

# ARTIKELLEN

## STEDELIJKE 'GOVERNANCE' EN 'WORKFARE'

### De conservatieve revolutie tegen de welvaartsstaat

*William Denayer*<sup>1</sup>

**SUMMARY** – *Urban governance, workfare, and the conservative revolution against the welfare state.* – The gradual evolution from urban government towards urban governance is linked to the modernization of the welfare state, which is considered here, at its best, to be a mixed blessing. Although there are many types of governance and although certain types of governance in certain policy domains sometimes perform better than government, most experiments go in the direction of a lessening of local democracy, and must therefore be considered as regressive. This does not only happen on the local and the national scale. At the European scale also, governance makes strong players stronger. Politics of scale play an important role in redistributing the political power onto a variety of agents (some politically unelected), which are furthermore, more often than not, not committed to redistributive justice and welfare aims in general. This evolution couples itself to a virulent ideological offensive from the part of the right. As a result, unemployment is more and more seen as a default of individuals and not as a result of economic, social and spatial policies. The ongoing evolution is not evolving in the direction wanted by those who favor equality, citizen rights, democracy, and redistribution. Finally, the author considers the enduring emphasis on the public space as being an appropriate vehicle of political regeneration to be a day-dream because, in reality, the public space in the past never had the strategic qualities proponents of it now are so keen to project into the future as part of a solution for the ills of modern societies.

**KEY WORDS:** citizenship, conservatism, political participation, spatial policies, urban governance, welfare state, workfare

## Inleiding

In dit artikel wordt de graduele verschuiving van stedelijk *government* naar stedelijke *governance* gekoppeld aan de economische herstructurering van het Fordisme naar 'post-Fordistische' vormen van economische organisatie enerzijds en aan ideologische veranderingen anderzijds. *Governance* heeft betrekking op de groeiende rol van private actoren en van semi-overheidsinstellingen in het beleidsproces. Dit geldt zowel

<sup>1</sup> Dr. W. Denayer is wetenschappelijk medewerker aan de Vakgroep Geografie, Afdeling Maatschappij en Ruimte van de Universiteit Gent.

voor de doelstellingen als voor de implementatie van beleid. De traditionele stedelijke autoriteiten moeten samenwerken en concurreren met een hele resem andere actoren, netwerken en organisaties, die alle macht en invloed nastreven. *Governance* handelt daarmee over de groeiende invloed van publiek-private *partnerships* in stedelijke en regionale economieën en over het bestaan van hybride netwerken in het lokaal en regionaal beleid die meer en meer door het zakenleven worden gedomineerd.

Post-Fordistische vormen van organisatie kenmerken zich door meer flexibele accumulatievormen, teruglopende sociale voorzieningen en concretiseren zich op andere politieke schalen dan alleen of hoofdzakelijk die van de nationale schaal.<sup>2</sup> De verschuivingen worden tevens in verband gebracht met het conservatieve betoog over *workfare* ('sociale uitkeringen moeten worden verdiend') en *opportunity society*, dat, als virulent ideologisch wapen tegen de welvaartsstaat, de diverse socio-economische en politieke herschalingen actief mee construeert. *Governance* wordt hier bijgevolg niet louter opgevat als decentralisatie en bestuurlijke vernieuwing, maar wordt in verband gebracht met een aantal economische en ideologische ontwikkelingen.

Deze benadering stelt ons in staat om de cruciale vragen – wie is gebaat met *governance*, wie is er voor, wie is er tegen, wie zijn de winnaars, wie zijn de verliezers? – zo adequaat mogelijk te beantwoorden. *Governance* is een constitutief onderdeel van een nieuwe politieke regulering die langzaam vorm krijgt. *Governance* kadert, geheel of gedeeltelijk, in de conservatieve politieke strategie van erosie van welvaartsregimes door processen van ruimtelijke versnippering, herschaling, stratificatie van steden en regio's en het opvoeren van de concurrentie. Wanneer de bovenstedelijke en de bovenregionale regulering afkalft en de politieke machtsverhoudingen in conservatieve zin wijzigen, staat niets de lokale ontwikkeling van een neergaande spiraal in de vorm van een regressie op sociaal-economisch (lonen, werkdruk, inspraak, uitkeringen, selectiviteit, *workfare*, enzovoort) en op politiek gebied (autoritarisme, omzetten van burgers tot cliënten) in de weg. Naast *governance* maakt ook de nieuwe 'morele regulatie' (Peck, 1998) dat de welvaartsstaat niet alleen van bovenaf, door extranationale marktkrachten, maar ook van onderin, door de op nieuwe leest geschoeide stedelijke en regionale regimes kan worden aangevallen. Bovendien wordt op nationale schaal actief meegewerkt aan de uitholling van de politieke spankracht van de ('sociaal-democratische') staat (zie Peck en Tickell, 1994), al zijn er uiteraard ook tegenkrachten.

<sup>2</sup> We gebruiken in deze tekst een aantal begrippen uit de humane geografie, zoals *place*, *space* en *scales* (zie Harvey, 1989; Soja, 1996; Casey, 1998; Doel, 1999; Denayer, 2000). De tweedeling tussen *place* en *space* vertoont gelijkenis met Tonniës' onderscheid tussen *Gemeinschaft* en *Gesellschaft*, maar is, onder andere gezien Tonniës' vooringenomenheid tegen de 'anonieme', 'moderne' stad, toch anders: ook – en wellicht vooral – in steden bestaan plaatsen waar mensen met elkaar communicatief handelen en samen solidariteitsrelaties opbouwen. Actoren die voornamelijk in *space* opereren, proberen hun heerschappij over *places* te vestigen of te bestendigen. Zo verdedigde Manuel Castells in *The informational city* (Castells, 1991) de stelling dat de *space of flows* (het 'onbelichaamde' flitskapitaal, de globale economie, de *high tech*) de macht van de *politics of place* grotendeels vernietigd heeft, zodat steden en regio's, om investeringen aan te trekken, nu gedwongen zijn om voortdurend tegen elkaar op te bieden. Op dit werk werd later echter veel kritiek geformuleerd (zie Merrifield, 1993). De huidige inzichten over de schalen vormen een kritiek op de literatuur over de globalisering waarin het bestaan van het globale niveau niet of onvoldoende geïmagineerd wordt (zie Swyngedouw, 1997a en 1997b). Essentieel is dat ruimtelijke schalen niet gegeven zijn – de ruimte is geen *container* die aan handelingen voorafgaat – maar een sociaal geconstrueerde reeks van schalen die sommigen bevoordeelt en anderen benadeelt (zie over globalisering vanuit het perspectief van de wereldsysteemanalyse Saey en Denayer, 2000).

Er is dus meer aan de hand dan alleen *governance*. De evolutie die Jessop (1996) de 'denationalisering van de staat' noemt en die neerkomt op de uitholling van de macht van de eertijds relevante schaalniveaus, is volgens hem slechts één onderdeel van drie onderling verweven processen. Naast de 'denationalisering' van de staat, wijst Jessop tevens op de 'verontstatelijking' van het politieke systeem en op de internationalisering van politieke regimes. De denationalisering beantwoordt aan de evolutie van *government* naar *governance* die zich op meerdere schalen en op meerdere beleidsdomeinen voltrekt. Verontstatelijking heeft betrekking op de nieuwe actoren en de internationalisering handelt over de verhoogde strategische betekenis van de internationale en globale economische en politieke contexten waarin beleidsactoren moeten werken en die zich bijvoorbeeld uiten in de snelle internationale transferten van beleid door de verschillende schalen heen (bijvoorbeeld *workfare*). Samen genomen, leiden deze drie ontwikkelingen tot het ontstaan van de *entrepreneurial city* met haar nadruk op nieuwe technologie, innovatie, arbeidsmarktflexibiliteit en haar 'productivistische' herziening van sociaal beleid. In deze tekst wordt eerst ingegaan op de verschillen tussen *government* en *governance*. In een tweede kopje komen de gevolgen van *governance* voor het regionaal en het bovenregionaal niveau aan de orde. Dit deel wordt gevolgd door een bondige weergave van de rechtse retoriek – de nieuwe morele regulatie. In het volgende kopje besteden we kort aandacht aan een politieke en macro-economische verklaring voor de transformatie. In de conclusies leveren we tenslotte enige commentaar op het begrip 'publieke ruimte'.

## 1. Governance, een nieuwe vorm van politieke regulering?

### 1.1. Stedelijke governance

Door *governance* neemt het belang van private actoren in het beleidsproces toe. Zo is er een verhoogde vertegenwoordiging van het zakenleven in de ontwikkelingsmaatschappijen, de intercommunales, de arbeidsbemiddeling, de opleidingscentra, de huisvestingsmaatschappijen, de gezondheidscentra. Volgens Tickell en Peck beheren dergelijke instellingen in het Verenigd Koninkrijk nu *in globo* meer financiële middelen dan alle stedelijke overheden samen en dit hoewel de Raden van Bestuur ervan geen politieke verantwoording dienen af te leggen tegenover de gemeenschappen waarin zij actief zijn, aangezien zij niet via politieke weg zijn verkozen: "*These are crucial dimensions of the transition from local government to local governance, which combines an anti-democratic centralism with a strongly politicized form of privatism.*" (Tickell en Peck, 1996: 596)

Steden worden in de huidige omstandigheden geconfronteerd met verhoogde bevraging bij dalende inkomsten, onder meer doordat centrale overheden financiële lasten naar hen verschuiven en doordat de private sector lucratieve delen van het stedelijk aanbod overneemt (bv. rendabele buslijnen). De crisis die zich op stedelijk vlak manifesteert (en die bepaald niet nieuw blijkt, zie Castells, 1975) noopt tot het ontstaan van een minder bureaucratisch, maar meer gefragmenteerd en selectief beleid dat nieuwe spelregels hanteert (soms *ad hoc*), andere institutionele kenmerken vertoont en nieuwe allianties aangaat. Volgens Vranken reageren steden in essentie op drie manie-

ren: door een efficiënter gebruik van financiële middelen (meer bedrijfsmatige aanpak, uitbesteding), door het spreiden van verantwoordelijkheden en door het afstoten van bepaalde beleidsterreinen. (zie Vranken, 1998: 184 e.v.) *Governance* heeft ook te maken met veranderde doelstellingen in de politiek, met andere stijlen waarop politiek bedreven wordt en met het doorlopen van andere trajecten bij het formuleren en het tot stand komen van beleid. Sommigen beschouwen het dan ook als een nieuw politiek ijkpunt, als de institutionele uitkristallisering van een ‘postbureaucratische’ staat, die, echter, in tegenstelling tot vroeger, niet meer gebonden is aan democratische processen, spelregels en doelstellingen. Imrie en Raco wijzen er echter op dat *government* een belangrijke speler in de structuren van de lokale *governance* blijft. (Imrie en Raco, 1999: 52 e.v.) Zij maken volgende onderverdeling tussen stedelijk beleid en stedelijke *governance*:

Stedelijk beleid	Stedelijke <i>governance</i>
Bureaucratisch	Flexibel en responsief
Democratisch	Postdemocratisch
Gecentraliseerd	Gedecentraliseerd
Gecollectiviseerd	Geprivatiseerd
Samenlevingsgericht	Ondernemingsgericht
Nastreven van welvaart	Nastreven van marktdoelen

Tabel 1: Kenmerken van stedelijk beleid en stedelijke *governance* volgens Imrie en Raco (Imrie en Raco, 1999: 47)

We lichten de kenmerken van *governance* hieronder toe aan de hand van drie ontwikkelingen: 1) veranderingen in de stedelijke politieke structuren; 2) veranderende mogelijkheden voor democratisch beleid en inspraak en 3) veranderende politieke doelstellingen.

## 1.2. Recente ontwikkelingen

### 1.2.1. Veranderingen in de politieke structuren

Welke ontwikkelingen doen zich nu voor? De eerste is de omzetting van de stedelijke politieke structuren tot *strategic enablers*. ‘Enabling’ is een strategie om, naast met het al dan niet met opzet laten weglekken van de traditionele functies van lokaal beleid naar een veelheid van andere actoren toe, beleidsproblemen anders te zien en anders aan te pakken dan vroeger. Strategisch mogelijk maken refereert aan “*the truncation of (...) direct policy functions towards a supportive or service role, underpinning the operations of the new institutions of local governance*”. (Imrie en Raco, 1999: 47; Hill, 1998) Maar in welke richting faciliteren de lokale beleidsmakers het meest? In Groot-Brittannië steunden Thatcher en Major de nieuwe vormen van stedelijke *governance* omdat zij daarin, samen met de *lobbies* en de drukkingsgroepen tegen belastingen en ruimtelijk beleid, een middel zagen om de regulerende lokale overheden voor voldongen feiten te stellen. (Imrie en Raco, 1999: 51) De gevolgen van *enabling* zijn politiek

nooit neutraal. In Canada dragen de provincies bij tot de federale sociale zekerheid volgens verdeelsleutels die handelen over de grootte van de bevolking en de hoogte van de bijdrage tot het Canadese BNP. (zie Peck, 1998) De werkloosheid is regionaal echter ongelijk verdeeld. De 'responsabilisering' van de regio's leidt tot een stratificatie waarbij welvaartsvoorzieningen voor economische competitie moeten wijken. Het doorbreken van de solidariteit tussen de regio's en de steden betekent globaal minder hervreiding. Het responsabiliseren van de regio's en de steden door de herschaling is volgens Peck een conservatieve strategie tegen de welvaartsstaat: "*To attack regional variations in the Canadian UI program (Unemployment Insurance) (...) is to attack the Canadian welfare state at its heart*" (Kerans in Peck, 1998: 103)." (...) *The crisis of Fordism in Canada, given the particularities of the fordist paradigm, is, then, a crisis of the political arrangement of federalism*". (Jenson in Peck, 1998: 104)

Swyngedouw (1997a; 1997b) geeft een ander voorbeeld. Tijdens de jaren tachtig werden in de VS, onder het 'nieuwe federalisme' van Reagan, de sociale diensten en de thuislozenzorg terug naar de lokale schaal verwezen. De programma's legden terug dezelfde weg af als tijdens de *New Deal* en de naoorlogse periode, maar in omgekeerde richting. De programma's voor armoedebestrijding moesten terug (nauwer) aanknopen bij de private liefdadigheid. Zij sorteerden terug onder de bevoegdheid van de steden die hoe dan ook reeds te kampen hebben met een tekort aan middelen, terwijl de armoedebestrijding op de nochtans zeer relevante nationale schaal niet meer ter discussie werd gesteld en bijgevolg na verloop van tijd grotendeels uit het politieke blikveld verdween. (zie Swyngedouw, 1997a: 155)

Deze voorbeelden maken duidelijk dat *governance* en herschalen – *the jumping of scales* (Swyngedouw, 1997a; 1997b) – intrinsiek met elkaar verbonden zijn. Swyngedouw legt uit dat schalen niet gegeven noch politiek neutraal zijn. De effecten van de herschalingsprocessen zullen verschillende mensen verschillend treffen. Swyngedouw bekritiseert op die manier de discursieve tweedeling lokaal-globaal. Naast lokale en globale processen doen zich immers ook regionale, nationale en supranationale processen voor. Schalen zijn volgens Swyngedouw de discursieve en de materiële arena's waarin sociale en ruimtelijke machtsverhoudingen een voorlopig ankerpunt vinden, waarin zij tot instituties uitkristalliseren. (1997a: 153 e.v.; Swyngedouw, 1997b: 169 e.v.) Het bestaan van schalen kan niet *a priori* worden aangenomen, want schalen zijn het product van wisselende machtsverhoudingen. De analyse moet daarom haar aanvang vinden in de *jumping of scales*, waarbij vragen centraal staan over hoe welke verdelingen in macht over de verschillende ruimtelijke fracties verdeeld worden, over welke verbindingen tussen de schalen tot stand komen en over hoe deze configuraties de positie van sommigen versterken en die van anderen verzwakken. Dominante groepen en hun organisaties zullen anderen trachten te controleren door hen te verwijzen naar plaatsen en niveaus die voor de dominante groepen overzienbaar en manipuleerbaar zijn. (Swyngedouw, 1997a: 152 e.v.)

Schalen ontstaan uit de sociale en ruimtelijke kenmerken van plaatsen. Het alledaagse vindt zijn neerslag op allerlei niveaus (wijk, stad, regionaal, nationaal, supranationaal, globaal en allerlei configuraties tussen die niveaus) die constant onderhevig zijn aan herdefiniëring, aan inperking en uitbreiding. Deze idee van de *jumping of scales* is, zoals Swyngedouw aangeeft, niet nieuw. Engels beschreef in 1845 hoe de macht van de arbeidersbeweging afhankelijk was van de plaats waarin en het niveau waarop zij bedrijvig was. De arbeidersbewegingen combineerden het controleren van plaatsen

met strategieën waarbij gezocht werd naar allianties die zich over meerdere schalen uitstrekten. Mensen leven in plaatsen, maar het zijn de configuraties tussen de diverse schalen die bepalen hoe het leven in die plaatsen er concreet uitziet. Het veranderen van schalen kan bovendien zowel ‘horizontaal’ als ‘verticaal’ plaatsvinden, het kan zowel naar boven als naar beneden als naar opzij (ruimtelijke verandering in eenzelfde schaalniveau) gaan. (Swyngedouw, 1997a: 144 e.v.) Swyngedouw spreekt dan ook over ‘glocalisatie’ in plaats van over de tweedeling tussen lokaal en globaal. Glocalisatie beantwoordt zowel aan de steeds gecontesteerde herstructurering van de nationale schaal (de dominante schaal tijdens het Fordisme), zowel naar boven, naar de supranationale en globale schalen als naar beneden, naar lokale, urbane of regionale configuraties toe, als naar de ruimtelijke strategieën van industrieën, diensten en financieel kapitaal die door de *jumping of scales* een uitweg voor de accumulatiecrisis zoeken. Swyngedouw besteedt ook aandacht aan de politieke glocalisatie. Hierbij staat *governance* centraal. Zijn evaluatie laat geen ruimte voor twijfel: “*the glocalization or rescaling of institutional forms leads to more autocratic, undemocratic, and authoritarian (quasi-) state apparatuses (...) The glocal quasi-states (...) produce a set of new market environments and characteristics that empower some, but exclude many*”. (Swyngedouw, 1997a: 158; Swyngedouw, 1997b: 170 e.v.)

### 1.2.2. Veranderende mogelijkheden voor democratisch beleid en inspraak

Een tweede ontwikkeling heeft betrekking op de veranderende mogelijkheden voor democratisch beleid en inspraak. *Governance* houdt in dat de uitstippeling van stedelijk beleid gedeeltelijk in handen van niet verkozen actoren terechtkomt. Door middel van *business partnerships* beheert het zakenleven mee de publieke financiën. Onder andere intercommunales en huisvestingsmaatschappijen verminderen de publieke zeggingschap en de democratische controle van de planningsorganen. Doelen die worden geschraagd op principes van billijkheid, gelijkheid en welvaart moet wijken voor de ‘efficiëntie’ van de markt. Het organiseren van overleg, het informeren van burgers en het zoeken naar compromissen – de waarachtig emancipatorisch communicatieve aanpak (Kunneman, 1996) – wordt gesmoord en maakt plaats voor een bot ‘can do’-denken, dat diametraal staat op (niet-symbolische) consultatie, bedachtzaam overleg en democratische participatie. (zie Gilsing, 1994) Tickell en Peck (1996: 606 e.v.) brengen, in hun artikel over Manchester (en hoe de lokale elite er Europa probeert op te lichten), de communicativiteit miskennende, superstrategische, exclusief resultaatgerichte aanpak zelfs zonder meer in verband met de versterking van de positie van criminele elementen. Het democratische proces – dat, dit hoeft geen betoog, vroeger natuurlijk ook onvolkomen was – moet wijken onder de curatele van de nieuwe regulatoren. (zie Imrie en Raco, 1999) In de dominante retoriek blijft niets over van gelijkheid of van herverdeling. Imrie en Raco (1999) voegen hieraan toe dat ook het aantal actoren op zich reeds belemmerend is, terwijl de versnippering van de bevoegdheden het democratisch deficit eveneens in de hand werkt. Tickell en Peck (1996) wijzen ook op de verregaande *regendering* die zich in stedelijke raden en organen voltrekt. Zo is de nieuwe elite van ondernemers, die in Groot-Brittannië mee de publieke middelen beheert, overwegend mannelijk. Mannen zijn duidelijk oververtegenwoordigd, meer dan in het verleden, en dat ondanks het gegeven dat in Groot-

Britannië het lokale beleid het domein bij uitstek was van de feministische participatie tijdens de jaren tachtig. Tickell en Peck schrijven: "*Regendering local governance is not just about packing committees with men, it is also about privileging masculinist forms of decision-making and agenda-setting*". (Tickell en Peck, 1996: 596) Ook hier kan dus van regressie worden gesproken.

*Governance* heeft volgens Imrie en Raco (1999: 52 e.v.) echter ook voordelen. In werkelijkheid functioneerden de oude stedelijke structuren volgens hen vaak niet democratischer dan de nieuwe mengvormen. Indien de lokale democratie in crisis verkeert, is dat al lang zo en niet het gevolg van de introductie van *governance*. Verder worden bepaalde substantiële beleidsdoelen door met neutraliteit of het algemeen belang schermende beleidsvoerders gereduceerd tot 'technische' of 'procedurele' kwesties, maar ook dit kan bezwaarlijk nieuw worden genoemd. Stedelijk beleid is bovendien altijd al een hybride geweest van publieke en private actoren. Volgens Leach *et al.* (1996) heeft *governance* de stedelijke politieke instellingen zelfs gerevitaliseerd. De manier van handelen is weliswaar verzakelijkt, maar daartegenover staat dat er vaak meer resultaten zijn, dat burgers makkelijker bij de stedelijke overheid terecht kunnen, dat procedures vereenvoudigd zijn. Imrie en Raco schrijven om deze reden zelfs dat *governance* kan leiden tot nieuwe kansen voor publieke participatie en voor de regeneratie van stedelijke politieke instellingen. (zie Imrie en Raco, 1999: 49)

Deze conclusie valt, denken we, niet te onderschrijven. Bij een evaluatie moet een onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende relaties die tussen politiek en burgers bestaan. Volgens de inhoud van de relatie moet worden onderscheiden tussen een *politieke* en een *dienstverlenende* relatie. (zie Gilsing, 1994: 5) De politieke relatie handelt over de burger in de rol van staatsburger, van participant aan de besluitvorming en de overheid als politiek lichaam. De andere relatie handelt over de burger in de rol van cliënt, als gebruiker van diensten en de overheid als dienstverlenende organisatie. Gilsing onderscheidt verder tussen *directe* en *indirecte* relaties. (Gilsing, 1994: 7) De directe relatie handelt over de contacten tussen burger en lokaal bestuur. De indirecte relatie heeft betrekking op het interne functioneren van het lokaal bestuur en zijn actoren, voor zover dat invloed heeft op de relatie tussen burger en bestuur. (zie Gilsing, 1994: 8 e.v.) Maatregelen van bestuurlijke vernieuwing zijn zo onder te verdelen in vier categorieën (een direct politieke, een indirect politieke, een direct dienstverlenende (cliëntelistische) en een indirect dienstverlenende (ambtelijke) relatie). (Gilsing, 1994: 9) Gilsing laat zien dat de lokale overheden (de Nederlandse gemeenten) hun politieke legitimiteit proberen te verhogen door de cliëntelistische en de ambtelijke relaties te verbeteren, hoewel de problemen zich in werkelijkheid voor een groot stuk in het kwadrant van de *directe* democratische relatie situeren: burgers blijken niet zozeer ontevreden te zijn over de diverse dienstverlenende functies van de lokale overheid dan wel over het gegeven dat zij te weinig bij het beleid betrokken worden, dat er te weinig inspraak is, dat zij ten hoogste mogen meepraten en dat ze de beslissingen te weinig kunnen beïnvloeden. (Gilsing, 1994: 32) Voor Gilsing is wat moet gebeuren dan ook duidelijk: de lokale democratie moet worden verbeterd door de invoering of de uitbreiding van inspraak in commissieraden, door de verbetering van de informatievoorziening over lokale politiek en door sociale vernieuwing. (Gilsing, 1994: 26) *Governance* gaat echter de andere richting uit: het brengt in sommige gevallen zeker efficiëntieverbetering mee (en probeert daaruit legitimiteit te puren), maar het verzwakt de mogelijkheden van velddemocratische besluitvorming ten voor-

dele van per definitie ondoorzichtige, onderhandse besluitvorming tussen de verschillende, veelal niet politiek verkozen deelelites.<sup>3</sup> *Governance* gaat, zoals Amin en Graham stellen, daarmee meer de richting uit van despotisme dan van democratie. (zie ook MacLeod en Goodwin, 1999) Amin en Graham schrijven: "Time and again *this research has shown that, partly as a result of skewed distributions of power and resources, ... (governance) experiments have degenerated into undemocratic and unaccountable networks serving highly particularistic or dominant local interests. The same can be said of community-empowerment programs (...) such as City Challenge (in Britain) which stop short of building in resources and time for target groups to mature properly into communities with real powers and capabilities*". (Amin en Graham, 1997: 425 – mijn nadruk)

Ook Cochrane schrijft dat, door het op de voorgrond treden van de door het zakenleven gedomineerde *governance*, lokale overheden gedwongen zijn om over te schakelen op flexibele procedurele stijlen en implementatiewijzen en dat ze meer pro-actief moeten handelen en reageren. Maar dit wil volgens Cochrane niet zeggen dat de door de liberalen ideologisch uitgebuide tweedeling oud en bureaucratisch versus flexibel en responsief in praktijk hout snijdt. Immers: "*managerialism has become the evangelism of the new age whereby old hierarchies of welfarism have simply been replaced with new and apparently equally unchallengeable hierarchies*". (Cochrane, 1993: 120)

Imrie en Raco zien niettemin vooral continuïteit tussen *government* en *governance*: het nieuwe *governance* verschilt volgens hen, qua beleidsdoelen, niet zo veel van het oude *government* en ook de procedures verschillen niet zo veel als sommigen denken. Volgens hen is in eerste instantie grotere conceptuele en empirische duidelijkheid over *governance* nodig. *Government* en *governance* zijn typologieën die als dusdanig in de werkelijkheid niet voorkomen. In praktijk zal er altijd sprake zijn van institutionele hybriditeit. (Imrie en Raco, 1999: 47 e.v.)

### 1.2.3. Veranderende politieke doelstellingen

Een derde ontwikkeling handelt over politieke doelstellingen. *Economic boosterism* moet zorgen voor werkgelegenheid en hogere besteedbare inkomens. De afhankelijkheid ten opzichte van de sociale voorzieningen moet verminderen. *Governance* wordt zo, afhankelijk van staat tot staat en van regio tot regio, in min of meerdere mate

<sup>3</sup> Een andere vraag is hoe moet worden aangekeken tegen publieke dienstverlening die volgens marktprincipes functioneert. Publieke dienstverlening dient de productie, uitbating en verdeling van publieke goederen te verzekeren, dus van goederen die wel door iedereen kunnen worden gebruikt, maar die geenszins voor iedereen 'goed' dienen te zijn. Publieke goederen zijn immers materiële uitdrukkingen van politieke normen inzake bijvoorbeeld democratie, gelijkheid, welvaart die niet door het marktmechanisme tot stand kunnen komen (zie uitgebreid van Erp, 1994, 104 e.v.). Zo komen in Vlaanderen, door de privatisering van de buslijnen van het vroegere openbaar vervoer, heel wat wijken, buurten en plattelandsgemeenten (vooral tijdens *weekends*) zonder degelijk openbaar te vervoer te zitten. De private maatschappijen zijn immers alleen geïnteresseerd in de lucratieve lijnen. De overheid zit echter gevangen in het Europese keurslijf van de privatisering van het openbaar vervoer. Sinds *British Telecom* geprivatiseerd werd, daalden de prijzen voor internationale verbindingen gestaag. De kosten voor lokale gesprekken stegen echter op tien jaar tijd met 82%. Deze meerkost werd voor het grootste deel verhaald op de gebruikers van de telefoocellen, dus veelal op de arm(er)en. Ook hier draagt de 'gewone' Belgacom-abonnee mee de kosten van de mobiele telefonie. Waar blijft hierover de democratische besluitvorming en de sturing inzake doelmatigheid en rechtvaardigheid?

geïdentificeerd met een liberale of conservatieve politiek. (Peck, 1998) Dit houdt in dat *governance* niet alleen in verband moet worden gebracht met de *jumping of scales*, maar ook met *workfare*. De hervormingen van de welvaartsregimes, de modernisering van de sociale zekerheid, de ideologische 'herbronning' van de vakbonden, de flexibilisering, het 'realisme' in het loonbeleid, de verscheidene politieke substantiële, procedurele en ruimtelijke veranderingen, maken in wezen deel uit van eenzelfde transformatie, weg van de sociaal-democratische (Keynesiaans-Fordistische) welvaartsstaat en van (niet-geinstitutionaliseerde) communicatieve ontplooiing, die voor een groot deel ideologisch gerechtvaardigd wordt door te wijzen op de krachten van de globalisering. (Saey en Denayer, 2000)<sup>4</sup> De herverdelende welvaartspolitiek wordt geleidelijk verlaten ten voordele van een productivistische reorganisatie van sociaal beleid en dit nadat het doel van volledige tewerkstelling jarenlang de plaats voor internationale competitiviteit heeft moeten ruimen. (zie over deze *keuze*: Goubert, Heylen, Omeij, 1995) De 'toegevingen' die 'moesten' gebeuren, voltrokken zich vooral in de verschillende domeinen van de sociale zekerheid. Dergelijke processen doen zich overal voor en hoewel ze van land tot land verschillen (zie Esping-Andersen, 1991) lijken ze overal gepaard te gaan met vormen van decentralisatie. Peck merkt hierbij op dat de fasen die in het verleden werden gekenmerkt door het afbouwen van sociale voorzieningen en van herverdeling steeds gepaard gingen met decentralisatie, met schaalverkleining. (Peck, 1998)

Moeten we nu negatief staan tegen elk initiatief waarmee *governance* gemoeid is? Een kwantitatieve verhoging van structuren van *governance* dient niet onvermijdelijk gepaard te gaan met een verlies aan macht van *government*. Macht is immers geen *zero-sum* spel, maar een sociale relatie. (Jessop, 1994) Amin en Graham (1997) spreken in het kader van lokale integriteit over *institutional thickness*. Hun vraag is welke factoren urbane en regionale overheden in staat kunnen stellen om een robuuste economische overlevingsstrategie uit te werken zonder daardoor democratische processen geweld aan te doen. Het vermogen om internationale ('globale') processen lokaal te concretiseren is volgens hen afhankelijk van een hele reeks sociale, culturele en institutionele factoren die een stad of een regio institutioneel 'dik' of 'dun' maken. *Institutional thickness* telt in hun benadering vier constitutieve elementen: er moeten 1) uiteenlopende actoren (bedrijven, banken, kamers van koophandel, lokale autoriteiten, innovatiecentra, opleidingscentra, vakbonden, vrijwilligersorganisaties, sociale economie) zijn die 2) intensief met elkaar samenwerken om netwerkvorming en collectieve representatie te bevorderen en 3) fragmentering en eigengereid optreden tegen te gaan, terwijl 4) de gemeenschappelijke agenda die de actoren ontwikkelen democratisch en legitiem moet zijn (Amin en Graham spreken echter niet over samenwerking en solidariteit tussen steden en regio's). *Governance* kan, indien aan deze voorwaarden is voldaan, zelfs nastrevenswaardig zijn. Totnogtoe gaat, zoals verscheidene gevalstudies aantonen, *governance* echter de richting uit van verminderde inspraak en van meer autoritarisme, kortom van miskenning van publieke processen. (zie ook MacKinnon, 2000; Wollman, 1998; Hill, 1998)

<sup>4</sup> Zoals Johnson *et al.*, echter schrijven: "*nation-states are much less prisoners of circumstance than is implied in some rather deterministic interpretations of economic globalization (...) Economic globalization obviously matters. However, ideologically conditioned policy responses to globalization also matter*" (Johnson *et al.* in Peck, 1998: 99).

## 2. 'Governance' en het regionaal en interregionaal beleid

De overgang van lokaal *government* naar lokaal *governance* staat niet op zichzelf. In bijna alle Europese landen zijn processen van decentralisatie en versnippering aan de gang. Veralgemeend is moeilijk omdat de processen van regionale differentiatie verschillen van land tot land en zelfs van regio tot regio en ook omdat het tijdstip en de snelheid waarmee de veranderingen optreden aan grote variatie onderhevig zijn.

Wright (1999: 40) noemt drie niveaus waarop telkens verschillende factoren spelen die de supranationale politieke en administratieve omgeving herstructureren. Er zijn veranderingen op het niveau van de staat, op het niveau van de markt en op het niveau van de maatschappij. Elk van deze niveaus is natuurlijk met de andere verbonden. Op het niveau van de staat spelen voor Wright verschillende factoren, die we nu niet allemaal zullen noemen. Belangrijk is echter het ideologische offensief ten voordele van de markt en het individu dat geleid heeft tot een ernstige bezinning over de rol van de staat. De verschillende overheden zijn niet zozeer 'teruggetreden', maar hebben de beleidsdoelen geleidelijk en redelijk radicaal herschikt (begroting, scepsis omtrent Keynesiaanse interventie, *supply side*, burgerschap als cliëntenrol). Een ander kenmerk is politieke ondervertegenwoordiging (en zelfs niet-vertegenwoordiging) in 'onze democratie' van bepaalde groepen (werklozen, migranten, armen, uitgeslotenen). (Wright, 1999: 43)

Het probleem is volgens Wright dat de herschikking van de beleidsdoelen en het nieuwe ideologische klimaat niet door het electoraat zijn aanvaard. Vele mensen grommen om de hoge belastingen die zij moeten betalen, maar zien tegelijk gezondheid, opvoeding, huisvesting, sociale zekerheid als onderdelen van een verworven sociaal burgerschap. Wright beschouwt *governance* en regionale politieke differentiatie in essentie als strategieën van statelijke elites om beleidsdomeinen en kosten naar lokale overheden over te hevelen, manieren om een 'verdeel en heers' politiek te voeren, om de politieke legitimiteit te behouden door het wantrouwen in de politiek en de instellingen te fragmenteren. (Wright, 1999: 44 e.v.) Deze visie kan voor een groot deel juist zijn, er is toch meer aan de hand. (zie ook Swyngedouw, 1997a) Volgend citaat van Peck en Tickell is in deze optiek maatgevend: "*The nation state may have been eroded from above and from below, but the nature of this erosion has been different in each case. Below the nation state, local regulatory systems (...) have been conferred responsibility without power: regulatory responsibilities have been handed (or have drifted (...)) down from the nation state level, but localities can wield little in the way of political-economic power in the context of globalizing accumulation and global deregulation. Above the nation state, supranational regulatory systems have inherited power without responsibility: remaining wedded to a neo-liberal agenda, they continue to fuel global economic instability with apparent disregard for its damaging effects on national and local economies and its pernicious ecological and social consequences (...) Solution to the crisis of uneven development in after-Fordism are unlikely to come from the bottom – through local competition – but instead must begin with action from above – through national and global coordination*". (Peck en Tickell, 1994: 311)

Ook het proces van de Europese eenwording brengt diepgaande gevolgen voor de traditionele *government*-relaties op het niveau van de staten en de regio's met zich mee. De eenmaking heeft het punt waar de beslissingen worden genomen verplaatst, het

aantal actoren verhoogd en voor meer competitie gezorgd. Niettemin zijn de beleidsuitkomsten voorspelbaar. De Europese Unie maakt sterke actoren immers sterker. De eenwording leidde in bepaalde gevallen ook tot institutionele hervormingen op het niveau van de regio's. Zij verkleinde de beleidsruimte van de nationale overheden en gaf de supranationale elites argumenten in handen om te kunnen stellen dat een eigen nationale politiek op onder meer economisch en financieel gebied niet langer tot de mogelijkheden behoort. Dit was niet zo erg geweest – integendeel – indien de transitie naar de Europese schaal geen versterkte verstregeling tussen de politiek enerzijds en de industriële en financiële middens anderzijds met zich had meegebracht. Samen voeren die elites een zeer orthodoxe politiek. Europa heeft nieuwe netwerken in het leven geroepen tussen 'Brussel' enerzijds en natiestaten en regio's anderzijds en heeft nieuwe taken aan de regio's toebedeeld. Europa heeft de kaart van naties en regio's en van de machtsverhoudingen hertekend. (Wright, 1999: 51) Maar dit neemt niet weg dat, hoewel de regio's bijdragen tot het uitkristalliseren van de Europese *governance*, ze vaak niet één van de spelers zijn in het vormgeven ervan. (Le Galès, 1999: 245)

Welke conclusies kunnen hier nu uit worden getrokken? Hoewel decentralisatie vaak voorgesteld wordt als een proces dat de centrale staat verzwakt, is het niet moeilijk in te zien dat het overhevelen van complexe en kostelijke problemen naar kleinere bestuurlijke entiteiten de positie van de nationale en supranationale elites kan versterken. Volgens Wright is dit ook het geval: *"Today regional government is increasingly a prisoner of the traditional demands of the nation-state: to manage contradictions and elaborate legitimate forms of government"*. (Wright in Le Galès, 1999: 254) Wright stelt ook dat er geen positieve relatie bestaat tussen decentralisatie en heterogeniteit in het beleid. Hoewel regionale decentralisatie wordt voorgesteld als een manier om de territoriale diversiteit te respecteren, is volgens hem het tegendeel waar: verhoogde decentralisatie gaat gepaard met verhoogde convergentie in het beleid. (Wright, 1999: 256) De beleidsruimte is te klein om serieuze verschillen toe te laten. Ten derde dienen vragen te worden gesteld omtrent de *ideale* omvang van de politieke schaal die mensen dicht bij het beleid brengt. Om met Erik Swyngedouw te spreken, hoe grootschalig kan of hoe kleinschalig moet een plaats zijn vooraleer zich op dit alledaagse niveau schalen enten? Er wordt beweerd dat regionale decentralisatie de kloof met de burger dicht, maar hoe ver of hoe diep moet die decentralisatie dan concreet gaan? De overgrote meerderheid van de New Yorkers, schrijft Wright, maakt weinig onderscheid tussen de politiek van de staat New York en de politiek van Washington. (Wright, 1999) De 'kloof met de burger' heeft volgens hem op zich dan ook weinig of niets met de grootte van het politieke systeem te maken, maar alles met de openheid, de aanspreekbaarheid en de trapsgewijze, democratische structuur ervan. (zie ook Lipietz, 1994)

### 3. 'Workfare', de 'opportunity society' en de uitholling van de welvaartsstaat

*"Only when we realize that we are hurting the dependent members of our society through excessive welfare benefits will we begin to deal realistically with this problem. Welfare reform is the only real hope for restoring needed principles to our nation's inner cities"*. (conservatief in Law, 1995: 4)

*Governance* dient niet alleen te worden gerelateerd aan economische herstructureringen. Afhankelijk van de wijzigingen in de politieke machtsverhoudingen doen zich ook politieke en nog andere, zoals culturele, veranderingen voor, die deels mee worden gedragen door ideologische voorstellingen. Het conservatieve vertoog over *workfare* en *opportunity society*, dat zich ontpopt tot een virulent ideologisch wapen tegen de welvaartsstaat, wordt hieronder geschetst aan de hand van de bestseller *To Renew America* (1995) van Newt Gringrich, een boek dat, zoals Law (1995: 7) schrijft, gezien de grote aandacht dat er aan besteed werd, een centrale rol speelt in de discursieve constructie en reproductie van een conservatieve politieke ideologie en zo in het herdenken van sociale rechten, plichten, rollen en verantwoordelijkheden. Volgens Gringrich, de republikeinse oud-voorzitter van het Huis van Afgevaardigden hebben te veel Amerikanen de elementaire principes van de Amerikaanse beschaving, de ethiek van de individuele verantwoordelijkheid en de geest voor het vrije ondernemen, ontdekking, innovatie, pragmatisme, hard werken en uitmuntendheid de rug toegekeerd, vandaar de deplorabele staat van de Amerikaanse samenleving. Wat moet gebeuren, is echter duidelijk: “*We simply must abandon the welfare state and replace it with an opportunity society*”. (Gringrich, 1995: 9) Gringrich stelt een aantal stappen voor die moeten worden genomen om dit doel te bereiken. (zie ook Laws, 1995) Eén ervan is de omvorming van *caretaking* naar *caring*: *caretaking* produceert passiviteit en afhankelijkheid bij uitkeringsgerechtigden, terwijl *caring* inhoudt dat elke arme, zieke of werkloze met de overheid een actief partnerschap aangaat in het kader van zijn / haar zelfverbetering (*selfimprovement*). Gringrich maakt tevens een onderscheid tussen armen en paupers: armen zijn moreel onaangetast, terwijl paupers hun werkeethiek en motivatie hebben verloren. Gringrich stelt vast dat de welvaartsstaat vele armen tot paupers maakt. De welvaartsstaat heeft geen ethos, ook daarom zou zij beter worden vervangen door liefdadigheid en vrijwilligerswerk, waarvan in elk geval spirituele vernieuwing uitgaat. (zie ook Law, 1995) Wat de armen betreft, stelt Gringrich een zuiver gedragsmatige diagnose: “*(W)e are at the end of the era of tolerating alcoholism, addiction, spouse and child abuse, parental indifference, and adult irresponsibility. We have all seen society change for the better in recent years in its views on smoking, drunk driving and racism. There is no reason that views on acceptable behavior of the poor cannot change as well*”. (Gringrich, 1995: 77 – mijn nadruk)

Indien de armen ophouden arm te zijn, de werklozen stoppen werkloos te zijn – alsof arm of werkloos zijn een gedrag is – dan is er in Amerika – en in de rest van de wereld – geen behoefte meer aan een welvaartsstaat. Er zijn echter ook *incentives* voor werk en ondernemersschap nodig: “*Cities should be cutting taxes and eliminating regulations to make it easy for poor people to start their own enterprise (...) what most poor neighborhoods need more than anything is a small-business renaissance (...) Anyone with a little money, some free time, and a willingness to learn marketing can make money*”. (81-80 – mijn nadruk)

De andere ‘stappen’ handelen over het in ere herstellen van de familie (de *undeserving welfare mother* ondergraaft Amerika) en van de private eigendom, over de noodzaak aan degelijke opvoeding en opleiding, waarvoor een privatisering van het onderwijs (nu vergiftigd door hedonistische noties van figuren uit de jaren zestig) noodzakelijk is, en over de bescherming tegen drugs en geweld. (zie ook Law, 1995: 9)

Het zou een grove fout zijn om Gringrichs verhaal als een geïsoleerde en daardoor ongevaarlijke oprisping van rechts zuur te beschouwen. In werkelijkheid zijn deze

standpunten zeer populair. (Law, 1995: 7) De (neo-)conservatieven – en dit zijn zeker niet alleen republikeinen – doen overal hetzelfde verhaal. Peck spreekt van een nieuwe *morele regulatie*. Zo bestaat volgens de Canadese conservatieven het doel er niet alleen in om de bestaande sociale programma's te elimineren, maar ook om de morele en de materiële cultuur van de welvaartsstaat te vervangen door een autoritaire cultuur waarin hardvochtigheid, competitie en *struggle for life* centraal staan. Uitkeringstrek- kers dienen daarbij, net zoals misdadigers, met zachte of harde hand tot verantwoorde- lijke burgers heropgevoed te worden. (zie Denis in Peck, 1998: 98)

De *gedragmatige* verklaring van werkloosheid is hier, zoals gezegd, zaligmakend. Met geen woord wordt nog gerept over de beschikbaarheid van banen, over de aanbodzijde. Het handelt altijd over het verkleinen van de afhankelijkheid van de voorzieningen, over het assisteren van bijstand naar werk, ook als dat er niet is, niet over, zoals Holden schrijft in zijn kritiek op de actieve welvaartsstaat – nog een andere prangende kwestie – sociale insluiting en herverdeling, maar louter over integratie in de arbeidsmarkt. (Holden, 1999; zie ook Jong, 1999; Van Trier, 1996)

Essentieel is hier dat de actieve arbeidsmarktstrategieën, die de werklozen op een meer effectieve wijze naar een baan moeten helpen zoeken en de andere hervormingen die er moeten toe leiden dat systemen *incentives* voor werk creëren (zoals afgesproken op de top van de G7 in 1994), gepaard gaan met een verschuiving van het statelijk welvaarts- regime naar gedecentraliseerde *workfare*-regimes. Dergelijke lokale experimenten zijn voor lokale elites om meerdere redenen aantrekkelijk, als het is maar omdat het uitkeringstrek- kers verplicht erg laagbetaalde banen te nemen. Om die reden stelde de voorzitter van de Alliantie tegen armoede in Canada dat: "*workfare is a cheap-labour strategy, a strategy that won't create jobs (...) (but) will reduce wages and working conditions of people who already have jobs*". (Swanson in Peck, 1998: 197)

De Alliantie tegen armoede voegt hieraan toe dat ze geen enkel bezwaar heeft – het tegendeel is waar – tegen programma's waar, op het einde van een traject, een baan voor arme mensen zou tegenover staan. *Workfare* wordt nu echter uitsluitend repressief opgevat, het houdt de armen arm en stelt de regering in staat om de schuld bij de armen te leggen van problemen die zij niet hebben veroorzaakt. De 'morele regulatie' is een wapen van hen die gebaat zijn bij een erosie van sociale welvaartsregimes. De morele regulatie en de idee van *workfare* maken het mogelijk dat de welvaartsstaat niet alleen van bovenaf (door extranationale marktkrachten), maar ook van onderin (door op nieuwe leest geschoeide stedelijke en regionale regimes) kan worden aangevallen. (Peck en Tickell, 1994) In Canada luidde de *deal*: minder sociale uitgaven voor minder bevoegdheden. (Peck, 1998) De nationale staat wordt op die manier een actieve agent in haar eigen uitholling, terwijl bovendien de onevenredigheden in de welvaarts- voorzieningen die zo tot stand komen de evolutie naar allerhande deregulering verder kracht bij zetten. Het land en de regio's moeten immers competitief zijn en wie zal zeggen waar de uitkeringen niet lager kunnen? De neergaande spiraal van voorzienin- gen wordt een feit, wat niet alleen af te leiden is van de hoogte van uitkeringen en de steeds meer verstrengde voorwaarden om voor een uitkering in aanmerking te komen, maar ook van de hoogte van de lonen, de werkdruk, de flexibilisering, de inspraak van de werknemers, enzovoort. De conservatieven zijn gevaarlijk, niet in het minst omdat door de 'morele regulatie' (Peck) de publieke opinie volstrekt gedesinformeerd raakt. Zo krijgt de meerderheid van de Amerikanen – meer dan 60 % – die officieel arm zijn, geen uitkering van de overheid en krijgt 40 % helemaal niets, zodat, zoals Greider

schrijft, bepaald moeilijk valt in te zien hoe uitkeringen de werkethiek van de armen en de Amerikaanse economie ondermijnen als de meeste armen helemaal geen uitkering krijgen. (Greider, 1993: 153 e.v.) Tenslotte mag de nadruk op uitkeringen niet doen vergeten dat in de VS 86 % van alle rijkdom in handen is van minder dan 10 % van de bevolking. (Greider, 1993) Aan de 'morele regulatie' en *workfare* liggen bijgevolg een verdelingsprobleem ten grondslag, een tekort aan herverdeling, een sociaal en ethisch tekort.

#### 4. De oorsprong van de nieuwe politieke regulatie

Greider (1993) geeft een mooie illustratie van de cruciale veranderingen die op politiek vlak plaatsvonden. In 1970 hadden slechts een handvol ondernemingen uit 'Fortune 500' een lobby-kantoor in Washington. In 1980 hadden 80 % van die bedrijven er een kantoor. De *American Enterprise Institution*, ooit niet meer dan een obscure, conservatieve denktank, werd een primaire bron van beleidsrelevante studies en politieke beïnvloeding. Het AEI werd gefinancierd door banken en bedrijven als Chase Manhattan, AT&T, Chevron, Citicorp, Exxon, General Motors, Proctor & Gamble. De econoom Murray Weidenbaum kreeg jaarlijks 750.000 dollar om de aanval tegen de 'overdreven' overheidsregulering en haar Keynesiaans geïnspireerde politiek te leiden. Tien jaar later was Weidenbaum voorzitter van de Raad voor Economisch Advies. De deregulering en het neoliberalisme waren daarmee tot de hoogste regionen van de overheid doorgedrongen. (Greider, 1993: 153 e.v.)

Onder de aangroeiende invloed van politiek rechts, keurde het Amerikaanse congres tussen 1977 en 1990 zeven grote en verschillende kleine belastingshervormingen goed. De *Citizens for Tax Justice* berekende de cumulatieve gevolgen van die hervormingen: indien het Congres gedurende deze hele periode niet aan het belastingstelsel had geraakt, zouden negen op de tien gezinnen *minder* belastingen hebben betaald en zou de overheid elk jaar *meer* inkomsten ter beschikking hebben gekregen. (Greider, 1993) Het geld ging immers naar of bleef bij de ondernemingen en de superrijke families, waarvoor de belastingen spectaculair daalden. Cumulatief beschouwd, daalden de belastingen voor het superrijke 1 % van de bevolking op dertien jaar tijd met 36 %, terwijl gezinnen uit het midden van de inkomensverdeling gemiddeld 7 % meer belastingen gingen betalen. Door de belastingshervorming van 1990 dienden inkomens van meer dan 200.000 dollar per jaar 1,7 % meer belastingen te betalen; de inkomens tussen 30.000 en 40.000 dollar 2,9 % meer. De armen, onder de 10.000 dollar, betaalden, gezien de regressieve aard van de consumptietaksen, gemiddeld 7,6 % meer belastingen. (Greider, 1993)

Het hoeft geen betoog: dit alles werd gerechtvaardigd door een beroep op het algemeen belang. Centraal in de religie van de *supply-side economics* staat immers het artikel dat

<sup>5</sup> Lipsey en Kravis onderzochten, op basis van groeicijfers van de VS en andere geïndustrialiseerde landen van deze eeuw, de correlaties tussen de hoogte van de belastingen, de spaarquote en de vorming van investeringskapitaal. Hun conclusie luidde dat een snelle opbouw van investeringskapitaal een typisch gevolg is van een snelle expansie en werkgelegenheid: "*The relationship was typically stronger between income growth in one period and capital formation in the following period (...) This finding undermines the idea that a spurt in the capital formation ratio is a necessary prerequisite for growth*". (Lipsey en Kravis in Greider, 1993: 103)

de welvaart van iedereen, ook die van de lagere klassen, gebaat is met lichte belastingen voor de rijken ten einde de accumulatie van nieuw investeringskapitaal zo snel mogelijk te laten verlopen.<sup>5</sup> Hier raken we volgens Galbraith (1992) een centraal punt van de transformatie: de voorstanders van de aanbodgerichte economie wezen weliswaar met recht op de hoge kosten van het kapitaal in de VS, maar de belangrijkste verklaring hiervoor lag volgens hem *niet* in de hoge overheidsuitgaven (en dus de hoge belastingen), maar in het historisch hoge niveau van de interestvoeten tijdens de jaren tachtig (zij waren de hoogste van de hele twintigste eeuw). En die interesten waren, volgens de Amerikaanse *Federal Bank*, zo hoog als gevolg van begrotingstekorten die onder andere – dit is een deelverklaring – mee waren gecreëerd door de enorme *belastingsvoordelen* die jarenlang kwistig waren uitgedeeld, door de vrijstellingen allerhande voor de rijken en, gewoonweg, door het niet innen van belastingen (in 1989 ontbrak er 87 miljard dollar aan niet-geïnde belastingen – 85 miljard van de bedrijven). (Greider, 1993: 73 e.v.)

Tijdens de jaren negentig ging de overheid door met het toekennen van belastingvoordelen aan de superrijken, de rijken en de ondernemingen. Tegelijk moest het begrotingstekort verder worden afgebouwd. De sociale voorzieningen dienden te worden afgekald en de VS dienden – net zoals elk ander land – terug 'competitief' te worden. (zie Groep van Lissabon, 1995) Dit doel werd onder andere bereikt door het verkleinen van de consumptie van de gezinnen die, indien ze minder te besteden zouden hebben, minder buitenlandse producten zouden kopen. Om die reden verhoogde de *Federal Bank* de interesten en vertraagde ze zo de economische groei. Dit is, in essentie, de manier waarop de VS in een kluwen van onderbenutting en elkaar opeenvolgende recessies terecht kwam. (Greider, 1993; Ormerod, 1994; Strange, 1995) Dit beeld gaat ook op voor Europa. Dat mensen, plaatsen en data verschillen, neemt niet weg dat de belangrijkste centrale banken – de *Deutsche Bank* op kop – precies dezelfde weg volgden als de Amerikaanse *Federal Bank*. De elitaire paranoia voor inflatie joeg de interesten de hoogte in, maar deze ondanks alles hardnekkig doorgevoerde politiek maakte het onmogelijk om de intussen massale werkloosheid in Europa, zelf voor een belangrijk deel het *resultaat* van het monetarisme, nog pro-actief (in de zin van aanbodgericht) te benaderen, getuige onder meer de hulpeloze weeklachten van Delors en de even zovele veto's van Kohl en vele anderen. (Ormerod, 1994; Went, 1996; voor verschillen tussen landen: Esping-Andersen, 1991) De welvaartsstaten in Europa kwamen zo terecht in een spiraal van immobiel corporatisme (Visser en Hemerijck, 1997) en van 'welfare without work' (Esping-Andersen, 1991; Cantillon, 1999; zie voor kritiek: Mingione, 1986), terwijl bovendien onder meer in België aan de intussen zeer restrictieve opgevatte sociale zekerheid al snel de eis van zelfbedruiping werd gesteld en intussen door de 'responsabilisering' van de steden en regio's de reeds jarenlang afkalvende welvaartsvoorzieningen nog verder in het domein van de competitie dreigen te worden gezogen. (Kesteloot, 1999)

## 5. Conclusies

In deze tekst werd de verschuiving van stedelijk *government* naar stedelijke *governance* gekoppeld aan de economische herstructurering en het rechtse ideologische vertoog – de nieuwe 'morele regulatie' – over *workfare* en *opportunity society*, concep-

ten die bepalend zijn voor de toekomst van de welvaartsstaat en niet alleen in de Verenigde Staten. We stelden dat de stedelijke crisis tot een minder bureaucratisch, maar vaak meer gefragmenteerd lokaal beleid leidt dat nieuwe spelregels hanteert, andere institutionele kenmerken vertoont en nieuwe allianties aangaat. Deze veranderingen zijn geenszins politiek neutraal. *Governance* houdt in dat private ondernemers mee de publieke financiën beheren. Publiek zeggingschap en democratische controle dreigen in het gedrang te komen. Doelen die geschraagd zijn op principes van billijkheid moeten wijken voor de ‘rationaliteit’ en de ‘efficiëntie’ van de markt.

Tussen het stedelijk beleid en de burgers bestaan politieke en dienstverlenende relaties. De dienstverlenende relaties blijken vaak te zijn verbeterd. Daartegenover staat in vele gevallen een verzwakking van de politieke relatie: de burger dreigt te verworden tot cliënt. Dit geldt *a fortiori* voor sociaal kwetsbare groepen (armen, migranten, werklozen, laaggeschoolden – groepen die in ‘onze democratie’ politiek sterk ondervertegenwoordigd of helemaal afwezig zijn). Bovendien wordt onder meer door *governance* de herverdelende welvaartspolitiek geleidelijk verlaten ten voordele van een productivistische herziening en reorganisatie van het sociaal beleid.

Ook de Europese integratie heeft grote gevolgen voor de traditionele *government-relaties*. De Europese schaal maakt sterke actoren sterker. De politieke, financiële en industriële middens zijn op deze schaal bijzonder verstrengeld en voeren via Europa een zeer restrictieve politiek. Hoewel regionale decentralisatie voorgesteld wordt als een manier om de territoriale diversiteit te respecteren, is volgens Wright (1999) het tegendeel waar: verhoogde decentralisatie gaat gepaard met verhoogde convergentie in het beleid. Ook dit probleem kan niet worden onderschat. Zoals Low (1997) schrijft, valt een democratisering van de Europese instellingen, of van de Wereldbank of het IMF – allen belangrijke globale spelers – niet goed voor te stellen, maar is zulke democratisering hoe dan ook algeheel onvoorstelbaar zonder samenwerking van politieke entiteiten aan de basis die van de democratisering van deze instellingen een punt maken. *Governance* is een constitutief onderdeel van een nieuwe politieke regulering die langzaam vorm krijgt. Het is een ‘ondergrondse’ benadering van een offensief dat, gezien de onaanvaardbare politieke kosten die een frontale aanval op de welvaartsstaat met zich mee zou brengen, niet met open vizier kan worden gevoerd. Daarom wordt gekozen voor de sluipende erosie van welvaartsregimes door versnippering, stratificatie en het opvoeren van de concurrentie. Dit alles wordt ideologisch begeleid en mee vorm gegeven door het rechtse vertoog waarin een gedragsmatige analyse van armoede, werkloosheid e.d. wordt verbonden aan de noodzaak van *workfare*, de afbouw van welvaartsvoorzieningen (de uitkeringstrekkers worden door uitkeringen namelijk ‘gekwetst’) en de opbouw van een *opportunity society*. Deze visie werd bekritiseerd in het derde kopje. Aan de hand van Greider (1993) werd aangegeven hoe het kluwen van onderbenutting en opeenvolgende recessies tot stand kwam. In zekere zin stapte de hele westerse wereld in de voetstappen van de Verenigde Staten. De elitaire paranoia voor inflatie joeg de interessen de hoogte in en maakte daarmee een pro-actief anticrisis- en werkgelegenheidsbeleid onmogelijk. Daarmee was één van de belangrijkste determinanten van de verschillende economische, sociale en politieke revisies van de Fordistische welvaartsstaten en daarmee van de nieuwe sociale kwestie gelegd.

Volgens Amin en Graham is stedelijke *governance* nastrevenswaardig indien de institutionele stedelijke context gekenmerkt wordt door intensief met elkaar samenwerkende uiteenlopende maatschappelijke actoren die samen een democratische agenda ontwik-

kelen die in het belang is van iedereen. Amin en Graham spreken echter grotendeels in het ijle, want momenteel ondergraaft *governance* de lokale integriteit, terwijl de zorgvuldig opgebouwde zogenaamde win-winstrategieën al te vaak op korte termijn mislukken. (Denayer, 1996) Een zelfde evaluatie dient te worden gemaakt over hun pleidooi voor de 'open stad' waarin de 'publieke ruimte' centraal staat. De cruciale vraag die hier moet worden gesteld luidt: welke publieke ruimte tussen welke vrije actoren waar welke beslissingen kunnen worden getroffen over welke zaken die welke gemeenschap(pen) aanbelangen? Het intussen bijzonder repetitieve vertoog over de nood aan (een herwaardering van) publieke ruimten doet sympathiek aan. Het kadert in een humanistische opvatting over de mens als gemeenschapswezen waaraan velen verplicht zijn. In dit verhaal klinkt echter een regressieve toon door die geschraagd wordt door een vorm van intellectuele capitulatie tegenover de (post)moderne wereld en de rol, vorm, inhoud en verschijningsvormen van politiek, individualiteit en gemeenschap en andere levensvormen daarin. Voor het overigens vaak misbegrepen appèl aan de publieke ruimte, geldt hetzelfde als voor de nostalgie naar *place* die in talloze werken, vooral in de vorm van de dichotomie tussen (de 'anonieme') *space*, de *Gesellschaft*, en (het lokale, bekende) *place*, de *Gemeinschaft* geëtaleerd wordt. Zoals Connolly schrijft: "*In late-modernity, the nostalgic idealism of territorial democracy fosters the nostalgic realism of international relations and vice versa. The nostalgia is for a time when a coherent politics of 'place' could be imagined as a real possibility for the future*". (Connolly, 1991: 463; zie ook Casey, 1997; Doel, 1999)

Mobiliteitsproblemen kunnen natuurlijk worden opgelost door de wegen op te breken en terug paard en kar in te voeren, maar dit is, ongeacht de mate waarin het eertijds 'ongerepte' landschap in de moderne verbeelding van sommigen geconstrueerd wordt, meer een kramp dan een voorstel, laat staan een optie. Natuurlijk is het volstrekt lovenswaardig om ruimte te bieden aan ontmoetingsplaatsen, aan plaatsen van tolerantie, heterogeniteit, geschild en stedelijke gezellige drukte zoals die worden aangetroffen in winkels, bazaars, markten, pleinen, cafés en restaurants, maar het is een teken van politieke radeloosheid om dergelijke alledaagse sociale praktijken en civieke culturen te beschouwen als de onderbouw van een in opbouw zijnde emancipatorisch politiek project volgens de krachtlijnen van een 'herstel' van 'de publieke ruimte' zoals die toch al nooit bestaan heeft. De 'open stad' kan het stigma van urbane achteruitstelling tegengaan en zo inwerken op de cirkel van desinvesteringen – verhoogde sociale uitgaven (de economische kost van bijstand, werkloosheid, bestrijding van criminaliteit, onveiligheidsgevoelens e.d.) – verdere desinvesteringen. De 'creolisering' kan volgens hen ook fungeren als een bron van sociale vernieuwing en economische renovatie, aangezien beleidsmakers van steden die culturele hybriditeit eerbiedigen meerdere zienswijzen ter beschikking staan. Ook bewegingen aan de basis, zelfhulp-groepen, vrijwilligersorganisaties en autonomen kunnen, vanuit hun principieel handelen en *hun* distinctieve openbaarheid binnen en buiten de formele politieke kanalen een bijdrage leveren tot de open stad en zo een tegengewicht vormen voor de technocratisch opgevatte, antidemocratische politiek van *governance*. Maar dit neemt niet weg dat de stad de plaats bij uitstek is van competitie, verharding, armoede, uitsluiting en racisme – de precisering 'tot nader order', laten we, gezien de realiteit van de conservatieve revolutie, elders *en* hier, achterwege.

## Literatuur

- ALBRECHTS L. & DENAYER W. (2000), 'The possibilities of emancipatory politics and communicative planning under the conditions of postmodernity', in PADDISON R. (ed.), *Handbook of Urban Studies*, (in druk)
- AMIN A. & GRAHAM S. (1997), 'The ordinary city', *Transactions Institute British Geographers*, 22, 411-429
- BOGASON P. (1996), 'The fragmented locality', in: BOGASON, P. (ed.); *New modes of local political organizing: Local government fragmentation in Scandinavia*, Nova Science Publishers, New York, 169-190
- BOYER C. (1994), *The City of Collective Memory*, MIT Press, Cambridge, MA
- BUFFONI L. (1997), 'Rethinking Poverty in Globalized Conditions', in: EADE, J. (ed.), *Living the Global City. Globalization as Local Process*, Routledge, Londen, New York, 110-126
- BURGERS J. (1992), 'Veranderende verhoudingen tussen stad, staat en markt', *Beleid & Maatschappij*, 6, 291-301
- CANTILLON B. (1999), 'De verzadigde sociale zekerheid: de blokkades in de Belgische sociale zekerheid', in : CANTILLON B. (red.), *De welvaartsstaat in de kering*, Pelckmans, Kapellen
- CASEY J. (1997), *The fate of place. A philosophical history*, California UP, Berkeley
- CASTELLS M. (1975), *Stedelijke crisis in de USA*, SUN Nijmegen
- CASTELLS M. (1991), *The informational city*, Blackwell, Londen
- COCHRANE A. (1993), *Whatever happened to local government*, Open University Press, Milton Keynes
- DENAYER W. (2000), 'Opmerkingen over ruimte en sociale wetenschappen. Een kritiek van Henri Lefebvres 'productie van ruimten'', *Ruimte en Planning*, 4 (in druk)
- DOEL M. (1999), *Poststructuralist Geographies. The Diabolical Art of Spatial Science*, Edinburgh UP, Edinburgh
- DE RYNCK S. (1998), 'Civic culture and institutional performance of the Belgian regions', in: LE GALES P., LEQUESNE C. (eds.), *Regions in Europe*, Routledge, Londen, New York, 199-218

- ESPING-ANDERSON G. (1991), *The Three Welfare States of Capitalism*, Polity Press, Cambridge
- GILSING R. (1994), 'Lokale bestuurlijke vernieuwing in Nederland,' *Acta Politica*, 1, 3-36
- GALBRAITH J.K. (1992), *The culture of contentment*, Houghton Mifflin, Boston
- GOUVERNEUR R. (1996), *Kapitalisme vandaag*, Berchem, EPO
- GROEP VAN LISSABON (1995), *Grenzen aan de concurrentie*, VUBPress, Brussel
- GREIDER W. (1993), *Who Will Tell the People? The Betrayal of American Democracy*, Simon and Schuster, New York
- GRINGRICH N. (1995), *To Renew America*, Harper & Row, New York
- HARDING A. (1994), 'Urban regimes and growth machines: Towards a cross-national research agenda', *Urban Affairs Quarterly*, 29, 256-382
- HILL D. (1994), *Citizens and Cities. Urban Policy in the 1990s*, Harvester Wheatsheaf, Londen
- HIRST P. & THOMPSON G. (1996), *Globalization in question*, Polity Press, Cambridge
- HOLDEN C. (1999), 'Globalization, social exclusion and Labour's new work ethic', *Critical Social Policy*, 61, 529-538
- JAY P. STEWART M. (1987), *Wereldcrisis op komst*, Zomer en Keuning, Ede, Antwerpen
- JESSOP B. (1994), 'Post-Fordism and the state', in: Amin A. (ed.), *Post-Fordism. A reader*, Blackwell, Oxford, 251-279
- JONG J. (1999), *The exclusive society. Social exclusion, crime and difference in late modernity*, Sage, Londen, New York
- HARVEY D. (1989), *The condition of postmodernity*, Blackwell, Oxford
- HUYSE L. (1995), *De politiek voorbij*, Kritak, Leuven
- IMRIE R. & RACO M. (1999), 'How new is the new local governance? Lessons from the United Kingdom', *Transactions, Inst. Br. Geogr.*, 24, 45-63
- KESTELOOT C. (1996), 'De verwaarlozing voorbij' in: DE DECKER, P, HUBEAU, B. NIEUWINCKEL, S. (red.) (1996), *In de ban van stad en wijk*, EPO, Berchem, 25-62

- KESTELOOT C. (1998), 'The geography of deprivation in Brussels and local development strategies' in: MUSTERD S. OSTENDORF W. (eds.), *Urban segregation and the welfare state. Inequality and exclusion in western cities*, Routledge, Londen, New York, 126-147
- KOTHARI R. (1993), *Poverty. Human Consciousness and the Amnesia of Development*, Zed Books, Londen en New Jersey
- KUNNEMAN H. (1996), *Van theemutscultuur naar walkman-ego. Contouren van postmoderne individualiteit*, Boom, Amsterdam
- LIPIETZ A. (1994), 'Post-Fordism and Democracy', in: AMIN, A. (ed.), *Post-Fordism*, Blackwell, Oxford, 338-358.
- LAWS G. (1996), 'Dismantling the welfare state in the 1990s', *Environment and Planning A*, 28, 1-10
- LOW M. (1997), 'Representation Unbound. Globalization and Democracy', in: COX K. (ed.), *Spaces of globalization. Reasserting the power of the local*, Guilford Press, New York, 240-280
- MACLEOD G. & GOODWIN M. (1999), 'Space, scale and state strategy: rethinking urban and regional governance', *Progress in Human Geography*, 23, 4, 503-528
- MACKINNON D. (2000), 'Managerialism, governmentality and the state: a neo-Foucauldian approach to local economic governance', *Political Geography*, 19, 293-314
- MERRIFIELD A. (1993), 'Place and space: a Lefebvrian reconciliation', *Transactions Institute British Geographers*, 18, 516-531
- MINGIONE E. (1991), *Fragmented Societies. A Sociology of Economic Life Beyond the Market Paradigm*, Blackwell, Oxford
- ORMEROD, P., (1994), *The death of Economics*, Faber en Faber, Londen
- REIMER S. (1999), 'Working in risk society,' *Transactions Institute British Geographers*, 23, 116-127
- LE GALES P. (1999), 'Conclusion – government and governance of regions: structural weaknesses and new mobilisations', in : LE GALES, P., LEQUESNE, C. (eds.), *Regions in Europe*, Routledge, Londen, New York , 239-268
- PECK J. TICKELL A. (1994), 'Searching for a new institutional fix: the after-Fordist crisis and the global-local disorder', in AMIN, A. (ed.), *Post-Fordism*, Blackwell, Londen, 280-315

- PECK J. (1996), 'From Federal Welfare to Local Workfare', in: HEROD, A., O TUATHAIL G. & ROBERTS S. (eds.), *An Unruly World? Globalization, Governance, and Geography*, 95-115
- SAEY P. & DENAYER W. (2000), 'Geografie en mondialisering. Een stand van zaken', *Tijdschrift Belgische Vereniging Aardrijkskundige Studies*, BEVAS, 1
- SMITH B. (1998), 'The concept of an 'enabling' local authority,' Paper presented to the Conference of the International Geographical Union, Cambridge, 2-4 July 1998
- SOJA, E. (1996), *Thirdspace. Journeys to Los Angeles and other real-and-imagined places*, Blackwell, Oxford
- SWYNGEDOUW E. (1997a), 'Neither global nor local: 'glocalization' and the politics of scale' in: COX K (ed.), *Spaces of globalization. Reasserting the power of the local*, Guilford Press, New York, 137-166
- SWYNGEDOUW E. (1997b), 'Excluding the other: the production of scale and scaled politics', in: LEE R. & WILLS J. (eds.), *Geographies of economies*, Arnold, Londen, 167-176
- TICKELLA. & PECK J. (1996), 'The return of the Manchester Men: men's words and men's deeds in the remaking of the local state', *Transactions Institute British Geographers*, 21, 595-616
- VAN ERP H. (1994), *Het politiek belang*, Boom, Amsterdam
- VAN TRIER W. (1996), 'Wil het echte recht op arbeid nu opstaan?', *Samenleving en politiek*, 3, 10, 36-40
- VISSER J. & HEMERIJCK A. (1997), *A Dutch miracle. Job growth, welfare reform, and corporatism in the Netherlands*, AUP, Amsterdam
- VRANKEN J. (1998), 'Armoedebeleid en stedelijk beleid: eigenheid en verscheidenheid,' in: VRANKEN J., VANHERCKE B., CARTON L. & VAN MENXEL G. (red.), *Twintig jaar OCMW. Naar een actualisering van het maatschappijproject*, Acco, Leuven, Amersfoort, 177-195
- WENT R. (1996), *Grenzen aan de globalisering?*, Het Spinhuis, Amsterdam
- WRIGHT V. (1999), 'Intergovernmental relations and regional government in Europe,' in: LE GALES, P., LEQUESNE, C. (eds.), *Regions in Europe*, Routledge, Londen, New York, 39-49
- WOLLMAN H. (1999), 'Local government systems: ('path dependent') divergence of ('globalizing') convergence? The UK, France and Germany as (comparative) cases in point', Paper presented to the Conference of the International Geographical Union, Cambridge, 2-4 July 1998