor hun eigen

strategische doeleinden. Bovendien kan de intentie van beleid, zoals dat uiteen wordt gezet in nota's en plannen, niet gelijk worden gesteld aan het effect van beleid. Niet alleen kunnen er (opzettelijk) verzwegen bijeffecten zijn maar ook kunnen allerlei afzonderlijke plannen uiteindelijk resulteren in een strategie die, om de woorden van Foucault gebruiken, er "... achteraf uitziet als een gewilde, door eenheid gekenmerkte politiek..." (Foucault, 1984b, p. 98). Hier komt een vraag aan de orde die in het laatste hoofdstuk nader wordt behandeld en die als een rode draad door de rest van de studie heenloopt: zijn er algemene kenmerken te identificeren die het rechtvaardigen te spreken van een algemene strategie die kenmerkend is voor de onderzochte landen en misschien wel voor een groter geografisch gebied? Met andere woorden: is er een *diagram* te onderscheiden, een algemeen gedeeld beeld van de krachten die spelen in stadsbuurten en de manieren waarop daarin ingegrepen kan worden?

2 Politieke barsten in gefragmenteerd België: hervergeten stedelijke armoede

België lijkt in eerste instantie een weinig interessante casus voor onderzoek naar stedelijk beleid. Zeker tot aan 1991 was er immers, afgezien van enkele kleinschalige stadsvernieuwingsoperaties, geen beleid dat specifiek op steden was gericht. Bij nader inzien is het echter nauwkeuriger om te zeggen dat degenen die staatsmacht uitoefenden bewust een *anti*-stedelijk beleid hebben gevoerd. Door een padafhankelijke ontwikkeling die werd gestuurd door en gebruikt voor de politieke strategieën van met name de Katholieke zuil, werden de belangen van steden slechts in geringe mate vertegenwoordigd op het centrale niveau. Deze strategieën werden ontwikkeld in, en versterkten tegelijk, een gefragmenteerd politiek-bestuurlijk landschap (Terhorst en Van de Ven, 1997, pp. 89-112).

Dit hoofdstuk begint met een beschrijving van de wisselwerking tussen politieke strategieën en de institutionele, ruimtelijk selectieve structuur van de staat. Vervolgens wordt ruime aandacht besteed aan een periode waarin deze padafhankelijke ontwikkeling schijnbaar werd omgebogen doordat stedelijke armoede opeens in het middelpunt van de publieke en politieke belangstelling stond door de opkomst van het Vlaams Blok. Het beleid dat hieruit voortkwam heeft weinig effect gesorteerd in de buurten waar het zich op richt maar het is desalniettemin om ten minste drie redenen een zeer interessant onderwerp voor een beleidsgenese. Ten eerste is de casus illustratief voor de mate waarin stedelijk beleid ‘gepolitiseerd’ kan zijn. Anders dan bij bijvoorbeeld economisch of sociaal beleid, kent stedelijk beleid – zeker in België – nauwelijks institutionele inertie. Om deze reden grijpen (Belgische en Vlaamse) politici snel naar stedelijk beleid als zij worden geconfronteerd met een acuut probleem met een uitgesproken ruimtelijke dimensie. Ten tweede, en samenhangend met het eerste punt, is de enorme snelheid waarmee stedelijk beleid werd geïntroduceerd en vervolgens geherformuleerd een fascinerend aspect van het Vlaamse stedelijke beleid. Als de Vlaamse casus iets aantoonde, is het wel dat stedelijk beleid vrijwel niets te maken heeft met de problemen die in buurten leven maar wél met de problemen die deze buurten opleveren voor de maatschappij – nauwkeuriger: voor degenen die er baat bij hebben dat bestaande configuraties van interdependenties en de machtsverhoudingen die daarbij horen in stand worden gehouden. Ten derde biedt de Vlaamse casus een interessant voorbeeld van de problematische manier waarop deze problemen geïdentificeerd en geconceptualiseerd worden. Met problematisch wordt hier bedoeld dat de vertaling van ‘stedelijke problemen’ naar ‘stedelijk beleid’ niet vanzelf gaat; er moeten instrumenten en discourses ontwikkeld worden voordat de dreiging die uitgaat van de stadswijken door middel van beleid kan worden tegengegaan.

2.1 Katholieke hegemonie en de wortels van anti-stedelijkheid in België

Marx heeft het negentiende-eeuwse België eens het ‘paradijs’ voor het kapitalisme genoemd (Mandel, 1963, p. 9). Niet voor niets, zo betoogt Mandel. De industrialisering voltrok zich in een zeer hoog tempo. Het industrialiseringsproces werd aangestuurd door een kleine elite die weliswaar verdeeld was naar politieke gezindte maar die evenwel uitstekend in staat was een gemeenschappelijk beleid te voeren. Dat beleid was vooral gericht op de bewerking van in koloniën gewonnen grondstoffen voor de wereldmarkt en werd ondersteund door een omvangrijke agrarische sector. Rond de industriële centra onstonden al snel bevolkingsconcentraties, mede doordat het platteland werd getergd door overbevolking. Tijdens deze periode van economische groei werd door de samenhangende processen van industrialisatie en verstedelijking de sociale orde van het Ancien Régime ondergraven, Vandenbroeke (1984, p. 16) spreekt zelfs van ‘ontreddering van plattelandsgemeenschappen’ en een ‘totale ontwrichting’ van maatschappelijke structuren. Deze anomie is vooral het gevolg van de ‘rauwe’ vorm waarin het kapitalisme in België werd geïntroduceerd: het veranderingsproces voltrok zich razendsnel en hield lang aan en mechanismen voor de herverdeling van welvaart ontbraken. Het gevolg was een samenleving waarin de tegenstelling tussen klassen zeer geprononceerd was:

Belgium's economic progress in 85 years of peace (from 1830 to 1914) astonished the world. The Belgian bourgeoisie and petit bourgeoisie was among the most opulent in the world. But the price of this prosperity was the profound misery of the ordinary people. The ravages of illiteracy and alcoholism were frightful. On the eve of the First World War the average working week was 60 hours, and wages were among the lowest in western Europe (Mandel, 1963, p. 8)

Het kan verondersteld worden dat de associatie van anomie, ontreddering en verpaupering met het stedelijk gebied die tijdens het industrialiseringsproces tot stand kwam, nog altijd zijn sporen nalaat in een anti-stedelijke mentaliteit. De stedelijke ontwikkeling, “...die er dus eigenlijk een was van proletarische verstedelijking, veroorzaakte een uitgesproken anti-urbaan klimaat” (Goossens, 1982, 1.2.-23). Inderdaad zien we in het Verenigd Koninkrijk, dat ook een snel en intensief proces van industrialisatie doormaakte, een soortgelijke verheerlijking van het plattelandleven en een ten beste apathische houding ten aanzien van de stad. Maar een dergelijke culturalistische verklaring heeft te weinig oog voor de wijze waarop de tegenstelling tussen stad en land onderdeel is geworden van politieke strijd en voor de rol die het politiek-bestuurlijke stelsel speelt.

De huidige machtsverhoudingen in het Belgische politieke landschap en met name de ruimtelijke selectiviteit van de Vlaamse en federale staat kunnen niet goed begrepen zonder eerst kort stil te staan bij de erfenis van de Franse overheersing (Terhorst en Van de Ven, 1997, pp. 89-112). Deze erfenis bestond onder andere uit een gefragmenteerd bestuurlijk-politieke landschap met relatief kleine stedelijke gemeentes en kiesdistricten.

Dit systeem was weinig efficiënt doordat het interlokale rivaliteit bevorderde en steden vaak met financiële problemen confronteerde. Tegelijkertijd vervulde het echter een belangrijke rol voor de electorale strategieën van de heersende partijen. Omdat in deze periode economische welstand tot op grote hoogte electorale invloed beïnvloedde (armen mochten niet stemmen en naarmate men welvarender was kreeg men meer stemmen), stonden de Liberalen relatief sterk. Hiermee samenhangend was er gedurende het grootste gedeelte van deze periode een wankel evenwicht tussen Katholieken en Liberalen. Aangezien gemeentelijke herindelingen en veranderingen in het kiesdistrictenstelsel dit evenwicht konden verstoren, speelden overwegingen van efficiëntie meestal een ondergeschikte rol. In plaats van politieke herterritorialisatie koos men doorgaans voor fiscale maatregelen om de allocatie van middelen te beïnvloeden, ook al moet hierbij aangetekend worden dat de op het platteland georiënteerde Katholieken doorgaans herverdeling richting stedelijke gebieden frustreerden. De fragmentatie van het bestuurlijk-politieke landschap werd zo in stand gehouden en zou ook een dominante rol spelen in de rest van de Vlaamse en Belgische geschiedenis, als ondergrond van en als inzet voor politieke en sociale strijd.

Traditioneel hebben de seculiere partijen (eerst alleen de Liberalen, later ook de Socialisten) hun electorale steunpunten in stedelijke gebieden terwijl de Katholieke partij zich vooral (maar niet uitsluitend) richt op het platteland. Tijdens het grootste gedeelte van de periode van forse economische groei was er ongeveer een politiek machtsvenwicht tussen de Liberalen en de Katholieken. Toen aan het eind van de negentiende eeuw de eerste aanzetten werden gegeven tot het algemeen kiesrecht, wonnen de Socialisten veel terrein, voornamelijk ten koste van de Liberalen. Sterker nog, de invoering van het kiesrecht en zelfs de electorale opkomst van de Socialisten bleek de Katholieken in de kaart te spelen. Met name aan het begin van de twintigste eeuw bouwden de Katholieken hun machtspositie verder uit:

Nimmer sinds 1830 hadden de katholieken een zo onaantastbare machtspositie ontwikkeld als in de periode vóór de Eerste Wereldoorlog... Om de gelovigen te beschermen tegen ontkerstenende invloeden werden organisatorische muren opgetrokken. Met de hulp van een afzonderlijke organisatievorm werd dus een politiek van levensbeschouwelijke apartheid en katholieke gettovorming gevoerd. Deze verzuiling werd in alle sectoren van het maatschappelijk leven ingevoerd en aangepast aan sociale status, sociale behoefte, leeftijdsgroep en geslacht. ... Al deze organisaties omkaderden een belangrijk segment van de bevolking en hielden het ook binnen de katholieke invloedssfeer. (De Witte *et al.*, 1990, p. 135)

Deze strategie van gelijktijdige in- en uitsluiting kende een sterke ruimtelijke dimensie. Terwijl boeren altijd al een belangrijke doelgroep waren geweest voor de katholieke organisaties richtten de Katholieken hun inspanningen ook tijdens de industrialisatie nadrukkelijk op rurale gebieden. Deze strategie was des te meer lonend doordat het kiessysteem kleinere, veelal rurale districten een relatief groot gewicht toekent. Vóór 1899 was de overweging van kleinere kiesdistricten het sterkst:

Bij de verkiezingen in 1894 bedroeg het aantal stemmen per zetel voor de Katholieken ongeveer 9.250, voor de Socialisten 11.700 en voor de Liberalen 27.500 (Albrecht, 1960, p. 257)

Natuurlijk was er scherpe kritiek op deze scheefheid. Echter, doordat degenen die van dit systeem profiteerden ook tot op grote hoogte over de wijziging ervan beslisten, kwam verandering slechts zeer moeizaam tot stand. Tot twee maal toe kwam een regering ten val door de kwestie. Uiteindelijk werd in 1899 echter een voorstel tot hervorming met een krappe meerderheid goedgekeurd. De reden dat men uiteindelijk instemde was voornamelijk dat het verlies aan zetels ten gunste van de liberalen als een redelijke compensatie werd gezien voor de verzwakking van de socialisten die ook (zij het in mindere mate) bevoordeeld werden door het bestaande stelsel en als een grotere bedreiging werden gezien (Goossens, 1982, p. 2.1-17). De verhoudingen tussen het aantal behaalde stemmen en het aantal behaalde zetels na de hervorming maken duidelijk dat eerder de Liberalen vooral profiteerden ten koste van de Socialisten, terwijl de katholieken nog steeds sterk bevoordeeld werden. In 1900 verkregen de Katholieken met 48,4 procent van de stemmen 57 procent van de zetels, de Liberalen kregen met 24,5 procent van de stemmen 22 procent van de zetels en de socialisten kregen met 22,4 procent van de stemmen twintig procent van de zetels. Ook in de andere verkiezingen tot de Eerste Wereldoorlog verkregen de Katholieken telkens meer dan de helft van de zetels met minder dan de helft van de stemmen door een kiesstelsel dat de grootste partij bevoordeelde (Albrechts, 1960, p. 257). Deze cijfers geven reeds aan dat het katholieke overwicht op het platteland geen urbane tegenhanger kende: stedelijke gebieden waren verdeeld onder Liberalen, de Socialisten en de Katholieken zelf (Kesteloot, 1990). Het gaat dus om een politieke strategie die versterkt en ondersteund werd door de institutionele opbouw van het politieke stelsel.

Zowel de verdeeldheid van de linkerzijde als het kiessysteem ... en het feit dat de katholieken hun politiek goeddeels afstemden op de plattelandsbelangen, hadden tot gevolg dat deze partij gedurende meer dan dertig jaar onafgebroken en geheel alleen, zonder compromissen met seculariserende krachten te hoeven sluiten, regeringsverantwoordelijkheid droeg. (De Witte *et al.*, 1990, p. 136)

De politiek van de Katholieken wordt in deze tijd sterk bepaald door het idee dat deze machtspositie niet eeuwig stand zal houden. Vooral het Socialisme werd als een gevaar gezien door het hele spectrum aan katholieke organisaties, variërend van de kerk, een groot deel van de bourgeoisie, de aristocratie tot en met de politieke partij zelf. Het bestaan van een duidelijk identificeerbare vijand in combinatie met de aanwezigheid van gemeenschappelijke belangen (geen secularising, en meer in het algemeen geen kosmopolitisch gedachtegoed), stelde deze afzonderlijke organisaties in staat een gemeenschappelijke politiek te voeren. Naast het incidenteel invoeren van enkele sociale wetten en overlegorganen, onder meer om de socialisten wind uit de zeilen te nemen, was deze strategie vooral gebaseerd op de drie centrale begrippen 'godsdienst, eigendom,

familie' (Goossens, 1982, p. 2.1.-20). Doordat de Katholieken de staatsmacht effectief in handen hadden, kon deze strategie materialiseren in een specifiek institutioneel systeem:

Dankzij hun machtspositie in de regeringen konden de katholieken er ook voor zorgen dat het subsidiariteitsbeginsel overal ingang vond. ... De katholieken kozen voor een minimale Staat die zeer veel ruimte liet aan het vrije katholieke initiatief. De Staat diende een aantal belangrijke taken aan de privé-instellingen over te laten en deze te financieren. Dat gold zowel voor het onderwijs, de verzorgingssector, de sociale voorzieningen, de huisvesting als voor de cultuurvoorziening. Deze politiek bood de katholieken heel wat voordelen: ze garandeerde de autonomie van de katholieke zuilorganisaties, voorzag in hun financiële leefbaarheid, bezorgde de katholieke instellingen ruime inspraak in het overheidsbeleid en zorgde ervoor dat de katholieke partij over sterke maatschappelijke en electorale steunpunten beschikte. De 'gesubsidieerde vrijheid', een in wezen ultramontaans beginsel, kreeg aldus gestalte en legde de basis voor het Belgische verzuilde samenlevingsmodel dat in de 20^e eeuw dominant zou worden. (De Witte *et al.*, 1990, p. 136)

Omdat zij zoveel waarde hechtten aan het platteland, het tegelijkertijd een belangrijk rekruteringsgebied was en gezien werd als een tegenhanger van de moreel verwerpelijke stad, probeerden de Katholieken ook een zo groot mogelijk gedeelte van de bevolking op het platteland te houden. Daartoe werden meerdere strategieën ontwikkeld.

Transport – vrijwel alle auteurs die schrijven over de Belgische vorm van verstedelijking wijzen op het belang van een fijnmazig netwerk van spoorverbindingen. De Liberalen hadden in de jaren zestig van de negentiende eeuw de eerste aanzetten gegeven tot de verdere uitbreiding van het toen reeds relatief fijnmazige en uitgebreide spoornetwerk, maar het waren de Katholieken die deze opgave vol overgave voortzetten. Door omvangrijke subsidies op treinkaartjes werd geprobeerd de verhuizing van stad naar land overbodig te maken. Met enig succes: in 1910 legde 25 procent van de arbeiders gemiddeld 19 kilometer per dag af met de goedkope kaartjes. Daarmee werd de concentratie van arbeiders in de "armzalige, onhygiënische en politiek gevaarlijke negentiende-eeuwse gordel van de stad ... tegengewerkt en bovendien bleken de mogelijkheden tot zelfvoorziening op het platteland een soort goedkope werkloosheidsuitkering in natura: wie zonder werk viel kon met zijn moestuin en kleinvee nog overleven" (Kesteloot, 2001, p. 14). Inderdaad kon de agrarische sector vanwege ideologische redenen en door haar strategische belang rekenen op steun van de staat (Terhorst en van de Ven, 1997, pp. 141-142).

Huisvesting – het huisvestingsbeleid vormt waarschijnlijk een nog belangrijker onderdeel van de politieke strategie van de Katholieken. Niet toevallig werd de eerste wetgeving op huisvesting in 1889 ingevoerd, vlak na de arbeidersopstanden van 1886. De (terechte) hoop was dat eigendomsverwerving de banden met de familie en de lokale gemeenschap zou versterken terwijl men minder geneigd zou zijn het eigen inkomen in gevaar te

brengen door te staken (Kesteloot, 2001, p. 14) – in het algemeen zou woningbezit arbeiders meer schatplichtig maken aan de bestaande sociale orde en aanzetten tot harder werken en minder drinken (Goossens, 1982, pp. 2.2-17 – 2.2.18).

Het algemene gevoel binnen de (door Katholieken gedomineerde) regering was dat gemeentes te weinig deden om de woonsituatie van het snel groeiende stedelijk proletariaat te verbeteren. Door de oprichting van nationale en provinciale organen konden de Katholieken hun machtspositie versterken; anders dan op stedelijk niveau, waren ze op deze beide niveaus dominant. Deze organen konden beslissen over toewijzing van steun aan aspirant-huizenkopers door het verstrekken van certificaten. De beslissing over toewijzing was grotendeels afhankelijk van de mate waarin de aspirant-koper voldeed aan de christelijke idealen van goed burgerschap. In eerste instantie waren de bepalingen die in deze tijd werden ingevoerd vooral op arbeiders gericht. Anders dan misschien verwacht zou worden stimuleerde de wet in principe niet arbeiders om een woning om het platteland te kopen; *de jure* was de regeling niet ruimtelijk selectief. Echter, door de hogere grondprijzen in de stad en de grootschalige subsidiëring van infrastructuur werd toch vooral rurale woningbouw bevorderd (Terhorst en van de Ven, 1997, pp. 144-145). De rurale *bias* van de wet werd in navolgende aanpassingen verder vergroot. Goossens (1982, p. 2.2-8, oorspronkelijke nadruk) karakteriseert de regelingen als volgt:

Bevoogding en controle door de elite, zijn van die aanpak kenmerkende principes; een opgedrongen, aangepaste burgerlijke wooncultuur, onderlinge isolatie van de gezinnen in de woning en ‘verbanning’ naar het platteland, de voornaamste praktische modaliteiten.

Zoals duidelijk wordt, is het voor een goed begrip van verstedelijkingspatronen in België noodzakelijk te begrijpen hoe de evolutie van de ruimtelijke selectiviteit van de staat en de strategieën van de Katholieken elkaar conditioneerden – de beheersing van het dagelijks leven door de Katholieke instituties was immers zo groot dat het, zeker in de periode tot aan de Eerste Wereldoorlog maar wellicht ook daarna, beter is te spreken zuijsamenleving dan van een verzuilde samenleving (Dobbelaere en Billiet, 1974). Toch moet ook vermeld worden dat de strategieën van de Katholieken alleen zo succesvol konden zijn doordat zij niet werden tegengewerkt door de Liberalen en met name de Socialisten. De Socialisten probeerden weliswaar actief de macht van de Katholieken te ondergraven maar hun handelen was evenwel vaak wel in lijn met de Katholieke belangen, ook waar het gaat om de vorm die het verstedelijkingsproces heeft aangenomen. In die zin heeft Mougnot (1988) gelijk wanneer ze stelt dat het Belgische huisvestingsbeleid eerder gezien moet worden als een reflectie van algemeen heersende maatschappelijke opvattingen dan als een uitgesproken politieke strategie. De Socialisten konden bijvoorbeeld moeilijk bezwaar aantekenen tegen voorstellen die betaalbaar vervoer of huisvesting voor arbeiders zouden opleveren. Zij ondersteunden ook actief de programma's ter realisatie van tuinsteden die, tegen de ideeën van hun intellectuele vader (Ebenezer Howard) in, vooral de beter betaalde arbeiders ten goede kwamen, niet sociaal gemengd waren en nauwelijks een collectief gevoel ondersteunden (Goossens, 1982, 2.2-26 en verder).

2.2 De bestendigheid van een gefragmenteerd politiek-bestuurlijk landschap en de opkomst van een nationale overlegeconomie

Na de Eerste Wereldoorlog werd de staatkundige opbouw van de Belgische staat herzien. Directe aanleiding was dat de aanhoudende armoede onder arbeiders nog verder was versterkt door de Eerste Wereldoorlog. Hiermee samenhangend wonnen de Socialisten terrein en was er ook tot op zekere hoogte sprake van revolutionaire sentimenten, die onder andere versterkt werden door de ontwikkelingen in Rusland. Om deze ontwikkelingen het hoofd te bieden besloot de Koning een brede coalitie te smeden tussen progressieve Katholieken, Liberalen en Socialisten om de nationale eenheid te versterken, de maatschappelijke orde te handhaven en de reconstructie te versnellen. Het stemrecht werd uitgebreid en de proportionaliteit van het kiesstelsel werd vergroot. Met name de conservatieve Katholieken moesten een deel van hun macht inleveren. Maar ondanks dat de Katholieken niet langer oppermachtig waren, behielden ze een dominante positie: tussen 1921 en 1961 behaalden ze met gemiddeld 37,5 procent van de stemmen 41,6 procent van de zetels, terwijl de Liberalen en de Socialisten respectievelijk 36,3 en 13,3 procent van de stemmen nodig hadden voor 34,3 en 14,2 procent van de zetels (Terhorst en Van de Ven, 1997, p. 153).

De gezamenlijke inspanning voor de reconstructie leek aanvankelijk fiscale centralisatie te stimuleren. Zo kwam onder andere een ambitieus nationaal programma tot stand voor de realisatie van tuinsteden, mede doordat zowel Katholieken als Socialisten aan een dergelijk programma op basis van ideologische overwegingen hun medewerking konden verlenen. In vergelijking met de vooroorlogse periode werden de plannen nu op grotere schaal gerealiseerd. Enkele jaren nadat de reconstructie van start was gegaan, werd de centrale staat echter geconfronteerd met oplopende financiële tekorten. In reactie hierop werden enkele belastingen ingevoerd en verhoogd. Deze nieuwe belastingen hoefden niet gedeeld te worden met gemeentes; een *de facto* fiscale centralisatie met nadelige gevolgen voor de financiële positie van lokale overheden. De gemeentes tekenden echter bezwaar aan tegen deze gang van zaken en beargumenteerden dat voor de wederopbouw fondsen beschikbaar gesteld moesten worden. De uitkomst was uiteindelijk dat gemeentes het recht kregen meer lokale belastingen te heffen om zodoende lokale projecten in het kader van de naoorlogse reconstructie te financieren. De centralisatie was met andere woorden enkele jaren later weer teruggedraaid.

Na de Tweede Wereldoorlog voltrok zich een gelijksoortig proces. Aanvankelijk leek centralisatie goed aan te sluiten bij de totstandkoming van een overlegeconomie op nationaal niveau. Voor het realiseren van de doelen die men stelde – economische groei, het tegengaan van maatschappelijke onrust – was een grote mate van coördinatie en nationale solidariteit en eenheid immers noodzakelijk (van den Brande, 1997). Terwijl gemeentes eerst tweederde van hun inkomsten zelf moesten genereren en eenderde uit het gemeentefonds kregen, werden deze verhoudingen in 1948 omgedraaid. De fondsen waren echter niet toereikend voor met name gemeenten die hard geconfronteerd werden met de gevolgen van de oorlog. Veel gemeentes zagen zich genoodzaakt de lokale belastingen aanzienlijk te verhogen. Daardoor namen in de periode 1945-55 de lokale

belastingen en heffingen veel sneller toe dan de door het Rijk beschikbaar gestelde middelen: 121 versus 28 procent. Het resultaat was een ‘sluipende’ fiscale decentralisatie (van Audenhove, 1990, p. 617; Terhorst en Van de Ven, 1997, p. 158). Vooral toen het economische tijt keerde, wraakte de zwakke positie van gemeentes zich; bij afwezigheid van staatssteun werd geleend van de allerlei instanties, met als gevolg dat de gemeentelijke begrotingen langdurig onder druk kwamen te staan door omvangrijke renteverplichtingen.

Ondanks dat het voor de staat telkens eenvoudig bleek economische tegenslag over te hevelen naar met name stedelijke gemeentes (van den Audenhove, 1990, pp. 774-775), was het falen van beide pogingen tot centralisatie niet alleen of hoofdzakelijk het gevolg van de zwakke positie van gemeentes – die hadden juist een grote inbreng bij politieke discussies en beslissingen rond fiscale hervorming. De oorzaak moet eerder gezocht worden in de kracht van (met name kleine) gemeentes. De sterke taalkundige, politieke en religieuze scheidslijnen in België kenden (en kennen) een sterke territoriale dimensie. Centralisatie stond daarom ook vaak gelijk aan de overheveling van macht niet alleen naar het nationale niveau maar ook mogelijkerwijs naar partijen die niet de lokale bevolking vertegenwoordigden – een decentraal systeem bood maximale mogelijkheden voor zelfbeschikking (Terhorst en van de Ven, 1997, p. 160). Derhalve werd het fragmentarische karakter van de Belgische staat in stand gehouden.

Een ontwikkeling richting het prototypische Fordistische model, waarbij de centrale staat steeds meer verantwoordelijken overneemt van lagere overheden en uiteindelijk verantwoordelijkheid neemt voor de sturing van de nationale economie, werd dus verhinderd door de sterke scheidslijnen die ook in deze periode al kenmerkend waren voor de Belgische maatschappij. Dat neemt echter niet weg dat een Fordistisch stelsel tot ontwikkeling kwam (Swyngedouw, 1989b) – dit stelsel nam alleen in enkele opzichten een atypische vorm aan.

Wat betreft het voor het Fordisme typerende klassecompromis (zie Przeworski, 1985; Lipietz, 1992), heeft het zogenaamde sociaal pact een belangrijke rol gespeeld (van den Brande, 1997). Na de Tweede Wereldoorlog bestond er, net als na de Eerste Wereldoorlog, een tamelijk algemeen gedeeld gevoel onder de gevestigde partijen dat de klasseconflicten zo spoedig mogelijk gereguleerd moesten worden. Het sociaal pact kwam tegemoet aan deze behoefte tot (preventieve) pacificatie. Het legde de verantwoordelijkheden van de overheid, werkgevers en werknemers vast op drie verschillende domeinen: de welvaartspolitiek (prijzen, lonen, enzovoorts), de sociale zekerheid en de overleconomie (van den Brande, 1997). Met het pact werd accumulatie conform Tayloristische principes gegarandeerd terwijl maatschappelijke onrust uitbleef. Dit compromis werd ondersteund door een Keynesiaans economisch beleid en vergezeld van een ingrijpend proces van concentratie (fusies) van bedrijven die hun activiteiten aanzienlijk diversifieerden. Er ontstond een naar oligopolie neigende industriële structuur die overheerst werd door een Vlaamse bourgeoisie (Goossens, 1982, hoofdstuk 3.1) Typisch voor het politiek-economische stelsel dat in België tot stand kwam, is dat het – in ieder geval voor de duur van enkele decennia – meerdere potentiële conflicten kon voorkomen of reguleren. De aanwezigheid van politieke, religieuze, taalkundige en

economische scheidslijnen leidde niet tot conflicten. In de literatuur worden hier grofweg twee weliswaar tegenstrijdige maar complementaire verklaringen voor gegeven (Peijnenburg, 1984):

1. De verschillende scheidslijnen vielen niet *geheel* met elkaar samen. Individuen waren altijd opgenomen in meerdere netwerken van solidariteit en loyaliteit. Deze netwerken overlappen elkaar en daardoor ontstond nooit polarisatie tussen twee verschillende groepen (van den Brande, 1997).
2. Doordat scheidslijnen deels samenvielen, ook territoriaal, konden verschillende zuilen hun eigen infrastructuur te creëren en hun relatieve autonomie handhaven. De verzuiling van het onderwijssysteem tot en met de gezondheidszorg zorgde ervoor dat gescheiden leefwerelden werden gecreëerd. Door die scheiding werden conflicten op een laag schaalniveau vermeden terwijl met overlegstructuren op nationaal niveau maatschappelijke problemen voortijdig konden worden aangepakt, met als gevolg een tamelijk apathische houding van de burgers ten aanzien van de politiek (Huyse, 1970). Politieke machtswisselingen leidden niet per se tot ingrijpende maatschappelijke verschuivingen omdat de respectievelijke zuilen niet werden aangetast. Overigens was en is religieuze overtuiging niet de enige reden om voor een verzuild verzorgingsstelsel te kiezen – efficiëntie en het idee dat vrije keuze en privaat initiatief belangrijk zijn spelen ook een rol. Dit zorgt ervoor dat verzuiling ook kan functioneren binnen een seculariserende (en wellicht ‘de-idealiserende’) maatschappij (Billiet, 1984; Huyse, 1984).

Zoals Terhorst en Van de Ven (1997) aantonen, is met name bij het tweede punt van belang dat de territoriale cq. fiscale fragmentatie van de staat een belangrijke rol speelde bij de regulatie van conflicten. Geen van de partijen had er baat bij dat een snelle centralisatie plaatsvond aangezien dit tot gevolg kon hebben dat op termijn de autonomie in de eigen zuilen, taalgebieden en gemeentes werd ondergraven. Derhalve bleef het gefragmenteerde karakter van de Belgische staat intact. Deze fragmentatie leidde vervolgens weer tot een algemeen kenmerk van het Fordisme dat zeker in België goed is terug te vinden: de Fordistische groei werd grotendeels gedragen door een consumptiepatroon waarbij het eigen huis en de private automobiel centraal stonden (de Lannoy en Kesteloot, 1989; Kesteloot, 2001; vergelijk Aglietta, 1979). De suburbanisatie paste in het algemene groeipatroon van het Fordisme maar werd extra gestimuleerd door de bestuurlijk-politieke structuur van de Belgische staat en de politieke strategieën van de Katholieken. Feitelijk zijn de oorzaken voor een versterkte suburbanisatie die al in de negentiende eeuw aanwezig waren nu nog sterker aanwezig. Eigenwoningbezit en wonen in het buitengebied werden fiscaal gestimuleerd door de overheid. Het belangrijkste in dit verband is de wet De Taeye uit 1948 die bepaalt dat er niet-inkomensafhankelijke subsidies worden verleend aan huishoudens die een huis laten bouwen. De wet had weliswaar een socialistische tegenhanger met de wet Brunfaut die anders dan de wet De Taeye ook grootschalige sociale woningbouw stimuleerde, maar het is overduidelijk dat de eerste wet veel meer impact heeft gehad, mede doordat zij tegemoet kwam aan de

woonwensen van de middenklasse en omdat zij geïmplementeerd werd door overige regelgeving.

Terhorst en van de Ven (1997, p. 150, oorspronkelijke nadruk) vatten de hier beschreven periode, van de eerste woningwet tot aan de Eerste Wereldoorlog, treffend samen:

The regime of ‘frozen municipal boundaries’ gradually constituted a coherent structure with *mass homeownership, cheap railway-transport, urban sprawl, and limited public property rights with respect to land use*. The fragmented structure of the Belgian state stood in the way of overarching physical planning, in particular concerning housing provision. Its absence facilitated the Catholics to pursue a policy of promoting home ownership in the outer suburbs and countryside, and blocked socialist attempts to realize a social rental-housing policy in well-planned garden-like environments in central cities and inner suburbs of the large agglomerations.

Verwijzend naar de langdurige (territoriale) taalstrijd, betogen Terhorst en van de Ven (1997) dat na de jaren zestig het oude regime ontbonden wordt en een overgangperiode aanvangt. Dat neemt niet weg dat enkele belangrijke basisingrediënten tot op de dag van vandaag voortbestaan. Nog altijd wordt wonen in het buitengebied sterk gestimuleerd door een waaier aan maatregelen, zowel direct (middels relatief omvangrijke subsidies voor de bouw van eengezinswoningen) en indirect (door relatief hoge lokale belastingen in steden). Ook bedrijven in het buitengebied worden bevoordeeld (van der Haegen, 1987; den Brabander *et al.*, 1987). De voornaamste reactie van steden op deze situatie is traditioneel een beleid dat vooral gericht is op het verhogen van de sociaal-economische status van de bevolking, of althans het afremmen van de stadsvlucht van de middenklasse en bedrijven. Met name Brussel heeft in haar geschiedenis regelmatig de behoeften van armen genegeerd om meer welgestelde partijen aan de stad te binden (Terhorst en Van de Ven, 1997, pp 124-130; Lievens *et al.*, 1975). Ook slaagde men er incidenteel in buurgemeentes te annexeren. Men kan echter aannemen dat de macht van Belgische steden in het algemeen werd verzwakt doordat zij bij hun pogingen gebieden te annexeren werden geconfronteerd met gemeentes die door de hun relatief grote homogeniteit en kleine omvang goed in staat waren zichzelf doelen te stellen en zich te organiseren (Harvey, 1973, hoofdstuk 3). Een dergelijke wetmatigheid manifesteert zich echter alleen op het moment dat het verzet van de kleine gemeentes samenvalt met de politieke strategieën van machtige actoren op nationaal niveau – en dat was in België, door de anti-stedelijke houding van Katholieken, zeker het geval.

Samenvattend zien we tot en met de formatie van een Fordistische verzorgingsstaat een institutionele structuur ontstaan die de attractiviteit van stedelijke gebieden als woonmilieus sterk doet afnemen ten gunste van het buitengebied. Dit systeem versterkt zichzelf bovendien doordat het de machtspositie van de Katholieken versterkt en deze partij ook de mogelijkheid geeft het (ruimtelijk) selectieve karakter van haar politieke strategieën in stand te houden en verder te versterken. Juist de extra stimulans die aan arbeiders werd gegeven zich te vestigen in het buitengebied liet zijn sporen na; het was

vooral de schaal van de urbanisatie en niet eens zozeer de selectiviteit daarvan die nadelig uitpakte voor steden. De armste groepen bleven en blijven nu achter in de stad.

Zoals duidelijk wordt, nemen steden in het Belgische politieke landschap een marginale rol in, met alle nadelige gevolgen van dien. In 1989 konden Cheshire en Hay nog concluderen dat er in België op geen enkel bestuurlijk schaalniveau wezenlijk beleid bestond voor het bestrijden van stedelijk verval. Dat kwam zeker niet door het ontbreken van pressie 'van onderen'. Net als in andere landen was er een hoge mobilisatiegraad onder bewoners in achterstandswijken. Hun verzet richtte zich met name tegen pogingen van stadsbesturen die, door hun afhankelijkheid van lokale belastingen, arme bewoners nauwelijks tegemoet konden en wilden komen. Door het gebrek aan interdependenties tussen de steden enerzijds en de staat anderzijds kregen stedelijke gebieden slechts in zeer geringe mate de aandacht van nationale en gewestelijke beleidsmakers en politici.

Een uitzondering in de anti-stedelijke ontwikkeling van een gefragmenteerd België is de grootschalige gemeentelijke herindeling van 1974 die het aantal gemeentes reduceerde van 2.359 naar 589. Een belangrijk doel van de operatie was het verhogen van de efficiëntie van lokaal bestuur, een belangrijk afgeleid doel het versterken van de positie van centrale steden door het vergroten van hun belastingbasis. Om twee redenen leidde deze operatie echter niet tot een belangrijke verbetering van de positie van (centraal-)stedelijke gebieden. Ten eerste was de vergroting van lokale autonomie centraal onderdeel van de operatie. Gemeentes zouden te weinig slagkracht hebben én teveel afhankelijk zijn van de centrale overheid. In deze redenering past de maatregel om de gemeentelijke fiscale zelfstandigheid te vergroten nadat de samenvoeging is doorgevoerd, met als gevolg dat de gemeentelijke afhankelijkelijkheid van welgestelde huishoudens verder toeneemt. Ten tweede heeft de herindeling niet of nauwelijks invloed op het proces van suburbanisatie dat zich doorzet in gebieden die ook buiten de nieuwe gemeentegrenzen liggen (den Brabander *et al.*, 1987). Bovendien kan men verwachten dat de centrale steden suburbanisatie binnen de eigen grenzen niet langer tegenhouden.

Een andere, kleine maar noemenswaardige uitzondering op het algemene anti-stedelijke beleid is het stadsvernieuwingsbeleid dat in de jaren tachtig werd gevoerd (zie De Decker, 1986; Vlaeminck, 1981). Aangespoord door de Raad van Europa om meer middelen beschikbaar te stellen voor het bestrijden van stedelijke problemen, is het vooral de Vlaamse regering, die na 1974 allengs meer verantwoordelijkheden krijgt, die dit beleid zou gaan ondersteunen. Anders dan veel maatregelen die stadsbesturen namen, was het Vlaamse beleid vooral gericht op kleinschalige projecten en renovaties die het stedelijke weefsel zoveel mogelijk in tact hielden (Knops en Vlaeminck, 1983; Heughebaert, 1988; Vlaeminck, 1981). Dit beleid sorteerde echter weinig effect. Dat was deels het gevolg van een gebrekkige uitvoering en de algemene economische malaise en bezuinigingen die op dat moment steden teisterden. Belangrijker was echter de uiterst geringe omvang van de fondsen: 15 miljoen euro in vergelijking met bijvoorbeeld 150 miljoen in Nederland. Daarbij komt verder nog dat de dominantie van Christen-

democraten in het parlement ervoor zorgde dat het beleid niet expliciet op stedelijke gebieden gericht kon worden. Zowel arme als rijke gemeentes mochten aanspraak maken op het fonds. Vervolgens kozen de gemeentes de meest behoeftige gebieden binnen hun jurisdictie. Aangezien arme buurten binnen rijke gebieden doorgaans rijker zijn dan arme buurten binnen arme gebieden, was de verdeling uiterst scheef; soms werden buurten geselecteerd die weliswaar laag scoorden binnen hun gemeente maar die zich boven het Vlaamse gemiddelde bevonden (Heughebaert, 1988).

Na 1985 namen liberale ministers de verantwoordelijkheid voor de stadsvernieuwing over van de Christen-democraten. De liberalen hadden hun dominante positie vooral te danken aan de groeiende groep suburbane kiezers uit de middenklasse en het wekt dan ook weinig verbazing dat zij nog feller gekant waren tegen deze vorm van gewestelijke inmenging in ‘lokale’ aangelegenheden. Nog voor het goed op gang kwam – slechts in 44 van de 151 geselecteerde gebieden was de operatie begonnen en veel van de meest behoeftige gebieden hadden nog geen toewijzingen gekregen – werd het beleid stopgezet. Natuurlijk waren lokale participanten danig gefrustreerd over deze gang van zaken (de Decker, 1994a). Als belangrijk bijeffect van de stadsvernieuwingsoperatie waren echter wel bestuurders die nauw betrokken waren met achterstandsbuurten doorgedrongen tot de Vlaamse regering (Stouthuysen *et al.*, 2000). In de jaren negentig zouden zij de kans krijgen om te profiteren van plots groeiende aandacht voor stedelijke problemen.

2.3 Xenofobie als countergeografie: de opkomst van het Vlaams Blok als startschot voor stedelijk beleid

Aan het eind van de jaren tachtig begint in België, en dan met name in Vlaanderen, een geleidelijke maar dramatische politieke aardverschuiving die zich over een periode van ruim tien jaar zal voltrekken. Het Vlaams Blok zal langzaam maar zeker een grote rol gaan spelen bij het bepalen van de politieke agenda. De invloed is alleen indirect – de partij wordt nog altijd uitgesloten door het *cordon sanitaire* van de ‘democratische’ (lees: niet fascistoïde) partijen: voorstellen van het Vlaams Blok worden per definitie niet gesteund door andere partijen en de partij wordt ook uitgesloten van coalities – maar daarom niet minder merkbaar. Sterker nog, hier zal betoogd worden dat het ontstaan van stedelijk beleid, en de veranderingen van stedelijk beleid die sindsdien hebben plaatsgevonden, onlosmakelijk verbonden zijn met de opkomst van het Vlaams Blok. Terwijl een uitputtende verklaring van het stedelijk beleid dus tenminste de opkomst van het Vlaams Blok zou moeten verklaren, waag ik me hier niet aan een dergelijke onderneming. Wel wordt op sommige punten verwezen naar elementen die de populariteit van het Vlaams Blok versterkt kunnen hebben, vooral wanneer er een direct verband is met de positie die steden innemen binnen het Vlaamse/Belgische culturele en politieke bestel. De meeste aandacht gaat echter uit naar de reactie van gevestigde partijen op het Vlaams Blok en de manier waarop deze reactie enerzijds past binnen een padafhankelijke ontwikkeling en anderzijds een breuk betekent. Voordat dieper ingegaan wordt op de (ruimtelijke) evolutie van het Vlaams Blok, wil ik wijzen op een factor waar relatief weinig aandacht aan is besteed, namelijk de stemplicht die in België van kracht is. Dankzij deze stemplicht worden opkomstpercentages gehaald die enkele tientallen

procenten hoger zijn dan in buurlanden. Het is zonder meer waarschijnlijk dat veel mensen die het Vlaams Blok naar hun eerste grote verkiezingsoverwinningen stemden, niet de gang naar de stembus hadden gemaakt als de stemplicht niet van kracht was geweest. Deze tamelijk incidentele omstandigheid – veel mensen stemmen op het Vlaams Blok omdat ze wel moeten stemmen maar weinig op hebben met ‘de politiek’ – verklaart ongetwijfeld een deel van het succes dat de partij later nog zou boeken. De eerste overwinning zorgt immers voor grote publiciteit en stelde de partij in staat om haar geraffineerde bindings- en wervingsstrategieën op grote schaal toe te passen.

De quasi-stedelijke oriëntatie van het Vlaams Blok

Het is geen toeval dat het (met camera's bewaakte en met een grote Vlaamse vlag opgetooide) hoofdkantoor van het Vlaams Blok gevestigd is in de stationsbuurt van Antwerpen. Hier is de electorale opmars van het Vlaams Blok begonnen en ook nu nog krijgt de partij in sommige kiesdistricten bijna de helft van de uitgebrachte stemmen. In zijn analyses van de geografische opkomst van het Vlaams Blok heeft De Maesschalck (2000; Kesteloot en De Maesschalck, 2001) duidelijk aangetoond dat tijdens de eerste fase van electoraal succes het Vlaams Blok vooral gesteund werd door mensen in stedelijke gebieden en achterstandswijken. Deze bevinding sluit aan bij studies van Billiet *et al.* (1990) en Swyngedouw (1990) die concluderen dat aan het begin van de jaren negentig het ressentiment tegen buitenlanders vooral sterk aanwezig is in achterstandswijken. Bovendien vergroot de nabijheid van buitenlanders de kans dat mensen xenofobische opvattingen hebben. Deze buurten zijn bij uitstek de ‘lokale brandpunten’ van het discours van het Vlaams Blok. Waar het Vlaams Blok zich eerst manifesteerde als een radicalere variant van de partij waarvan zij zich afsplitste (de Volks Unie), ging zij zich in de loop van de jaren tachtig steeds meer profileren als een extreem-rechtse partij (Govaert, 1995). Bovendien, en dit is van fundamenteel belang, hangt de aandacht voor migranten samen met stedelijke oriëntatie van het Vlaams Blok (Kesteloot en De Maesschalck, 2001; de Maesschalck en Loopmans, 2003). De bakermat van de partij wordt gevormd door de achterstandswijken in vooral Antwerpen en later ook andere Vlaamse steden. Al dan niet direct werden de gevestigde politieke partijen gedwongen om te reageren op het discours dat door het Vlaams Blok werd ontwikkeld. Om deze reden is het verkrijgen van inzicht in het discours van het Vlaams Blok over de samenleving in het algemeen en achterstandswijken in het bijzonder van belang.

De grote lijnen van dat discours en de subtiële logica die wordt gebruikt om te appeleren aan noties als democratie en vrijheid worden hier niet besproken (zie Blommaert, 2001, 2002). In plaats daarvan kijk ik naar één publicatie waarin de belangrijkste elementen van het discours van het Vlaams Blok terugkomen en waarin ook expliciet wordt verwezen naar ‘probleemwijken’.

Het *Aanvalsplan Tegen Agressie en Criminaliteit* (on-line: www.vlaamsblokantwerpen.be) van de Antwerpse afdeling van het Vlaams Blok biedt

een goede illustratie van de manier waarop het Vlaams Blok problemen in achterstandswijken conceptualiseert binnen bestuurlijke rationaliteiten en de manier waarop bestuurlijke technologieën hierin ingepast worden. Het *ATAC* is een plan dat middels een ‘shokeffect’ de veiligheid en het gevoel van veiligheid moet vergroten, met als hoger doel ‘de angst van kamp doen veranderen’ (ondertitel). “De gangsters mogen zich niet langer onaantastbaar wanen. De Antwerpenaren moeten terug ten volle kunnen genieten van hun mensenrecht op veiligheid’ (*ATAC*, p. 5). Nota bene: Antwerpenaren verwijst hier niet simpelweg naar bewoners van Antwerpen maar impliciet (vooral) naar *autochtone* Antwerpenaren – ‘Antwerpen voor de Antwerpenaren’, een lokale variant op ‘Eigen volk eerst’, is een bekende slogan van het Vlaams Blok, die soms wordt ondersteund door de afbeelding van een demonstratie van allochtonen die afbeeldingen van Ayatollah Khomeini met zich meedragen.

Men spreekt van een ‘nuloverlast’ waar elke overheid die iets om zijn burgers geeft naar zou moeten streven en een ‘zerotolerantie’ die nodig zou zijn om dit te bereiken. Voorbeeld is de Verenigde Staten en Filip de Winter bevestigt met een verwijzing naar de Amerikaanse procureur-generaal dat hij opteert voor een repressief model: de tijd van praten over oorzaken en remedies is voorbij. Ook de hoofdcommissaris van de New Yorkse politie wordt aangehaald:

“Wij zullen in de strijd tegen onveiligheid vechten voor iedere straat, voor iedere wijk, wij zullen onze stad huis per huis heroveren en wij zullen de criminaliteit overwinnen” (*ATAC*, p. 2)

Inderdaad is de Verenigde Staten, met overigens doorgaans hogere criminaliteitscijfers dan België, een voornaam voorbeeld. Ook heropvoedingskampen (*boot camps*), waarin persoonlijkheidsstructuren worden afgebroken alvorens een nieuwe mentaliteit met burgerlijke waarden en normen wordt geïnstalleerd, moeten volgens het plan in Antwerpen worden opgericht. In veel opzichten komt het discours van het Vlaams Blok overeen met het dominante Amerikaanse denken (zie hoofdstuk 4). Het bezit in ieder geval enkele van zijn voornaam kenmerken: het purificeren van de ruimte is een hoog doel (het is tijd voor de ‘grote kuis’) en binaire tegenstellingen spelen een belangrijke ordenende rol. Ook belangrijke secundaire kenmerken (impliciet rassenonderscheid, radicaal conservatisme, enzovoorts) zijn in beide modellen aanwezig. Een verschil is dat de ‘utopie’ zoals die door het Vlaams Blok wordt voorgespiegeld wel gekenmerkt wordt door een sterk geloof in het verschil dat uitzetting van ‘vreemdelingen’ zal maken. Uiteindelijk kan door een dergelijke zuivering, gekoppeld aan een programma ter (her)installatie van stringente waarden en normen, een sterke staat overbodig worden (zie Swyngedouw en Ivaldi, 2001). Een dergelijke visie bestaat natuurlijk ook voor de Verenigde Staten, maar de optie van grootschalige uitzetting is daar vooralsnog niet aan de orde. In plaats daarvan worden ‘gevaarlijke groepen’ verbannen naar specifieke, institutioneel afgebakende gebieden (getto’s, gevangenissen); een strategie waar het Vlaams Blok, gezien hun impliciete betoog voor sociale menging, slechts in beperkte mate en selectief gebruik van maakt. Hier is geen plaats om deze vergelijking verder uit te werken (zie hoofdstuk 4 voor een gedeeltelijke analyse).

Ondanks zijn afkeer van sociaal-wetenschappelijke analyse, verwijst De Winter, net als het programma zelf, doorlopend naar vermeende oorzaken van criminaliteit. De hoge vertegenwoordiging van 'vreemdelingen' onder gearresteerde daders is het voornaamste ingrediënt van het discours. Opvallend is overigens dat nadrukkelijk beweerd wordt dat "het fout [zou zijn] te beweren dat vreemdelingen criminelere van aanleg of aard zouden zijn" (*ATAC*, p. 16). In plaats daarvan zoekt men een verklaring in de botsing tussen twee 'totaal verschillende' culturen en verwijst men zelfs naar de erbarmelijke omstandigheden die de vreemdelingen ontvlucht zijn. Daar komt ook bij dat een deel van de 'vreemdelingen' een 'desperadomentaliteit' zou hebben ontwikkeld, waarbij stelen als correlaat van 'rondzwerven' wordt gezien. De oplossing is uitzetting of volledige integratie/assimilatie. Een tweede belangrijk element is normvervaging onder de jeugd. Oplossingen: meer disciplinaire bevoegdheden voor het onderwijspersoneel en de ouders aanspreken op hun verantwoordelijkheid. Een derde element wordt gevormd door het geloof in keiharde maatregelen, zoals hondenbrigades, genetische vingerafdrukken (vooral voor criminele vreemdelingen), enzovoorts. Criminelen plaatsen zichzelf buiten de wet en mogen dan ook op geen enkele manier op clementie rekenen; zowel hun slachtoffers (middels zelfverdediging) als de staat (geen vervroegde vrijlating, *boot camps*) beschikken over een vrijbrief voor het gebruik van geweld. In het geval van de staat moet de 'behandeling' van (zware) criminelen net zo lang aanhouden totdat zij geen gevaar meer vormen voor de maatschappij. Het principe van proportionaliteit is volledig afwezig en wordt vervangen doordat van effectiviteit en wraak.

Achterstandswijken of, in het jargon van het Vlaams Blok, probleemwijken vormen het voornaamste mikpunt van dit discours en de maatregelen die worden voorgestaan. Op een aantal punten wordt expliciet aangegeven dat de hardere maatregelen alleen ingevoerd moeten worden in 'probleemwijken'. Daar moet 'meer politie' komen, onder andere in de vorm van paardenpatrouilles, om het 'herstel van recht en orde' te garanderen en moet een tijdelijke avondklok worden ingevoerd waar 'benderreure het normale leven onmogelijk maakt', enzovoorts (*ATAC*, p. 7). De buurtbewoners zelf moeten een ondersteunende rol spelen om deze initiatieven tot een succes te maken, onder andere door de oprichting van wijkveiligheidscomités en door de oprichting van 'buurtinformatienetwerken'.

Op een aantal punten wordt het voorgestelde beleid expliciet afgezet tegen het bestaande beleid. Net als de Vlaamse en lokale overheid wil het Vlaams Blok de 'stadsvlucht' keren maar zij merkt op dat investeringen hiertoe uitsluitend gericht moeten zijn op het bestrijden van onveiligheid – dat zou voor de autochtone stadsverlaters namelijk de belangrijkste reden voor vertrek zijn. Ook wordt uitgehaald naar de 'zachte sector' in achterstandswijken. Punt 2 van het (nationale) vijftigstappenplan behelst een "beperking van nepstatuten zoals buurttoezichters, pleinbegeleiders, straathoekwerkers, ...". In plaats daarvan moet er meer politie komen en moet de politie een coalitie aangaan met buurtbewoners.

De laatste twee pagina's van het *ATAC* spreken boekdelen. Eerst een paginagrote advertentie met de tekst 'Stop immigratie' en daaronder 'Veilige Stad'. De directe koppeling van de immigratieproblematiek aan veiligheid werd ook gemaakt tijdens een serie lezingen door prominente partijleden in 2002 (on-line te bekijken op www.vlaamsblokantwerpen.be). Natuurlijk werd deze koppeling al eerder expliciet gemaakt, maar het Vlaams Blok leunt nu op het rapport van de Nederlandse antropologe Marion van San, waarin werd uitgerekend dat allochtone jongeren veel vaker worden gearresteerd voor het plegen van misdrijven. De partij spant zich er tegenwoordig voor in om, via haar connecties bij het politiekorps, de misdaadcijfers in haar eigen termen te vertalen en zo te gebruiken voor het verder vergroten van de overtuigingskracht van haar discours. Zonder overigens te vermelden hoe de etniciteit of status van de verdachten is achterhaald, worden misdaadcijfers opgedeeld naar etniciteit (allochtoon versus autochtoon) of status (vreemdeling, illegaal). Bijna de helft van de misdaden zou door 'vreemdelingen' worden begaan. Over slachtofferschap wordt niets vermeld, behalve dat anti-Westerse en racistische motieven vaak ten grondslag zouden liggen aan de daderkeuze (autochtonen) van allochtone cq. illegale daders.

Vervolgens het logo van het Vlaams Blok met de slogan van de Antwerpse afdeling: 'Vlaams Blok, partij van 't Stad'. Inderdaad profileert het Vlaams Blok zich als de partij die opkomt voor de stadsbewoner. Het Vlaams Blok beweert mensen te vertegenwoordigen die hinder ondervinden van typisch 'stedelijke problemen, zoals criminaliteit en immigratie. Zoals gezegd fungeren de achterstandsbuurtten hierbij als voornaam brandpunt – niet alleen omdat hier de problemen het meest voorkomen maar ook omdat ze, volgens het Vlaams Blok, een voorland representeren voor geheel Vlaanderen. 'De moslims rukken op en veroveren gebied na gebied' is een centrale boodschap van het Vlaams Blok die niet alleen weerklank vindt in de achterstandswijken maar juist ook in de gebieden die 'nu nog' welvarend en rustig zijn (zie onder). Feitelijk moet de populariteit van het Vlaams Blok dan ook gezien worden als het resultaat een anti-stedelijke houding die onder een groot deel van het electoraat heerst. De stad is vies, gevaarlijk en vreemd – ze is 'ons' ontnomen (Baeten, 2001). Deze representatie van de stad plaatst Kesteloot (2001) in een lange Vlaamse traditie van anti-stedelijkheid; de angst voor de stad is de voedingsbodem voor de populariteit van het Vlaams Blok.

Het is duidelijk hoe het Vlaams Blok zijn eigen succes verklaart: mensen stemmen op de partij omdat de politieke elite uit eigenbelang en een misplaatste hang naar politieke correctheid blijft vasthouden aan de oude dogma's van gelijkheid en billijkheid terwijl ondertussen, vooral door de invasie van imperialistische minderheden, oorspronkelijke waarden en normen verder afbrokkelen en de problemen van welwillende burgers, voornamelijk onveiligheid, gebagatelliseerd of genegeerd worden. Vanzelfsprekend konden de gevestigde partijen niet akkoord gaan met deze verklaring. Hoe reageren andere actoren op het discours van het Vlaams Blok? Nemen ze het over, veranderen ze het of plaatsen ze er een ander discours tegenover? Hoe verhouden bij hen bestuurlijke rationaliteiten zich tot bestuurlijke technologieën?

De evolutie van problemen in achterstandswijken tot nationale problemen: het *Algemeen Verslag over de Armoede als schaa sprong*

Volgens Swyngedouw (1990) bestond de reactie van de gevestigde partijen aanvankelijk uit een simpele afwijzing van het Vlaams Blok en haar kiezers. Natuurlijk waren in deze periode ook andere verklaringen mogelijk, maar het is duidelijk dat de omvang van het kiezerscorps niet noopte tot een al te complexe analyse. Hij haalt burgemeester Cools van Antwerpen aan:

“In de wijken, in de buurten, in de sociale woningbouwcomplexen, op het werk, in de scholen, overal is de aanwezigheid of de vrees voor de toekomstige aanwezigheid van Magrebijnen een oorzaak van extreem rechts stemgedrag, ingegeven door vreemdelingenhaat” (Cools geciteerd in Swyngedouw, 1990, p. 403).

In deze optiek is een (irrationale) angst voor vreemdelingen de enige mogelijke verklaring en hoeven politieke strategieën dus slechts gericht te zijn op een nauw afgebakend onderwerp, namelijk xenofobie. Swyngedouw brak echter een lans voor een andere analyse, die later, door haar aansprekendheid voor een waaier aan actoren, zeer invloedrijk zou worden. Volgens Swyngedouw speelde vreemdelingenhaat *sec* wel een rol, maar zijn analyses van de verkiezingsuitslagen lieten zien dat er bovendien een relatie bestond tussen *kansarmoede* en stemmen op het Vlaams Blok. Bovendien toonde hij aan dat in een redelijk groot aantal gevallen de winst van het Vlaams Blok vooral ten koste ging van de Socialistische Partij. Impliciet betoogde Swyngedouw daarmee dat een meer holistische benadering van achterstandswijken effectief zou kunnen zijn voor het terugdringen van het Vlaams Blok. Enkele voorbeelden uit zijn artikel geven aan dat dit inzicht ook al leefde onder enkele actoren in Antwerpen:

...een beleidsplan krijgt stilaan vorm – herprofielingswerken in enige buurten, de oprichting van Centra voor Informatie en Samenlevingsopbouw (CISO), projecten in het kader van het fonds Lenssens, buurtbezoeken door burgemeester en schepenen enz. – doch wegens een chronisch gebrek aan middelen, eigen aan de grote steden, blijft het behelpen (Swyngedouw, 1990, p. 402-403)

Inderdaad bestaat al vanaf midden jaren tachtig een opvallende correlatie tussen de ontwikkeling van een stedelijk beleid en de opkomst van het Vlaams Blok in met name Antwerpen. In de beginperiode van stedelijk beleid speelt echter ook de profileringsdrang van het Vlaamse gewest een rol. Met de federalisingsoperatie van eind jaren zeventig hebben de gewesten meer bewegingsvrijheid gekregen en de Vlaamse regering moet nu de belofte aan haar burgers waarmaken. Achteraf gezien lijkt het waarschijnlijk dat de eerste (kleine) electorale successen van het Vlaams Blok niet zozeer een grootscheeps tegenoffensief ontketenden maar wel ‘de armen’ op de kaart zetten als mogelijk doelwit voor deze grotendeels symbolische beleidsinitiatieven. Ook speelt een incidentele omstandigheid een rol: Vlaanderen ontving in 1989 een aanzienlijke hoeveelheid middelen als compensatie voor de schuldenkwijtschelding van de Waalse steden. Er

bestond consensus over dat deze middelen naar achtergestelde groepen gekanaliseerd moesten worden maar reeds in deze periode vindt er een strijd tussen de SP en de CVP plaats. De eerste partij wil de middelen geconcentreerd inzetten in bepaalde gebieden (niet toevallig de stedelijke achterstandswijken waar zij een groot deel van haar achterban heeft en bedreigd wordt door het Vlaams Blok), de laatste partij pleit voor een meer gespreide inzet (waardoor ook de kleinere gemeentes, waar de aanhang van deze partij zich grotendeels bevindt, profiteren). In deze periode wordt een reeks programma's en fondsen opgericht. Dat begint met het fonds Van den Bossche en het fonds Lenssens. Vervolgens wordt in 1990 het Vlaams Fonds voor de Integratie van Kansarmen opgericht (zie Vranken en Geldof, 1991). Dit beleid steunt voor het eerst op een typisch Europees discours waarbij armoede gekaderd wordt in termen van 'sociale uitsluiting' en 'kansarmoede'. Volgens Stouthuysen *et al.* (2000, p. 369) kan het 'kansarmoede/sociale uitsluiting-frame'

...als volgt worden geparafraseerd: "Ondans de economische ontwikkeling neemt de kloof tussen arm en rijk toe. Vooral in de steden neemt de tweedeling ernstiger vormen aan. Die tweedeling versterkt de uitsluiting van specifieke bevolkingsgroepen. Deze breuk in het stedelijk economisch, sociaal en cultureel weefsel houdt het gevaar in van conflicten die het harmonieuze samenleven bedreigen". Vanuit die probleemdiagnose worden dan verschijnselen zoals racisme, politieke apathie, proteststemmen en politiek extremisme verklaard. Het kansarmoede/sociale uitsluiting-frame suggereert ook – zij het zeer algemene – oplossingen: kansen bieden, insluiting en solidariteit.

Zoals Stouthuysen *et al.* uitleggen is dit discours zeer attractief voor een groot aantal belangrijke actoren. Het is ontwikkeld binnen de welzijnssector die voor zichzelf een centrale rol creëert door te wijzen op het belang van verbindingen tussen arme groepen en de maatschappij (en de politiek) – alleen zij kan die verbindingen bewerkstelligen. De linkse partijen kunnen ook hun steun geven aan dit beleid. Het vertegenwoordigt solidariteit 'nieuwe stijl' en past daarom binnen hun traditionele discours en bovendien sluit het goed aan bij hun belangen; insluiting van de armen betekent uitsluiting van het Vlaams Blok. Hetzelfde geldt in mindere mate voor de Liberalen en het CVP: zij voelen ook de dreiging maar met name de laatste partij, conform haar interdependenties met de kleinere gemeentes, spant zich doorlopend in voor een minder geconcentreerde aanpak. Dat betekent echter niet dat er geen maatregelen van de grond komen. De combinatie van de 'zwarte' verkiezingsuitslagen en het herhaaldelijk vrijkomen van middelen, leidde tot kleinschalige initiatieven die omwille van efficiëntie en effectiviteit ruimtelijke selectief werden toegepast. Voorbeelden zijn het reeds genoemde VFIK, Domus Flandria dat voorzorg in de bouw van 10.000 sociale woningen (wat dan zou moeten leiden tot minder Vlaams Blok-stemmen, aldus minister voor grote steden Peeters in 1997) en het (weinig omvangrijke) *Urgentieprogramma voor een Solidaire Samenleving* (1993). Ondanks hun geringe betekenis, moet het strategische belang van deze programma's niet onderschat worden (Vranken en Geldof, 1991). Ze zorgden ervoor dat er op lokaal niveau in de achterstandswijken intersectorale coalities tot stand kwamen die zich nadrukkelijk

afzetten tegen het Vlaams Blok en vaak een spreekbuis vonden in de Koning Boudewijn Stichting. Deze laatste stichting ging vanaf eind jaren tachtig pleiten voor een lokaal, ‘inclusief’ en ‘integraal’ armoedebeleid⁷.

Ondanks de strategische waarde van het kansarmoedediscours voor politieke partijen en de welzijnssector blijft het echter onderontwikkeld. Of misschien is het beter om te zeggen dat de strategische waarde reeds volop werd benut op het niveau van discours maar dat de geringe interdependenties tussen de steden en de centrale overheid niet noopten tot het daadwerkelijk aanwenden van grote middelen. Met andere woorden: het discours was er, het was ook aantrekkelijk voor een bonte coalitie van actoren, het leidde tevens tot kleinschalige acties maar het kon slechts een beperkte rol spelen bij effectieve politieke strijd. Dat veranderde met de verkiezingsoverwinning van het Vlaams Blok in 1991 op ‘Zwarte Zondag’. Vanaf dit moment zou ‘kansarmoede’ binnen het discours van de gevestigde politieke partijen aan belang winnen als een cruciale verklaring voor het succes van het Vlaams Blok. De regeringsverklaring van 1992 stond grotendeels in het teken van de opkomst van het Vlaams Blok. Veel aandacht wordt besteed aan de punten die ook centraal staan bij het Vlaams Blok: onveiligheid, rechtszekerheid en integratie van vreemdelingen. Daarnaast wordt echter expliciet als doel gesteld een meer solidaire maatschappij op te bouwen; een vrij geïsoleerde maar toch belangrijke poging om een alternatieve strategie te ontwikkelen. In dit kader werd een stap ondernomen die de uniciteit van de Vlaamse casus zou versterken:

[D]e regering beslist om de representatieve vereniging ATD Vierde Wereld en de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten te verzoeken [onder supervisie van de Koning Boudewijn Stichting, J.U.] een ‘Algemeen verslag over de armoede’ op te stellen (AVA, 1994, p. 13).

Feitelijk vroeg de centrale regering een concurrerend discours. Dit concurrerende discours zou vooral moeten inspelen op de belevingswereld van de (kansarme) groepen die mogelijk sympathie koesteren voor het Vlaams Blok. De welzijnssector, die eveneens haar bakermat heeft in de achterstandswijken, werd als een geschikte kandidaat gezien om, met hulp van de lokale overheden en de armen zelf, deze opdracht te vervullen.

Het *Verslag* is ronduit indrukwekkend om ten minste twee samenhangende redenen. Ten eerste betekende het een ‘schaalsprong’ voor de (stedelijke) armen die zonder het Vlaams Blok volkomen onmogelijk zou zijn geweest en die waarschijnlijk uniek in de wereld is. De padafhankelijke ontwikkeling van een institutionele structuur waarin de steden een marginale rol spelen is (voorlopig) afgebroken doordat door de overwinning van het Vlaams Blok de aard van de interdependenties tussen stadswijken en gewestelijke overheid drastisch is veranderd; het functioneren van de gewestelijke overheid, althans volgens het discours dat zich nu ontwikkelt, staat in directe relatie met de situatie in achterstandswijken. Plots stonden de armen, die tot dan toe politiek geïsoleerd waren

⁷ Verderop in dit hoofdstuk wordt nog stilgestaan bij de betekenis en de strategische waarde van het concept ‘inclusiviteit’. Het concept ‘integraliteit’ komt uitvoerig aan bod in hoofdstuk 4.

geweest en slechts marginale aandacht hadden gekregen, midden in de belangstelling van de federale en gewestelijke overheden (Loopmans *et al.*, 2002; vergelijk Smith, 1992). Daarmee komen de armoedeorganisaties (tijdelijk) in een centrale positie terecht. Het is duidelijk, zoals de auteurs zelf ook stellen, dat de hieruit voortvloeiende hoop op politieke invloed een grote mobiliserende werking had:

De opdracht voor het Algemeen Verslag kreeg grote weerslag en deed hoop ontstaan bij degenen die in armoede leven en al jarenlang hun stem trachten te verheffen via de organisaties die hen vertegenwoordigen. Zou de overheid krediet geven aan de mensen die in armoede leven, aan wat ze vanuit hun ervaring te zeggen hebben over het algemeen welzijn, over de democratie, door ze voor de duur van het Verslag – of misschien wel langer – bij het politieke gebeuren te betrekken? (*AVA*, 1994, p. 13)

Ten tweede vertegenwoordigt het *Verslag* een unieke coalitie tussen armoedeorganisaties en de armen zelf. In het rapport beweren de auteurs dat het alleen gaat om de stem van de armen, maar het is duidelijk dat zij deze stem zo hebben gefilterd, geherformuleerd en aangepast dat een alternatief coherent discours ontwikkeld kon worden. De haat tegen ‘vreemdelingen’ krijgt bijvoorbeeld een zeer ondergeschikte rol en wordt alleen afgeschilderd als een afgeleide van de marginaliteit van de betrokkenen. Bovendien bevat het rapport zoveel concrete suggesties voor beleidsontwikkelingen dat de politiek er niet omheen kon, ook omdat de pers en zelfs het koningshuis een sterk faciliterende en stimulerende rol speelden bij de discussies die het *Verslag* teweeg bracht. In het verslag wordt een uniek discours opgetekend dat, al dan niet toevallig, nog net zo radicaal is dat het de belofte van substantiële verbetering in zich herbergt maar toch nog aanvaardbaar is voor de, door het Vlaams Blok in het nauw gedreven, gevestigde politieke partijen. Ik kan hier slechts enkele kenmerken noemen die voor dit stuk het meest belangrijk zijn. Het eerste dat in dit verband genoemd moet worden is een afkeer van maatregelen die specifiek op de armen gericht zijn: “Wij willen geen speciale rechten voor de mensen die in armoede leven, wij willen een samenleving waarin wij als volledige burgers worden erkend” (*AVA*, p. 14). Doorlopend worden eisen in algemene termen geformuleerd. Kern van het discours is dat armoede voorkomt op het moment dat algemene rechten niet worden gerespecteerd. De nadruk ligt daarom op universele noties: armoede wordt gezien als een situatie die op gespannen staat met rechten zoals die zijn vastgelegd in de universele rechten van de mens en de Belgische grondwet. Hiermee samenhangend poogt men de discussie op het niveau van de samenleving als geheel te situeren en de focus te verschuiven van de armen als object van beleid naar de armen als actoren die een maatschappelijk debat kunnen voeren en sturen. Bij specifieke instanties en programma’s ontstaat al snel het gevoel dat zij eerder bezig zijn met het reguleren van (de effecten van) armoede (vergelijk hoofdstuk 4 van deze studie) dan met het feitelijke oplossen ervan:

De hulpverleners kregen de gelegenheid om te vertellen hoe zwaar de hun toevertrouwde taak kan wegen, met name “*de crisis beheren, want een maatschappijproject dat verder reikt, is er niet*”, en dat terwijl men hun toch

steeds weer vraagt gestalte te geven aan de collectieve solidariteit (*AVA*, 1994, p. 15, oorspronkelijke nadruk)

Nu probeert men een andere rol te vervullen, namelijk die van pressiegroep richting de centrale overheid:

Heel wat mensen – beroepsmensen uit het maatschappelijk werk, het gerecht, de gezondheidszorg en het huisvestingsbeleid – hebben er zich in dit proces rekenschap van gegeven dat de vraag niet zozeer is “wat kunnen we doen voor de uitgestotenen”, maar wel “hoe kunnen we hun bondgenoten worden”. (*AVA*, 1994, p. 23)

Toen de overheid de aanzet gaf tot het Verslag, wilde ze onmiddellijk bruikbare voorstellen horen. De gesprekspartners zelf stelden echter een andere vraag: kunnen we samen onderzoeken hoe het beleid de persoonlijke bestaansonzekerheid en de armoede vergroot en de sociale cohesie bedreigt op gebieden die niet rechtstreeks te maken hebben met armoedebestrijding (bijvoorbeeld economie, werkgelegenheid, sociale zekerheid, huisvesting, jeugdwerk, ...)? Op die manier kan de basis worden gelegd voor gestructureerde sociale onderhandelingen. Zo wordt de discussie over armoede een geïntegreerd proces: van de wederzijdse vorming tijdens de dialoog zelf tot het uitwerken, bespreken en evalueren van concrete voorstellen. (*AVA*, 1994, p. 400)

Het is, kortom, een expliciet doel van het *Verslag* door middel van een dialoog tussen volwaardige partners de algemene condities te creëren voor een maatschappij zonder (schrijnende) armoede. Het einddoel van het rapport werd dan ook als volgt geformuleerd:

... op basis van wat de betrokken *actoren* zelf zeggen en van hun onderlinge dialoog, een aantal aanbevelingen en voorstellen formuleren voor de overheid, een soort ‘scenario’ voor een *algemeen* beleid (*AVA*, p. 19, toegevoegde nadruk)

Op een aantal punten worden gevestigde noties en begrippen resoluut verworpen:

De verenigingen die aan dit verslag hebben meegewerkt, willen voorrang geven aan de mensen die het ergst onder de armoede lijden en vinden dat alleen een beleid dat die prioriteit ook hanteert, iedereen zekerheid kan bieden. Het begrip uitsluiting (of kansarmoede) zelf lijkt ons niet nauwkeurig genoeg. ... Bovendien kan [het begrip uitsluiting], zo onderstreepten diverse partners, de mechanismen van overheersing en uitbuiting die aan de basis van de armoede liggen verhullen (*AVA*, p. 20)

Naast de verwerping van modieuze begrippen om armoede mee te conceptualiseren, is het opvallend dat het *Verslag* in zijn geheel zwijgt over de wijk. Dat is niet verwonderlijk; beleid in achterstandswijken is per definitie specifiek beleid, en juist daar

zet men zich tegen af. Het discours is gesloten in die zin dat slechts weinig maatregelen worden geaccepteerd. De auteurs geven meer of minder expliciet aan dat zij zich afkeren van maatregelen die dienen als ‘doekje voor het bloeden’, en het lijkt erop dat ook maatregelen op wijkniveau hieronder vallen. Het is evident dat men zich richt op een ander schaalniveau: dat van de federale of gewestelijke staat. De organisaties willen dat zij en degenen die zij vertegenwoordigen niet meer neerkomen na schaalessprong die zij hebben gemaakt nadat hun problemen zich plots vertaalden in een destabilisatie van de nationale politieke orde:

Zal de overheid, die voor dit rapport een gesprek aanging met degenen die het ergst onder de armoede lijden, hun ook het recht toekennen om samen met anderen deel te nemen aan algemene onderhandelingen? De belofte om hen te behandelen als volwaardige partners en burgers wordt pas geloofwaardig in het licht van overkoepelend overleg op *de hoogste beslissingsniveaus* van federale overheid, Gemeenschappen en Gewesten. (AVA, p. 417, nadruk toegevoegd)

Het belang van het *Verslag* kan moeilijk overschat worden. Een van de voornaamste gevolgen van de discussies die naar aanleiding van het *Verslag* op gang werden gebracht, is de blijvende populariteit van de notie ‘inclusiviteit’. Dit begrip werd door de welzijnssector geïntroduceerd in 1990 (Stouthuysen *et al.*, 2000, p. 369) maar zou waarschijnlijk nooit zijn doorgebroken zonder het *Verslag* of zou niet de betekenis hebben gekregen die het nu heeft. Het verwijst naar de noodzakelijkheid dat *alle* overheidsinstellingen aandacht moten hebben voor de effecten van hun beleid op de armen en dat telkens wordt geprobeerd de marginaliteit van deze groep niet te herbevestigen. Toch zou de invulling die feitelijk wordt gegeven aan het *Verslag* sterk verschillen van deze opstelling; het begrip zou zo worden opgerekt en veranderd dat het niet langer de emancipatoire functie zou kunnen vervullen die de auteurs van het *Verslag* voor ogen hadden.

2.4 Stedelijk beleid als politieke strategie tegen het Vlaams Blok

In 1994 kwamen vier ontwikkelingen samen. De eerste twee ontwikkelingen waren reeds lang geleden op gang gebracht, terwijl de andere twee van recenter datum waren. Ten eerste was er continu een discussie over de verbreding van het beleid zoals totnogtoe (met name onder het VFIK) was gevoerd. De roep om een integraal, inclusief en territoriaal beleid vond beter de weg naar politici naarmate zij verder onder druk kwamen te staan door de opkomst het Vlaams Blok. Ten tweede kwam er, onder meer door de opkomst van Agalev, meer aandacht voor de ‘stadsvlucht’. Vanaf 1994 wordt het probleem van de bebouwing het buitengebied gekoppeld aan het probleem van de stadsvlucht. Het probleem van de fiscale fragmentatie, versterkt door de suburbanisatie, was nog altijd niet opgelost en zorgde voor aanhoudende problemen in de steden. De derde ontwikkeling is ongetwijfeld het belangrijkste: het Vlaams Blok boekte wederom een grote electorale zege, waardoor het cordon sanitaire van de gevestigde partijen nog meer onder druk kwam te staan. In sommige plaatsen, met name in Antwerpen maar ook in andere

gemeentes, lijkt de opmars niet te stoppen; om hun isolatiestrategie vol te kunnen houden, moeten de gevestigde partijen een coherente strategie ontwikkelen. Ten vierde was er de publicatie van het *AVA*. Premier Jean-Luc de Haene had nadrukkelijk toegezegd dat “Bij haar beleid ter zake naar de toekomst toe ... de regering de conclusies en de voorstellen van het algemeen verslag over de armoede als uitgangspunt [zal] nemen” (De Haene, geciteerd in *AVA*, 1994, p. 416).

Al deze ontwikkelingen tezamen leidden niet tot het inwilligen van de eisen zoals die in het *Verslag* werden geformuleerd, ook al werden er wel enkele tamelijk onbelangrijke inspraakorganen opgericht. Het was echter niet de armoede die een nationale prioriteit werd, zoals wellicht op basis van het *Verslag* besloten had kunnen worden. In plaats daarvan werd het verhogen van de kwaliteit van de stedelijke leefomgeving tot één van de vijf topprioriteiten van de nieuwe regering gemaakt (Vlaamse Raad, 1995, pp. 23-25). De plotseling ontdekte wantoestanden in de stadswijken worden direct gekoppeld aan de opkomst van het Vlaams Blok:

Steeds meer wijken van de grote binnensteden en de verstedelijkte gebieden hebben af te rekenen met regelrecht verval en met verpaupering. Het fenomeen uit zich op allerlei manieren: verkrotting, verval van wegen en nutsvoorzieningen, armoede, stijgende criminaliteit, teloorgang van het verenigingsleven, *afkeer van de democratie* (Vlaamse Raad, 1995, p. 23, nadruk toegevoegd)

De regeringsverklaring benadrukt dat het noodzakelijk is de leefkwaliteit in steden te verhogen. Een decentrale aanpak waarbij de middelen gebundeld zijn zou hiervoor het meest geschikt zijn. Hiermee is het Sociaal Impulsfonds (SIF) een feit. “Het Algemeen Verslag over de Armoede zal hierdoor eveneens specifieke opvolging krijgen. Essentieel hierbij is de grotere betrokkenheid van de armen bij het beleid dat hen aanbelangt” (Vlaamse Raad, 1995, p. 24). Deze opmerkingen hebben een zekere strijdigheid. Enerzijds wordt nauwelijks gerept over het SIF als *Sociaal* Impulsfonds dat vooral de armen ten goede zou moeten komen. In plaats daarvan heeft men het alleen over stedelijke ontwikkeling en de ontwikkeling van achterstandswijken in het bijzonder. Anderzijds wordt duidelijk gesteld dat dit beleid specifiek de armen ‘aanbelangt’ en dat zij erbij betrokken moeten worden. De vraag of het SIF nu een stedelijk beleid was of een sociaal beleid kwam echter op dit moment niet aan de orde – het was overduidelijk dat het beleid in handen was van de welzijnssector en diende als een vervolg op het kansarmoedebeleid. Later zou echter het SIF afgerekend worden op haar functioneren als stedelijk beleid, dat wil zeggen als een beleid dat de sociaal-economische positie van achterstandswijken en het stedelijke gebied als geheel moet bevorderen. Het verschil tussen achterstandsbeleid en stedelijk beleid is groot, zoals ook het hoofdstuk over Nederland uitwijst. Straks wordt hier nog op teruggekomen. Eerst wordt kort stilgestaan bij de conceptualisatie van problemen, de bestuurlijke technologieën waar het SIF gebruik van maakte, de implementatie van het beleid en de ontwikkelingen die de strategische waarde voor centrale actoren van dit beleid uiteindelijk verminderden.

Zoals gezegd, werd het SIF reeds verankerd in het regeerakkoord vanuit de gedachte dat een aanhoudende inspanning noodzakelijk was om de leefkwaliteit in steden te verhogen, kansarmoede te bestrijden door middel van ‘integraal’ beleid en ‘anti-democratische sentimenten’ tegen te gaan (de Decker, 1999). Peeters (1997) bevestigt dat het stedelijk beleid, met als koninginnenstuk het SIF, prioriteit is als gevolg van de verkiezingen. De feitelijke beleidsbrief *Voor Steden en Mensen* (Peeters, 1995) neemt al deze punten over. Het is echter opvallend dat de stedelijke problematiek grotendeels gepresenteerd wordt als het resultaat van *ruimtelijke* processen:

De problemen van de steden en hun achtergestelde buurten zijn problemen van *concentratie*. Dit is het resultaat van een langzaam proces dat met de suburbanisatie van de jaren zestig is gestart (p. 9, nadruk toegevoegd)

Deze conceptualisatie leidt tot een discours dat volgens Musterd (2000) en Ostendorf *et al.* (2001) dominant is in Nederland. Op basis van veelal Amerikaans onderzoek wordt gesteld dat in bepaalde buurten armoede gereproduceerd kan worden, ook al bestaat hiervoor geen bewijs in de Vlaams situatie (vergelijk De Decker, 1994b)⁸:

De gecombineerde socialisatie via het dagdagelijkse leven thuis, in de buurt en op school impliceert dat in achtergestelde buurten de dominante ... waarden en normen niet of onvoldoende worden aangeleerd. Dit beperkt de ontplooiingskansen ... Het gegeven dat er in Vlaanderen voorlopig geen ‘*sluitende*’ onderzoeksresultaten aangaande de ruimtelijke aspecten van de reproductie van armoede en maatschappelijke achterstelling bestaat, mag echter geen reden zijn om de ogen te sluiten (p. 68, oorspronkelijke nadruk)

Tot op grote hoogte wordt ‘sociale menging’ gezien als een belangrijke maatregel om deze situatie te doorbreken. De investeringen in de leefomgeving van achtergestelde buurten worden hier dan ook vooral bepleit omdat dit welvarende bewoners zou binden aan de buurt. Achtergestelde bewoners moeten weliswaar in hun buurt kunnen blijven wonen, maar moeten wel aangemoedigd worden om te verhuizen naar sociale-woningcomplexen buiten de achterstandswijken. Welvarende bewoners moeten juist worden aangetrokken (Peeters, 1995, pp. 89-90).

De nadruk op menging is ronduit opvallend, gezien de geschiedenis van het SIF; het beleid waar het uit voortkwam was altijd uitsluitend gericht geweest op achtergestelde bewoners, niet op (toekomstige) welgestelde bewoners. De beleidsbrief staat bijvoorbeeld in schril contrast met een preadvies dat werd uitgebracht door de Stuurgroep Evaluatie Armoedebeleid in Vlaanderen (1995) en dat mede aan de basis ligt van het SIF-beleid. Deze stuurgroep bepleitte met name een lokalisering van beleid om beter te kunnen inspelen op specifieke behoeftes en om participatie te faciliteren. De woonomgeving is nauwelijks van belang, over menging of concentratie wordt al helemaal niet gesproken.

⁸ De hele beleidsbrief lijkt het stempel te dragen van Pascal de Decker die destijds als minister Peeters adviseerde. Zijn opvattingen over buurteffecten, kansarmoede en anti-democratische sentimenten klinken overal door. Het is wellicht geen toeval dat in de beleidsbrief dezelfde zeldzame redactionele normen gehanteerd worden (alle woorden tussen apostrofs worden schuin gedrukt) als in *Ruimte en Planning*, het tijdschrift waar De Decker hoofdredacteur van is.

Toch vindt echter eerder een verbreding plaats dan dat deze doelgroep geheel uit het zicht verdwijnt. Er ligt nog steeds veel nadruk op de bestrijding van kansarmoede (cf. Peeters, 1995, pp. 100-102). Hierbij wordt nadrukkelijk wel het discours overgenomen zoals dat tot dan toe ontwikkeld werd door de welzijnssector: er wordt gestreefd naar geïntegreerd en inclusief beleid, waarbij achterstand in alle domeinen op een gecoördineerde wijze wordt bestreden. Daarbij wordt een zeer specifieke invulling van het begrip wijkontwikkeling gehanteerd. Wijkontwikkeling, volgens de beleidsbrief, is een

...op systematische wijze en gekoppeld aan democratische besluitvorming gericht combineren van probleemoplossend vermogen binnen en buiten de betrokken wijk, in functie van optimaliseren van de levenskwaliteit voor de inwoners, in functie van het bestrijden van fenomenen van maatschappelijk achterblijven of marginalisering en in functie van het realiseren van een vernieuwd burgerschap waarbij de burger zijn leefomgeving beleidsmatig mee controleert (Peeters, 1995, p. 109)

Deze definitie, afkomstig van de welzijnssector, staat in schril contrast met bijvoorbeeld de gangbare definities in Nederland waarbij het in de eerste plaats gaat om het verhogen van de attractiviteit van de wijk en waar kansarmen vaak eerder slachtoffer worden (ze 'devalueren' immers de wijk) dan dat ze ervan profiteren (vergelijk Kamp en Uitermark, 2001; Loopmans en Uitermark, 2000; Uitermark, 2000). Daarbij wordt zeer veel nadruk gelegd op participatie van de armen; het is de bedoeling dat zij onderdeel gaan vormen van de coalitie die hun belangen dient. Dit is waarschijnlijk concreet een maatregel waarmee navolging wordt gegeven aan het *AVA*. Het gaat immers om beleid dat bijgestuurd wordt door een dialoog met wat wordt aangeduid als 'de doelgroep', de sociaal zwakkere groepen. Zoals straks uiteen wordt gezet, garanderen deze beleidsvoornemens echter nog niet een ontwikkeling zoals die werd geschetst in het *AVA*.

Het discours van de welzijnssector is, kortom, aangevuld met een meer sociaal-wetenschappelijke visie waarin ruimtelijke processen (uitsortering, concentratie) een cruciale rol spelen. Het is echter om ten minste drie redenen duidelijk dat het tweede discours bij het eerste is ingevoegd en niet andersom. Ten eerste worden de betreffende gebieden alleen geselecteerd op indicatoren van kansarmoede (niet, zoals in Nederland, op basis van positie op de woningmarkt) en wordt de hoogte van de uitkering afhankelijk van de aanwezigheid van kansarme groepen (ouderen, werklozen, allochtonen). Ondanks dat in theorie de mogelijkheid bestond om de fondsen vrijwel naar eigen inzicht aan te wenden, zou deze koppeling vaak opgevat worden als een oormerk. Ten tweede wordt geen concreet programma voor sociale menging voorgesteld; menging kan alleen indirect bereikt worden met investeringen in de buurt en maatregelen tegen kansarmoede. Ten derde steunt het beleid sterk op de welzijnssector. Dat is niet vreemd. Het SIF-beleid voegt namelijk middelen samen uit het VFIK, de Bijzondere Dotatie en het Bijzondere Fonds voor Maatschappelijk Welzijn (BFMW). Sterker nog, het SIF wordt door sommigen gezien als een armoedebeleid dat zich alleen van eerder armoedebeleid onderscheidt door de mogelijkheid dat, vanwege de mogelijkheden voor samenwerking tussen organisaties, gewerkt kan worden aan gezamenlijke experimenten en projecten op

buurtniveau (zie Vranken *et al.*, 1998, p. 198). Het gaat in eerste instantie niet zozeer om een coalitie met gemeentelijke overheden (die een fiscaal belang hebben bij menging) maar eerder om een coalitie met lokale actoren. Tot die laatste behoren vooral actoren uit de welzijnssector – anders dan in bijvoorbeeld Nederland bestaat slechts een klein deel van de Belgische woningvoorraad uit sociale woningen en bestaan geen plannen voor massale verkoop van de sociale woningvoorraad. Gezien het feit dat het SIF haar wortels heeft in het (lokaal) sociaal beleid en vanaf begin af aan gedragen wordt door de welzijnssector, is het niet verwonderlijk dat de breuk in het discours tijdelijk zal blijken. Voordat ingegaan wordt op het verdere verloop van het SIF wordt echter eerst aandacht besteed aan de wijze waarop wijken geselecteerd worden en waarop de relatie tussen de gewestelijke overheid en de gemeentelijke overheden vormt krijgt.

De ruimtelijke fixatie van het Vlaams Blok: bestuurlijke technologieën

Een eerste belangrijke innovatie op het gebied van bestuurlijke technologieën is de introductie van *convenanten* tussen gemeentes en de gewestelijke overheid. De algemene indruk na het VFIK en andere gewestelijke plannen was dat de armen niet ‘echt’ bereikt werden en dat de programma’s niet waren toegesneden op de lokale situatie. Bovendien botsten deze plannen met het subsidiariteitsbeginsel omdat gemeentelijke overheden soms beleid moesten uitvoeren dat conflicteerde met hun eigen maatschappijopvatting – zoals eerder werd uitgelegd is dat in België traditioneel een zeer onwenselijke situatie. Een tweede belangrijke bestuurlijke technologie betreft de manier waarop de wijken die hulp ontvangen uit het SIF worden geselecteerd. Dat gebeurt met behulp van de door Kesteloot (1996) opgestelde *Armoedeatlas*. Voor een uitgebreide beschrijving van de methodologie en de overwegingen die aan die studie ten grondslag liggen is hier geen ruimte (zie daarvoor bijvoorbeeld Kesteloot en Vandenbroecke, 1997). Een korte uitleg kan wel behulpzaam zijn om de rol van deze bestuurlijke technologie te duiden. Zeven variabelen uit de volkstelling van 1991 werden gebruikt om te bepalen of een buurt achtergesteld is: het percentage éénpersoonshuishoudens, het percentage arbeiders; het percentage woningen zonder (sanitair) comfort; het percentage Turken en Marokkanen; het gemiddeld inkomen per inwoner; de werkloosheid; het bezit van een telefoon. Een wijk wordt als achtergesteld aangeduid als een vooraf bepaalde drempelwaarde op minstens vier van de zeven variabelen niet/wel wordt overschreden. Het resultaat is een grafisch overzicht van alle achterstandswijken in Vlaanderen (en Brussel). Na de eerste publicatie trok de *Atlas* veel aandacht; door de visualisatie werd het probleem van kansarmoede (*of van de electorale effecten die, volgens het op dat moment dominante discours, daarvan uitgingen*) en vooral haar stedelijke dimensie duidelijk zichtbaar. De *Atlas* is in de loop der tijd een belangrijke functie gaan vervullen bij het denken over stedelijk beleid. Het is enerzijds een belangrijk instrument voor beleid, waarmee de gewestelijke overheid op relatief eenvoudige wijze en zonder kennis van het lokale terrein een onderscheid kan maken tussen gebieden die wel en geen interventie behoeven. Alle retoriek over ‘lokale autonomie’ (zie onder) ten spijt werd zo wel de territoriale selectiviteit van het beleid door de gewestelijke overheid bepaald. Anderzijds fungeerde

de *Atlas* als een *eye-opener* voor veel lokale besturen; ze konden nu zeer gericht specifieke acties richten op bepaalde gebieden en bevolkingsgroepen.

Gezien deze centrale rol is het des te belangrijker te benadrukken dat de indicatoren die worden gebruikt (per definitie) problematisch zijn. Baeten (2001, pp. 59-60) betoogt dat de *Atlas* door ruimtelijk fetisjisme kansarmoede losweekt van de sociale processen die eraan ten grondslag liggen. Hij voegt daaraan toe dat elke drempelwaarde extreem problematisch is en dat elke interne differentiatie van deze groepen wordt ontweken. Jacobs en Swyngedouw (2000) bekritisieren de *Atlas* langs dezelfde lijnen wanneer zij op basis van een alternatieve methodologie concluderen dat het opnemen van het percentage Marokkanen en Turken naast sociaal-economische variabelen geen extra waarde heeft voor het identificeren van achterstandswijken.

Al dan niet bewust heeft een zeer specifiek discours zich uiteindelijk uitgekristalliseerd in de afbeeldingen in de *Atlas*. Het analytisch isoleren van kansarmoede als een oorzaak voor maatschappelijke onrust en 'anti-democratisch' stemgedrag wordt met de *Atlas* omgezet in een concreet werkprogramma, waarbij alle veronderstellingen van het beleid uit beeld zijn verdwenen en alleen nog een mikpunt overblijft. De ontwikkeling van deze bestuurlijke technologie is tegelijk de uitkomst van strategieën van politieke partijen, die sterk leunden op het discours van de welzijnssector, en een voorwaarde om het discours te vertalen in concrete ingrepen. De centrale innovatie in de Vlaams-Belgische context is dat een coalitie van (quasi-)progressieve partijen door een herconceptualisering van het Vlaams Blok als *territoriaal* probleem zichzelf in staat stelde om een hoopgevende tegenstrategie te ontwikkelen.

Het dient echter benadrukt te worden dat deze tegenstrategie haar oorsprong vindt in de informatie die op wijkniveau is gegenereerd en die selectief is overgenomen en vooral selectief is aangevuld door centrale actoren (vooral met ideeën over de wenselijkheid van 'sociale menging': zie boven). De vraag bij de implementatie was hoe lokale actoren, die een cruciale rol kregen toebedeeld bij de implementatie van het beleid, het strategisch zouden inpassen in hun eigen omgeving. Die tegenstrategie omvat echter meer dan alleen een technologische en discursieve territorialisering, ze stoelt evengoed op een meer algemene herconceptualisering van het probleem van kansarmoede. De nieuwe conceptualisering kent veel meer dan tevoren een rol toe aan politieke insluiting; de armen moeten meebeslissen. Dit lijkt conform het *AVA*. Maar dat is het niet. Waar het *Verslag* invloed van de armen(organisaties) noodzakelijk vond om politieke invloed uit te oefenen op het *algemene* (gewestelijke) beleid, wordt dit nu vertaald naar participatie op *buurniveau*. Bovendien wordt, zoals gezegd, in het regeringsakkoord (Vlaams Raad, 1995, p. 24) expliciet gezegd dat armen betrokken moeten zijn bij het beleid dat hen aanbelangt, met andere woorden bij beleid dat, recht tegen het betoog van *Verslag* in, specifiek op hen gericht is. Het lijkt weinig vergezocht om, in het verlengde van Cruikshanks (1999) stelling dat het 'empoweren' van groepen een heroriëntatie van hun politieke denkprocessen en levenshouding impliceert, te veronderstellen dat de roep om massale participatie van armen in relatief weinig belangwekkende politieke discussies op buurniveau eerder voortkomt uit een streven deze mensen te onttrekken aan anti-

democratische krachten (een concurrerende politieke partij) dan om ze daadwerkelijk meer macht en invloed te geven. Inderdaad gaat ook in Vlaanderen het idee van burgerrechten gepaard met burgerplichten. Zo wordt in de regeringsverklaring, met een variant op het Vlaams Blok-discours, gesteld dat

[e]en algemeen nieuw verantwoordelijkheids- en plichtsbesef ... nodig [is] bij alle bevolkingsgroepen wil het samenleven in de stad opnieuw mogelijk worden (Vlaamse Raad, 1995, p. 24)

De door het *Verslag* geclaimde universele burgerrechten worden gesubstitueerd door een surrogaat, een speciaal voor kansarmen bedoeld burgerschap op wijkniveau. Als niet tegelijkertijd enkele inspraakmogelijkheden voor armen op gewestelijk niveau waren gecreëerd, had deze herschaling terug naar het wijkniveau wellicht het wegwijzen van de grote maatschappelijk zorg voor kansarmoede kunnen betekenen. In de werkelijkheid voltrok dit scenario zich bijna volledig doordat de inspraakorganen waar de armenorganisaties in werden opgenomen een weinig centrale positie innamen.

Het functioneren van het SIF

Zoals gezegd kreeg door het specifieke ontwerp van het beleid het *kansarmoede*beleid dus een heel specifieke vorm met de implementatie van een *stedelijk* beleid, met als gevolg dat de positie van kansarmen geanalyseerd werd met een sterke nadruk op het lokale niveau en de politieke sfeer. Hoe werkte dit beleid door op lokaal niveau? Een deel van de evaluaties is niet openbaar beschikbaar, maar het is evident dat de welzijnssector zich manifesteerde als de voornaamste (quasi-)private partner (zie o.a. Kesteloot, 2002). Met enkele uitzonderingen in de meer welvarende gemeentes bleek het niet mogelijk de harde sectoren bij het beleid te betrekken. De sterke invloed van welzijnsorganisaties – en de focus op (geconstrueerde en soms politiek opgelegde) behoeften in plaats van winst die daarmee gepaard ging – die hier de oorzaak van was, werd hierdoor nog verder versterkt. Een handleiding uit 1999 voor lokale actoren die bij het SIF betrokken zijn, noemt als enige potentiële partner in de ‘harde sfeer’ een makelaar tegenover enkele tientallen mogelijke partners in de welzijnssector (Vandenbussche, 1999). Het merendeel van het SIF-budget werd, conform de wijze waarop de hoogte van de uitkeringen werden bepaald maar enigszins in strijd met de toon van de beleidsbrief in 1995 (Peeters, 1995), uitgegeven in de sfeer van welzijn – projecten die op het publieke domein cq. de leefomgeving waren gericht waren schaars en eisten slechts een klein deel van het beschikbare budget op. Er bestond daarnaast een duidelijke discrepantie tussen de gewenste en de feitelijke participatie. Kansarme groepen werden in de praktijk nauwelijks bereikt. Als al sprake was van participatie, was in een aantal gevallen continu het ‘gevaar’ aanwezig dat nieuw opgerichte lokale invloedskanalen werden ‘overgenomen’ door sympathisanten van het Vlaams Blok, waarmee de politieke strategie op een cruciaal aspect zou hebben gefaald. Het cordon sanitaire zou immers op de proef worden gesteld, te meer daar continu beloofd werd dat ‘echt’ naar deze organen geluisterd zou worden. Ondanks dat het onmogelijk is de effecten van het SIF-beleid te isoleren van externe sociaal-economische ontwikkelingen (Kesteloot *et al.*, 2002), moet

ten slotte vermeld worden dat de resultaten van het SIF niet direct merkbaar zijn; de scores van de wijken verslechterden op alle gebruikte indicatoren (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1999, p. 10).

Een doel dat duidelijk wel bereikt werd, was het tot stand brengen van een institutionele structuur die grotendeels buiten de lokale politiek om kon functioneren (Fret, 1999, p. 12). Zoals boven werd uitgelegd, konden de middelen politiek strategisch gezien efficiënter worden ingezet door de herschaling naar lokaal niveau. Daar kon immers de gehele leefomgeving (sociale, economische, politieke, culturele dimensies) efficiënter worden gemanipuleerd en daarmee ook de signalen die (mogelijk politiek bedreigende) kansarmen ontvangen. Inderdaad zal in hoofdstuk 4 uitgebreid toegelicht worden dat de lokalisatie van beleid, in combinatie met het integreren van beleidsvelden en het politiek engageren van bewoners van achterstandsbuurten, zich ontwikkelt tot een mogelijke coherent en veelzijdig systeem van sociale controle.

Zo bezien zou het zowel politiek opportuun als moreel verantwoord kunnen worden gezien om het beleid verder te optimaliseren en de genoemde hiaten weg te werken. Voor die koers werd echter niet geopteerd, vooral doordat kansarmen zelf minder gezien zouden worden als een strategisch object van beleid; ze werden van *hero* tot *zero* voor het stedelijke beleid (Loopmans, 2002).

2.5 Tanende aandacht voor kansarmen

In de volgende periode van het SIF zullen twee aan elkaar gerelateerde en elkaar versterkende ontwikkelingen gepaard gaan met een drastische heroriëntatie van het beleid. Een eerste ontwikkeling betreft de evaluatie van de SIF-programma's, een tweede ontwikkeling de veranderde electorale geografie van het Vlaams Blok. Tezamen leiden deze ontwikkelingen tot een drastische heroriëntatie van het stedelijke beleid.

Evaluatie Sociaal Impuls Fonds

Het bleek geen eenvoudige taak om het SIF te evalueren. Een belangrijke reden was dat de SIF-cel van de Vlaamse overheid grote moeite had bij het verzamelen van informatie over de lokale situatie. Statistieken konden niet worden opgetekend doordat lokale overheden niet in staat of van wil waren de informatie aan te leveren in een door de gewestelijke overheid gewenste vorm, wat de mate waarin de laatste 'invloed van een afstand' uit kon oefenen sterk verminderde. Tot ergernis van Linda Boudry, eerstverantwoordelijke ambtenaar voor het SIF:

...ik sta er wél verbaasd van dat men klaagt omdat men een voortgangsrapportage moet maken... hoe maak je in godsnaam anders nog beleid? Hoe informeer je de mensen die verkozen zijn over de stand van zaken en over de eventuele knelpunten? Hoe stuur je anders beleid bij? Die dingen heb je toch nodig (Boudry, geciteerd in *Alert*, 1999, p. 37)

Er waren nu dus weliswaar relatief coherente samenwerkingsverbanden op lokaal niveau, maar de gewestelijke overheid kon niet beoordelen of die inderdaad op de door haar

gewenste wijze invulling gaven aan het beleid. Dit probleem zou echter uiteindelijk niet ondervangen worden door een verfijning van de technologieën ter bevordering van ‘remote control’, maar minder relevant worden doordat het wél mogelijk was een groot gebrek van het SIF te identificeren.

Dat betrof de spanning tussen stedelijk en sociaal beleid. Uit een tussentijds intern evaluatierapport, opgesteld onder leiding van Linda Boudry, “...komt naar voren dat men zeer sterk het accent legt op de zorg. Dat zou ten koste gaan van de impulsen voor economische ontwikkeling” (geciteerd in Notredame, 1999, p. 15). Inderdaad is deze spanning het belangrijkste onderwerp tijdens een rondetafelgesprek tussen verantwoordelijke ambtenaren en redactieleden van het tijdschrift *Alert*. Naar aanleiding van de interne evaluatie merkt Monica de Coninck, adviseur van Leo Peeters, op dat

[het Sociaal Impulsfonds] misschien beter gewoon Impulsfonds of Stedelijk Impulsfonds had geheten. Maar door het inbouwen van het BFMW is het inderdaad een ‘Sociaal Impulsfonds’ geworden. Eén van de doelen is hoe dan ook middelen ter beschikking te stellen om heel gerichte ingrepen toe te laten in stedelijke omgevingen. De evaluatie van VFIK leerde dat je dit niet kan doen door alleen op het sociale vlak te werken, wat dan in feite neerkomt op de welzijnsvoorzieningen. Sectoren als economie, toerisme, ruimtelijke ordening zijn even belangrijk in het realiseren van meer welzijn. In het evaluatierapport van 1997 hebben we alleen nog maar convenanten kunnen screenen. We weten nog ontzettend weinig over de resultaten. Maar het is en blijft duidelijk dat de lokale besturen zich eerder moeizaam konden inpassen in de nieuwe bestuursmethodieken die het SIF introduceert. We zien wél dynamieken ontstaan en franken vallen. Men beseft dat men ook op andere terreinen moet werken om niet in on-welzijn te blijven hangen. Men benut stilaan de mogelijkheden om ook op de hardere, niet-klassieke welzijnssectoren in te werken (geciteerd in *Alert*, 1999, p. 24)

Het is de moeite waard om deze opmerking zo uitgebreid aan te halen omdat hier een overgang tussen twee verschillende discoursen waar is te nemen die ook naar voren kwam in een uitgebreide (externe) evaluatie van het SIF (Kesteloot *et al.*, 2002). Opvallend is dat hier kansarmen niet meer worden gezien als een specifiek object voor beleid. Het gaat alleen om ‘meer welzijn’, waarbij het niet direct duidelijk is wie profiteert van deze vooruitgang. Het is echter evident dat het niet alleen gaat om de groep kansarmen. Zie bijvoorbeeld de opmerking dat men niet in ‘on-welzijn’ moet blijven hangen. Ook de zeer grote reikwijdte van de genoemde beleidsvelden (toerisme, enzovoorts) duiden op de vervanging van een kansarmoedebeleid door een meer algemeen sociaal-economische beleid gericht op stedelijke gebieden. Waar eerst kansarmen het centrale object voor beleid zijn, is dat nu ‘stedelijk welzijn’. Opvallend is voorts dat de welzijnssector (impliciet) wordt geprezen (“uit de evaluatie van het VFIK...”) omdat zij in eerste instantie de aanleiding gaf voor zowel de verbreding als de territorialisatie van beleid. Volstrekt in tegenstelling met deze observatie, doet De Coninck het voorkomen alsof de welzijnssector niet bereid is haar aandacht te verschuiven naar andere ‘niet-klassieke’ taken. Binnen deze voorstelling van zaken

bestaat er geen spanning tussen stedelijk en welzijnsbeleid; welzijnsbeleid wordt voorgesteld als stedelijk beleid dat echter nog niet voldoende ontwikkeld is om daadwerkelijk efficiënt te zijn. Zo wordt het mogelijk de ontwikkeling richting stedelijk beleid voor te stellen als het resultaat van voortschrijdend inzicht en het op dat moment gevoerde beleid als anachronistisch. De opmerking van De Coninck staat niet op zich. Jos Goossens (stedelijke ontwikkelingsmaatschappij Antwerpen, URBAN) gaat zelfs verder:

Volgens mij is de hoofddoelstelling van het SIF het verbeteren van de leefbaarheid van de stad en het verhogen van de kwaliteit van het stedelijke leven. De twee andere doelstellingen die Monica de Coninck [en het beleidsdecreet!, J.U.] noemde (kansarmoedebestrijding en het welzijn van burgers) zijn daar een onderdeel van, waar het accent op dit moment meer op gelegd wordt. ... [H]et SIF [is] eigenlijk een injectie om de stedelijke kwaliteit te verhogen. Dat is het voornaamste. *Al het andere is secundair*. Daarom had het sociaal impulsfonds 'stedelijk impulsfonds' moeten heten... (geciteerd in *Alert*, 1999, pp. 24-25, nadruk toegevoegd)

Alle aanwezigen bevestigen dat een 'verbreding' noodzakelijk is, ook al merken sommigen op dat niet voldoende middelen beschikbaar zijn om de sociaal-economische positie van steden daadwerkelijk te verbeteren.

Verbreding staat hier tussen aanhalingstekens omdat achteraf duidelijk is dat het ging om een vervanging, om de overgang van een discours over kansarmoede in steden naar een discours over stedelijke ontwikkeling. Feitelijk wordt het anachronistische karakter van het gevoerde beleid bepaald door de verandering van de beoordelingscriteria. Het is niet verwonderlijk dat men niet tevreden is over het functioneren van het toenmalige SIF. Dat beleid is een voortzetting van fondsen die specifiek gericht waren op kansarme groepen en is mede bedoeld om de armen meer zeggenschap te geven. Al enkele jaren nadat het beleid opgestart is, veranderen de evaluatiecriteria. Ten eerste vindt men dat het beleid meer gericht had moeten zijn op het 'creëren van kansen', met andere woorden op het creëren van (gesubsidieerde, laagwaardige) werkgelegenheid. Ten tweede, en dit is een meer fundamentele en belangrijker verandering, gaat het langzamerhand meer om stedelijke ontwikkeling dan om (het welzijn van) kansarme groepen.

De verklaring van de in 1999 aan de macht gekomen, door de liberale VLD gedomineerde, regering markeert deze overgang. Veel explicieter dan tot dan toe was gebeurd, worden stedelijk problemen gereduceerd tot het probleem van de 'stadsvlucht':

Een dergelijke aanpak moet in de eerste plaats de stadsvlucht een halt toeroepen. Die vlucht is een fenomeen van de laatste decennia en heeft ervoor gezorgd dat vooral gezinnen uit de middenklasse en de hogere inkomensklasse de stad ruilden voor een woning in de groene rand. Dat heeft ook gezorgd voor een gezinsverdunning en, meer algemeen, voor een verarming van de stad. Dit verzwakt de financiële basis, het sociale weefsel en het verenigingsleven. Door de talrijke autoverplaatsingen van en naar de steden verzwakt ook het ecologische draagvlak. Steden moeten daarom

opnieuw aantrekkelijke woonomgevingen voor gezinnen worden (Vlaamse Regering, 1999, p. 54)

Het zijn vooral de gemeentes, die meer dan voorheen gezien worden als partners die zoveel mogelijk autonoom beslissingen moeten kunnen nemen (Vlaamse Regering, 1999, p. 5), die invulling moeten gaan geven aan het streven meer welgestelde huishoudens aan te trekken. Het algemene thema van de regeringsverklaring is het verbeteren van ‘de kwaliteit van het leven’ en dat streven wordt ook doorgezet in het stedelijk beleid. Men benadrukt telkens dat veiligheid verhoogd en voorzieningen verbeterd dienen te worden om de stad als woonomgeving aantrekkelijk te maken voor gezinnen (met middeninkomens).

Deze lijn wordt doorgezet in de beleidsbrief van de nieuwe minister van grootsteden Anciaux (die overigens, net als zijn opvolger, kort zou aanblijven), de *Beleidsnota Stedenbeleid, 2000-2004*. Deze nota bevestigt een drastische de-socialisering van het stedelijk beleid. Slechts een enkele keer wordt nadrukkelijk verwezen naar maatregelen voor kansarme groepen, maar dan nog alleen, in het verlengde van de zojuist aangehaalde opmerking van Goossens, niet als doel maar als middel voor het ‘opwaarderen’ van achtergestelde buurten (p. 13). Verder wordt expliciet vermeld dat

...duurzaam herstel economisch herstel vergt. In de voorbije jaren is daar te weinig rekening mee gehouden. Men heeft zich te veel blindgestaard op de sociale factoren (Anciaux, 2000, p. 13)

De nadruk ligt dus op economische ontwikkeling, waarbij overigens de achtergestelde buurten niet meer alle aandacht maar alleen verhoogde aandacht krijgen. In het algemeen wordt sterk ingezet op de ‘troeven’ die de stad zou hebben – cultuur, kunst, detailhandel – en waarvan meer gebruik zou moeten worden gemaakt. Kansen benutten wordt gelijkgesteld aan het oplossen van problemen. Veel wordt verwacht van publiek-private samenwerking en de spreiding van commerciële activiteiten over de stad, bijvoorbeeld door actief management van de winkelstraten en -centra die een deel van hun oude bedrijvigheid hebben verloren (waar overigens wel vaak nieuwe, etnische bedrijvigheid voor in de plaats is gekomen). Als steden hun ‘historische centrumfunctie’ hervinden, kunnen ze “...de mensen weer werk verschaffen in eigen stad. Zo krijgen de mensen weer koopkracht, uitzicht, en vervelen zich minder” (p. 8). De welzijnssector speelt geen rol van betekenis.

Veel opvallender nog dan de focus op de ‘hardere’, economische sectoren is de centrale positie die meer welgestelde huishoudens innemen in de nota. Net als in *Steden en Mensen* (Peeters, 1995) wordt hun vertrek uit de grote steden en bepaalde wijken gezien als de voornaamste oorzaak van de problemen, ook al wordt, in lijn met het gebrek aan aandacht voor kansarmen, dit keer niet gerept over een mogelijk buurteffect. Anders dan bij *Steden en Mensen* verhoudt dit pleidooi zich echter niet slecht tot de rest van de nota; het is de kern van het nieuwe beleid. Het nieuwe beleid heeft expliciet als doel de stad aantrekkelijk te maken voor welgestelde gezinnen met kinderen en ‘nieuwe’ stedelijke huishoudens. Deze heroriëntatie wordt ook gemarkeerd door een ‘woonfonds’ dat de stad aantrekkelijker moet maken voor (autochtone) gezinnen en meer welgestelde

huishoudens, mede door de introductie van fiscale maatregelen die de traditionele fiscale benadeling van stadsbewoners moet keren. Het stedelijk beleid is nu een middenklassebeleid geworden; de armen zijn uit het zicht verdwenen (Loopmans, 2002; Loopmans *et al.*, 2002).

Zoals duidelijk wordt gaat de ‘de-socialisering’ van beleid gepaard met een verandering van het object van beleid. Mede doordat kansarmoede in de beleidsbrief van Anciaux nauwelijks aandacht krijgt, gaat het niet langer om achterstandswijken maar om de stad als geheel. Niet alleen het schaalniveau van analyse verandert, ook de voorstelling van de stad is gewijzigd. Meer dan voorheen wordt de stad als een organische eenheid voorgesteld: de stad moet ‘levend’ gehouden worden (p. 9). De voorstelling van de stad als een organische eenheid die kan opbloeien of aftakelen is kenmerkend voor een meer algemene ‘biologisering’ van de metaforen waarin de stad wordt gevat. De stad zou niet ‘leefbaar’ zijn, behoefte hebben aan ‘vitalere’ groepen en als toppunt wordt ook een beleid geformuleerd tegen ‘stadskankers’, de ‘rotte’ plekken in het stedelijke weefsel.

‘Verzuring’, nog een biologische metafoor, neemt vanaf 1999 een wat meer ambivalente plaats in. De hogere ‘verzuringgraad’ van steden wordt nog wel aangedragen als een reden om investeringen op een klein aantal steden te richten. Maar waar met het SIF de verzuurde mensen zelf bereikt zouden worden, of in ieder geval de gemeenschappen waar zij deel van uitmaken, gaat het nu meer om stedelijke gebieden als geheel. Het regeerakkoord van 1999 stelt dat het SIF ‘drastisch geheroriënteerd’ moet worden. De hoeveelheid fondsen blijft gelijk maar nu wordt het geld via het gemeentefonds en het nieuw op te richten Stedenbeleid naar de steden gekanaliseerd. Een evaluatie van het SIF geeft als reden hiervoor dat het ‘oormerken’ van geld niet langer nodig is – gemeentes kunnen best hun eigen boontjes doppen en eisen daarom terecht meer autonomie (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2001).

De ambtenaren die het beleid evalueren geven echter aan dat zij achter de feiten aanlopen omdat – sinds Anciaux (2000) – het transformatieproces feitelijk al was ingezet. Natuurlijk werden de coalities die op lokaal niveau waren gevormd niet zomaar opgeheven, maar het is wel duidelijk dat men daar op gewestelijk niveau op inzet. Eén van de redenen daarvoor is dat vooral lokale ambtenaren die op gemeentelijk niveau werken ingangen hebben bij de administratie. Tijdens het SIF hebben de minister en zijn ambtenaren regelmatig steden bezocht en zij kregen daar te horen dat ‘duurzaam’ herstel alleen mogelijk was als meer welgestelde huishoudens aan de stad worden gebonden (zie ook Kesteloot *et al.*, 2002). Het discours dat door Anciaux vrij plotseling werd neergelegd ontwikkelt zich in de periode na 2000 verder. In aanvulling op Anciaux’ nota stelt men dat steden een cruciale rol spelen voor de ontwikkeling van heel Vlaanderen:

De SIF+ middelen heeft de Vlaamse regering ondertussen gereserveerd in een Stedenfonds. Steden krijgen trekkingsrechten op basis van een beleidsovereenkomst die ze met de Vlaamse regering afsluiten. Deze middelen dienen om de leefbaarheid van de steden te vergroten en dualiseringsmechanismen die zich vooral in onze steden concentreren tegen te gaan. Met dit Stedenfonds wil de Vlaamse regering samen met de steden

vooral inspelen op de enorme kansen en mogelijkheden die in een stedelijke omgeving aanwezig zijn. Daarbij is men er van overtuigd dat vitale en leefbare steden ook een sterke impuls kunnen geven aan de omliggende gemeente en de ganse regio (voorwoord van Van Grembergen in Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2001, p. 3)

Hoe moet deze tekst nu geïnterpreteerd worden? Het gaat in ieder geval vrijwel niet meer over armoede. Waar dat wel gebeurt, is het om de situatie in steden te beschrijven maar niet als beleidsobject. Die plaats wordt nu ingenomen door ‘dualiseringsmechanismen’. Aangezien dit begrip duidt op de verwijdering tussen twee groepen, kan er een bredere interpretatie aan worden gegeven. Het is duidelijk dat steden, die het geld nu ‘vrij’ kunnen besteden, geacht worden het beleid ook en vooral te richten op meer welgestelde huishoudens: “Bij potentiële bewoners wordt gemikt op jonge gezinnen, midden en hogere inkomensgroepen en actieve senioren” (van Grembergen, 2001, p. 25). Dualisering lijkt, heel anders dan sociale uitsluiting, vooral betrekking te hebben op ruimtelijke processen. In het verlengde hiervan heeft men het nu niet meer over sociale uitsluiting maar over *leefbaarheid*:

Problemen van achterstelling en dualisering stellen zich in steden veel scherper dan daarbuiten. Geen wonder dat de verzuringsgraad in steden dan ook hoger ligt en dreigt het democratisch draagvlak van ons samenleven aan te tasten. Dat tegengaan veronderstelt meer aandacht voor de leefbaarheid zowel voor de stad in zijn geheel als voor bepaalde achtergestelde buurten en wijken. Werken aan leefbaarheid heeft echter pas zin als dit gebeurt vanuit een globale visie op een duurzame ontwikkeling van deze steden (van Grembergen, 2001, p. 25)

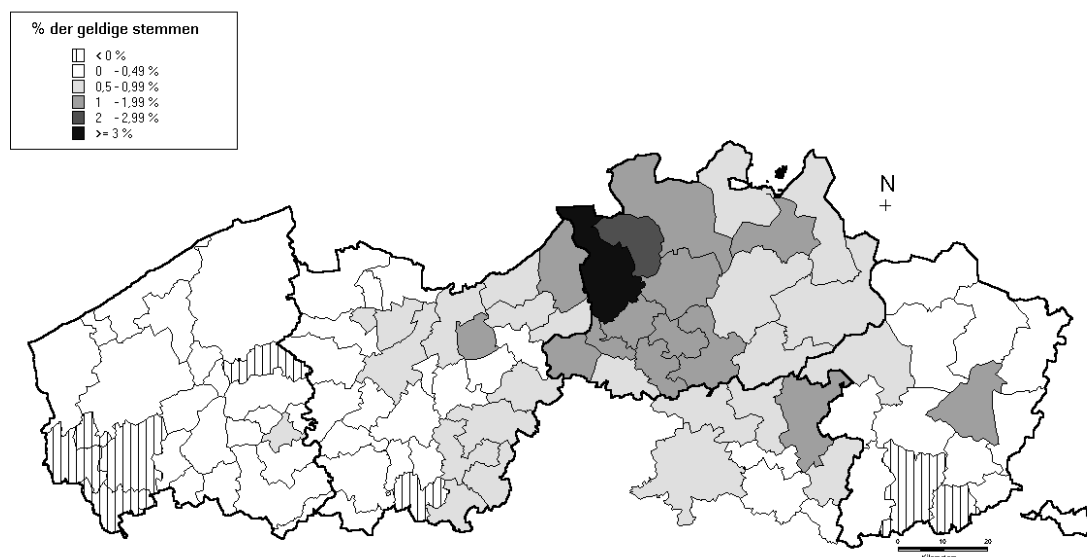
Ondanks dat men doorlopend betoogt dat steden nu vrij zijn in de besteding van middelen, wordt wel gesteld dat kansen benut moeten worden. Er zijn echter geen oormerken nodig om dit doel te bereiken. De steden ‘kiezen’ er al jaren voor om hun geld te besteden aan het vasthouden of aantrekken van meer welgestelde huishoudens. Voor gemeentes is dat, gezien de financiële nadelen die zij ondervinden van selectieve suburbanisatie, een begrijpelijke beslissing. Met de herschaling van zowel het discours als de beleidsuitvoering van buurten naar steden, wordt indirect maar bewust de middenstroom gericht op welgestelde groepen. Het is symbolisch dat de website van het stedenbeleid www.buurtnet.vlaanderen.be getransformeerd zal worden naar een site over stedenbeleid in het algemeen: omdat “stedenbeleid een ruimer begrip is dan buurt zal de naam gewijzigd worden”.

Duidelijk wordt dat het discours over stedelijke problemen sterk veranderd is: het discours over kansarmoede in steden is overgegaan in een discours over stedelijke ontwikkeling. Naar de redenen voor deze tamelijk dramatische omslag kunnen we alleen gissen, ook al kunnen we wel proberen enkele grote lijnen te duiden. Aanknopingspunt biedt de parallel tussen de beleidsbrief uit 1995 en de beleidsnota uit 1999. In beide gevallen werd veel aandacht besteed aan de problematiek van steden en werd, in

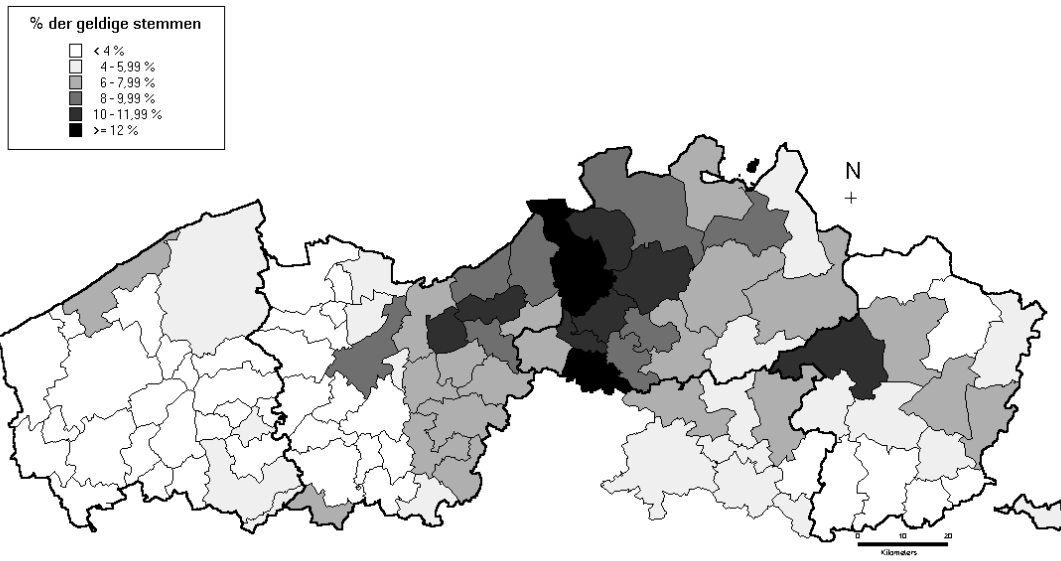
vergelijking met het discours dat vóór publicatie dominant was, relatief weinig aandacht besteed aan kansarmoede. De verklaring moet mijns inziens worden gezocht in de herschaling die plaatsvindt op het moment dat een nota wordt opgesteld. Cruciaal is de schaal waarop de actoren zich oriënteren, het moment waarop zij centraliteit in netwerken van interdependenties verwerven en de manier waarop zij van hun strategische positie gebruik maakten.

Voor het kansarmoedebeleid in de periode vóór 1995 werd sterk geleund op de inbreng van welzijnsorganisaties. Voor de welzijnssector en ook de belangenorganisaties van de armen is het niet zo belangrijk dat hun cliënten in een buurt wonen met veel arme inwoners. Het *Verslag* besteedde hier in ieder geval geen aandacht aan. De welzijnssector zag een zeer specifieke rol voor de wijk weggelegd; als een laagdrempelige politieke arena en als een schaalniveau waarop bestuurlijke activiteiten op elkaar konden worden afgestemd. *Steden en Mensen* volgde deze laatste insteek (die, zoals gezegd, in sommige opzichten haaks stond het *AVA*). Tegelijkertijd werd het gecomplementeerd met een discours van actoren voor wie het gewest in principe het meest relevante schaalniveau voor analyse was. Het oversteeg in ieder geval de wijk en daarmee de actieruimte van de welzijnssector. Dit discours zag de stadsvlucht en de concentratie van kansarmoede als probleem voor en object van beleid. Het wekt weinig verbazing dat dit discours echter niet vertaald werd naar ‘de praktijk’; het bezat nauwelijks strategische waarde voor de op de wijk georiënteerde welzijnssector. Veel aantrekkelijker was de belofte van institutionele samenwerking die deze organisaties in staat zou stellen hun taken efficiënter uit te voeren. Het SIF was echter meer dan alleen het beschikbaar stellen van middelen op wijkniveau. Het bracht het probleem van armoede ook op de agenda van actoren die opereerden op *stedelijk* niveau. Met name de SIF-coördinatoren en de netwerken die hen met elkaar verbinden spelen hierbij een centrale rol. Voor deze actoren was het mogelijk om problemen waar steden al lang mee te kampen hadden (stadsvlucht, fiscale achterstelling) onder de aandacht te brengen middels het SIF, bijvoorbeeld tijdens Vlaamse stedenronde waarbij de minister en zijn aanhang de verschillende steden bezochten. Deze actoren meenden ook dat werkgelegenheidsprojecten op wijkniveau een druppel op een gloeiende plaat waren als niet tegelijkertijd de stedelijke economie zou verbeteren. Bovendien concentreren actoren op dit niveau – mede doordat zij meer dan de welzijnssector verantwoordelijkheid dragen voor de realisatie van het enige ‘ruimtelijke’ doel van het SIF, namelijk het verhogen van de stedelijke leefkwaliteit – eerder op de *effecten* van kansarmoede. Waar kansarmoede zich manifesteert op individueel niveau, manifesteren de effecten ervan zich op wijk- of stedelijk niveau. Criminaliteit, vandalisme, zelfs stemmen op het Vlaams Blok kunnen worden verholpen door kansarme groepen ruimtelijk te verspreiden (verdringing) of te verdunnen (sociale menging). Ondanks dat het evident is dat het ruimtelijk schuiven met kansarme of -rijke bewoners niet of nauwelijks de totale aanwezigheid van kansarmoede zal beïnvloeden, is het begrijpelijk dat deze actoren – juist door hun focus op het stedelijke in plaats van het gewestelijke of wijkniveau – het stoppen van de stadsvlucht zagen als een ‘structurele’ maatregel voor het realiseren van de SIF-doelstellingen. Op het moment dat het beleid op centraal niveau geëvalueerd werd, waren het vooral deze actoren die ondervraagd

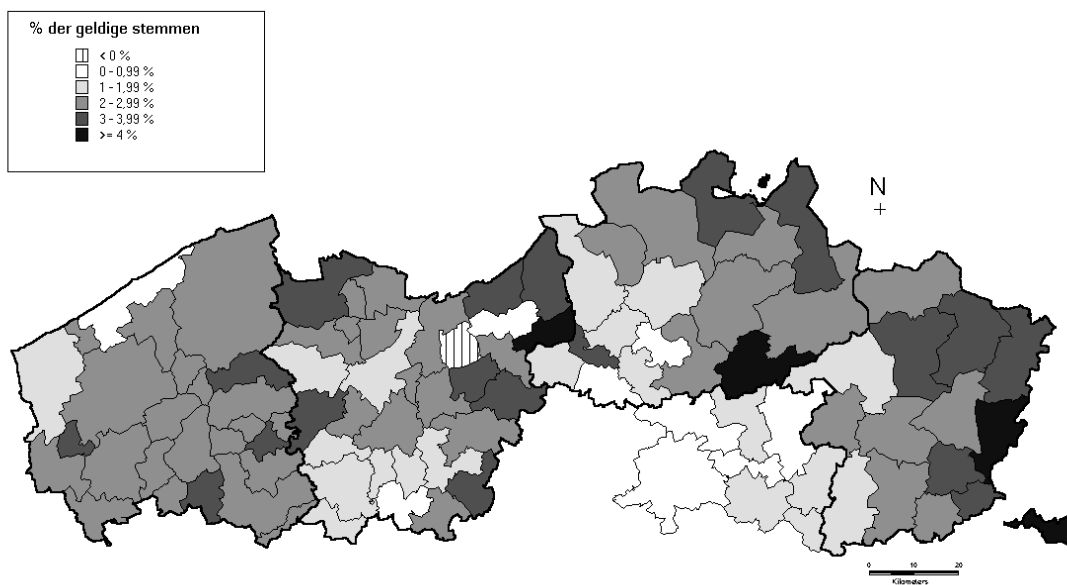
werden. Met het SIF hadden de steden een extra ingang gevonden in het traditioneel op het buitenstedelijke gebied georiënteerde politieke bestel. Bovendien hebben centrale actoren ook een, zij het in België relatief gering, belang bij het goed economisch functioneren van steden. Het is ten slotte niet vreemd dat een regering zonder het CVP meer dan te doen gebruikelijk gevoelig was voor de structurele achterstelling van steden. Deze tentatieve uiteenzetting kan verklaren waarom stedelijke ontwikkeling aan belang won, maar niet waarom de kansarmen en achterstandswijken vrijwel volkomen werden genegeerd in het nieuwe stedelijke beleid. Een analyse van het Vlaams Blok leert hoe de armen hun 'hinderkracht' (zie De Swaan, 1982) verloren, waardoor de druk uit achterstandswijken om beleid voor deze gebieden te voeren verdween.



Figuur 2.1 Groeipercntages van het Vlaams Blok tussen 1985 en 1987. Antwerpen valt op als groeipool. *Bron:* De Maesschalck (2000)



Figuur 2.2 Groeipercentages van het Vlaams Blok tussen 1987 en 1991. Naast Antwerpen kennen nu ook andere gemeentes een sterke groei van het aantal stemmen. *Bron:* De Maesschalck (2000)



Figuur 2.3 Groeipercentages van het Vlaams Blok tussen 1991 en 1995. De steun voor het Vlaams Blok consolideert in Antwerpen en groeit in veel andere gemeentes. *Bron:* De Maesschalck (2000)