

Participatieve democratie en de rol van het opbouwwerk.

Deel 2: naar een participatief gecorrigeerd beleid?

Het eerste deel, Crisis en verdieping van de representatiedemocratie, begonnen we met een diagnose van de toestand van de representatiedemocratie. Verder passeerden een drietal andere democratie-opvattingen de revue, met de vraag op welk vlak ze een verdieping kunnen betekenen van de representatiedemocratie. (A. Storme, 2006)

In dit tweede deel staan we uitgebreid stil bij een kritisch analyse van het participatiebegrip. Ook trekken we enkele lessen voor de rol van het opbouwwerk in de verdieping van de democratie. Dit artikel is theoretisch van opzet en als zodanig de neerslag van literatuur in de leesgroep Samenlevingsopbouw. De basisstelling is voor het opbouwwerk vrij confronterend. Hopelijk trekt ze een discussie op gang rond een voor het opbouwwerk belangrijke maatschappelijke trend. Immers, opvattingen over participatie zijn niet voor eens en altijd gegeven en uiteenlopende belangen kunnen er zich van bedienen. (ast.)

Participatie: een te manipuleren goed.

Laat ons wel wezen: participatieve democratie is zowel moreel wenselijk als functioneel nuttig. Moreel wenselijk omdat democratie namelijk ook en vooral een kwestie van rechtvaardigheid is. Politieke ongelijkheden reflecteren sociaal-economische ongelijkheden. Besluitvorming op grond van deliberatie produceert dan ook vaak onrechtvaardige uitkomsten. Er zijn twee vormen van uitsluiting in het spel: een externe daar waar het een bepaald type burger is dat aan de politiek deelneemt. Intern wordt de agenda ook nog eens bepaald door diegenen met de sterkste positie. Inclusie betekent dan ook ervoor zorgen dat zoveel mogelijk mensen en groepen in besluitvormingsprocessen betrokken worden. Hoe meer belangen en interessen er aan bod kunnen komen, hoe meer kans dat de uitkomsten met het rechtvaardigheids criterium overeenstemmen. (Iris M. Young, 2001, p. 30). In aansluiting hiermee

stellen associatief democraten dat participatieve democratie monopolievorming kan doorbreken. Beleid gaat wel degelijk in discussie met belangrijke maatschappelijke actoren, maar niet zelden op een corporatistische manier. Dergelijke belangengroepen moeten op hun representativiteit getoetst worden en andere groepen die zich spontaan rond thema's en problemen uitkristalliseren moeten aan de beleidsvorming kunnen participieren.

Participatie is niet alleen moreel wenselijk, ze is ook functioneel nuttig. Met andere woorden, participatief beleid doet niet alleen recht aan datgene waar het in essentie in de democratie om draait (het volk bestuurt). Het is tevens bevorderlijk voor een kwalitatief hoogstaande besluitvorming en een betere dienstverlening. Associatieve vormen van democratie verhogen de perceptie dat beleidvoerders competent zijn. Communicatie met de burger/client is een centrale bekommernis voor een bestuur dat de toets van kwaliteitszorg wil doorstaan. Onderzoek uit Engeland op het terrein van de sociale huisvesting heeft uitgewezen dat controle vanwege een democratisch verkozen huurdersraad de dienstverlening bevordert. In de mate huurders vinden dat hun afgevaardigden het verschil kunnen maken, in die mate is de opkomst voor verkiezing van huurdersafgevaardigden groter dan die voor de gemeenteraadsverkiezingen. Diensten zouden dan het best functioneren wanneer ze onder supervisie staan van de stakeholders die het meest belang hechten aan deze diensten en niet van deze die het meest bijdragen tot hun realisatie.⁽¹⁾ Participatie vergroot de kans op maatschappelijke betrokkenheid. Men zal zich vlugger identificeren met iets waarvoor men kans gekregen heeft mee verantwoordelijkheid te dragen. Het collectieve

¹ Zie Mayo & Moore, *The mutual state: how local communities can run public services*. London, New Economics Foundation. Vanuit de Onvolledige Contracttheorie in de economie komt de idee dat, wanneer de waarde van goederen en diensten niet volledig calculeerbaar is, (zoals het geval in onderwijsaangelegenheden en hulpverlening), diegenen eigenaar zijn die aan deze goederen en diensten het meeste waarde hechten.

wordt meer als iets van zichzelf ervaren. In feite is dit een medicijn tegen de huidige individualistische habitus van de burger. Dit alles impliceert dat bewindslui de burger meer als actieve burger en minder als consument moeten gaan beschouwen.

Het blijft een belangrijke vraag of de huidige malaise in de representatiedemocratie, die in meerdere aspecten verschijnt als een vertrouwensbreuk, kan aangepakt worden door maatregelen op het politieke terrein zelf en onder ander via pogingen om de participatie van de burger aan het politieke bedrijf te verhogen. Eerder zagen we reeds de opvatting van Tromp dat wijzigingen in het politieke bestel weinig soulaas bieden omdat een aantal algemeen maatschappelijke processen dat systeem onder druk zetten. Een zelfde scepsis vinden we terug bij Koen Raes. Met Luc Huysse is hij van mening „dat men misschien wel de verkeerde instellingen aan het democratiseren is” en dat alle inspanningen terzake misschien wel een rookgordijn vormen die beletten „om die maatschappelijke processen op het spoor te komen die aan de basis liggen van de heersende malaise” (K. Raes, 2002, p. 19).

Voor de gewijzigde economische verhoudingen hebben een toenemend individualisme in de hand gewerkt. Deze ego-cratie maakt dat participatiestructuren, hoe goed bedoeld ook, gespeeld worden voor het individueel belang (het Nimby en Plimby – not in/please in my backyard-fenomeen) van de sterkeren die de lasten afschuiven op de zwakkeren. In het licht van machtscentra die steeds minder op territoriale en in toenemende mate op functionele basis opereren, zouden voorvechters van de lokale democratie zich wel eens te romantisch kunnen opstellen. Niettemin ziet hij in dit alles geen argumenten „om initiatieven tot grotere en betere participatie van burgers aan het bestuur van de hand te wijzen, want daarvoor kunnen principiële redenen zijn die los staan van de vertrouwenskwesitie”. Een heractivering van het middenveld en het zoeken naar „collectieve ritmeringen” in een fragmenterend, flexibiliserend en verzakelijkend economisch systeem zullen dan wellicht meer betekenen voor een hernieuwd gedeelde politieke identiteit en dus voor het herstel van het vertrouwen. Maar hiermee komen de procedurele, op dialoog en debat gestoelde zienswijze van de deliberatieven

en het democratiseren van andere dan politieke systemen van de associatieven opnieuw om de hoek kijken. Het is onze overtuiging dat precies op deze terreinen het opbouwwerk, alle verhoudingen in acht genomen, enige rol van betekenis moet spelen wanneer het wil opkomen voor een participatief gecorrigeerd beleid.

Zo vanzelfsprekend de argumenten pro participatie op het eerste zicht lijken, zo moeizaam vinden ze ingang in de bestaande politieke huishouding, ook op lokaal vlak. Zo prominent de wenselijkheid van participatie in het politieke discours aanwezig is, zo schuchter zijn de aanzetten in de realiteit. Bestuurskundigen als F. De Rynckx zien nog al te vaak een instrumentele benadering van participatie vanwege bestuurders, zelfs in een context waarin participatie meer op de voorgrond wordt geplaatst doorheen de shift van bevelshuishouding (government) naar onderhandelingshuishouding (governance).

Hebben pogingen tot een meer participatieve aanpak tot nog toe weinig wortel geschoten in het politieke bedrijf zelf, het terrein dat bestuurders dank zij het mandaat van de kiezer tot het hunne rekenen, dan zijn er in de marge van dat bedrijf wel enkele evoluties te bespeuren. Met name in het beleid van de laatste decennia dat tot doel had stedelijk verval en de daarmee gepaard gaande uitsluiting van weinig draagkrachtige bevolkingsgroepen het hoofd te bieden, liggen pogingen besloten om die bevolkingsgroepen in herwaarderingsoperaties te betrekken. Een voorbeeld is het Sociaal Impulsfonds (vanaf 1996) waarbinnen lokale besturen geacht werden resultaatsgerichte actieplannen op te zetten i.s.m. actoren uit achtergestelde buurten, waarbij ze verslag dienden uit te brengen over dit overleg. Een ander voorbeeld is het Brusselse Wijkcontract waar in de Plaatselijke Commissies voor Geïntegreerde Ontwikkeling plaats wordt ingeruimd voor rechtstreekse betrokkenheid van de bevolking. Het ontbreekt ons hier aan ruimte om deze aanzetten te evalueren en we volstaan met de opmerking dat het primaat van de politiek en de instrumentele benadering van participatie die ermee gepaard, gaat nog steeds sterk spelen (de invloed van meta-governance op governance-activiteiten, zie infra). Hetzelfde kan geconcludeerd worden op een ander terrein

waar de participatiegedachte aan belang wint, het terrein van de dienstverlening. Of het nu in het onderwijs is (participatieraden), of in de sociale huisvesting (huurdersadviesraden), of in de dienstencentra voor ouderen (gebruikersraden) telkens is er de vraag of de gebruiker zich als consument mag uitspreken over de kwaliteit van het product, de geleverde dienst, dan wel of hij/zij dat product naar eigen noden en behoeften mee mag sturen (coproducent).

Zoals burgers participatiestructuren voor eigen gebruik kunnen manipuleren, zo ook bestuurders. Participatieve praktijken, voor zover ze van bovenaf, door besluitvormers worden geïntroduceerd, kunnen en moeten met argusogen bekeken worden, ook door opbouwwerkers. Dit verzet tegen „democratisering van bovenaf” is geen uiting van enige cynische twijfel aan goede bedoelingen van politici, maar steunt op een kritische analyse van de werking van machtsstructuren. Als we ons niet opstellen als handelaars in participatie, maar daarentegen de waarde van het idee redden door ons van zijn valkuilen bewust te zijn, dan zal dat ongetwijfeld ook gevolgen hebben voor onze positie *en* tegenover overheden én tegenover wie we gemeenzaam maar veralgemenend met de term burger of bewoner aanduiden. Laten we nu de relatie tussen participatie en macht nader bekijken

Participatie kritisch bekeken

M. Foucault en de governmentalitybenadering

M. Foucault zag in dat de werking van macht in moderne democratieën niet kan begrepen worden vanuit de traditionele opvatting waarin de staat de macht uitoefent via overheersing. De staat is een mythische abstractie. Het komt er op aan, aldus Foucault, „het hoofd van de koning af te hakken”. Hij bedoelt hiermee dat macht op een gedecentraliseerde, abstractere, onpersoonlijke manier werkt. Anders dan via de soeverein wordt de macht via instellingen en apparaten uitgeoefend. Macht moet verder niet opgevat worden als een bezit, maar als een techniek en een strategie. Macht wordt niet bezeten, maar uitgeoefend (M. Foucault, 1989, p. 42). In zijn bekende studie over het

gevangeniswezen, *Discipline en Straf* plaatst Foucault de middeleeuwse lijfstraf als directe uiting van de wil van de soeverein tegenover de detentie die in de 17de en 18de eeuw opgang maakt en die de bestraffing verandert van „een kunst van ondraaglijke pijnen in een economie van opgeschorte rechten” (p. 31). Vanaf dan is disciplinerende de algemene formule voor overheersing geworden. Een disciplinerende instelling als het gevangeniswezen kenmerkt een nieuwe microfysica van de macht. De eigenlijke uitoefening vindt plaats in het gebied tussen deze apparaten en het lichaam (van de gevangene) die zij aan hun wil willen onderwerpen. Waar zich in de lijfstraf op zichtbare wijze de ongelimiteerde macht van de soeverein manifesteert, komt in de detentie „een totaal andere materialiteit, een totaal andere machtsfysica, een totaal andere manier om de lichamen van mensen in te kapselen” (p. 161) tot uiting. De beul wordt afgelost door een leger van technische specialisten gaande van bewakers over artsen en geestelijken tot psychiaters, psychologen en pedagogen. In wezen functioneert het gevangeniswezen als een kennisapparaat. Kennis is wezenlijk geworden voor machtsuitoefening. „Kennis en macht impliceren mekaar direct; dat er geen machtsverhouding bestaat zonder de vorming van een daaraan gecorreleerd kennisgebied en dat er geen kennis bestaat die niet tegelijkertijd machtsverhoudingen veronderstelt en vormt” (p. 43). Centraal voor de mogelijkheid van moderne vormen van besturen zijn allianties tussen politieke entiteiten en kennisautoriteiten rond projecten die het leven van anderen in het licht van concepten van wat goed, slecht en wenselijk is, besturen (N. Rose & P. Miller, 1992, p. 2). Dat gaat dan zowel op voor specifieke kwesties en groepen (gevangenis, scholen, psychiatrische instellingen) als voor het welzijn van de burger in het algemeen.

In zijn aanzetten eind de jaren zeventig van de vorige eeuw voor een analyse van de bestuurlijke macht vervangt Foucault het begrip machtskennis (power-knowledge) door het begrip Governmentality. Ook hier gaat het, eerder dan machtsuitoefening door overheersing en onderdrukking (historisch samenhangend met het feodalisme) om subtielere vormen eigen aan de moderne tijd: „het sturen van het zich gedragen” (conduct of conduct). Het gaat om sturen door

zelfsturing, om het structuur geven aan het veld waarop het subject zich kan gedragen. Sturen is dan niet zozeer controle en een vorm van negatieve vrijheidsinperking, maar invloed uitoefenen opdat mensen zich zouden gedragen als kwam het uit henzelf. In het onderzoekstraject van Foucault vormen zijn colleges over Governmentality de verbinding tussen de genealogie van de staat en de genealogie van het subject⁽²⁾. Het is het terrein waarop hij de relaties onderzoekt tussen – in zijn woorden – technologieën van overheersing en technologieën van het Zelf, tussen de vorming van de staat en de vorming van het subject (T. Lemke, 2001, p. 2). Foucault: „Het punt dat individuen, gestuurd door anderen, verbindt met de manier waarop ze zichzelf sturen, is wat we mijns inziens kunnen noemen: government” (gecit. in T. Lemke, 2001, p. 4) Als neologisme is het begrip governmentality meergelaagd. Het is de wijze of de manier van denken omtrent de *aard* van het besturen in de praktijk. Het is echter ook een manier van denken over *hoe* te besturen en bestuurd te worden: een discours, een mentaliteit, een complex van oordelen van bestuurders over hoe te besturen en van bestuurden over hoe ze bestuurd worden. Governmentality drukt tenslotte uit dat het in het sturen van individuen net zo goed als groepen gaat om een samengaan van bestuurlijke rationaliteiten en bestuurlijke technieken en dat deze technieken niet kunnen begrepen worden zonder de bestuurlijke rationaliteiten waarin ze zijn gefundeerd. Bij individuen gaat het om het „sturen van het individualisatieproces” (government of individualisation), bij groepen om het „besturen doorheen de gemeenschap” (government through community) (cfr infra).

Rationaliteiten kunnen algemeen omschreven worden als voorstellingen omtrent de werkelijkheid / problemen. Het gaat om concepten over hoe de werkelijkheid in mekaar zit, op dusdanige manier dat er aanknopingspunten aanwezig zijn voor concrete programmatie. Technologieën zijn de instrumenten om deze rationaliteiten te laten werken in de praktijk. Rationaliteiten zijn

² Genealogische methode. Methode waarin Foucault afwijkt van traditionele vormen van geschiedschrijving waarin gezocht werd naar een oorsprong en waar aan de geschiedenis een lineaire opvolging van gebeurtenissen werd opgelegd. Dit betekent niet dat gebeurtenissen in de geschiedenis mekaar willekeurig zouden opvolgen.

moreel gekleurd (hoe iets behoort te zijn), zijn gefundeerd in kennis (hoe iets is) en worden denkbaar gemaakt doorheen de taal (N. Rose en P. Miller, 1992, p. 8). J. Uitermark heeft een poging ondernomen om het stedenbeleid in Vlaanderen te analyseren in termen van bestuurlijke rationaliteiten (het discours rond leefbaarheid, sociale cohesie, integraal werken) en bestuurlijke technologieën (convenanten, leefbaarheidsmonitoren, kansarmoedeatlassen en meerjarenplannen) (J. Uitermark, 2003).

Besturen in de Moderniteit

Het was Foucault er in eerste instantie om te doen te verhelderen hoe macht doorwerkt in de moderne tijd, eerder dan er zich positief of negatief over uit te spreken. Macht kan niet „niet werken”. Ze kan positief dan wel negatief aangewend worden en het is vanuit het standpunt van een mens- en maatschappijvisie dat er morele uitspraken over kunnen worden gedaan. Door de opkomst van het liberalisme als politieke filosofie waarin beperkingen worden opgelegd aan de machtsuitoefening door politieke autoriteiten, zien we vanaf de 18de eeuw in de samenleving vormen van civil society ontstaan: een terrein afgescheiden van de politieke sfeer, waar de burger zich vrij kan ontplooien. Het is aan de staat om de zelforganiserende capaciteiten van de civil society te beschermen. Besturen wordt van dan af: besturen op afstand (N. Rose & P. Miller, 1992, p.9). Binnen de liberale premissen betekent dit: het sturen van een domein buiten de politiek, zonder dat domein en zijn autonomie te vernietigen. Besturen en bestuurlijke programma's gaan dan ook vorm krijgen rond „problemen” die voor de burger, onderweg naar meer welzijn, opduiken. Daarbij wordt kennis ingeschakeld van een leger deskundigen waarmee allianties afgesloten worden. Deze experts gaan op hun beurt allianties aan met burgers: door middel van experts kunnen zelfregulerende technieken geïnstalleerd worden zodat persoonlijke voorkeuren van burgers op één lijn kunnen gebracht worden met die van bestuurders (p. 19). „Governmentalisation of the state” betekent dan dat sociale regulatie niet gebeurt via een sterk, centraliserend machtscentrum. Bestuurlijke praktijken zijn niet immanent aan de staat, maar verspreid over de civiele samenleving. In de lijn van

deze opvatting wordt met het aantreden van de welvaartsstaat na WOII niet de geboorte van een nieuwe staatsvorm aangekondigd, maar een nieuwe manier om het economische, sociale en persoonlijke leven van burgers te controleren en te reguleren. „Welfarism” en neo-liberalisme zijn technieken van sociale regulatie en betekenen in beide gevallen niet de komst of het verdwijnen van een interventionistische staat, als wel een verzameling van diverse mechanismen en argumenten waarlangs politieke krachten hun sociale en economische doelen proberen te verzekeren door de opbouw of de afbouw van een veelheid van netwerken, opgericht met de ambitie het sociaal veld te kennen, te programmeren en te transformeren (p.23). Maar ofschoon de wil tot besturen alles doordringend is, betekent dit niet dat we in een bestuurde wereld zouden leven. In een wereld vol programma's is die wereld zelf niet geprogrammeerd. Met andere woorden, bestuurlijke rationaliteiten en technieken kunnen falen en in de ogen van actoren niet langer voldoen. Dan zijn ze aan „vervanging” toe.

Dat is wat is gebeurd bij de aflossing van het sociaal-democratisch welzijns- en verzorgingsdiscours door het neo-liberale verhaal van de markt en de individuele ontplooiing en verantwoordelijkheid. Het welvaartsdenken mikt op de groei van het algemeen welzijn via het stimuleren van sociale verantwoordelijkheid en solidariteit inzake sociale risico's. Het contract tussen burger en staat behelst volledige tewerkstelling en sociale zekerheid in ruil voor sociale vrede. Burgers worden aldus gevat in een systeem van solidariteit en wederzijdse afhankelijkheid. Omwille van de antagonistische krachten in de bestuurlijke netwerken is het echter zeer moeilijk vanuit een centraal planidee coherente bestuurspraktijken te ontwikkelen. Het neo-liberalisme hekelt de „geldverslindende staatsbureaucratie” en de „cultuur van de afhankelijkheid” waarin de burger verstrikt zit. In het neo-liberale discours wordt markt tegenover planning gesteld. Het eerder door de overheid gegarandeerde welzijn wordt een product dat door de markt dient gereguleerd. De economische entrepreneur krijgt vrije baan vanuit het standpunt dat het in de mens zit het eigen belang te maximaliseren. In het neo-liberalisme wordt de plaats van de staat geherdefinieerd: sterk in de verdediging naar

buiten toe, orde naar binnen. Autonome actoren moeten vrij zijn hun eigen beslissingen te nemen en het eigen lot te controleren. De alliantie met het rechts gedachtengoed, ook in het politieke spectrum, ligt aldus voor de hand. In het neo-liberalistisch project zien we een reorganisatie van programma's om het persoonlijke en sociale leven te reorganiseren (p.32). Zowel bij government of individualisation als government through community speelt het begrip participatie een centrale rol. Hieronder zullen we betogen dat vormen van participatie en insluiting van strategisch belang zijn in neo-liberale bestuurlijke technieken.

Participatie en het sturen van het individualisatieproces

Laten we eerst even stilstaan bij wat een Foucauldiaanse analyse van het onderwijs als de bevoorrechte plaats voor de „government of individualisation” oplevert. Het biedt meteen een illustratie van het governmentality-paradigma en met name het subtiele spel van controle door zelfcontrole in neo-liberale machtsmechanismen. Zo geven K. Quaghebeur en J. Masschelein (K. Quaghebeur & J. Masschelein, 2002), wier redenering we hier volgen, na een overzicht van de participatory turn vanaf de jaren tachtig voor het onderwijs, inzicht in hoe macht werkt in de opvatting van Foucault. In het gangbare discours wordt participatie voorgesteld als een alternatief voor top-down relaties in opvoeding en onderwijs. Zelfbeschikking en vrijheid worden tegenover dominantie en macht van bovenaf geplaatst. Naast meer efficiëntie en effectiviteit houdt het de belofte in van meer vrijheid en minder sturing van bovenaf

Een van de steeds terugkerende argumenten voor leerlingenparticipatie is dat participatie recht doet aan het kind als een actief en zelfsturend wezen, als een wezen met de competenties om zijn leven zelf inhoud en richting te geven en met het verlangen om dat te doen. Zodoende kan het autonoom standpunten innemen, zijn leven naar eigen inzichten inrichten en in voorkomend geval problemen oplossen. Mogelijkheden, vaardigheden, competenties, etc. zijn niet zomaar door (psychologische) wetenschappen onderbouwde en voorgeschreven kenmerken van het kind die voorgegeven zijn. Ze maken, doorheen hun ontwikkeling en beoefening, dat

kind, dat in eerste instantie bestaat als ontwerp, tot wat het pas in het werkelijke leven wordt: een subject. Doorheen participatie en participatieve praktijken worden deze „capaciteiten”, „mogelijkheden”, „verlangens” bevorderd, terwijl ze door een meer sturende pedagogische praktijk juist worden gefnuikt. Doorheen participatie wordt het individu uitgenodigd te werken aan dat wat hij in wezen behoort te zijn: een actief, competent en geschoold subject.

Speelt participatie een rol in het realiseren van de wezenskenmerken van een kind, net zo goed draagt ze bij tot het bepalen van zijn positie in de samenleving in termen van zelfbewustzijn, zelfvertrouwen en zelfrespect. Ze versterkt zelfwaarde, geeft het gevoel er bij te horen, verhoogt het inlevingsvermogen in de opinies van anderen. Participatie versterkt m.a.w. de autonomie van het individu in de richting van zelfverantwoordelijke zelfbepaling. Het bevordert welzijn en stelt het subject in staat zijn persoonlijke vrijheid in praktijk te brengen.

In de oproep tot participatie wordt het individu aangespoord te „worden wat hij is” op straffe van voorbij te gaan aan het eigen welzijn. Tegelijk wordt het autoritaire moment in die oproep gecontesteerd door de belofte aan persoonlijke vrijheid die voortvloeit uit de acceptatie van het „aanbod”. Worden in het discours rond participatie zelfbeschikking en vrijheid tegenover dominantie en macht van bovenaf geplaatst, in zijn dwingend appel aan het individu om te werken aan zijn welzijn en vrijheid verraadt het zichzelf als een vorm van sturing. De roep tot participatie heeft autoriteit, niet in het beknotten van iemands vrijheid, maar in het aangeven van een specifieke mogelijkheid om die vrijheid in praktijk te brengen. De roep tot participatie is zeer attractief, zeer stimulerend omdat ze op de lijn ligt van wat het individu verlangt (of voorgeschreven wordt te verlangen). Ze werkt met het individu, niet er tegen. Ze is dwingend, niet omdat ze een verplichting uitschrijft, maar omdat ze appelleert aan een „ingebouwd verlangen”. Werkt de oproep echter niet als een bevel, het zet wel een proces van onderwerping in gang, voorzover het individu zijn gedrag verandert, weliswaar met zijn volle instemming, maar onder voorwaarden buiten hem bepaald.

We zijn wat langer blijven stilstaan bij de analyse van de rol van participatie in moderne opvoedingsopvattingen omdat het een bepaalde manier waarop macht doorwerkt illustreert. In (a) de uitgebreide theoretische literatuur die de rol van participatie in de opvoedingspraktijk legitimeert en die, op gezag van de wetenschappen doorheen onderzoek en studiedagen en congressen als waarheden worden gepresenteerd en in (b) gans het arsenaal aan methoden en technieken om dit discours in de praktijk om te zetten, ligt het bouwwerk van bestuurlijke rationaliteiten en technieken besloten. Waarheden hebben betrekking op het individu en zijn bestemming; op het belang van participatie; op de beste manieren om te participeren. In deze waarheden en de praktische arrangementen om deze te realiseren manifesteert zich de macht omdat ze andere waarheden uitsluit, evenzeer als praktijken die, anders dan via participatie, iemands vrijheid zouden kunnen bevorderen. Deze waarheden weerspiegelen een bepaald soort opvatting over individualiteit, over sociaal zijn, over vrijheid. Ze benadrukken het Zelf, beklemtonen de soevereiniteit van het ondernemende individu dat er op gericht is zichzelf en dus het eigenbelang te realiseren. Niet het individu met verplichtingen maar met rechten en vrijheden staat centraal. Niet de vrijheid in verbondenheid (positieve vrijheid) maar de vrijheid als zelfactualisatie is maatgevend. Aldus wordt het individu uit de sociale context gerukt en op zichzelf teruggeworpen. De voorrang aan het Zelf, de specifieke relatie tot het sociale dat eerder geldt als een beperking van de individuele vrijheid (negatieve vrijheid), participatie op de eerste plaats ingeroepen als zelfactualisatie: dit alles maakt dat deze waarheden kunnen gerelateerd worden aan de neo-liberale agenda, maakt participatie tot een sleutelbegrip in de bestuurlijke rationaliteiten en technieken van de neoliberale bestuurlijke strategie.

Participatie en besturen doorheen gemeenschap

Met de sociale regulatie van groepen en gemeenschappen komen we op het terrein van de overheid, van het besturen in engere zin, of anders gezegd, op het terrein waaraan men spontaan denkt als men het over besturen heeft. Bestuurlijke rationaliteiten slaan hier op legitimaties omtrent hoe te besturen (afbakenen van het probleemveld en om-

schrijven van het interventieterrein) en deze rationaliteiten conditioneren de manier van optreden. In hedendaagse discussies springen twee begrippen in het oog: actieve burger en gemeenschap.

„Actieve burger” is een begrip dat zowel in het links als het rechts discours gebezigd wordt. Ter linker zijde moet de actieve burger een dam opwerpen tegen de te grote aanspraken van de markt en de uitverkoop van collectieve voorzieningen. Rechtse protagonisten schuiven de actieve burger naar voor in het kader van het herstel tussen rechten en plichten. Het weerspiegelt de tegenstelling tussen de (neo-) republikeinse en de utilitair-individualistische opvattingen over burgerschap.

Naast de idee van de actieve burger prevaleert de gemeenschapsgedachte weer in bestuurlijke aangelegenheden. Niet in het kader van de politieke filosofie of in de sociale kritiek, maar onder de vorm van een technisch concept. De gemeenschap is een nieuwe focus om om te gaan met sociale problemen. De sociale kwestie wordt gelokaliseerd, wordt verbonden met duidelijk omschreven territoria. De oude collectivistische sociaal-democratische ethiek wordt in ere hersteld, maar het universalisme waarvoor de overheid borg stond, wordt vervangen door collectieve acties van gemeenschappen in welomschreven territoria en voor hoogst instrumentele doeleinden (A. Amin, 2004, p. 3). Kwesties worden geproblematiseerd, niet in termen van maatschappelijke tegenstellingen, maar in termen van eigenschappen van gemeenschappen en hun zwaktes, sterktes en culturen (N. Rose, 1999, p. 176). De (lokale) gemeenschap draagt in zich het geheim van het goede leven. Ze is billijk, zelfbedruipend, authentiek, democratisch etc... Ze is een moreel veld dat personen bindt in duurzame relaties. Ze genereert sociaal kapitaal³. Ze is ook een plaats van emotionele relaties waarbinnen identiteiten gevormd worden vanuit hun verbondenheid met microculturen van waarden en zingeving (p. 172). Gemeenschap staat voor sociale cohesie: respect voor anderen, fierheid, verantwoordelijkheidszin, deelname aan het openbare leven... .

Gemeenschap als bestuurlijke rationaliteit werd „herontdekt” toen neo-liberale regimes afzagen van hun verantwoordelijkheid het goede leven te

waarborgen via algemene planning (p. 135). De taak van de overheid is niet langer planning, maar mogelijk maken, animeren, faciliteren. Gemeenschappen, verscheiden als ze zijn, hebben de verantwoordelijkheid om het gedrag van hun leden te sturen overeenkomstig hun eigen waarden. Gemeenschapsvorming is een opgave. De gemeenschap moet gevormd worden, doch in de richting van zijn oorspronkelijke toestand. Daar is hulp bij nodig vanwege deskundigen, die echter geen dwang uitoefenen vermits interventie gebeurt, geheel in het verlengde van het belang van de gemeenschap (cfr. de vorming van het kind in de richting van zijn eigen wezenskenmerken). Gemeenschapsbetrokkenheid door actieve burgers via vormen van buurtparticipatie, lokaal empowerment en het engageren van bewoners in beslissingen die het eigen leven aangaan zullen resulteren in een heropleving van zelfmotivatie, zelfverantwoordelijkheid en zelfbepaling. Actief burgerschap wordt gezien als een empowerende kracht voor individuen en gemeenschappen in „moeilijke wijken”. Het aanmoedigen van actief burgerschap promoot een specifiek type van individualiteit dat het actieve engagement van deze individuen en gemeenschappen in de sociale dienstverlening verhoogt zodat ze minder afhankelijk zijn van overheidsoptreden. Het betrekken van burgers op het bestuur impliceert niet enkel bestuurlijke technologieën, maar ook de vorming en de promotie van nieuwe subjecten: van object van beleid dienen ze omgeturnd tot „bronnen van democratie” die de behoefte voelen mee verantwoordelijkheid te dragen. Persoonlijke doelstellingen en verwachtingen worden in lijn gebracht met maatschappelijke doelen van orde en stabiliteit. Ook hier zet het appel op een „ingebouwd verlangen” een verandering in gang waarvan de condities buiten de groep zijn bepaald. Of zoals Lemke het uitdrukt: „De ‘ontdekking’ van de ‘actieve burger’ is – juist zoals de interesse in het versterken van verantwoordelijkheid en besluitvormingscompetentie van lokale gemeenschappen – niet enkel een winst in participatiemogelijkheden en rechten inzake gedeelde besluit-

³ Via formele en informele netwerken, gebaseerd op vertrouwen, wederkerigheid en solidariteit en het overbruggen van verschillen. Bridging social capital (of netwerking tussen belangengroepen) zou dan staan voor dynamisme en dus aan te moedigen. Bonding social capital of geïsoleerde belangengroepen zouden dan eerder de dynamiek afremmen (A. Amin, 2004, p. 5)

vorming, noch een teken van de toenemende democratisering van de samenleving; het betekent vooral een kwalitatieve verandering van kaders waarbinnen het subject vorm krijgt, de schepping van nieuwe, sociale collectiviteiten en identiteiten: een 'contrarevolutionaire beweging' die 'gecontroleerde' actievormen voorstelt die concorderen met de doelstellingen van overheidsprogramma's." (T. Lemke, 2001). En Loopmans: „Gemeenschapsbetrokkenheid betekent dan niet een of andere vorm van veralgemeende deliberatieve democratie, maar die plaatsen waar het liberale project gecontesteerd of uitgedaagd wordt, tot voorwerp van bestuur te maken met het oog op het verhogen van de legitimiteit van het bestaand bestuursstelsel." (M. Loopmans, 2004, p. 7). Het betreft met andere woorden een herlegitimering van het politieke bedrijf waarbij het er niet om gaat de spelregels van het politieke bedrijf te veranderen, als wel het met andere technieken te herbevestigen daar waar het wordt gecontesteerd.

Governance en metagovernance

Hierboven hebben we uitgebreid stilgestaan bij een kritiek op de huidige hausse in het participatiedenken vanuit de Foucauldiaans geïnspireerde governmentality-benadering. Participatie speelt een centrale rol in bestuurlijke rationaliteiten en bestuurlijke technieken van het neo-liberaal geïnspireerd beleidsdenken. Essentieel in deze analyse was ook een bepaalde opvatting van hoe macht doorwerkt in de samenleving. Via participatie worden groepen niet alleen onderworpen aan heersende machten via uitsluiting, maar ook via insluiting of, zoals Uitermark heeft aangetoond voor het stedenbeleid: er is beheersing door verweving. De manier waarop dit verloopt is echter erg diffuus: macht is overal. Macht is als het ware de resultante van de verhoudingen binnen een netwerk van actoren, zonder een duidelijk aanwijsbaar centrum en werkt van onderen op eerder dan van boven af.

Niettegenstaande de pragmatische aanpak van governmentality-adepten – hun analyses situeren zich op de microschaal van het dagelijkse beleid en vanuit de vragen die bestuurders zich stellen in concrete settings – wordt hen aangewreven dat ze er een te abstracte voorstelling van macht op na houden. Krachten en actoren die er voor zorgen dat die bestuurlijke rationaliteiten en technologieën tot

stand komen en geen andere en die er voor zorgen dat ze zich wijzigen blijven op de achtergrond (p.8). Het beklemtonen van governance⁽⁴⁾ suggereert ook dat besluitvorming in alle geledingen van de samenleving tot stand komt, zonder aansturing van een centrale instantie, in casu de staat. Met name Marinetto heeft aangetoond in een analyse van de opkomst en evolutie van het actief burgerschapsidee in het Engeland van Thatcher en meer recent van Blair dat de centrale overheid wel degelijk een grote rol speelt in het promoten en bevorderen van governance. (M. Marinetto, 2003, p. 111-117). Op mondiaal vlak promoot een instelling als de Wereldbank, een „actor" die in staat is een bepaalde economische politiek aan nationale staten op te leggen, actief het governance en participatie-idee.⁽⁵⁾ Maar ook in de governmentality-benadering wordt de idee van een centrale actor of centrum erkend. Rose en Miller hierover: „Een centrum kan enkel centrum worden doorheen zijn positie in het complex van actoren en instellingen (agents and agencies) die het besturen mogelijk maken. Maar eens geïnstalleerd als een centrum kan

4 Kan algemeen omschreven worden als een bestuurlijk regime waarin beleid tot stand komt in een netwerk tussen overheid, markt en civil society.

5 In hun reader *Participation: the new tyranny* nemen B. Cooke en U. Kothari het beleid van de Wereldbank als promotor van de participatory rural appraisal aanpak op de korrel. Het woord tirannie in de provocerende titel omschrijven zij als de illegitieme en/of onrechtvaardige uitoefening van macht. De participatieve benadering laat geen ruimte voor andere, evenzeer legitieme vormen van besluitvorming. De tirannie situeert zich ten eerste op het vlak van besluitvorming en controle. Zo is het niet lokale kennis die het planningsproces determineert, maar omgekeerd: de noodwendigheden van het planningsproces filteren en structureren de lokale kennis. Voorrang wordt gegeven aan formele organisaties en niet aan informele netwerken. Het co-opteren of het „mee in bad nemen" van lokale organisaties vermindert hun oppositioneel potentieel. In een voorbeeld over participatief bosbeheer heet het dat deze organisaties „de software (zijn) waarlangs investeringen met de minste weerstand van de lokale bevolking kunnen doorgedrukt worden." Er is ten tweede de tirannie van de groepsdruk. Groepsdynamische processen leiden tot besluiten die de sterke belangen nog sterker maken. Opvallend aan het participatief denken in de ontwikkelingssamenwerking aldus de auteurs is dat er in quasi religieuze termen over participatie gedacht en gesproken wordt; dat het empowermentdiscours dat nauw met het participatiediscours samenhangt het eigenlijk oogpunt maskeert: effectief management (niet dat maar waartoe er empowerd wordt is in dit opzicht een relevantie kwestie); dat er heel wat naïve vooronderstellingen m.b.t. de authenticiteit van motivaties en gedrag in participatieprocessen meespelen; dat het benadrukken van interventies op het microvlak ongelijkheden en onrechtvaardige verhoudingen op macro-vlak kunnen maskeren. Wie achter de participatieretoriek van in dit geval de Wereldbank aanloopt, ontgaat het dat er in naam van decentralisatie in feite gecentraliseerd wordt (efficiënter management), illustreert een zekere naïviteit inzake de complexiteit van macht en machtsrelaties. Net zo goed als macht over mensen zich manifesteert door hen uit te sluiten van activiteiten en besluitvormingsprocessen, manifesteert ze zich door hen er in te integreren, door hen medeplichtig te maken.

een specifieke actor of instelling waarborgen dat bepaalde middelen rond en door deze netwerken circuleren, waarbij ze eerder deze dan gene actor bereiken en dit, nadat ze door het centrum zijn gepasseerd" (N. Rose & P. Miller, 1992, p. 20). Macht werkt van onder naar boven, maar de verschillende concurrerende discours worden door de filter gehaald van de min of meer duurzame institutionele structuren die uitmaken welke discours uiteindelijk het beleid bepalen. Dit is parafraserend omschreven het standpunt waarop Uitermark zich plaatst tegenover de vraag hoe macht maatschappelijk doorwerkt en die hij hanteert in zijn analyse van het tot stand komen en de evolutie in het Vlaamse Stedenbeleid, uitgewerkt in het Sociaal Impulsfonds (J. Uitermark, 2003, voor een samenvatting: A. Storme, 2005). In feite betekent zijn positie een synthese van twee modellen omtrent hoe macht doorwerkt, van onderen op én van bovenaf. In deze synthese wordt de governmentality-benadering aangevuld met inzichten uit de regulatietheorie of de regulationistische staatsopvatting. Het zou ons te ver voeren om hier andermaal uitgebreid op in te gaan. Hier komt kort samengevat een opvatting over de werking van de staat tot uiting die zich situeert binnen een zich verder ontwikkelend neo-marxistische stroming waarvan wellicht de belangrijkste vertegenwoordiger de Britse socioloog en staatstheoreticus Bob Jessop is. In de regulatietheorie of de regulationistische staatsopvatting wordt de staat beschouwd als een centrale component in een netwerk van instituties, die op mekaar inspelen, van mekaar afhankelijk zijn en een geheel vormen dat steeds in wankel evenwicht verkeert. Instituties zijn relatief duurzame kaders voor sociale interactie. Hun verschijningsvorm varieert naargelang de terrein en lokale contexten (voorbeelden: onderwijs, patroonsorganisaties, opbouwwerk, sociale huisvesting, etc ...). Dat geheel van instituties, dat netwerk, dat op een gegeven moment sociale relaties mogelijk maakt, wordt regulatorisch kader genoemd. Wat de regulationisten vooral interesseert is wat gebeurt als een crisis optreedt die het systeem door mekaar schudt en het wankel evenwicht doorbreekt. Dit is het moment waarop actoren binnen instituties meer dan gewoonlijk strategisch gaan handelen en gaan proberen macht te verwerven door particuliere visies naar algemene visies op te trekken. Deze interesse maakt de regulationistische benadering

in zekere zin complementair aan de governmentality benadering. (voor een samenvatting: Loopmans, 2004).

Ook regulationisten leggen de nadruk op governance, community en participatie om veranderingen te omschrijven in dominante regimes van kapitaalsaccumulatie en regulatie. Jessop analyseert, refererend naar twee representatieve economen, namelijk J.M. Keynes en J. Schumpeter, de overgang, vanaf de jaren tachtig, van wat hij noemt het *Keynesian welfare national state regime*, naar het *Schumpeterian workfare postnational regime*. Dit regime legt de nadruk op internationale competitiviteit en technologische innovaties; voorrang van economische op sociale politiek; verschuiving van machtscentra van het nationale naar lokale/regionale en globale niveau's (glocalisatie); nadruk op partnership, netwerkvorming en governance. (Jessop, 2002, p. 459) We herkennen hier opnieuw de elementen van het neo-liberale menu. Echter, neoliberalisme is maar één strategie ten behoeve van een regimewissel. Een andere invalshoek is het neocommunitarisme⁽⁶⁾ Deze strategie benadrukt de bijdrage van sociale economie in de economische ontwikkeling en de vorming van sociale cohesie; de rol van economische en sociale mobilisatie van onderen uit; de link tussen economische en gemeenschapsontwikkeling doorheen empowerment van burgers en gemeenschappen; de bijdrage die zelfbeheer kan leveren om gemarginaliseerde lokale economieën te integreren in de globale economie; tenslotte de rol van gedecentraliseerde partnerships die niet enkel overheids- en economische belangen, maar ook gemeenschapsorganisaties en andere lokale stakeholders hergroeperen (p. 463). Genoemde strategieën zijn ideaal-typisch, lopen in mekaar over en zijn meer aangepast naargelang de schaal. De neoliberale strategie speelt op het nationale en supra-nationale niveau, terwijl de neo-communitaristische strategie bij uitstek op het lokale niveau doorwerkt, waar het „in het bijzonder gelieerd is aan pogingen om controle te krijgen over problemen van sociale uitsluiting en sociale cohesie op het stedelijk vlak... (p. 464).

Het benadrukken van de gemeenschap, aldus Jessop, moet gezien worden in het kader van een reorganisatie van de civil society. De promotie

6 Naast neo-verstaatsing (neostatisme) en neo-corporatisme.

van het gemeenschapsidee is een compenserend mechanisme voor de tekortkomingen in de werking van het marktmechanisme (p. 455). Het is overigens in deze tekortkomingen én in een falend overheidsoptreden dat de groeiende interesse voor governancepraktijken moet gesitueerd worden.

Governance probeert als het ware de anarchie van de markt en de hiërarchie van het staatsoptreden te overstijgen in de „heterarchie” van horizontale zelforganisatie tussen wederzijds van mekaar afhankelijke actoren. Bij governance primeert de dialoog boven de monoloog. Governance is pluralistisch, eerder dan monolithisch (B. Jessop, 1999, p. 4) Doch ook governance is vatbaar voor tekortkomingen. Publiek-private partnerships worden ondermeer geconfronteerd met een aantal dilemma's. Er is de spanning tussen samenwerking en competitie; tussen de mate waarin partners zich openstellen naar en zich ten behoeve van effectieve coördinatie afsluiten van de omgeving; de spanning tussen sturing en de capaciteit om zich aan te passen aan gewijzigde omstandigheden; tussen verantwoordelijkheid (het toekennen van mandaten voor het al dan niet nemen van beslissingen) en efficiëntie (het gemeenschappelijk nastreven van gezamenlijke doelen) (p. 7). Good governance adepten dwalen dus wanneer ze menen dat hiermee de tekortkomingen van markt en staat kunnen overwonnen worden. Bij metagovernance gaat het om strategische activiteiten van belangrijke spelers, i.c. het overheidsapparaat dat, als „primus inter pares” (p. 8) kaders uittekent, regels voorschrijft, richtingen aanwijst ... Anders dan bij governance zijn de mogelijkheden tot participatieve democratische controle beperkt. Vanuit dat oogpunt zal het er dan op aankomen naast de toenemende democratisering die in governance besloten ligt op lokaal vlak, ook oog te hebben voor democratisering op bovenlokaal metagovernance vlak. Zoniet laat men zich opsluiten in een vorm van schijn democratie en verzwakt men zijn positie daar waar het er op aankomt tegenmacht op te bouwen om fundamentele beslissingen te beïnvloeden.

Participatieve democratie en de rol van het opbouwwerk

Contouren van een programma

In een artikel over de positie van kritische volwasseneneducatie op het terrein van de burgerschapsvorming in het licht van governance stellen R. Van der Veen en J. Holford zich de vraag of governance een echt democratisch verschil maakt, dan wel of het een bestaand democratisch deficiet legitimeert (R. Van der Veen en J. Holford, 2004). In het verlengde van de teneur uit het eerste deel dat vooraf ging aan onderhavige bijdrage (A. Storme, 2006) zien ook zij governance (in hun ogen een vorm van directe democratie) niet als een valabel alternatief voor een disfunctionerende parlementaire democratie. Ze zien weinig in een overheid die haar eigen optreden probeert te legitimeren door te hengelen naar de medeverantwoordelijkheid van de actieve burger. Dit is governance, begrepen vanuit een systeemwereldperspectief (Habermas). Governance is in hun ogen meer een alternatieve praktijk die de burger helpt zijn bekommernissen omtrent overheidsbeleid uit te drukken. De missie van kritische burgerschapsvorming zou er dan ook in moeten bestaan mee druk uit te oefenen op het politieke systeem, in plaats van zich terug te plooiën op het ondersteunen van alternatieve projecten. Ze zien dan ook het stimuleren van actief burgerschap doorheen actief lidmaatschap van politieke partijen (maar ook vakbonden, verenigingen...) als een centrale doelstelling van kritische burgerschapsvorming. Governance mag evenmin extra faciliteiten bieden aan goedgeschoolde burgers om invloed uit te oefenen, maar moet via informeel leren de inclusie van lagergeschoolden in de democratische praktijk bevorderen. Ten derde mag empowerment, zo vaak benadrukt in het governance discours niet begrepen worden in termen van governmentality, de zelfdisciplineren van de burger. Dit kan enkel wanneer men doelstellingen en motieven van burgers als referentiekader neemt en niet die van de overheid. Kritische burgerschapsvorming moet met andere woorden vertrekken vanuit het leefwereldperspectief.

Met in acht name van alles wat tot hiertoe werd geponeerd, is dit een programma waarin – om een parallel woordgebruik te hanteren – kritisch opbouwwerk zich zeer goed zou kunnen herkennen. Voorwaarde is dan wel dat het zich een duidelijk beeld vormt van wat participatie in het perspectief van een verdieping van de democratie voor zichzelf inhoudt en waar het verschilt van de participatie-idee zoals het in de maatschappelijke mainstream naar voor wordt geschoven. Dit is des te dringender daar burger- of bewonersparticipatie of hoe men het ook mag noemen, tot de kernopdrachten van het opbouwwerk behoort en het opbouwwerk zich territoriaal opstelt, toegespitst op lokale problemen, maar ook op problemen die de buurt overstijgen maar waarvan de effecten zich wel lokaal manifesteren. Het opbouwwerk zal ten tweede meer dan tot nu toe het geval is geweest moeten stilstaan bij de vraag hoe macht doorwerkt en tot op welke hoogte het zelf deel uitmaakt van „het dispositief van de macht”. Verder dient het marges, die een autonome werking verzekeren, met hand en tand te verdedigen en dient het dringend meer te investeren in relaties met bondgenoten om tegenmacht en dus meer democratie te ontwikkelen. Het zal tenslotte ook niet heen kunnen om de vraag of het zich wil inschakelen in een planningslogica, gestuurd door de overheid en afgestemd op het „algemeen belang” (met het gevaar op een gegeven moment, na het prijsgeven van de bedrijfsgeheimen, voor bewezen diensten bedankt te worden) dan wel zich te concentreren op een praktijk, afgestemd op specifieke belangen. Op de kop 25 jaar geleden, als besluit van een uitgebreid en nog steeds actueel overzichtessay over de positie van het Nederlandse opbouwwerk, werd dit programma door Paul Kuypers als volgt verwoord: „Het opbouwwerk zal moeten zien of het in de schaduw van een officiële participatie-ideologie een eigen vertoog tot gelding kan brengen. Het zal zich daarbij nooit los kunnen denken van het maatschappelijk vertoog over de macht, maar het kan niet proberen daarin een eigen wet te produceren. Het zal daartoe echter alleen in staat zijn, als het zich oriënteert op de ervaringen van mensen, hun onderdrukking, het gewicht van hun belangen, hun verborgen verlangens en hun kleine verwachtingen.” (P. Kuypers, 1981, p. 256). Laten we hieronder rond dit alles enkele aanzetten formuleren.

Opbouwwerk en de verdieping van de representatiedemocratie

Wat kan het opbouwwerk bijdragen aan de representatieve democratie? De door Van der Veen en Holford voorgestelde stimulering van actief burgerschap doorheen partijlidmaatschap stuit al direct op serieuze moeilijkheden. We zagen dat de burger zich ver houdt van de politieke partij. A fortiori de minder geschoolde en de sociaal-economisch minder gegoede burger die het opbouwwerk tot zijn doelgroep rekent. Het opbouwwerk heeft de bedreigde en berustende burger in het vizier en richt zich, strategisch en in functie van deze burgers, ook naar de bedrijvige burger. Het onderscheid komt van G. Van den Brink (G. van den Brink, 2002). Vanuit het oogpunt van de politiek hebben bedreigde burgers weinig vertrouwen in de politiek en kunnen ze weinig invloed uitoefenen. Ze staan wantrouwig jegens politici en medeburgers, tonen weinig belangstelling voor de publieke zaak (althans voor zover in middenklasse termen gedefiniëerd – ast.), verkeren in morele onzekerheid, roepen om sterke leiders en zijn uitsluiting niet ongenegen. Ze staan negatief tegenover de modernisering omdat ze er de nadelen van ondervinden, genoten weinig onderwijs, hebben een gering inkomen en zijn vaker werkloos, vermijden tenslotte politiek engagement. In al deze eigenschappen contrasteren ze met de bedrijvige burger waarvan ze als het ware het spiegelbeeld vormen. Berustende burgers nemen een tussenpositie in, stellen zich afwachtend op en komen in actie wanneer hun individuele belangen bedreigd worden. Op de kloof tussen burger en politiek ent er zich een tweede, namelijk deze tussen de bedrijvige en bedreigde burger en volgens van den Brink moet de overheid dan ook dringend kaders voor overleg tussen beide groepen creëren⁽⁷⁾.

In de inleiding hebben we gesteld dat een van de voordelen van participatie is dat het maatschappelijke betrokkenheid verhoogt en dat het een medicijn is tegen de individualistische habitus van

⁷ Op de kloof tussen burger en politiek ent er zich een tweede, namelijk deze tussen de bedrijvige en bedreigde burger en volgens van den Brink moet de overheid dan ook dringend kaders voor overleg tussen beide groepen creëren. Net als van den Brink beschouwt Elchardus het onderwijs als een bepalende factor inzake politieke participatie en als een soort nieuwe maatschappelijke breuklijn: „het vertrouwen in de instellingen vergroten is in grote mate een kwestie van maatschappelijke integratie of inclusie van die laaggeschoolden” (Elchardus en Smits, 2002, p. 109).

de burger. Als het eigen is aan de democratische houding om zich te kunnen verplaatsen in andere partijen en meningen en om er begrip voor te kunnen hebben dat democratisch bestuur een afwegingsproces is tussen keuzemogelijkheden, als het eigen is aan de democratie dat het een afwegingsproces is tussen belangen waarbij elk belang voluit telt, dan liggen hierin krijtlijnen vervat voor competenties en houdingen, nodig om de democratie mee te beoefenen. Het opbouwwerk kan via een omweg, via haar projecten en de informele leerprocessen die daarin besloten liggen, in functie van democratisch burgerschap competentieverhogend werken. Projecten die het vaak moeizaam samenleven in achtergestelde wijken bevorderen, en deze die focussen op problemen die de wijk niet overstijgen kunnen aanleiding zijn tot meer straatburgerschap. De term is van Uitermark en Duyvendak die in een onderzoek naar de effecten van het straatproject *Mensen maken de stad* in Rotterdam concluderen dat, alle verhoudingen in acht genomen, (vandaar straatburgerschap) vertrouwen en actief burgerschap wel degelijk toenamen (J. Uitermark en J. W. Duyvendak, 2006). Opbouwwerkprojecten zijn ook een leerschool om belangen helder te leren formuleren en ze op de daartoe geëigende fora ook te verdedigen.

Hier komen we op het terrein van de deliberatieve democratie. In de mate opbouwwerk groepen met minder behartigde belangen in termen van sociale grondrechten ondersteunt en meeneemt naar gespreks- en onderhandelingsfora, in die mate verhoogt ze het „inclusief” gehalte van de democratie. Daarbij doet het ook aan politiek, vermits het zich partijdig opstelt en belangen ondersteunt die concurreren met andere. Politiek moet in dezen niet begrepen worden als partijpolitiek maar in de zin van de maatschappelijke strijd om de verdeling van goederen. Inzake positionering zijn hier voor het opbouwwerk een tweetal aandachtspunten het vermelden waard. Opbouwwerkers die hun rol opvatten als ondersteuning van belangenbehartiging zullen in een rolconflict terecht komen wanneer ze zich door de overheid laten inhuren als „neutrale” procesbemiddelaars of participatiebemiddelaars. Als er al zoiets zou bestaan als het algemeen belang, dan is het de taak van de overheid zelf om in participatieve

processen de diverse belangen tegen mekaar af te wegen en keuzes te maken. Ten tweede: opvattingen over de overheid als de natuurlijke bondgenoot of de voor de hand liggende partner van het opbouwwerk, dan wel als de instantie die er per definitie andere belangen op na houdt dan de bewoners en waar tegenover men het conflictmodel dient te hanteren, zijn aan relativering toe. Opbouwwerk dient zich te laten leiden, niet door het perspectief van tegenstellingen tussen burgers en overheid, maar door het perspectief van tegenstellingen tussen burgers (en hun belangenorganisaties) onderling. Dat moet wel gepaard gaan met het besef dat in de representatiedemocratie bepaalde belangen beter gerepresenteerd worden dan andere. Een overheid die in een moderne democratie schatplichtig is aan de steun van een brede middenklasse zal zich in haar beleid ook aan de belangen van die klasse oriënteren.

Door van de minder behartigde belangen zijn punt te maken, door er voor te ijveren dat deze belangen geformuleerd worden en naast andere, concurrerende belangen hun rechten kunnen opeisen, draagt het opbouwwerk bij tot de strijd tegen wat ooit genoemd is: de democratie van de grote bekken. (I. Hartman, 2000). In tijden van governance, waar participatiestructuren kwantitatief althans aan belang winnen (traditionele inspraakorganen worden aangevuld met andere, o.a. op het terrein van de stedelijke vernieuwing en de sociale dienstverlening) springt de participatieparadox steeds meer in het oog. Al deze structuren die er met de beste bedoelingen op gericht zijn de kloof tussen burgers en besturen te verkleinen, vergroten deze kloof alleen maar voor diegenen die noch de motivatie kunnen opbrengen, noch toegerust zijn om in die structuren enige rol van betekenis te spelen noch er de zin van inzien om dat te doen. Naast de zorg om deze groepen naar dergelijke fora toe te leiden, dient het opbouwwerk ook bedacht te zijn op hun democratisch functioneren. Deze kwalitatieve verdieping van participatiestructuren is al een hele opgave op zich. De municipalistische strategie ter verdieping van de (lokale) democratie (P. Somerville, 2004 p. 128) welke drijft op door de overheid zelf in het leven geroepen structuren lijdt zelf onder de tekortkomingen van de representatiedemocratie:

weinig geloof in de rol van de burger, gekoppeld aan de invloed van metagovernance.

Verbetering van de procedurele spelregels op het vlak van governance zonder wijziging van de inhoudelijke spelregels op meta-governance niveau is vanuit democratisch oogpunt een maat voor niks. Geconfronteerd met problemen van metagovernance kan het opbouwwerk, waar sociale grondrechten in het geding zijn, zich niet begraven in de lokale setting. Dan zou het sociale problemen niet alleen tot lokale problemen herleiden, op deze schaal zal het ook nooit macht verwerven om bovenlokaal spelregels mee te bepalen. Dat zal het op eigen kracht uiteraard nooit kunnen. Het kan zich wel inschakelen in bondgenootschappen wier impact er bovenlokaal wel toe doen. De acties die het opbouwwerk lokaal ontplooit (en daarmee ervaringen opdoet die zijn recht van spreken legitimeren), moeten dus politiek vertaald of in een brede maatschappelijke tegenbeweging geïntegreerd worden. Moet het opbouwwerk een participatief gecorrigeerd beleid tot zijn kerntaken rekenen? Jawel, maar de correctie van officiële participatiestructuren via technieken uit de participatiekoffer openen slechts één weg naar een sociaal gecorrigeerd beleid.

Opbouwwerk en government through community

Doordat het opbouwwerk zich afstemt op belangen van gemarginaliseerde, achtergestelde groepen, ontplooit het zijn activiteiten hoofdzakelijk ook in gemarginaliseerde en achtergestelde buurten en wijken van verstedelijkte gebieden, in het populaire discours gemeenzaam als probleemwijken betiteld. Het wordt dus geconfronteerd met overheidsprogramma's, gericht op armoedebestrijding – halfweg de jaren negentig van vorige eeuw – en stedelijke heropleving meer recent. Deze verschuiving van armoedebestrijding naar stedelijke heropleving doet er toe en is te traceren in de overgang van het Sociaal Impulsfonds naar het Stedenbeleid. Het valt niet moeilijk aan te tonen dat deze programma's over de ganse lijn schatplichtig zijn aan het government through community-gedachtengoed: de fixatie op gemeenschappen binnen welbepaalde territoriale grenzen; deze gemeenschappen als verwekkers en dragers van problemen (cfr. de lokalisatie van

het sociale – sociale uitsluiting als territoriaal probleem); het geloof dat deze gemeenschappen ook kunnen instaan voor oplossingen wanneer de mogelijkheden, vervat in zelfverantwoordelijk gedrag maar worden aangeboord (de uitdaging voor het zoeken naar oplossingen als uitdaging voor lokale actoren); het benadrukken van empowerment, de actieve burger, sociale cohesie, sociaal kapitaal.

Maarten Loopmans heeft dit „besturen doorheen gemeenschap” geïllustreerd aan de hand van het Antwerpse project Opsinoren. (M. Loopmans, 2004) Het gaat hier om een co-productie tussen de stedelijke overheid en wijkbewoners. Ondermeer aan de hand van buurtcontracten waken vrijwilligers over de properheid, veiligheid ... kortom leefbaarheid van hun buurt. De bestuurs-rationaliteit die het project schraagt valt samen te vatten in de slagzin: samen voor een leefbare buurt. Het Antwerps stadsbestuur heeft gepoogd om allerlei problemen met overlast centraal aan te pakken, maar tevergeefs. Controle wordt nu verzekerd vanuit vrijwilligers en lokale sociale netwerken. Medewerkers zijn zeer gemotiveerd en staan constant op de bres. Afgezien van controle op medebewoners, hebben deze vrijwilligers ook een informatiefunctie naar het centrale bestuur, o.a. naar wat mis gaat in het ambtelijk systeem. De opsinoren-professionals moeten vooral bewoners tot vrijwilligerschap motiveren. Deze laatste zijn dan vooral blanke mannen van middelbare leeftijd. Het succes van de huidige beleidsstrategie die inspeelt op collectieve problemen die niet vanuit het centrum gereguleerd kunnen worden, hangt af van de mate waarin bij bewoners een nieuw wijkgevoel kan aangekweekt worden. Om van Opsinoren een succes te maken, moeten bewoners anders gaan denken over hun relaties met de buitenwereld. Ze moeten zich een nieuwe subjectiviteit aanmeten: die van de buurtbewoner, niet die van een bewoner van een huis ergens in de stad. Opsinoren is voor vrijwilligers in spe een goede partner maar toch schemert er iets door van „werk te doen voor 't Stad”. Men verwacht in eerste instantie dat de overheid zich inzet voor het publieke domein. De straat behoort niet tot de verantwoordelijkheid van het individu. Vandaar dat vrijwilligers zich gecontesteerd voelen en zelfs agressief bejegend door andere bewoners en de indruk hebben voor een bodemloze put te

staan. Ze kweken tevens een negatief beeld van etnische minderheden die ze verantwoordelijk achten voor de gang van zaken.

Tegenover de beloftes van vrijheid en integratie, vervat in government through community, zijn gegronde reserves gewettigd. De uitslagen van de gemeenteraadsverkiezingen van 1994 waren een signaal dat de situatie in de steden grondig verziekt was. Toen werd beslist het Algemeen Verslag over de Armoede tot uitgangspunt van beleid te maken en werd het Sociaal Impulsfonds boven de doopfond gehouden. 12 jaar later, in een commentaar op de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 moet Filip De Rynck toegeven dat stedelijke heropleving een relatief gemakkelijke zaak was, maar dat de aanpak van de harde kern van sociale problemen een ander paar mouwen wordt (F. De Rynck, 2006): „Zeker, de steden zijn op het vlak van infrastructuur, publieke ruimte, dienstverlening, culturele infrastructuur en aanpak van de mobiliteit vooruitgegaan en de Vlaamse overheid tekende dat mee. Maar in de onderbuik van de stad (werk, weten, wonen) rommelt het (...). Er zijn geen armen tekort, maar de armen van de stadsbesturen zijn te kort.” Het is een andere manier om te zeggen dat government through community zijn vermeende ambitie van meer sociale en economische democratie van geen kanten waar maakt.

Moet de opbouwwerker zich dan niet inzetten voor empowerment, actief burgerschap, sociale cohesie en sociaal kapitaal? Zoals steeds moet men zich de vraag stellen: empowerment in functie van wat? Niet in de zin van een actief burgerschap dat zich laat inpassen in de consensusopvatting van sociale cohesie waardoor achtergestelden gecoöpteerd worden in een visie op het goede leven dat door elites werd bepaald (A. Amin, 2004 p. 7) Wel voor zover het betekent: mensen wapenen voor participatie in een publiek en tegensprekelijk debat waarvan de uitkomsten bepaald worden doorheen de confrontatie van opvattingen die (min of meer) met de zelfde wapens verdedigd worden. Dit eist van opbouwwerkers ook een genuanceerde opvatting over sociaal kapitaal. Ze moeten hun doelgroepen niet te vlug voor de leeuwen gooien in een poging om het zo geroemde sociaal kapitaal als algemeen vertrouwen tussen groepen te herstellen (bridging capital). Bruggen kunnen slechts gelegd

worden op pijlers die aan mekaar gewaagd zijn. Het werken binnen de groep, weliswaar in een open sfeer, het werken aan bonding capital is dus minstens even belangrijk. De aanmaak van sociaal kapitaal opgevat als veralgemeend vertrouwen tussen groepen biedt slechts perspectieven voor de zwakkeren indien of nadat „empowerment” de voorwaarden heeft gecreëerd opdat zij echt op voet van gelijkheid in de arena zouden kunnen treden (Zie ook Storme, 2001).

Alain Storme

Litteratuurverwijzingen

- Amin, A., *Local community on trial*, 2004, 18 pp. (Durham university e-prints)
- De Rynck, F., Het Stedelijk Belang is van iedereen. *De morgen*, 10 oktober 2006
- Elchardus, M. & W. Smits, *Anatomie en oorzaken van het wantrouwen*. Brussel, VUB-press, 2002, 142 pp.
- Foucault, M., *Discipline, toezicht en straf. De geboorte van de gevangenis*. Groningen, Historische Uitgeverij, 1989, 445 pp
- Hartman, I., *Democratie van de grote bekken of leer je wat van het publiek debat*. Amsterdam, Instituut voor publiek en politiek, 2000, 48 pp.
- Jessop, B., Liberalism, neoliberalism and urban governance: a state-theoretical perspective. *Antipode. A radical journal of geography*, 34(2002) pp. 452-472.
- Jessop, B., *The Dynamics of partnership and governance failure*. <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/jessop-dynamics-of-partnership.pdf>
- Kuypers, P. Het einde van het begin. In: W. van Rees (red.), *De strijd om de community. Over de betekenis en toepassing van nieuwe Engelse opbouwwerkpraktijken*. Deventer, Van Loghum Slaterus, 1981, pp. 211-256
- Lemke, T., Foucault, *Governmentality, and Critique*. 2002, 17 pp. (Paper)
- Lemke, T., Participation. In: Kulturkreis der Deutschen Wirtschaft im Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (Hg), *Ars Viva 10/02 Kunst und Design*, Berlin, 2001
- Loopmans, M., *A governmentality perspective on Opsinjoren, a community involvement program in Antwerp, Belgium. The strange appearance of the neighbourhood inhabitant*. 2004, 12 pp
- Loopmans, M., *Community involvement from a comparative perspective: an evaluation and confrontation of governmentality and regulation approaches*. (Paper – research and training network urban Europe 1/2004, 20 pp.)
- Marinotto, M., Who wants to be an active citizen? The politics and practice of community involvement. *Sociology*, (37)2003, (1), pp. 103-120
- Quaghebeur, K & J. Masschelein, Participation for better or for worse? *Journal of philosophy of education*, (39)2002, (1) pp. 51-65
- Raes, K., De democratie op zoek naar een basis. In: B. Hubeau & M. Elst (eds.), *De democratie in ademnood. Over legitimiteit, legitimatie en verfijning van de democratie*. Die Keure, 2002, pp. 18-34

Rose, N. & P. Miller, Political power beyond the state: problematics of government. In: *British journal of sociology*, 1992,(43) n°2, pp. 172-205 (paginering volgens internetversie)

Rose, N., *Power of freedom: reframing political thought*. Cambridge, Cambridge university press, 1999, IX + 311 pp

Somerville, P. Community governance and democracy. *Policy & Politics*, 34(2005) n° 1, pp. 117-147

Storme, A., Exit armoedebestrijding in het stedelijk beleid? Het waarom van Justus Uitermark. , *Opbouwwerk Brussel*, (21)2005, n° 83, pp. 34-44

Storme, A., Opbouwwerk en sociaal kapitaal. Een problematisch partnership. *Opbouwwerk Brussel*, 17(2001) n° 71, pp. 26-31

Storme, A., Participatieve democratie en de rol van het opbouwwerk. Deel 1: crisis en verdieping van de representatiedemocratie. *Opbouwwerk Brussel*, (22)2006, n° 86, pp. 23-33

Uitermark, J., *De sociale controle van achterstandswijken. Een beleidsgenetisch perspectief*. Utrecht/Amsterdam, 2003, 178 pp.

Uitermark, J. & J.W. Duyvendak, Een gezellig beschavingsoffensief. *Mogelijkheden en onmogelijkheden van Mensen Maken de Stad als assertief sociaal beleid*. Amsterdam, ASSR, 2006, 19 pp.

Van der Veen, R. & J. Holford, A critical educational perspective on localisation, governance and citizen education. In: D. Wildemeersch & V. Stroobants, *Connections. Active citizenship and multiple identities*. Leuven, KULeuven, 2004, pp. 374-384

Van den Brink, G., *Moelijker of mondiger. Een studie naar de politieke habitus van de hedendaagse burger*. Den Haag, Sdu Uitgevers, 2002, 209 pp.

Young Iris M., *Inclusion and democracy*, Oxford University Press, 2001, 304 pp.