

# De valkuilen van interactief bestuur

Maarten Loopmans<sup>1</sup>

---

## BESPREKING VAN

- Cornips, J. (2008). *Invloed in interactie: een onderzoek naar de relatie tussen instituties en invloed in lokale interactieve beleidsprocessen*. Proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor aan de Universiteit Twente. Twente: Universiteit Twente.

---

- De Graaf, L. (2007). *Gedragen beleid: een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht*. Proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor aan de Universiteit Utrecht. Delft: Eburon.

---

- Van Marissing, E. (2008). *Buurten bij beleidsmakers. Stedelijke beleidsprocessen, bewonersparticipatie en sociale cohesie in vroeg-naoorlogse stadswijken in Nederland*. Proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor aan de Universiteit Utrecht, Nederlandse Geografische Studies 377. Utrecht: Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap.

---

### 1. Interactief bestuur is hip!

Sinds enkele decennia wordt in Nederland en Vlaanderen duchtig geëxperimenteerd met interactief bestuur. Kritiek op het functioneren van de klassieke beleidsinstituties zoals het corporatistisch overleg of de (verzuilde) representatieve democratie heeft beleidsmakers ertoe aangezet om alternatieven voor beleids- en besluitvorming op te zoeken. Interactieve beleidsvoering is een van deze alternatieven en zij kent sinds de jaren negentig van de vorige eeuw in beide landen een hoge vlucht. Cornips (2008, p. 15) geeft een

bijzonder heldere definitie van interactief bestuur: interactief bestuur is “de verzamelaar voor beleidsprocessen waarin de overheid mogelijkheden creëert voor belanghebbende burgers en/of organisaties om in een relatief vroegtijdig stadium van de besluitvorming op een directe wijze te participeren in de voorbereiding, formulering, vaststelling en/of uitvoering van het beleid”. Met andere woorden, interactief bestuur creëert nieuwe beleidsarena’s, buiten de klassieke kanalen om, waarin verschillende actoren kunnen deelnemen aan allerlei aspecten van het besluitvormings- en beleidsvoeringsproces.

De reden waarom dergelijke interactieve bestuursarena's worden opgezet kunnen velerlei zijn. Om te beginnen kan interactief bestuur ingezet worden als een antwoord op kritieken ten aanzien van de klassieke instituties van de representatieve democratie. Politicologen wijzen reeds lang op het tekortschieten van verkiezingen als participatie-instrument. Ze zijn slechts een indirect middel om invloed uit te oefenen. Kiezers hebben slechts de keuze tussen partijprogramma's, die opvattingen en voorstellen bevatten omtrent een groot aantal thema's; ten aanzien van afzonderlijke beleidsinitiatieven of de agendastelling van een partijprogramma hebben ze via deze weg nauwelijks invloed. Interactief bestuur zou, als aanvulling op de representatieve democratie, een manier kunnen zijn om individuen en organisaties bij individuele beleidskeuzes te betrekken tussen verkiezingen door en zo ook visievorming en agendasetting mee te structureren. Interactief bestuur corrigeert met andere woorden enkele belangrijke valkuilen van de representatieve democratie.

Van interactief bestuur wordt ook verwacht dat het de legitimiteit van het beleid mee kan versterken. De kritiek op de klassieke democratische instituties werd immers niet enkel door politicologen geventileerd; ook de burger heeft de afgelopen decennia duidelijk zijn ontevredenheid of wantrouwen ten opzichte van verkiezingen en verkozen bestuurders laten blijken. Steeds dalende opkomstcijfers in Nederland en het succes van de 'foert-stem' in stemplichtig Vlaanderen, maar ook sociale bewegingen en protestacties worden geïnterpreteerd als symbolen van een afnemend

vertrouwen in de representatieve democratie en een gebrekkig draagvlak voor de beslissingen en beleidsdaden die hieruit voortvloeien. Door burgers en organisaties via interactief bestuur te laten deelnemen aan de beleidsvoering, verwacht men het draagvlak voor de hieruit voortkomende beleidsdaden te verhogen.

Ten slotte wordt aan interactief bestuur ook een opvoedkundige opdracht toegekend. Waar de representatieve democratie voor veel burgers een wat abstracte ver-van-mijn-bedshow lijkt te zijn, zou interactief beleid rond concrete beleidsinitiatieven de betrokkenheid van directe belanghebbenden kunnen verhogen. Door samen te werken rond concrete dossiers zouden deelnemers niet alleen 'politiek geschoold' worden (waardoor ze misschien ook terug meer interesse en begrip krijgen voor de instituties en processen van de representatieve democratie), maar ook nog dichter bij elkaar worden gebracht: van bewonersparticipatie in interactief bestuur wordt verwacht dat ze de sociale cohesie en gemeenschapsvorming in buurten zou verhogen. Mensen leren elkaar kennen en worden bovendien gestimuleerd om samen te werken, over sociale grenzen en verschillen heen. In een samenleving waarin de individualisering en de diversiteit toeneemt, is de roep om meer sociale cohesie groot. Als interactief bestuur daarin kan helpen, is dat graag meegenomen.

Interactief bestuur is dus niet alleen een modewoord. Het wordt ook beschouwd als een manusje-van-alles voor de problemen die opduiken in steeds complexer wordende samenlevingen als die in de Lage Landen. Deze hoge verwachtingen

verklaren zijn huidige populariteit. Maar zijn ze ook gerechtvaardigd? Empirisch onderzoek levert immers vaak kritische commentaren op.

In deze boekbespreking bespreek ik drie recente Nederlandse proefschriften die een kritische empirische blik werpen op de effecten die worden toegedicht aan interactief bestuur. Juul Cornips (2008) bespreekt de democratiserende functie ervan vanuit het standpunt van maatschappelijke actoren: wie kan in welke mate invloed uitoefenen door middel van interactief bestuur? Erik van Marissing (2008) en Laurens de Graaf (2007) vertrekken vanuit bezorgdheden die beleidsmakers delen en die hen aanzetten tot interactief beleid. De Graaf bestudeert de mate waarin interactief bestuur het draagvlak voor beleidsmaatregelen versterkt en van Marissing analyseert hoe bewonersparticipatie in interactieve beleidsprocessen sociale cohesie beïnvloedt.

Als (Vlaamse) spiegel voor deze bespreking presenteer ik ten slotte eigen onderzoek naar bewonersparticipatie in stedelijke beleidsprocessen, waar de interactie tussen sociale cohesie en de democratische processen bij interactief beleid centraal staat (Loopmans, 2007; Beaumont en Loopmans, 2008; Loopmans, 2008). Slechts één, in plaats van drie proefschriften, jammer genoeg. Empirisch onderzoek naar de maatschappelijke effecten van interactief beleid is in Vlaanderen immers zeldzaam tot onbestaande, hoewel daar weldra, met de voltooiing van de proefschriften van talentvolle onderzoekers als Tom Coppens, Barbara Van Dijk of Koenraad Marchand, verandering in zal komen.

## 2. Divers kritisch

De drie auteurs zijn unaniem wat het waarmaken van de ambities rond interactief bestuur betreft: het werkt niet zoals het doorgaans met een meer rozige bril wordt voorgesteld. In zijn analyse van stedelijke vernieuwingsprocessen en sociale cohesie in drie vroeg-naoorlogse woonwijken in Nederland verwachtte van Marissing dat deze nieuwe beleidsprocessen, door het stimuleren van verticale cohesie (interactie en banden tussen 'corporate actors' en buurtbewoners) en bewonersparticipatie, de horizontale sociale cohesie tussen buurtbewoners zouden doen toenemen. Verticale cohesie blijkt echter slechts in beperkte mate invloed te hebben op sociale interactie tussen bewoners; bewonersparticipatie heeft in de eerste plaats invloed waar het gaat om collectieve activiteiten georganiseerd door 'corporate actors' als de woningbouwcorporatie of de gemeente (informatiebijeenkomst, vergadering) of het participeren in het verenigingsleven. Participatie in het politieke proces lijkt met andere woorden een minder grote impact te hebben op sociale interactie dan het louter met elkaar in contact brengen van individuen. Ook drie andere door de auteur gedefinieerde dimensies van sociale cohesie (intenties tot sociaal gedrag in de buurt, buurtbinding, en de indruk dat er solidariteit bestaat tussen buurtbewoners) laten weinig bemoedigende resultaten optekenen. Hoewel van Marissing zelf tot meer zalvende conclusies komt, tonen zijn resultaten slechts hier en daar correlaties tussen verticale cohesie, bewonersparticipatie en de verschillende dimensies van horizontale sociale cohesie. Causali-

teit vaststellen, laat staan de richting ervan, is daarbij bovendien zelden evident. Wat doe je bijvoorbeeld met de vaststelling dat mensen die zich dissociëren van hun buurt ook meer dan gemiddeld geneigd zijn om contact op te nemen met de wijkagent?

De Graafs onderzoek naar de relatie tussen interactief beleid en draagvlak in Utrecht is evenmin positief over de effecten van interactief beleid. De Graaf analyseerde of interactief beleid leidde tot meer of minder steun aan de resulterende beleidsbeslissingen bij verschillende belanghebbenden. Ofschoon zijn algemene conclusie bevestigt dat een meer interactief beleidsproces een hogere mate van draagvlak oplevert, nuanceert hij ook meteen. Interactief beleid blijkt een erg dynamisch en selectief proces te zijn, waarvan de vorm en uitkomst vooral worden bepaald door de (wisselende) machtsposities van verschillende deelnemers. De maat van het draagvlak bij belanghebbenden in de onderzochte processen hangt veel sterker af van de uitkomst van het proces (werden hun belangen ermee gediend) dan van de vormgeving ervan (in welke mate werden ze betrokken bij het beleid). Geen wonder dus dat de machtspositie van de betrokkenen een grotere impact lijkt te hebben op de legitimiteit die ze het beleidsproces toedichten dan de vormgeving van het beleidsproces zelf. De Graaf besluit dan ook met een vingerwijzing naar de huidige generatie interactieve beleidspraktijken: interactieve beleidsprocessen zijn in doorsnee te instrumenteel of te resultaatgericht en besteden daardoor te weinig aandacht aan hun democratisch gehalte. Meer zelfs, de Graaf beschrijft interactieve beleids-

processen als een soort parallelle besluitvorming, waartoe vertegenwoordigers en instituties van de representatieve democratie moeilijk toegang vinden. Hij vindt het dan ook onkies om deze beleidsvorm als democratisch voor te stellen en er een belangrijke rol aan toe te dichten in het overbruggen van de kloof tussen bestuur en burger. Eerder moet interactief beleid worden gezien in het licht van een lange Nederlandse traditie van consensusdemocratie, als een proces dat een duidelijk instrumenteel doel dient.

Juul Cornips neemt dit probleem van gebrekkige democratische kwaliteit als vertrekpunt en spit de selectiviteit van interactieve beleidsprocessen verder uit. Hij onderzoekt op welke manier institutionele arrangementen van interactief bestuur de participatie van belanghebbende burgers en organisaties en de invloed die deze kunnen uitoefenen op de uiteindelijke besluitvorming bepalen. Hij besluit dat interactief beleid typisch een zwakke institutionele structuur kent. Het informele karakter van de institutionele arrangementen maakt dat regels niet afdwingbaar zijn en continu veranderen, onder invloed van de deelnemers in het proces: interactief beleid is institutioneel grillig en krijgt vaak het karakter van een machtsspel waarin personele machtsbronnen een belangrijkere rol spelen dan institutionele structuren. Binnen interactieve processen bestaat er dan ook een hoge mate van ongelijkheid. Beslissingen worden genomen in een reeks diverse arena's die een zeer verschillende impact hebben. Veel interactieve arena's zijn bovendien selectief toegankelijk en kennen een beperkte representativiteit. Cornips besluit dan ook: "het

machtsspel tussen de verschillende deelnemers in interactieve processen vraagt een sterke politieke sturing en controle” (Cornips, 2008, p. 219) en hij roept op tot een meer actieve betrokkenheid van de gemeenteraad als “institutioneel beheerder” die de democratische controle van het proces garandeert en de institutionele grilligheid tempert.

### 3. Interactief bestuur onder de loep

De drie onderzoeken belichten niet alleen drie verschillende dimensies van de kwestie omtrent interactief bestuur, ze doen dit ook elk op hun eigen manier en vanuit hun eigen perspectief. De disciplinaire achtergrond van de auteurs speelt hier minstens gedeeltelijk een rol.

Van Marissing richt zich niet toevallig op de impact van beleidsvernieuwing op sociale cohesie. Als Utrechtse sociaal geograaf is hij gevoed door een traditie van buurtonderzoek, waar microsociale processen op buurniveau het onderzoeksobject bij uitstek uitmaken. Politieke processen, beleid en bewonersparticipatie worden daarbij beschouwd als externe factoren die bijna per definitie in een causaliteitsrelatie staan ten opzichte van deze processen maar er zelf geen invloed van ondervinden. ‘Het beleid’ wordt immers vormgegeven op een hogere schaal, onaantastbaar door deze microprocessen. Machtsrelaties en institutionele selectiviteit spelen daarbij geen rol: het individu in de buurt ondervindt een invloed maar oefent er zelf geen uit.

Deze specifieke ontologische positie verklaart ook van Marissings keuze voor een relatief naïef-empirische onderzoeksopzet. Interviews met betrokken actoren worden letterlijk weergegeven, uitspraken van respondenten worden niet geïnterpreteerd in hun (politieke) context. Door middel van een survey bij buurtbewoners worden correlaties onderzocht tussen de mate van participatie in interactief bestuur van individuen en hun ervaringen van sociale cohesie. Op een relatief onvoorzichtige manier worden ten slotte oorzaak-gevolgrelaties verondersteld die moeilijk hard te maken zijn. De meer subtiele interrelaties en machtsverhoudingen die bij de twee andere auteurs op de voorgrond treden blijven echter onbelicht. Ofschoon van Marissing werkt met specifieke casestudies, laat het strakke kader van de survey hem niet toe dieper te graven in de achterliggende processen.

Laurens de Graaf heeft als bestuurskundige meer oog voor institutionele structuren dan van Marissing. Ook hij vertrekt echter van een relatief rigide interpretatiekader waarin slechts plaats is voor eenvoudige causaliteitsrelaties en structuren en macht losstaan van elkaar (‘machtspositie’ wordt als externe factor betrokken in de analyse). Door meer intensief gebruik te maken van diepte-interviews wordt hij echter geconfronteerd met de complexiteit van interactief bestuur en komt hij langzamerhand los van zijn oorspronkelijke vraag naar een eenvoudige relatie tussen beleidsvorm en draagvlak. Zijn conclusie is dan ook rijker en complexer en zij werpt nieuwe vragen op.

Niet toevallig pikt politicoloog Cornips (2008, p. 217) hier een jaar later in zijn

eigen werk op in. Cornips is zich sterk bewust van de complexiteit van politieke processen en gaat ervan uit dat maatschappij en beleid intensief met elkaar verweven zijn via de belangen van verschillende minder of meer georganiseerde groepen. Politiek als belangenbehartiging of belangenconflict is zijn vertrekpunt. Cornips gaat dan ook minder naïef-empirisch aan de slag dan de Graaf of van Marissing, maar werkt zijn onderzoeks-aanpak ook inhoudelijk sterk uit. Door middel van documentanalyse en face-to-face interviews reconstrueert hij minutieus en op kritische wijze beleidsprocessen en besteedt hij veel aandacht aan de strategische en tactische acties van zijn respondenten. Hij kiest openlijk voor een exploratieve aanpak; zijn doelstelling is niet het al dan niet verwerpen van een hypothese maar de beschrijving en analyse van potentiële verbanden. Hij trekt met open vizier de casestudies tegemoet en bestudeert in de diepte de processen die plaatsvinden rond specifieke beleidsingrepen, zonder deze te sterk te verenigen tot een eenduidig causaal verband. Cornips ontwikkelt daarvoor een erg boeiend interpretatiekader. Om de wijze waarop individuele actoren invloed uitoefenen op beslissingen te kunnen beschrijven, ontleedt hij beslissingsprocessen in afzonderlijke interactiearena's. Elke arena kent zijn eigen toegangsregels (wie kan er deel van uitmaken?) en werkingsregels (hoe worden beslissingen genomen?, welke positie hebben welke actoren?, over welke informatie beschikken deze? ...). De invloed die actoren kunnen uitoefenen op een beslissing kan zo worden geanalyseerd binnen een bepaalde arena aan de hand van deze toegangs- en werkingsre-

gels, maar ook over verschillende arena's heen op het niveau van het hele proces. De relatie tussen beide analyses wordt bepaald door de interne domeinregels (over welke onderwerpen kunnen in een arena beslissingen worden genomen?, binnen welke *range* liggen de mogelijke uitkomsten?) en externe domeinregels (in welke mate werken beslissingen genomen binnen een arena door in andere arena's?) van elke arena. De invloed van een actor binnen één arena kan groot zijn, maar als deze arena door interne domeinregels beperkt wordt tot minder relevante beslissingen, of door externe domeinregels weinig impact heeft op beslissingen in andere arena's (en beslissingen in de arena daarvoor ook *overruled* kunnen worden), is de invloed op het procesniveau van de actor desondanks beperkt.

Ten slotte gebruikt Cornips een moreel toetskader om de processen in zijn cases te evalueren: de democratische waarden gelijkheid en representativiteit die ervoor zorgen dat eenieders belangen in overweging worden genomen bij beleidsbeslissingen. Waar de acolieten van de participatieve of deliberatieve democratie deze waarden zonder meer toeschreven aan interactieve besluitvorming, toont Cornips in zijn onderzoek haarfijn de problemen van een dergelijke hypothese aan.

#### 4. Evaluatie vanuit een Vlaams perspectief

In Vlaanderen vindt, zoals hoger gesteld, weinig empirisch onderzoek plaats naar de effecten van interactief beleid. Het in-

## DE VALKUILEN VAN INTERACTIEF BESTUUR

tellectueel debat rond interactief bestuur beperkt zich vooral tot het verkondigen van de blijde boodschap. Interactief beleid wordt door een aantal auteurs sterk uitgedragen als een instrument om de lokale democratie te versterken. Zo vormen de concepten 'Stadsdebat' en 'Stadsproject' uit het Vlaamse Witboek Stedenbeleid (Boudry et al., 2003) de Vlaamse tegenhanger van 'interactief beleid' en worden zij door auteurs uit heel verschillende disciplines als De Rynck, Corijn of Loeckx voorgesteld als instrumenten om de stedelijke bestuurlijke arena te democratiseren door deze verder open te stellen en te verbreden (Boudry et al., 2006).

In de bestuurspraktijk lijken deze oproepen voorlopig echter weinig formele weerklank te vinden. Ofschoon *de facto* in Vlaanderen heel wat bestuursactiviteit plaatsvindt die onder de noemer 'interactief' kan worden geplaatst, gebeurt dit zelden bewust met een formele beleidsdoelstelling als 'het bevorderen van sociale cohesie', 'het vergroten van het bestuurlijk draagvlak' of 'democratiseren van de besluitvorming'. Eerder wordt een interactieve aanpak gekozen omwille van, in de woorden van de Graaf, 'instrumentele motieven' (bv. omdat een bepaalde private partner nodig is om een project te realiseren). Anders dan in Nederland spelen ambtenarij of bestuurders immers minder een voortrekkersrol bij het invoeren van interactief bestuur. Het 'primaat van de politiek' is in Vlaanderen veel sterker. De rol van ambtenaren is beperkt en bestuurders komen zelden onder het juk van de participatie uit. In beleidsdossiers spelen de altijd nakende verkiezingen – en dus snelle resultaten – meestal een

veel grotere rol dan verheven maatschappelijke doelstellingen.

Maar net deze sterke politisering van beleidsdossiers maakt het hierboven beschreven onderzoek naar interactief bestuur ook voor Vlaanderen erg relevant. Electorale druk van belangengroepen is een machtig politiek wapen in Vlaanderen. Bewonersgroepen en sociale bewegingen openen daarmee vaak zelf informele arena's waarin ze als relatief machtige actoren optreden. Het dossier van de Antwerpse Oosterweelverbinding is daarvan het tot nog toe meest sprekende voorbeeld. Dergelijke informele arena's komen in de hierboven besproken onderzoeken niet aan bod. Het daarin ontwikkelde instrumentarium zou voor de analyse van dergelijke arena's nochtans bijzonder nuttig kunnen zijn, niet in het minst omdat, zoals de Graaf en Cornips betogen, ook formele interactieve beleidsprocessen 'zwakke institutionele regimes' bieden die weinig stabiel zijn en die sterk beïnvloedbaar zijn door de strategische acties van maatschappelijke actoren.

In mijn proefschrift naar de wisselwerking tussen sociale cohesie, bewonersparticipatie en stedelijk beleid in Antwerpen (Loopmans, 2007; Loopmans, 2008) is wel dieper ingegaan op de rol van bewonersgroepen en participatie in informele interactieve arena's. De centrale vraag uit dit onderzoek luidt: 'wat bepaalt de invloed die bewoners uitoefenen op beleidsbeslissingen in het kader van buurtbeleid, en welk effect heeft dit op de sociale cohesie tussen verschillende groepen in buurten?'

Het hoeft geen betoog dat daardoor meer verwantschap bestaat met de aanpak van

de Graaf en vooral van Cornips dan met die van medegeograaf van Marissing. Net als bij de Graaf is het uitgangspunt dat 'interactief bestuur', 'participatie' of 'stadsdebat' in essentie 'oude wijn in nieuwe zakken' is (de Graaf, 2007, p. 174): een voortzetting of verlengstuk van bestaande bestuurlijke tradities en praktijken. Daarom kan interactief bestuur niet worden geanalyseerd als een losstaande praktijk maar moet het bekeken worden in een continuüm van beleidspraktijken. Ook zijn analyse dat interactieve bestuurspraktijken in de eerste plaats instrumentele doelen lijken te dienen wordt hier gedeeld.

Cornips' analysekader, dat benadrukt hoe beleidsprocessen plaatsgrijpen in een veelvoud van geschakelde arena's met eigen toegangs-, werkings- en domeinregels is bijzonder relevant om te determineren welke factoren bepalen of bewoners invloed kunnen uitoefenen. Hoewel Cornips daarbij benadrukt dat actoren deze regels permanent kunnen en zullen beïnvloeden, gaat zijn empirisch onderzoek echter nauwelijks in op de autonome handelingen van deze actoren.

Mijn eigen onderzoek verschilt van dat van Cornips en van dat van de Graaf doordat het zich niet beperkt tot een beschrijving van de arena's en hun regels, maar ook aandacht besteedt aan de strategische acties van bewoners ten aanzien van de structuren waarbinnen die arena's en regels opereren. Een eerste onderzoeksstap daarbij was het analyseren van de impact van deze structuren op de invloedsmogelijkheden voor bewoners. Zoals ook de Graaf aantoont (gebruikmakend van zijn eigen versie van Arnsteins participatie-

ladder, zie de Graaf, 2007, p. 27), krijgen bewoners binnen beleidsprocessen of -arena's welbepaalde rollen toebedeeld, die de regels voor toegang en deelname in het proces mee bepalen. In Vlaanderen is buurtgericht beleid de afgelopen decennia op veel verschillende manieren ingevuld. Achtereenvolgens heeft men gewerkt volgens de idee van woonbuurten, achtergestelde buurten, multiculturele buurten, probleembuurten en kansenbuurten; telkens waren hier niet alleen andere beleidspraktijken en -arena's aan gekoppeld, maar werden bewoners ook ingedeeld in bepaalde categorieën. In achtergestelde buurten werd zo een onderscheid gemaakt tussen kansarme en 'normale' bewoners; in multiculturele buurten tussen allochtonen, verzuurde en 'actieve' autochtonen. Afhankelijk van de categorie waarin een bewoner wordt ingedeeld krijgt men de rol van partner, begunstigde of object van beleid toebedeeld; vertaald naar de regels voor toegang en deelname komen deze rollen respectievelijk overeen met Arnsteins ideaaltypes 'citizen power', 'tokenism' en 'non-participation'. Het spreekt voor zich dat het voor bewoners belangrijk is om zich te positioneren ten opzichte van de door het beleid gehanteerde categorieën. De categorie waarin men zich in weet te manoeuvreren bepaalt immers in belangrijke mate de invloed die men heeft op het beleid.

Een tweede onderzoeksstap betrof dan het analyseren van strategieën van bewoners om zich een bepaalde categorie of rol aan te meten. Belangrijk hierbij waren de machtsmiddelen die bewonersgroepen wisten te ontvouwen. De Graaf laat zien hoe bewonersgroepen, die wel vaak een



belang bij of in een bepaalde kwestie hebben, in vergelijking met andere betrokken actoren over weinig machtsmiddelen beschikken om de uitvoering van een beslissing te blokkeren of te steunen. Voor hen is het daarom belangrijk om discursief aansluiting te vinden bij de belangen van andere betrokkenen. Mijn onderzoek ging minder in op de machtspositie en invloed van bewoners ten opzichte van andere betrokkenen in een beleidsproces, dan wel op de verschillen in machtspositie en invloed tussen groepen en categorieën van bewoners onderling; daarbij spelen dergelijke discursieve conflicten en onderlinge verschillen in mobilisatiemogelijkheden een grote rol.

Anders dan in de hier besproken Nederlandse studies werd in de Antwerpse studie, door middel van documentanalyse en diepte-interviews, getracht de strategieën van bepaalde groepen bewoners over een langere tijdsperiode van een tweetal decennia te volgen, waarbij verschillende vormen van buurtbeleid elkaar opvolgden en overlaptten. Daarbij ontvouwde zich een boeiend ballet van bewonersgroepen die zich onder de ene vorm van buurtbeleid wisten te ontpoppen tot de belangrijkste partners van beleid, in een volgende periode door andere groepen van het toneel werden verdrongen en vervielen tot beleidsobject, en vice versa. In bepaalde wijken bleken zij die onder het multiculturele buurtbeleid als verzuurde autochtonen het beleidsobject bij uitstek waren en ei zo na op heropvoedingscursus werden gestuurd, als 'gewone bewoner' de belangrijkste begunstigden van het probleembuurtbeleid te worden. Later door zich als 'actieve bewoner' te profi-

leren, promoveerden ze tot beleidspartner in het kansenbeleid, waardoor ze het aantrekken van jonge tweeverdieners naar de wijk mee vorm mochten geven. Na zichzelf een toegang te hebben geforceerd tot relevante beleidsarena's, wisten ze bovendien andere bevolkingsgroepen in de wijk (onder andere die groepen die als actieve burgers mee vorm gaven aan het multiculturele buurtbeleid) in een positie te duwen waarin deze als irrelevant voor of als object van beleid werden beschouwd.

Wanneer we uit deze Vlaamse case conclusies trekken naar de vraagstelling van de drie besproken Nederlandse studies, lijken de Nederlandse vaststellingen op drie punten te worden aangevuld en versterkt.

Om te beginnen is de instrumentaliteit van veel interactieve beleidsprocessen, zoals ook het Antwerpse buurtbeleid er één is, niet louter een probleem omdat, zoals de Graaf beweert, democratische waarden daarbij dreigen te worden vergeten. Net als bij Cornips valt in Antwerpen op hoe interactieve beleidsprocessen democratische waarden van gelijkheid en representativiteit door hun inherente selectiviteit geweld aandoen. Bovendien blijkt dat deze selectiviteit minstens gedeeltelijk te maken heeft met de relatief eng gedefinieerde instrumentaliteit van veel interactief beleid. Net omdat interactief buurtbeleid door vooropgestelde doelen wordt afgelijnd (in het 'probleembuurtbeleid' wordt vooral gewerkt aan problemen in de buurt; in het multiculturele buurtbeleid ligt de nadruk op beleidsacties die het samenleven tussen verschillende bevolkingsgroepen moeten vergemakkelijken),

worden bewoners ingedeeld in een beperkt aantal categorieën waaraan rollen, en zo ook regels van toegang en deelname aan beleidsarena's worden gekoppeld. Waar interactief beleid zich beperkt tot één of enkele nauw afgelijnde, instrumentele doelen, worden de democratische waarden van gelijkheid en representativiteit onvermijdelijk geschonden.

Bovendien blijkt hoe bewoners/burgers zich in interactieve beleidsprocessen organiseren en positioneren ten opzichte van de door het beleid gedefinieerde categorieën. Zo geraken ze verdeeld in belangengroepen, die in bepaalde gevallen lijnrecht tegenover elkaar blijken te staan. Het onderzoek van de Graaf en Cornips zou tot nog sterkere conclusies kunnen hebben geleid mochten ze 'bewoners' niet als één homogene categorie in hun onderzoek hebben betrokken en aandacht hebben gehad voor deze verdelende effecten. Maar belangrijker zijn de gevolgen voor van Marissings ontologische uitgangspunt. Een onderzoek naar de effecten van beleidsparticipatie op sociale cohesie in buurten, dat geen rekening houdt met de machtsstrijd en conflicten tussen bewoners die deze beleidsprocessen met zich meebrengen en de verdeeldheid die daarvan mogelijk het gevolg is, kan immers enkel tot erg ruwe generaliseringen leiden.

Tot slot nuanceert dit onderzoek de hoop die Cornips en de Graaf uitspreken, dat de vertegenwoordigers van de representatieve democratie, wanneer zij een grotere rol zouden spelen in processen van interactief beleid, een corrigerende invloed zouden hebben op de negatieve democratische effecten van interactief beleid. Wanneer niet enkel naar structuren maar

ook naar de strategieën van actoren wordt gekeken, blijkt immers, zoals in Antwerpen, net de politisering van dergelijke beleidsprocessen een deel van het probleem te zijn. Doordat interactieve beleidsprocessen sterker betrokken worden op de politiek, worden antagonistische reacties nog versterkt en blijft er minder ruimte over voor overleg en samenwerking. Een meer zwartgallig besluit over interactief beleid zou daarom als volgt klinken: "In a context of extreme pluralism at the political level such as Antwerp, it is hard to imagine a control mechanism that could rule out the power games now resulting in the complete overpowering of one group against another" (Beaumont & Loopmans, 2008, p. 109).

## Noot

1. Instituut voor Sociale en Economische Geografie, KULeuven en STeR\*-Stedenbouw en Ruimtelijke Planning, Erasmus Hogeschool Brussel.

## Bibliografie

- Beaumont, J., & Loopmans, M. (2008). Towards Radicalized Communicative Rationality: Resident Involvement and Urban Democracy in Rotterdam and Antwerp, *International Journal of Urban and Regional Research*, 32 (1), 95-113.
- Boudry, L., Loeckx, A., Van den Broeck, J., Coppens, T., Patteeuw, V., & Schreurs, J.

## DE VALKUILEN VAN INTERACTIEF BESTUUR

- (2006). *Inzet/Opzet/Voorzet. Stadsprojecten in Vlaanderen*. Antwerpen: Garant.
- Boudry, L., Cabus, P., Corijn, E., De Rynck, F., Kesteloot, C., & Loeckx, A. (2003). *De eeuw van de stad: Over stadsrepublieken en rastersteden*. Brugge: die Keure.
- Loopmans, M. (2007). *Urban Governance, Neighbourhoods and Organised Residents: Resident Mobilisation and Urban Policies in Antwerp, Belgium*. Onuitgegeven proefschrift tot het behalen van de graad van doctor in de geografie. Leuven: KULeuven.
- Loopmans, M. (2008). Buurtbeleid en sociale cohesie: een Antwerpse sage. *Opbouw-werk Brussel*, 24 (93), 22-30.

---

**RES PUBLICA – NIEUWE RUBRIEK  
ONDERZOEK UITGELICHT**

Vanaf 2010 wordt de boekenrubriek vervangen door een nieuwe rubriek 'Onderzoek Uitgelicht'. In deze rubriek plaatsen we interessant, prestigieus en belangwekkend politicologisch onderzoek van Vlaamse en Nederlandse bodem in de spotlight. Auteurs vatten een recent gepubliceerd wetenschappelijk artikel samen op een toegankelijke manier in 750 tot 1000 woorden. Voorwaarde voor selectie van bijdragen is recente publicatie in een gerenommeerd internationaal politicologisch tijdschrift (maximum één jaar geleden) en een eerste of tweede auteur dan wel meerderheid van coauteurs die verbonden zijn aan een Vlaamse of Nederlandse academische instelling. Lezers van *Res Publica* blijven hiermee op de hoogte van belangrijke theoretische en methodologische ontwikkelingen in het bredere vakgebied.

Richtlijnen voor de auteurs: De klemtoon in de bijdragen voor *Onderzoek Uitgelicht* ligt op een samenvatting van het oorspronkelijke artikel. Desgewenst kan dit gekaderd worden in het bredere onderzoek dat aan het artikel ten grondslag ligt. Voor figuren en tabellen wordt best naar het oorspronkelijke artikel verwezen; noten worden best gemeden. Verder gelden de algemene richtlijnen voor auteurs.

---