



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## De stedelijke context in de bestuurskunde: een onontgonnen proeftuin?

Poppelaars, C.

### Citation

Poppelaars, C. (2005). De stedelijke context in de bestuurskunde: een onontgonnen proeftuin? *Bestuurskundige Berichten*, 20(4), 25-27. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3211419>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3211419>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

voor de tentamens al hebt bepaald wat in grote lijnen je eindcijfer wordt.

Ook op sociaal gebied was de periode totaal anders dan het Leidse leventje. Ten eerste is het wonen op een campus niet

“Met de slogan ‘get involved’ worden je tal van mogelijkheden geboden om je sociaal actief te houden.”

vergelijkbaar met het wonen in een typisch Hollands studentenhuus. Met een oppervlakte van ongeveer negen vierkante kilometer en alle voorzieningen mag je de campus ook zeker een stad noemen. Naast alle sportfaciliteiten binnen vijf minuten lopen van je kamer, heeft de campus eigenlijk alles van McDonalds tot bioscoop, van Postkantoor tot Salvation Army shop en van disco tot restaurant. Je hoeft het terrein wanneer je op de campus woont totaal niet te verlaten. De meeste studenten vullen de avond (indien er niet gestudeerd wordt) dan ook met sporten of gezellige een biertje doen in een van pubs.

Vanuit de universiteit zelf wordt er alles aan gedaan om iedereen zo actief mogelijk te houden in het sociale leven, zodat niemand wegwijnt op zijn of haar kamertje. Met de slogan ‘get involved’ worden je tal van mogelijkheden geboden om je sociaal actief te houden. Dit uitte zich niet alleen in een verscheidenheid aan clubs die zich richten op sport en cultuur, maar ook het bewust creëren van een sfeer van veiligheid en verbondenheid. Zo staat er op elke hoek van de straat een soort van ANWB-paal, die je in verbinding kan brengen met de beveiliging wanneer je je onveilig voelt. Ook kan je, geheel gratis, je door twee andere studenten van elke locatie op de campus laten ophalen wanneer je in de avond niet alleen over straat wil lopen. Op het gebied van sport wordt er dagelijks een verschillende *drop-in* georganiseerd zodat je individueel of in groepsverband elke sport kan beoefenen zonder dat daar verplichtingen aan vast zitten.

Opvallend was het gemak waarmee je je onder de Canadezen bleek te kunnen mengen, ondanks het feit dat je natuurlijk toch een soort van allochtoon bent. Canada zelf wordt gekenmerkt door een multiculturele samenleving en dat zie je ook absoluut terugkomen in de mentaliteit. Canadezen zijn over het algemeen open en respectvolle mensen die je graag willen helpen. Daardoor is de samenleving wat relaxter dan in Nederland, waarbij het opvallend is dat iedereen doet wat hij of zij het beste acht. Dit in tegenstelling tot de Nederlandse mentaliteit waar we ons nog wel eens laten beïnvloeden door de spreekwoordelijke buurman. Er zijn ook minder sociale leefregels voor studenten en ook zou je geen typische Canadese student kunnen beschrijven. Deze andere sfeer kwam zelfs een beetje terug in de houding van studenten in hoorcolleges, waarbij er door iedereen volop gediscussieerd wordt. Niemand heeft een afwachtende houding en ook de paar

(student)presentaties die ik gezien heb, waren wat overtuigender dan ik op FSW gewend ben.

Alles bij elkaar is een half jaartje buitenland een leerzame en vooral een intensieve periode. Naast het feit dat het hele studiesysteem toch behoorlijk verschilt van het Nederlandse, trek je elk weekend erop uit om de stad en het land te verkennen. Omdat UBC een internationaal georiënteerde universiteit is, zitten er genoeg *exchange students*, zodat je niet bang hoeft te zijn dat je veel in je eentje bent. Met behulp van een e-maillijst is het dan niet moeilijk iedereen te bereiken, zodat het voorkwam dat je met vijftig man – afkomstig van over de hele wereld – op een normale woensdagavond staat te dansen in een discotheek. Dat was voor mij een van de mooiste ervaringen; een half jaar lang heb je vrienden die komen van Bolivia tot Nieuw-Zeeland. Je realiseert je dat behalve de dagelijkse eetgewoonten, er toch weinig verschil zit tussen al die mensen.

Ik kan iedereen aanraden, indien de studie het toelaat, een aantal maanden te ervaren hoe de sfeer van een andere universiteit, cultuur en land is. Als je het goed regelt kost het je niet veel studievertraging, terwijl het je wel veel ervaringen oplevert. UBC is daarbij een perfect georganiseerde internationale universiteit waarbij er alles aan wordt gedaan om je zo snel mogelijk thuis te laten voelen. Ook de stad Vancouver heeft een hoop te bieden, naast de prachtige omgeving en natuur, kun je er in de winter perfect skiën en in de zomer op het strand liggen. Heb je de kans deze ervaring op te doen, dan zou ik die met beide handen aanpakken.

Jeroen Nikkelen

## De stedelijke context in de bestuurskunde.

*Een onontgonnen proeftuin?*

Het is 19 januari 2004. Nog voordat Stef Blok, de voorzitter van de parlementaire onderzoekscommissie Integratiebeleid, het rapport *Bruggen Bouwen* aan de Tweede Kamer kan aanbieden, rollen de eerste persberichten al uit de fax bij de (landelijke) media. De commentaren liegen er niet om, het rapport wordt afgedaan als ‘vrijblijvend, naïef, waardeloos en vaag’. De meeste politieke partijen verwijzen het rapport direct en zonder bestudering naar de prullenbak. De boosdoener was de conclusie “dat de integratie van veel allochtonen geheel of gedeeltelijk geslaagd is en dat dit een prestatie van formaat is, zowel van de betreffende allochtone burgers als van de hen ontvangende samenleving”<sup>2</sup>.

Deze voorzichtig positief geformuleerde conclusie stuitte op een muur van weerstand bij de meeste politieke partijen en publicisten. Blijkbaar paste deze positieve conclusie niet in het huidige dominante denkpatroon van een falend integratiebeleid. De Commissie formuleerde haar conclusies op basis van onderzoeksrapporten en tientallen gesprekken met betrokken personen, zowel op landelijk als lokaal niveau. Op basis hiervan achtte zij zichzelf in staat om deze, vaak verguisde, conclusie te trekken. De lokale ervaringen en de feiten strookten namelijk niet met de heersende ideeën over

een totaal mislukt integratiebeleid.

Op het gebied van integratiebeleid is het vizier van politici, beleidsmakers en wetenschappers gericht op Den Haag en niet op het lokale niveau. Echter, zo constateert ook de landelijke overheid, dáár vindt integratie daadwerkelijk plaats.<sup>1</sup> Lokale overheden zullen waarschijnlijk een andere interpretatie hebben van wat als gefaald te boek staat. Door als landelijke parlementaire onderzoekscommissie in de conclusies lokale bevindingen te betrekken moest de overwegend negatieve consensus op zijn minst genuanceerd worden. Deze prachtige spagaat tussen feiten en verhaal wekt de nieuwsgierigheid op naar wat zich nu eigenlijk afspeelt op het lokale niveau. Vooral de grote steden (G31) zien zich geconfronteerd met een toenemend aantal ‘nieuwe Nederlanders’ en de daarmee samenhangende uitdagingen. Het is daarom vreemd dat de blik van de meeste wetenschappers op dit gebied nog steeds op het nationale niveau gericht is. Daarbij doet de overwegend sociologisch of politiek-filosofisch gekozen invalshoek vaak vergeten dat op het stedelijke niveau, bestuurskundig gezien, veel valt te ontdekken. En dat geldt overigens niet alleen op het gebied van integratiebeleid.

Steden krijgen vaak als eerste te maken met de concrete werkelijkheid van diverse sociale kwesties. De onleefbaarheid van oude stadswijken, het hoge percentage jongeren dat uitvalt in het onderwijs, criminaliteit en drugsoverlast, sociale activering en reïntegratie van deels arbeidsongeschikte burgers, inburgering en integratie van migranten in de stedelijke samenleving. De aantrekkingskracht van steden zorgt er bovendien voor dat de stad een sociale lift functie heeft gekregen. Veel jonge veelbelovende starters brengen de eerste jaren van hun werkende leven door

“De stedelijke context is een razend interessante nog deels onontgonnen proeftuin voor hedendaagse bestuurskundigen.”



Voetnoten:

<sup>1</sup> *De Volkskrant*, 'Fraaie integratieboodschap komt slecht uit'; 20 januari 2004; E. Ety (2004), 'De schuldvraag', *NRC Handelsblad*, 20 januari 2004

<sup>2</sup> Speech Stef Blok bij aanbieding van het onderzoeksrapport aan de Tweede Kamer, 19 januari 2004

<sup>3</sup> Kamerstukken, TK, 2001-2002, 28198, nr. 2 and TK, 1999-2000, 26815, nr.3

in een (grote) stad en zoeken nadien hun heil elders. Migranten en mensen uit de lagere sociaal-economische klassen daarentegen beproeven hun geluk vaker in de stad dan op het platteland. Deze sociale kwesties leveren voor de

**“Maar hoe zorg je er als gemeente voor dat de informatiestromen bij elkaar komen en vervolgens dienen als basis voor een preventieve aanpak?”**

stedelijke overheid de nodige bestuurlijke uitdagingen op. Met recht kunnen we het stedelijke bestuur dan ook zien als “proeftuin voor de oplossing van belangrijke maatschappelijke vraagstukken” (Denters, 2004: 38).

Hoe ziet deze proeftuin er dan concreet uit? In het kielzog van de moord op Theo van Gogh in het najaar van 2004 heeft Rotterdam een actieprogramma laten ontwikkelen om radicalisering van (met name allochtone) jongeren te voorkomen. *Meedoen of achterblijven* is de veelzeggende titel.

Naast de repressieve kant van het verhaal, worden ook maatregelen genoemd om radicalisering te voorkomen. Belangrijk daarbij is de noodzaak om informatie in te winnen over jongeren die (mogelijk) het risico lopen te radicaliseren. Naast voldoende informatie kunnen dan Early Warning Indicators worden ontwikkeld zodat daadwerkelijke radicalisering voorkomen wordt. Dit klinkt allemaal erg plausibel. Maar hoe zorg je er als gemeente voor dat de informatiestromen bij elkaar komen en vervolgens dienen als basis voor een preventieve aanpak? Ander voorbeeld. Het programma *Rotterdam Zet Door* heeft als doel om de balans in bevolkingssamenstelling weer in ere te herstellen. Het maximale absorptievermogen van Rotterdam voor kansarme mensen was bijna bereikt volgens het rapport. Om de balans te herstellen werden voorstellen gedaan om overbelaste, kansarme wijken alleen nog maar open te stellen voor mensen die minimaal 120% van het minimuminkomen verdienen. Daarnaast moesten onderwijs- en woonsegregatie worden aangepakt, economische kansen geboden worden voor jongeren en de zorgketen geïntensiveerd voor kansarme burgers van Rotterdam. De 120%-norm heeft tot veel maatschappelijk verzet geleid en onlangs tot een negatief advies van de Raad van State (zie ook Denters, 2004).<sup>2</sup>

Dit zijn slechts twee voorbeelden van proeftuinachtige maatregelen die de gemeente Rotterdam ontwikkelt en uitvoert om haar diverse samenleving in het gareel te houden. Wat ze



#### Voetnoten:

<sup>4</sup> Gemeente Rotterdam, *Meedoen of Achterblijven. Actieprogramma tegen radicalisering en voor kansen voor Rotterdammers*. (2005); *Deltaplan Inburgering (2003; Rotterdam Zet Door. Op weg naar een stad in balans (2003)* en [www.radar.nl/](http://www.radar.nl/) 'Raad van State adviseert negatief over Rotterdam-wet'

**“Governance theorieën (en ook netwerkanalyses) laten zien dat partnership en beleidsnetwerken een onvermijdelijk kenmerk zijn van de uitvoering van beleid.”**

op het oog gemeen hebben, is dat deze programma's zich richten op het minder kansrijke (en vaak allochtone) deel van de Rotterdamse bevolking. Een andere, ogenschijnlijk minder opvallende, overeenkomst is de samenwerking tussen de gemeente Rotterdam en andere (stedelijke) organisaties die schuil gaat achter deze actieprogramma's om het beleid uit te voeren.

Veel wetenschappers hebben zich beziggehouden met de samenwerking tussen overheid en (maatschappelijke) organisaties, de uitvoering van beleid of beide. Klassiekers in de literatuur over implementatie zijn ongetwijfeld *Implementation* van Pressman and Wildavsky (1984) en *Street-level bureaucracy* van Lipsky (1980). Pressman en Wildavsky gaan in op het fenomeen 'complexity of joint action' dat tot enorme vertraging van de uitvoering van beleid kan leiden. Lipsky bespreekt verschillende routines en 'coping mechanisms' die 'street-level bureaucrats' (leraren, agenten, sociaal werkers) zich aanmeten om hun werk gedaan te krijgen. Routines en 'coping mechanisms' die overigens niet noodzakelijkerwijs overeenkomen met het denkpatroon van beleidsmakers. Als we het voorbeeld van de commissie-Blok nog eens in ogenschouw nemen, zou hier een mogelijke verklaring kunnen liggen. Bepaalde beleidspraktijken blijken dan bijzonder goed werkbaar te zijn, terwijl ze niet binnen het huidige dominante denkpatroon passen over dit onderwerp. Dit had de spagaat tot gevolg waarin Stef Blok zich bevond, van feiten uit het rapport versus de heersende politieke consensus van een falend integratiebeleid.

Bovengenoemde en latere auteurs binnen de implementatie literatuur richten zich vooral op het contact tussen de individuele en uitvoerende ambtenaar. Daarnaast ontwikkelt zich binnen deze literatuur een stroming die aandacht besteedt aan de interactie tussen overheid en andere organisaties tijdens de beleidsuitvoering (Bressers, 2005; Goggin et al., 1990). Governance theorieën en literatuur over belangengroepen richten zich ook meer op de interactie tussen (maatschappelijke) organisaties en de bureaucratie. Hierbij geeft de literatuur over belangengroepen onder andere inzicht in de aard van en motieven voor deze samenwerking (Baumgartner en Leech, 1998). Governance theorieën (en ook netwerkanalyses) laten zien dat partnership en beleidsnetwerken een onvermijdelijk kenmerk zijn van de uitvoering van beleid (Frederikson en Smith, 2005). Gecombineerd bieden deze theoretische invalshoeken een goed kader om de motieven en patronen van

samenwerkingsverbanden te ontrafelen.

Deze analyses kunnen inzicht bieden in de alledaagse praktijk van beleidsuitvoering in grote steden van Nederland. Niet alleen de bestuurskunde, maar ook de grote steden kunnen hun voordeel doen met dergelijke inzichten. Kortom, de stedelijke context is een razend interessante nog deels onontgonnen proeftuin voor hedendaagse bestuurskundigen.

**Caelesta Poppelaars**

*Caelesta Poppelaars studeerde in 2003 af als bestuurskundige. Zij werkte daarna als staflid bij de commissie-Blok en begon in 2004 als aio aan het departement bestuurskunde.*

[cpoppelaars@fsw.leidenuniv.nl](mailto:cpoppelaars@fsw.leidenuniv.nl)

**Caelesta geeft de pen door aan Sebastiaan Tijsterman**

#### Bronnen

Baumgartner, F.R. and Leech, B.L. (1998), *Basic interests. The importance of groups in politics and in political science*, Princeton (NJ): Princeton University Press.

Bressers, H. (2004) 'Implementing sustainable development: how to know what works, where, when and how', chapter xx: draft

Denters, S.A.H. (2004), 'De nieuwe sociale kwestie. Een uitdaging voor steden en hun universiteiten', *Bestuurskunde*, 13(1): 38-40.

Goggin, M.L., Bowman, A.O.M., Lester, P.J. en O'Toole, jr. L.J. (1990), *Implementation theory and practice. Toward a third generation*, Glenview/London: Scott, Foresman and Company.

Frederickson, H.G. en Smith, K.B. (2005), *The public administration theory primer*, Boulder (col.) Oxford (UK): Westview Press

Lipsky, M. (1980), *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, New York: Russell sage foundation.

Pressman, J.L. and Wildavsky, A. (1984), *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland*, Berkeley: University of California Press.