

# De zelfsturende samenleving

---

## Maatschappelijke zelfsturing als non-gouvernementeel sturingsconcept in een verander(en)de samenleving

Patrick Polie (274559)  
Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit Sociale Wetenschappen  
Master Beleid & Politiek

Eerste lezer: dr. P.K. Marks  
Tweede lezer: drs. B. Pel

Maart 2007





## Voorwoord

De samenleving verandert. Individualisering, vergrijzing, de opkomst van ICT en talloze andere trends zorgen voor een veranderende samenleving. De overheid verandert. Nieuwe sturingsfilosofieën, nieuwe vormen van burgerparticipatie en wisselende politieke opvattingen zorgen telkens weer voor een andere overheid. En ook het takenpakket van de overheid verandert. De terugtrekking van de verzorgingstaat en de opkomst van meer eigen verantwoordelijkheid zorgen voor een wisselend takenpakket, zowel qua omvang als qua inhoud. Alles verandert en zo ook de rol van de overheid in de samenleving.

Vanaf de jaren '80 is er een trend ingezet naar een terugtrekkende overheid met meer eigen verantwoordelijkheid en liberalisering. Immers, de samenleving is niet maakbaar en bovendien zijn de grenzen aan de overheidssturing zo langzamerhand bereikt. De samenleving zou meer zelf moeten doen. De meest verregaande variant hierin is een volledig zelfsturende samenleving. In deze scriptie zal ik mij echter beperken tot het onderzoeken van het concept van maatschappelijke zelfsturing. Maatschappelijke zelfsturing is een interessant concept, zeker bij een trend van een terugtrekkende overheid. Maar wat is maatschappelijke zelfsturing en hoe ontstaat het zijn vragen die ik mezelf hierbij stelde. Natuurlijk gaat mijn nieuwsgierigheid over dit onderwerp veel verder. Hoever kun je jezelf als overheid terugtrekken? Hoe kun je maatschappelijke zelfsturing stimuleren? Wat kunnen we leren uit andere disciplines, zoals bijvoorbeeld de biologie? Al snel bleek dat de theorie over maatschappelijke zelfsturing zeer beperkt was. Dit vormt dan ook de aanleiding om een onderzoek te houden waarin ik op zoek ga naar enkele basisvragen met betrekking tot maatschappelijke zelfsturing.

Deze scriptie over maatschappelijke zelfsturing is het eindresultaat van een vierjarige studie bestuurskunde. Hoewel het onderwerp maatschappelijke zelfsturing niet uitgebreid aan de orde komt in de studie is het een mooie aanvulling op de vele colleges over sturingsarrangementen vanuit de overheid. Nu ik ook voor een heel klein deel de nuloptie verkend heb is de cirkel rond.

Soms haal je uit de kleinste dingen inspiratie. Het gaat te ver om iedereen of alles hier te vermelden. Toch wil ik een aantal mensen bedanken voor hun directe of indirecte bijdrage. Allereerst Peter Marks, mijn scriptiebegeleider, die gelijk enorm enthousiast was over het onderwerp en mij daar absoluut in heeft gestimuleerd. Ik bedank hem voor de discussies, kritische vragen, commentaren en hulp bij het opstellen van deze scriptie. Ook dank ik Bonno Pel voor zijn bereidheid als tweede lezer op te treden en zijn tussentijdse commentaar. Tot slot een bijzonder woord van dank aan mijn moeder, die mij de mogelijkheid en ruimte heeft geboden deze studie te volgen en hierin heeft gesteund, evenals alle overige familieleden, vrienden, kennissen en collega's die mij hebben geïnspireerd en gemotiveerd.

Tot slot spreek ik de hoop uit dat het onderwerp van maatschappelijke zelfsturing de komende jaren verder verkend zal worden. Deze scriptie bevat slechts een onderzoek op hoofdlijnen om in een eerste

aanleg het concept te verkennen. Dit onderzoek roept dan ook alleen maar meer vragen op dan dat het antwoorden geeft. Wellicht dat deze scriptie voor een heel klein deel een bijdrage kan leveren aan de verdere verkenning van dit onderwerp en dat de nieuwe vragen leiden tot een verdere verfijning van de antwoorden.

Patrick Polie

Ouddorp, maart 2007





# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
<b>1. Zelfsturing als non-gouvernementele sturingsoptie</b>	<b>11</b>
1.1 Inleiding	11
1.2 Doel van het onderzoek	12
1.3 Relevantie	12
1.4 De centrale vraagstelling en deelvragen	13
1.5 Methodologie	15
1.6 Leeswijzer	17
<b>2. Zelfsturing, zelfregulering, zelforganisatie en autopoiese</b>	<b>19</b>
2.1 Van zelforganisatie tot zelfsturing	19
2.1.1 <i>Zelfordening en zelforganisatie</i>	19
2.1.2 <i>Zelfregulering</i>	20
2.1.3 <i>Autopoiese</i>	22
2.1.4 <i>Zelfsturing</i>	24
2.1.5 <i>Relaties tussen de verschillende concepten</i>	26
2.2 Maatschappelijke zelfsturing	28
2.3 Dé overheid?	30
<b>3. De overheid als evenwichtsorgaan</b>	<b>31</b>
3.1 Van dijk tot staat	31
3.2 Zelfsturing als sociaal contract	32
3.3 De rol van de overheid	33
3.4 Tekortkomingen van de overheid	35
3.5 Bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen	38
3.5.1 <i>Verzuiling</i>	38
3.5.2 <i>De verzorgingsstaat</i>	38
3.5.3 <i>Kerntakendiscussies</i>	39
3.5.4 <i>Individualisering en mondialisering</i>	41
3.6 Randvoorwaarden voor zelfsturing	42
<b>4. Zes casussen: Van burgerwacht tot Europese Unie</b>	<b>45</b>
4.1 Burgerwacht	46
4.2 Vakbonden	49
4.3 Maatschappelijk verantwoord ondernemen	52
4.4 Onderwijs: Nederlandsche Economische Hoogeschool	55
4.5 Ontwikkeling van dijken	58
4.6 Europese integratie	59
4.7 Van casus naar theorie	62
<b>5. Maatschappelijke zelfsturing nader belicht</b>	<b>63</b>
5.1 Theoretische reflectie	63
5.2 Maatschappelijke zelfsturing	67
5.2.1 <i>Collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding</i>	67
5.2.2 <i>Vrijwillig</i>	68
5.2.3 <i>Duurzaam verband</i>	70
5.2.4 <i>De casussen getoetst</i>	71
5.2.5 <i>Overige definities</i>	72
5.3 Beantwoording van de deelvragen	74
5.3.1 <i>Wat is maatschappelijke zelfsturing en hoe verhoudt dit zich tot andere concepten van non-gouvernementele sturing?</i>	75
5.3.2 <i>Waarom vindt maatschappelijke zelfsturing plaats?</i>	76

5.3.3 <i>Welke vormen van maatschappelijke zelfsturing zijn te onderscheiden?</i>	77
5.3.4 <i>Welke randvoorwaarden zijn er om tot zelfsturing te komen?</i>	80
5.3.5 <i>Wat is de rol van de overheid bij maatschappelijke zelfsturing?</i>	82
<b>6. De zelfsturende samenleving?</b>	<b>85</b>
6.1 Beantwoording van de centrale vraagstelling	85
6.2 Reflectie op het onderzoek	87
6.3 Een zelfsturende samenleving?	88
<b>Literatuur</b>	<b>91</b>







# 1 Zelfsturing als non-gouvernementele sturingsoptie

## 1.1 Inleiding

De rol van de overheid staat al decennia lang ter discussie. Niet alleen de omvang van het overheidsapparaat, maar ook haar takenpakket, de wijze van sturing op de (snel veranderende) samenleving, haar werkwijze en haar functioneren maken onderdeel uit van dit debat. En met een toenemende roep om deregulering, innovatie en flexibiliteit staat ook de *mate* van overheidssturing ter discussie.

Dat deze sturingsvraagstukken niet nieuw zijn blijkt wel uit de talloze auteurs die hier aandacht aan hebben besteed. Onderwerpen als bijvoorbeeld verzelfstandiging en privatisering, kerndepartementen en de toekomst van de verzorgingsstaat zijn veelbesproken. Meer recent zijn de discussies rondom Andere Overheid, een grotere eigen verantwoordelijkheid van de samenleving (bijvoorbeeld door de Wet maatschappelijke ondersteuning) en public governance. Bij de laatste opereert de overheid meer als *tussenheid* in plaats van overheid door als verbindende schakel diverse partijen bij elkaar te brengen en gebruik te maken van de kennis, draagvlak en middelen in de samenleving.

De rol die de overheid in de samenleving speelt is om diverse redenen als ambigu te omschrijven. Ringeling (1993) refereert in dit kader ook het slechte imago waar de overheid mee te maken heeft, maar nuanceert dit door te verwijzen naar het speciale takenpakket wat de overheid heeft en de hulpmiddelen en omstandigheden waar zij mee te maken heeft. Stone (2002) wijst ook op de onderlinge spanning die er heerst tussen verschillende overheidsdoelen. De overheid en, wat algemener, de bestuurskunde heeft zelf in de afgelopen decennia ook veel geleerd. Zo heeft men zich gerealiseerd dat de samenleving niet maakbaar is, dat de omgeving dynamisch is en dat ook de overheid bedrijfsmatig te werk kan gaan (vergelijk in dit verband ook het New Public Management).

De overheid raakt zich bewust van haar eigen grenzen en tekortkomingen. Daaraan gekoppeld horen ook de financiële, maatschappelijke, juridische of bestuurlijke veranderingen. Mede hierdoor gevoed is er sinds de jaren '80 een discussie ontstaan over de terugtred van de overheid. In een tijdperk waarbij de rol en het takenpakket van de overheid met regelmaat ter discussie staan dient ook de nuloptie (oftewel non-gouvernementele sturing) serieus bekeken te worden. Maatschappelijke zelfsturing maakt hier onderdeel van uit. In diverse disciplines is zelfsturing (of zelforganisatie) een veel besproken onderwerp. De economie, biologie, organisatiekunde, gezondheidswetenschappen en in toenemende mate de rechtswetenschappen besteden uitgebreid aandacht aan zelfsturende processen. Ook in de bestuurskunde is zelfsturing geen nieuw onderwerp, al blijft de verkenning nog enigszins beperkt.

## 1.2 Doel van het onderzoek

Het concept van maatschappelijke zelfsturing is veelomvattend. Allereerst zijn er veel verschillende definities in omloop van zelfsturing. Zelfsturing wordt hierbij vaak gekoppeld aan gerelateerde concepten als zelforganisatie of zelfregulering. Het zou goed zijn om meer duidelijkheid te krijgen over de betekenis van het concept zelfsturing en de relatie tot deze andere concepten. Zelfsturing (of een afgeleide vorm hiervan) wordt in diverse disciplines besproken, zoals de biologie, sociologie, de bestuurskunde, de rechtswetenschap, de organisatiekunde etc. Een relevant onderzoek zou kunnen zijn of deze disciplines overlapping kennen en of er lering getrokken kan worden van zelfsturing in andere disciplines voor de sociale wetenschappen. Mingers doet dit bijvoorbeeld voor het concept autopoiese in zijn boek *'Self-Producing Systems'* (1995), waarbij we er in dit stadium nog even vanuit gaan dat het concept autopoiese verschilt van het concept zelfsturing. Andere relevante onderzoeksvragen zouden zich kunnen toespitsen op de omgeving waarbinnen zelfsturing plaatsvindt. Weer een ander deel zou zich kunnen richten op de noodzakelijke randvoorwaarden om zelfsturing tot een succes te maken. Zo zou je nog even door kunnen gaan met het volledig ontrafelen van het concept zelfsturing. In deze scriptie beginnen we echter met de basis. Er lijkt namelijk weinig eenduidigheid te zijn over het concept zelfsturing of, wanneer we een vertaling maken naar de sociale wetenschappen, maatschappelijke zelfsturing. Op basis van deze definitie zou ook onderzoek gedaan kunnen worden naar de toepassingsmogelijkheden van maatschappelijke zelfsturing en de positie van dit concept ten opzichte van andere relevante concepten met betrekking tot non-gouvernementele sturing. Op deze wijze bakenen we het onderzoek af waardoor voorkomen wordt dat het onderzoek te breed van opzet is en de benodigde verdieping ontbreekt. Tot slot is vanuit een bestuurskundig oogpunt ook de rol van de overheid interessant bij het concept maatschappelijke zelfsturing.

Het doel van dit onderzoek is dan ook: *Het definiëren en positioneren van het concept maatschappelijke zelfsturing in relatie tot andere concepten van non-gouvernementele sturing en het verkrijgen van duidelijkheid over de rol van de overheid daarbij om zo tot een verdere verfijning van het concept te komen en een wetenschappelijk relevante bijdrage te leveren aan de kennis en toepassingvormen omtrent maatschappelijke zelfsturing.* Hierbij zullen we aan de hand van diverse sectoren (zoals bijvoorbeeld economie, veiligheid of onderwijs) praktische voorbeelden toelichten aan de hand van het concept maatschappelijke zelfsturing. Hiervoor dienen we ook te weten wat zelfsturing is (de definitievorming) en zullen we nader aandacht besteden aan de rol van de overheid hierin.

## 1.3 Relevantie

*"What self-governance is and what its contribution to societal governance is and could be in modern society is not (yet) fully understood",* zo omschrijft Kooiman (2003:79). *Self-governance*<sup>1</sup>, *self-steering*

---

<sup>1</sup> Voor het woord *governance* is niet direct een Nederlandse vertaling. Kooijman (2003) omschrijft het begrip *self-governance* als zelfsturing (zie ook hoofdstuk 2).

(zelfsturing), *self-organisation* (zelforganisatie) en *self-regulation* (zelfregulering) worden in talloze uitgaven, bewust of onbewust, als synoniemen van elkaar gebruikt. Uitgebreide aandacht voor de definiëring van het concept zelfsturing lijkt daarmee een onvermijdelijke basis voor deze scriptie. De definitie kan hiermee een nieuwe aanvulling leveren aan het debat over zelfsturing en de aspecten die juist of wel of juist niet een rol spelen binnen het concept. In deze scriptie zullen we de keuze voor relevante aspecten opnieuw maken.

Hoewel de definiëring van het begrip zelfsturing bijna al een onderwerp voor een zelfstandige scriptie zou kunnen zijn, willen we in deze scriptie graag breder kijken dan de definiëring alleen. We willen namelijk ook graag de vertaalslag maken naar de bestuurskunde. Deze scriptie zal zich daarom toespitsen op maatschappelijke zelfsturing, waarbij overigens niet geschuwd wordt om één en ander af en toe in een groter verband of aan de hand van andere disciplines te belichten. Aan de hand van enkele uitgewerkte casussen zullen we het opgestelde theoretisch kader kunnen toetsen. Op deze wijze hopen we ook enig inzicht te krijgen in de toepassingsvormen van maatschappelijke zelfsturing en de rol van de overheid daarbij. Deze scriptie zou daarmee een wetenschappelijke bijdrage kunnen leveren aan het debat over non-gouvernementele sturing, de rol van de overheid in de samenleving en het zelfsturend vermogen van de samenleving. Het is niet reëel om daarmee te denken dat deze scriptie eenduidige antwoorden op deze maatschappelijke vragen zal geven. Sterker nog: de kans is groter dat dit onderzoek alleen maar nog meer vragen oproept. Ook op deze wijze wordt een relevante bijdrage geleverd aan de wetenschappelijke discussie over maatschappelijke zelfsturing. Of zoals Albert Einstein (1950:59) het onder woorden bracht: *"The whole of science is nothing more than a refinement of everyday thinking."* In dit licht kan iedere nieuwe vraag dan ook een nieuwe verfijning opleveren.

#### **1.4 De centrale vraagstelling en deelvragen**

Zoals we hierboven beschreven hebben zal dit onderzoek zich toespitsen op de vraag wat maatschappelijke zelfsturing is en op welke wijze maatschappelijke zelfsturing wordt toegepast binnen de samenleving. Aan de hand hiervan kunnen we ook enkele afgeleide zaken analyseren, zoals randvoorwaarden om tot zelfsturing te komen.

De centrale vraagstelling die aan het eind van dit onderzoek beantwoord zal worden luidt: *Welke definitie van maatschappelijke zelfsturing is bruikbaar ten opzichte van andere concepten van non-gouvernementele sturing en wat is de rol van de overheid hierbij?*

Centraal in de vraagstelling staat het concept maatschappelijke zelfsturing. Om een eenduidige opvatting van het begrip maatschappelijke zelfsturing te realiseren is een gedegen definiëring noodzakelijk. Omdat het begrip maatschappelijke zelfsturing een afgeleide is van het begrip zelfsturing zal ook hier uitgebreid aandacht aan worden besteed. Op basis van de definitie kan een theoretische uitwerking worden gemaakt waarbij de verschijningsvorm, de ontstaansredenen en de randvoorwaarden nader worden beschreven. Deze theoretische uitwerking zal worden toegelicht met

diverse voorbeelden in de Nederlandse samenleving. Dit alles leidt tot een opsplitsing van de centrale vraagstelling in enkele deelvragen.

*Wat is maatschappelijke zelfsturing en hoe verhoudt dit zich tot andere concepten van non-gouvernementele sturing?*

Zoals we zojuist gesteld hebben is een eenduidige opvatting noodzakelijk om tot een verdere uitwerking van het begrip te komen. In veel onderzoeken wordt al uitgegaan van kennis over het begrip of wordt het concept als synoniem gebruikt voor andere non-gouvernementele sturingsvormen, zoals zelforganisatie of zelfregulering. We zullen hierbij trachten de verschillende gebruikte concepten uit elkaar te halen en te zien waar overlappingsen of verschillen zitten. Vervolgens zullen we op basis van deze gegevens tot een eenduidige definitie van het concept maatschappelijke zelfsturing komen en tevens de positionering van het concept maatschappelijke zelfsturing ten opzichte van de overige concepten van non-gouvernementele sturing.

In onze centrale vraagstelling besteden we ook aandacht aan de rol van de overheid. Om de rol van de overheid te kunnen bepalen is het noodzakelijk om meer achtergrondinformatie over het concept maatschappelijke zelfsturing te verwerven. De volgende drie vragen dienen dan ook om meer informatie te verwerven over het concept van maatschappelijke zelfsturing om op die manier ook meer betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de rol van de overheid.

*Waarom vindt maatschappelijke zelfsturing plaats?*

Een eerste relevante vraag is natuurlijk waarom maatschappelijke zelfsturing eigenlijk plaatsvindt. Wat zijn motieven voor een (deel van de) samenleving c.q. gemeenschap om tot zelfsturing over te gaan. Wellicht wordt dit gestimuleerd door bepaalde sociale omstandigheden, maatschappelijke trends, financiële motieven of positie van de overheid etc. Een hieraan gekoppelde vraag zou kunnen zijn *hoe* maatschappelijke zelfsturing tot stand komt. Hierbij staat dan met name het *proces* centraal, terwijl bij de waarom-vraag meer de *motieven* centraal staan. Om tot een gedegen afbakening van dit onderzoek te komen zullen wij ons in dit onderzoek in mindere mate op de procesvraag richten. Het antwoord op deze vraag is interessant, maar is niet noodzakelijk voor het beantwoorden van onze centrale vraagstelling.

*Welke vormen van maatschappelijke zelfsturing zijn te onderscheiden?*

Nadat het concept van maatschappelijke zelfsturing gedefinieerd is kunnen we nader verkennen welke vormen van zelfsturing er zijn. Hier zal met name gekeken worden naar de verdere segmentatie van het concept maatschappelijke zelfsturing.

*Welke randvoorwaarden zijn er om tot maatschappelijke zelfsturing te komen?*

Wanneer we het hebben over de randvoorwaarden van maatschappelijke zelfsturing dan lijkt het relevant dat we ons met name bewust zijn van de gebreken die zowel de markt als de overheid kennen. Wanneer we ons bewust zijn van de tekortkomingen van overheid en samenleving (en hier is

inmiddels voldoende relevante theorie over ontwikkeld) dan kunnen we ook een antwoord geven op de vraag welke randvoorwaarden noodzakelijk zijn om tot maatschappelijke zelfsturing te komen. We zouden ook kunnen spreken over succesvolle zelfsturing (immers zijn we natuurlijk juist op zoek naar de *'best practices'*), maar we hebben hier niet voor gekozen omdat succesvol een begrip is dat voor meerdere interpretaties vatbaar is.

*Wat is de rol van de overheid bij maatschappelijke zelfsturing?*

Wanneer we meer informatie hebben over de achtergrond van maatschappelijke zelfsturing dan kunnen we ook meer betrouwbare uitspraken doen over de rol van de overheid. Hoewel het onderzoek zich met name op het concept van maatschappelijke zelfsturing zal richten is het, zeker vanuit een bestuurskundig oogpunt, interessant om te bezien welke rol de overheid inneemt in dit speelveld. Het antwoord op deze vraag is dan ook meer een grove verkenning dan dat het een antwoord zal geven op vragen over bijvoorbeeld de grenzen van de overheid.

## **1.5 Methodologie**

Zoals we al eerder gesteld hebben wordt het concept van zelfsturing in de literatuur op veel verschillende manieren gedefinieerd en gebruikt. Diverse concepten worden door elkaar heen gebruikt. Bovendien is het bij de bestaande definities de vraag of zij de lading wel dekken. Er is daardoor geen helder beeld van wat zelfsturing nu eigenlijk is. Ook de toepassingsvormen in de samenleving zijn sterk afhankelijk van de definitie. Zo kan het zijn dat een bepaald verschijnsel volgens de ene definitie wel zelfsturing is en volgens de andere weer niet.

In dit onderzoek zal kwalitatieve data worden verzameld om deze vervolgens te analyseren en te reflecteren met behulp van onderzoeksmethoden en –technieken. Het onderzoeksdesign is voornamelijk een 'flexible design', maar vertoont ook kenmerken van een zogenoemd 'fixed design'. Het onderzoek bevat een verkennende centrale vraagstelling, maakt gebruik van een beperkt aantal eenheden, gebruikt meerdere kwalitatieve methoden en er is sprake van een subjectivistische onderzoeksinterpretatie doordat data op verschillende wijze te interpreteren is (Robson, 2002:95-200). Dit zijn allemaal kenmerken van een flexibel onderzoek. Bij een deel van het onderzoek is sprake van deductie. Bij deductie wordt een hypothese opgesteld die vervolgens getoetst wordt aan de observaties in het onderzoek. Op basis van deze observaties kan de hypothese worden bevestigd of verworpen (Babbie, 2001:58-60). Ook dit zien we terug in het onderzoek, bijvoorbeeld bij het toetsen van de randvoorwaarden, de definitie en de plaatsing van het concept maatschappelijke zelfsturing ten opzichte van andere concepten van non-gouvernementele sturing.

Voor dit onderzoek zullen verschillende strategieën worden gebruikt. Allereerst is er sprake van een literatuurstudie, oftewel een inventarisatie van bestaand materiaal. Deze literatuurstudie zullen we uitvoeren om te inventariseren welke theorie beschikbaar was over maatschappelijke zelfsturing, maar ook als dataverzameling voor de verschillende concepten van non-gouvernementele sturing. Op basis

van deze theorie zullen we specifieke kenmerken van de verschillende concepten van non-gouvernementele sturing filteren. De literatuurstudie is gebaseerd op boeken, artikelen en digitale bronnen, zowel Nederlands- als Engelstalig.

Al in een vroeg stadium hebben we geconstateerd dat het aantal bronnen dat betrekking heeft op maatschappelijke zelfsturing zeer gering is. Om duidelijkheid te creëren over het concept maatschappelijke zelfsturing en de positie daarvan ten opzichte van andere non-gouvernementele sturingsvormen is het noodzakelijk om ook een korte inventarisatie te maken van andere gerelateerde concepten, zoals zelforganisatie, zelfsturing, autopoïese en zelfregulering. Dit is mede om te onderzoeken of het relevant is om een extra verschil te maken tussen maatschappelijke zelfsturing en de vier bovengenoemde concepten. Deze verfijning achten we noodzakelijk om meer duidelijk te maken over het onderscheid tussen de verschillende concepten en de rol van de overheid daarbij. We zullen in eerste instantie uitgaan van een aanname dat dit het geval is. We zullen dan ook een voorlopige definitie opstellen voor het concept maatschappelijke zelfsturing welke we door het gebruik van casussen zullen toetsen.

Naast het theoretische deel ten aanzien van de conceptualisering zullen we ook een theoretisch deel vormen over de rol van de overheid in de samenleving. We zullen hierbij ingaan op enkele filosofische auteurs zoals Locke en Hobbes. Deze auteurs beschrijven de samenleving als een sociaal contract. Daarnaast zullen we een omschrijving geven van theorie over de rol en taken van de overheid en de gebreken die zowel samenleving als overheid kennen. Tot slot zullen we ook aandacht besteden aan enkele actuele ontwikkelingen in de samenleving. Deze literatuurstudie over de rol van de overheid dient ervoor om uitspraken te kunnen doen over de rol van de overheid ten opzichte van maatschappelijke zelfsturing. Doordat het onderzoek zich met name toespitst op de definitievorming en positionering van maatschappelijke zelfsturing zal de rol van de overheid slechts op hoofdlijnen beschreven kunnen worden. Om de validiteit van het onderzoek te optimaliseren is het niet mogelijk om verbanden aan te brengen tussen de maatschappelijke ontwikkelingen en de rol van de overheid en maatschappelijke zelfsturing. Wel kunnen we nieuwe hypotheses formuleren die in een vervolgonderzoek uitgewerkt zouden kunnen worden.

Om de theorie te toetsen en te verscherpen zal er gebruik worden gemaakt van casussen. We gebruiken casussen om aan de hand van praktijkvoorbeelden aan te kunnen tonen dat er een relevant verschil is tussen de verschillende concepten van non-gouvernementele sturing en om onze eerder geformuleerde theorie te kunnen toetsen, te verfijnen en aan te scherpen. We zullen een zestal casussen beschrijven op verschillende beleidsterreinen. Het gebruik van een zestal uiteenlopende casussen kan een optimale bijdrage leveren aan de informatie over het concept maatschappelijke zelfsturing en de overige concepten van non-gouvernementele sturing. Een nadeel is wel dat er door het gebruik van uiteenlopende casussen geen extra controle plaats vindt ten aanzien van de betrouwbaarheid of representativiteit van het onderzoek. Anderzijds neemt de



betrouwbaarheid door het gebruik van verschillende casussen juist toe en kan het gebruik van de eerder geformuleerde hypothesen worden getoetst.

Het doel is echter om een verkennend onderzoek te houden naar het concept maatschappelijke zelfsturing. Door het gebruik van uiteenlopende casussen hopen we dan ook de verschillen tussen de diverse concepten inzichtelijk te kunnen maken. Daarnaast dienen de casussen ook om uitspraken te kunnen doen over mogelijke randvoorwaarden van maatschappelijke zelfsturing. Ook kan aan de hand van de casussen wellicht verschillende vormen van maatschappelijke zelfsturing worden onderscheiden. Dit leidt tot een verdere verfijning van het concept. Tot slot dienen de casussen voor toetsing van de definiëring die we hebben opgesteld op basis van de literatuurstudie. De toetsing van de theorie aan de casussen zal leiden tot een meer betrouwbare definitie en data over de plaatsing van het concept ten opzichte van andere concepten van non-gouvernementele sturing. Om te zorgen voor een zo optimaal mogelijke dataverzameling zullen we de casussen selecteren op basis van de verwachting dat er kenmerken van maatschappelijke zelfsturing te vinden zijn.

In dit theoretische onderzoek vinden veel interpretaties plaats. Allereerst vinden interpretaties plaats op basis van de data die verzameld is in de casussen. Maar ook is er een gevaar van dubbele hermeneutiek (Robson, 2002:171). Het kan namelijk zo zijn dat de gebruikte documenten al interpretaties bevatten van de auteur van het document en vervolgens door ons wederom geïnterpreteerd worden. Door het gebruik van meerdere auteurs, theorieën en casussen hebben we getracht dit gevaar te voorkomen. Desondanks bestaat er een mogelijkheid dat een nieuw onderzoek op basis van andere interpretaties tot andere uitkomsten zal leiden.

## **1.6 Leeswijzer**

In hoofdstuk twee zal allereerst een inventarisatie van enkele veel gebruikte concepten worden uitgewerkt. Het betreft hier de concepten zelforganisatie, zelfregulering, autopoïese en zelfsturing. Aan de hand van deze vier concepten en de daarbij gehanteerde definities zal een eenduidige definitie voor het concept maatschappelijke zelfsturing worden opgesteld. In hoofdstuk drie zullen vervolgens de rol van overheidssturing vanuit diverse aspecten benaderen. Er zou immers een relatie kunnen liggen tussen (de mate van) overheidssturing en maatschappelijke zelfsturing. Tevens zullen enkele maatschappelijke ontwikkelingen verkend worden. Aan de hand van deze theorie zullen een aantal voorlopige randvoorwaarden worden opgesteld voor maatschappelijke zelfsturing (hypothesen). In hoofdstuk vier zullen een zestal casussen beschreven worden op verschillende beleidsterreinen. Aan de hand van deze casussen zal tevens gekeken worden of enkele kenmerken van de concepten zoals deze beschreven zijn in hoofdstuk twee herkend kunnen worden. In hoofdstuk vijf zal vervolgens de theoretische reflectie plaatsvinden van de zes casussen en zullen deze aan het concept maatschappelijke zelfsturing worden getoetst. Bovendien zullen de deelvragen in dit hoofdstuk worden beantwoord. Ook wordt de hypothese met betrekking tot de randvoorwaarden voor maatschappelijke zelfsturing getoetst en waar nodig aangescherpt. In hoofdstuk zes zullen tot slot enkele conclusies

worden geformuleerd en de centrale vraagstelling worden beantwoord, evenals een korte reflectie op het onderzoek.

## 2 Zelfsturing, zelfregulering, zelforganisatie en autopoïese

Sturing is niet uitsluitend voorbehouden aan de overheid. Er zijn verschillende vormen van sturing waarbij de overheid geen of in beperkte mate een rol speelt. Dit kan variëren van een sturingsvorm waarbij de overheid geen enkele rol meer speelt tot een sturingsvorm waarbij de overheid grenzen stelt waarbinnen (een deel van) de samenleving haar eigen regels, normen, waarden en sociale afspraken kan invullen. We onderscheiden hierbij zelfordening (c.q. zelforganisatie), zelfregulering, autopoïese en zelfsturing. Met regelmaat worden veel van deze concepten door elkaar heen gebruikt. Volgens Kickert (1991:36) is er een verband tussen diverse concepten:

Zelfproductie is een beperkte vorm van zelf-organisatie, wat omvat wordt door het begrip zelf-referentialiteit. Zelf-organisatie is een specifiek geval van zelfsturing op het meta-niveau van de structuur.

Om tot een zuivere en volledige definitie te komen van het concept zelfsturing is het noodzakelijk de verschillende termen nader te verkennen. In de volgende paragrafen zullen we trachten om de afzonderlijke begrippen nader te definiëren. Hiermee worden de onderlinge verschillen tussen de definities zichtbaar en kan tot een duidelijke definitie gekomen worden van het concept zelfsturing en de onderlinge relatie met de overige concepten. Hierbij zullen in eerste instantie de verschillende concepten in een abstracte vorm worden benaderd, zonder een directe toepassing op de samenleving. We zullen daarom spreken van systemen. Bij het concept van maatschappelijke zelfsturing, dat centraal staat in deze scriptie, zal vervolgens een koppeling worden gemaakt met de samenleving.

### 2.1 Van zelforganisatie tot zelfsturing

#### 2.1.1 Zelfordening en zelforganisatie

Zelforganisatie vindt op talloze manieren plaats en wordt veelal gekoppeld aan georganiseerde complexiteit. De meest gebruikte voorbeelden bevinden zich in de natuurlijke wetenschap, zoals bijvoorbeeld cellen en organismen. Kauffman (1993:173) gebruikt als voorbeeld het menselijke immuunsysteem dat in staat is om meer dan 100 miljoen afweerstofmoleculen te organiseren tot geharmoniseerde patronen. Een ander voorbeeld zijn de zenuwstelsels die, zelfs in de meest simpele organismen, een serie van gezamenlijke parallele activiteiten in werking zetten van mogelijk enkele miljoenen zenuwen om waar te nemen, te categoriseren en te reageren op de interne en externe omgeving. Ogenshijnlijke chaotische systemen kunnen zich spontaan omvormen tot een hoge mate van orde. We spreken hierbij over zelfordening of zelforganisatie.

Een theorie die aandacht besteed aan het concept zelforganisatie is de complexiteitstheorie. Volgens deze theorie(ën) ontstaat er uit chaos juist een vorm van orde doordat er zelfgekozen of spontane interactiepatronen plaats gaan vinden. Er is daarmee sprake van een automatische vorm van

zelfordening. Orde ontstaat hierbij door interactie tussen subjecten en de volgorde (causaliteit) waarin deze gebeurtenissen plaatsvinden (o.a. Teisman, 2005; Flood, 2006). Volgens Teisman (2005:40-1) is hierbij sprake van complexe (open) systemen met een grote hoeveelheid aan componenten. Krugman (1996:3) beschrijft het zelforganiserend vermogen van systemen als *“systems that, even when they start from an almost homogeneous or almost random state, spontaneously form large-scale patterns.”* Zelforganisatie ontstaat daarmee volgens de complexiteitstheorieën door causaliteit, toeval en spontane interacties.

Jie (1997:7-11) bevestigt vanuit een economische context dat er bij zelforganisatie sprake is van een spontane reactie die mede gestuurd wordt door de omgeving. Zelforganisatie is hierbij een verzamelnaam voor de processen van zelfcorrectie, zelfaandrijvende en zelfstimulerende processen:

*Automatic adjustment (of economic systems, red.) is realized in two processes. One includes self-feedback process, self-catalyzing process and self-stimulating process, which can be all collectively called self-organizing. For example, market prices spontaneously go up and down due to the changes in supply and demand; resources are spontaneously distributed according to benefit principle; and only the fittest of the enterprises (microcomponents) within economic system will survive because of the function of competition mechanism.*

Jie geeft aan dat naast deze zelforganisatie er ook een proces is waarbij de omgeving zorgt voor veranderingen in de zelforganisatie, bijvoorbeeld door informatiestromen of (inter)nationale veranderingen. Uit de beschrijving van Jie kan een aantal kenmerken van zelforganisatie worden gedestilleerd. Er is sprake van zelfcorrectie, het systeem drijft zichzelf voort mede door zelfstimulerende processen. Ook hier is er sprake van interactie tussen de omgeving en het systeem.

Ook in de biologie en psychologie wordt gebruik gemaakt van de het concept zelforganisatie. Von Bertalanffy ontwikkelde de organische biologie, een theorie die uit gaat van open systemen. Von Bertalanffy verwerpt hiermee (evenals de complexiteitstheorieën) het reductionisme dat uit gaat van een gesloten systeem (als een kaasstolp) en heelheden opdeelt. Bij het reductionisme wordt het organisme afgescheiden van zijn omgeving. Von Bertalanffy toonde aan dat een organisme niet begrepen kon worden door het organisme af te zonderen van zijn omgeving. Samen met zijn omgeving gedraagt het organisme op een manier die meer is dan de som der delen. Ook hierbij is er sprake van een wisselwerking tussen de omgeving en het organisme (Flood, 2006).

### 2.1.2 Zelfregulering

De scheiding tussen publieke en private taken is soms moeilijk aan te duiden. Zeker op het gebied van wet- en regelgeving komt regelmatig de vraag naar voren wiens verantwoordelijkheid bepaalde zaken zijn. De overheid neigt in toenemende mate naar terughoudendheid op het gebied van regelgeving en wil meer eigen verantwoordelijkheid vanuit de samenleving. Met regelmaat ziet de overheid zich geconfronteerd met afwegingen op dit gebied. Een dergelijke afweging deed zich

bijvoorbeeld voor in begin 2006 toen door een Deense cartoon over de Profeet Mohammed bij het grote publiek bekend werd. Rellen in veel moslimlanden waren het gevolg. De discussie die er op volgde ging over de vraag of kranten zoiets wel zouden moeten plaatsen en of er geen gedragscode voor dit soort publicaties vanuit de overheid zou moeten komen. Een zelfde discussie was eerder al eens gevoerd bij de dood van prinses Diana die verongelukte nadat zij achterna gezeten werd door paparazzi. Tot op heden heeft de Nederlandse overheid geconcludeerd dat hier geen directe rol voor de overheid is weggelegd (mede ingegeven door de persvrijheid en de vrijheid van meningsuiting). Zelfregulering binnen de media verdient de voorkeur.

#### **Balkenende: geen gedragscode opleggen aan media**

*Hilversum* - Premier Balkenende ziet niets in een door de overheid opgelegde gedragscode over de omgang van media met religies. Ook moet de politiek journalisten niet oproepen zelf regels te maken. Hij zei dat vandaag in de Tweede Kamer.

De Europese Commissie, het dagelijks bestuur van de Europese Unie, kondigde vorige week aan met de Europese organisatie van televisiezenders EBU en de internationale journalistenfederatie IFJ te willen werken aan een gedragscode. Daarin zouden ook aanbevelingen moeten staan om problemen zoals nu met de Deense cartoons over de Profeet Mohammed te voorkomen.

Balkenende ziet meer in zelfregulering binnen de media, zoals dat in Nederland al gangbaar is met de Raad voor de Journalistiek.

Bron: ANP, 7 februari 2006

Geelhoed (1993:49) omschrijft zelfregulering als "...een vorm van bindende normstelling door een representatief kader uit de groep van belanghebbenden". De belanghebbenden zijn zelf in staat om freeriders uit te sluiten of beperkt te houden. Dit doen zij door zelf normen op te leggen. Bij zelfregulering zijn de gestelde (privaatrechtelijke) normen bindend en de naleving is door andere belanghebbenden afdwingbaar. Dit betekent daarmee eveneens dat hiervoor controle en handhaving nodig is. Bij zelfdiscipline en zelfordening is dit niet het geval. Zelfregulering heeft inmiddels een belangrijke plaats in de samenleving ingenomen. In de Aanwijzingen voor de Regelgeving (2004:18) staat in aanwijzing 8:

Bij het bepalen van de keuze voor een mogelijkheid tot overheidsinterventie om een doelstelling te bereiken wordt zoveel mogelijk aangesloten bij het zelfregulerend vermogen in de betrokken sector of sectoren.

In de toelichting wordt dit aangevuld met de volgende tekst:

(...) Direct overheidsingrijpen is pas op zijn plaats, indien van het zelfregulerend vermogen van de maatschappij – ook versterkt met ondersteunende overheidsmaatregelen – niet voldoende resultaten te verwachten zijn.

Ook Eijlander & Voermans (2000:30-86) bevestigen dit beeld en refereren in dit kader ook aan het achterhaalde idee dat de samenleving maakbaar is. Er is hierdoor ook een bepaalde vorm van onmacht van de wetgever op diverse aspecten.

Geelhoed (1993) onderscheid vier typen zelfregulering waarbij met name de rol van de overheid verschilt. Het eerste type is vrije (of zuivere) zelfregulering waarbij de overheid het initiatief volledig aan de belanghebbenden over laat, zolang deze niet in strijd zijn met de geldende rechtsregels. Een tweede type is vervangende zelfregulering. De overheid grijpt hierbij in op het moment dat de beschermingswaardig geachte belangen niet of onvoldoende beschermd worden. De overheid kan dan zelf met wetgeving komen. Een derde type is geconditioneerde zelfregulering. Hierbij worden prestatieafspraken gemaakt (soms vastgelegd in wettelijke regelingen) die gerealiseerd dienen te worden. De overheid laat het initiatief aan de markt, maar deze dienen dan wel aan de randvoorwaarden te voldoen. Een vierde type is het covenant waarbij de overheid en de private belanghebbenden allebei partij zijn bij een overkomst die ook bindend is voor beide partijen. Bij alle types dient de overheid haar neutraliteit te waarborgen (Geelhoed, 1993:49-51).

Ook Bovens (2001:279-81) benoemt enkele van deze types. Volgens Bovens "...stelt de overheid niet zelf meer de regels vast die op een bepaald terrein gelden, maar laat zij dat geheel over aan de maatschappelijke sector. (...) Soms geeft de overheid nog wel de randvoorwaarden aan waarbinnen de zelfregulering moet plaatsvinden, dat noemt men geconditioneerde zelfregulering." Vanuit deze juridische context speelt de overheid bij zuivere zelfregulering geen rol, maar laat de samenleving (of een deel daarvan) zichzelf regels en voorwaarden opleggen mits deze binnen de landelijke wet- en regelgeving blijven. Koppenjan & Klijn (2004:218-220) beschrijven zelfregulering als een situatie waarbij actoren in een netwerk zelf zorg dragen voor de kwaliteit van de geleverde output. Dit wordt gedaan door de beloningsregels (bijvoorbeeld door prestatie-indicatoren of subsidies). Zelfregulering stuurt dus aan op het eigen initiatief van de samenleving door randvoorwaarden te creëren. Dit kan de wet zijn, maar ook prestatiecontracten, beloningsmaatregelen of eigengemaakte regels en voorwaarden.

### *2.1.3 Autopoïese*

Het concept autopoïese komt oorspronkelijk uit de biologie. De term is ontwikkeld door twee Chileense wetenschappers, Maturana en Varela, die beweren dat alle levende systemen gesloten, zelfstandige interactiesystemen zijn die alleen maar naar zichzelf verwijzen. Levende systemen worden volgens Maturana en Varela gekenmerkt door drie eigenschappen, namelijk autonomie, een circulair karakter en zelfverwijzing. De term autopoïese verwijst naar de mogelijkheid om zichzelf te vernieuwen en te ontwikkelen door een gesloten systeem van relaties (Morgan, 1992:232). De systemen werken niet in een volledige wisselwerking met hun omgeving, maar zijn ook niet volkomen geïsoleerd. De levende systemen zijn alleen in zichzelf gekeerd om hun eigen identiteit en relatiepatroon te behouden. De wisselwerking tussen de omgeving en het systeem kan dan ook gezien worden als een weerspiegeling van een deel van het eigen systeem.

Een auteur die het concept autopoïese benadert vanuit een biologische context met toepassing op bijvoorbeeld cellen en organismen is Mingers. Volgens Mingers (1995) staat het concept autopoïese synoniem aan zelfproducerende systemen. Mingers omschrijft autopoïese als volgt: *“It produces, and is produced by, nothing other than itself.”* Vervolgens past Mingers het concept toe op diverse andere disciplines, zoals sociale systemen, de rechtswetenschap en filosofie. Voor een meer uitgebreide definitie van een autopoïeses systeem maakt Mingers gebruik van de definitie van Maturana (1980:29):

*A dynamic system that is defined as a composite unity as a network of productions of components that:*  
*a) through their interactions recursively generate the network of productions that produced them, and*  
*b) realize this network as a unity in the space in which they exist by constituting and specifying its boundaries as surfaces of cleavage from the background through their preferential interactions within the network, is an autopoietic system.*

In deze definitie van Maturana staat een aantal zaken centraal. Allereerst het idee van zelfproductie dat plaatsvindt in een netwerk met interacties. Dit past in het beeld van de complexiteitstheorieën. Bovendien stelt het netwerk zijn eigen grenzen. Dit laatste kan op gespannen voet staan met de definitie van zelfregulering waarbij de uiterste grenzen reeds bepaald zijn door wet- en regelgeving van de soevereine staat.

Kickert (1991:32-6) beschrijft het concept autopoïese vanuit een organisatiekundige context. Hij verstaat onder autopoïese *“...een systeem dat zijn organisaties genereert en regenerereert. Het is een model van organisatorische stabiliteit.”* Het systeem kent stabiliteit op metaniveau, ook als zich op objectniveau verstoringen voordoen. Oftewel verstoringen op het lagere niveau hebben weinig tot geen invloed op het overkoepelende niveau. Ook Morgan (1992) past het concept autopoïese toe op de organisatiekunde. Volgens Morgan kan door toepassing van deze theorie een organisatie gezien worden als een zelscheppend systeem. De organisatie kent zo een naar zichzelf verwijzende beslotenheid. De omgeving kan hierbij gezien worden als projectie van het eigen zelfbeeld. Het behoud van de eigen identiteit staat centraal in zowel de omgang met hun omgeving als de ontwikkeling van de organisatie.

Hoewel Maturana en Varela voorzichtig waren met de toepassing van autopoïese op de sociale wetenschap hebben wetenschappers, zoals bijvoorbeeld Luhmann, ook de toepassingsmogelijkheden op dit gebied onderzocht. Van Twist en Schaap (1991:33) zien diverse toepassingsmogelijkheden in de bestuurskunde en politieke wetenschappen:

*By analyzing policy process from an autopoietic perspective, descriptions and explanations can be given of some difficulties encountered in political steering and prescriptions so that improvements can be made.*

Volgens Luhmann is communicatie een centrale factor in de zelfreferentie zoals deze in autopoiese beschreven wordt. Door communicatie bepalen systemen zelf wat relevant is, welke betekenis ze hier aan geven en wat onbelangrijk is (Kooijman, 2006:80). Volgens Schaap (1997:277-290) is de theorie van Luhmann (die systemen beschrijft met een gesloten referentiekader) ook van belang voor het openbaar bestuur:

(...) de veranderingen vinden binnen het systeem plaats. Sturing van buitenaf is erg lastig, zo niet onmogelijk. Deze inzichten roepen twee belangrijke vragen op. De eerste is dan, hoe er in deze wereld van gesloten systemen politiek te sturen valt. (...) De tweede vraag richt zich tot de overheid zelf: is het referentiekader van overheidsorganisaties eigenlijk wel van buitenaf bij te stellen?

Autopoiese toegepast op sociale systemen bevat een veronderstelling dat deze systemen zichzelf kunnen sturen en voortdrijven (een vorm van zelforganisatie binnen het gesloten systeem). De theorie van autopoiese kan in dat licht relevant zijn voor ons onderzoek naar zelfsturing.

#### 2.1.4 Zelfsturing

Het concept zelfsturing is een veelgebruikte term voor het proces van zelforganiserende systemen die in staat zijn zichzelf te sturen. Hoewel het concept van zelfsturing al langere tijd wordt toegepast in diverse disciplines (zoals de biologie, economie etc.) is het in toenemende mate, mede door de opkomst van nieuwe sturingsfilosofieën, ook in de bestuurskunde een gebruikte term waarbij zelfsturing van toepassing is op het zelfsturende vermogen van (een deel van) de samenleving. Deze vorm van zelfsturing noemen we maatschappelijke zelfsturing. Het concept van maatschappelijke zelfsturing zullen we beschrijven in hoofdstuk 2.3.

In het concept zelfsturing staan twee deelbegrippen centraal, namelijk *zelf* en *sturing*. Voordat we komen tot een definitie van het begrip zelfsturing is het belangrijk om duidelijkheid te hebben over deze twee deelbegrippen.

In de loop der jaren zijn er diverse definities ontwikkeld rondom het concept sturing. Volgens Bekkers (2002:A-2-1-2-6) bevatten veel definities veronderstellingen die de kern van sturing niet helemaal helder in beeld brengt. Er wordt bijvoorbeeld een relatie gelegd met een sturingsconceptie met vooronderstellingen die betrekking kunnen hebben op onder andere de noodzaak en legitimiteit van sturing, het (zelf)sturend vermogen van een organisatie, het object en de context van sturing, de rol van kennis en informatie en de inzet van bepaalde sturingsmodaliteiten en –instrumenten. Bekkers maakt daarom gebruik van een definitie van Kickert en In 't Veld en omschrijft sturing als “een vorm van gerichte beïnvloeding in een bepaalde context.” We zullen sturing aan de hand van deze definitie beschrijven als een *proces*.

Een ander element van het concept zelfsturing is het deelbegrip *zelf*. Volgens In 't Veld (1993:55) betekent *zelf* dat “een maatschappelijk duurzaam verband of individu zich niet door een ander in



overwegende mate weet geleid, beïnvloed, bestuurd of gedwongen.” Er is dus sprake van een vrije keuzemogelijkheid.

Het is niet mogelijk om deze twee definities zomaar aan elkaar te plakken. De definitie van sturing is gericht op *beïnvloeding*. Bij de definitie van *zelf* is er juist geen sprake van beïnvloeding. Bij sturing is er ook sprake van twee of meerdere systemen, terwijl bij het deelbegrip zelf het individu centraal staat. De definities verhouden zich daarmee tot elkaar als twee magneten met dezelfde pool. Hoe kunnen deze twee definities dan toch tot één concept van zelfsturing leiden?

Op basis van de definitie *zelf* kunnen we vaststellen dat er bij zelfsturing sprake is van *vrijwilligheid*. Bij het concept zelfsturing zullen we ervan uitgaan dat het deelbegrip *sturing* van toepassing is op twee of meerdere individuele systemen. We gaan hier van uit omdat er van sturing pas sprake is indien er minimaal twee systemen zijn, anders kan er geen sprake zijn van gerichte beïnvloeding. In deze scriptie wordt met zelfsturing immers niet de gerichte beïnvloeding van het eigen systeem bedoeld. Zelfsturing slaat in deze scriptie op een collectief, een groep van minimaal twee (individuele) systemen die zich gezamenlijk tot één systeem vormen.

Met het vormen van een collectief ontstaan afhankelijkheidsrelaties. Het collectieve systeem kan immers alleen goed functioneren indien de individuele systemen op elkaar afgestemd zijn en in elkaar in evenwicht houden. Het lijkt daarmee waarschijnlijk dat een individueel systeem pas tot een collectief verband zal overgaan indien er voordelen te behalen zijn uit deze afhankelijkheidsrelatie. Kortom: er liggen rationele motieven ten grondslag aan het vormen van een collectief.

Bij zelfsturing is het collectieve systeem in staat om, zonder gerichte beïnvloeding van buitenaf, zichzelf te sturen. Deze interne sturing vindt plaats doordat de individuele systemen elkaar beïnvloeden waardoor onderlinge afhankelijkheidsrelaties ontstaan. Er is dus sprake van collectief gerichte beïnvloeding. De beïnvloeding ontstaat onder meer door het profijt dat ieder individueel systeem per saldo geniet door zich aan te sluiten bij het collectief. Door de onderlinge afhankelijkheid én de voordelen ontstaat er een *duurzaam* verband.

Op basis van het bovenstaande komen we tot de volgende definitie:

*Zelfsturing is een proces van collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding waarbij een systeem vrijwillig en uit rationele overwegingen een duurzaam verband aangaat.*

We zullen deze definitie hieronder in het kort nog even toelichten.

### **Zelfsturing is een proces van collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding**

Bij zelfsturing zijn er twee of meer individuele systemen die in staat zijn zichzelf te sturen zonder toedoen van een systeem op een hogere laag. De individuele systemen vormen gezamenlijk één

nieuw systeem waarbinnen de individuele systemen met elkaar samenwerken. Binnen het collectieve systeem houden de individuele systemen zichzelf in evenwicht doordat er sprake is van wederzijds gerichte beïnvloeding. Deze vorm van beïnvloeding kan bijvoorbeeld plaatsvinden door wederzijdse afhankelijkheid, omdat de voordelen van aansluiting bij het collectieve systeem alleen plaatsvinden wanneer er sprake is van meerdere systemen die zichzelf bundelen.

**...waarbij een systeem vrijwillig en uit rationele overwegingen**

Het systeem wordt voor de aansluiting bij het collectieve systeem niet gedwongen. Er vindt geen dwang of sturing plaats vanuit een systeem op een hogere laag. Het is een bewuste vrijwillige keuze om aansluiting te zoeken bij óf te komen tot de oprichting van een collectief. Deze keuze wordt gebaseerd op rationele overwegingen. Het individueel systeem participeert alleen indien er op enigerlei wijze voordelen te behalen zijn. Het mag dan ook duidelijk zijn dat indien dezelfde voordelen te behalen zijn als er niet deelgenomen wordt aan het collectief er geen sprake is van rationaliteit. Het werkt freeriding juist in de hand. Vrijwilligheid staat overigens los van de aanleiding voor het ontstaan van een collectief. Als er bijvoorbeeld een collectief ontstaat omdat de individuele systemen zich gezamenlijk willen beschermen tegen bedreigingen van buitenaf dan kan dit nog altijd op basis van vrijwilligheid gebeuren. Binnen het collectief kan, om te zorgen dat gemaakte afspraken worden nageleefd, sprake zijn van sanctiemaatregelen. Maar ook dit kan weer alleen indien het collectief zichzelf vrijwillig deze sanctiemaatregelen en afspraken hierover opgelegd heeft.

**... een duurzaam verband aangaat.**

Ten slotte is er sprake van een duurzaam verband. Dit wil zeggen dat er sprake is van een collectief waarbij het doel is om het voor langere tijd in stand te houden. Het verband is dus consistent en levensvatbaar. Een duurzaam verband zal vanzelf ontstaan wanneer er uit het collectief schaalvoordelen ontstaan waardoor het moeilijk is om uit het collectieve systeem te treden. In de samenleving kan een duurzaam verband bijvoorbeeld plaatsvinden op basis van afspraken, een (sociaal) contract of een institutie. Als duurzaam verband is het collectieve systeem vervolgens ook weer in staat om gerichte beïnvloeding uit te oefenen op andere collectieve systemen of een systeem op een hogere laag.

*2.1.5 Relaties tussen de verschillende concepten*

Nu voor de verschillende definitieën duidelijk is gemaakt welke elementen een rol spelen bij de verschillende concepten kan een vergelijking worden gemaakt tussen de concepten zelforganisatie, zelfregulering, autopoiese en zelfsturing. Hierdoor worden de onderlinge verhoudingen duidelijk en kan het concept van zelfsturing nog duidelijker worden weergegeven. De verschillende concepten worden in het kort weergegeven in onderstaande tabel.

**Tabel 2.1** Overzicht van de concepten

<b>Concept</b>	<b>Kern</b>
<i>Zelforganisatie/zelfordening</i>	Een proces van <i>zelfcorrectie</i> , <i>zelfaandrijving</i> en <i>zelfstimulering</i> dat ontstaat door <i>spontane (causale) interacties</i> .
<i>Zelfregulering</i>	Bindende <i>normstelling</i> die het systeem zichzelf oplegt.
<i>Autopoïese</i>	Naar <i>zichzelf verwijzende (gesloten) systemen</i> met een <i>circulair karakter</i> .
<i>Zelfsturing</i>	<i>Collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding</i> waarbij <i>vrijwillig</i> en uit <i>rationele overwegingen</i> een <i>duurzaam verband</i> wordt aangegaan.

## **1. Zelforganisatie**

Bij de verschillende concepten lijkt de grootste overeenkomst te liggen tussen zelforganisatie en zelfsturing. Bij beide is er sprake van een vorm van zelfcorrectie, zelfaandrijving en zelfstimulering. Het verschil is echter dat bij zelforganisatie sprake is van een volledig open systeem. Bij zelforganisatie is een hoge mate van interactie en interdependentie. Hierdoor kunnen systemen die ogenschijnlijk niet met elkaar in verbinding staan elkaar wel degelijk beïnvloeden. Bij zelfsturing is het systeem ook onderdeel van een groter geheel, maar het proces van zelfsturing vindt (mede op basis van de eerder omschreven definitie) met name plaats op meso- en microniveau bij sociale systemen, terwijl zelforganisatie ook op macroniveau plaats vindt. Bij zelforganisatie lijkt niemand structuur aan te kunnen brengen, terwijl bij zelfsturing er wel een vorm van structuur kan worden aangebracht door middel van een duurzaam verband. Aan het begin van dit hoofdstuk hebben we de omschrijving hierover van Kickert (1991:36) gezien die stelt dat “zelf-organisatie een specifiek geval is van zelfsturing op het metaniveau van de structuur.” Op basis van onze definitie moeten we tot een zelfde conclusie komen, namelijk dat zelfsturing een onderdeel is van zelforganisatie.

## **2. Zelfregulering**

Bij zelfregulering is er sprake van een bindende normstelling. Het concept is met name van toepassing op sociale structuren (zoals een samenleving). Zelfregulering kan tot stand komen op basis van geschreven normstelling (zoals contracten, statuten, regelgeving) of ongeschreven normstelling (zoals fatsoensnormen of cultuurgebonden afspraken). Omdat ieder individu op enigerlei wijze onderdeel uitmaakt van een groter systeem op een hogere laag (bijvoorbeeld nationaal, Europees of internationaal) kan deze normstelling niet in strijd zijn met de normstelling van dit hogere systeem. Zelfregulering is een onderdeel van zelfsturing om de collectief gerichte beïnvloeding tot stand te brengen. De bindende normstelling kan bijdragen aan de orde en het evenwicht binnen het collectieve systeem.

## **3. Autopoïese**

Bij autopoïese is sprake van zelfverwijzende systemen met een circulair karakter. Dit proces is in eerste instantie niet direct van toepassing op het concept van zelfsturing. Het proces bij autopoïese is

met name intern gericht, terwijl dit bij zelfsturing ook deels extern gericht is. Er zou gesteld kunnen worden dat het proces van zelforganisatie plaats vindt in een gesloten systeem waardoor een autopoietisch systeem ontstaat.

## 2.2 Maatschappelijke zelfsturing

Een onderdeel van zelfsturing is maatschappelijke zelfsturing. Volgens Bovens (2001:72-3) zijn er drie alternatieven voor overheidssturing: maatschappelijke zelfsturing, sturing in wisselwerking tussen overheid en middenveld en sturing door de markt. Volgens Bovens houdt maatschappelijke zelfsturing in "...dat groeperingen zonder tussenkomst van de overheid waarden uitdragen, problemen oplossen of kansen benutten". Bovens richt zich met name op de rol van het maatschappelijk middenveld in de samenleving; op georganiseerde verbanden die vanuit hun eigen achtergrond een vertegenwoordigende rol vervullen voor een eigen achterban.

De Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam (SEO, 2003) verstaat onder zelfsturing dat "...maatschappelijke partijen in bepaalde mate zelf verantwoordelijk zijn voor het oplossen van een maatschappelijk (economisch) probleem, veelal door het gezamenlijk opstellen en/of uitvoeren en/of handhaven van regels of afspraken, indien nodig binnen een wettelijk kader." Volgens het SEO is zelfregulering een onderdeel van zelfsturing.

Kooiman (2003:79) spreekt over self-governance, dat we in deze scriptie op basis van de omschrijving die Kooiman gebruikt, vrij zullen vertalen als zelfsturing. Kooiman omschrijft self-governance als volgt:

*Self-governance is the capacity of societal entities to provide the necessary means to develop and maintain their own identity, and thus show a relatively high degree of social-political autonomy.*

De definitie van Bovens is niet helemaal volledig. Hoewel de definitie spreekt over problemen, besteedt de definitie bijvoorbeeld geen aandacht aan een mogelijke noodzaak tot zelfsturing om bedreigingen af te wenden (zelfsturing als gevolg van een streven naar veiligheid of zekerheid). Ook is onduidelijk wat de definitie van een groepering is. De definitie van het SEO is om bijna dezelfde redenen onvolledig. De definitie van het SEO is bovendien een nog engere vorm dan de definitie van Bovens. Het SEO gaat alleen uit van het oplossen van een maatschappelijk probleem waar Bovens dit ook nog aanvult met kansen en waarden. De definitie van Kooiman tenslotte is gericht op het vermogen van een gemeenschap (of sociale entiteit) om de eigen identiteit te ontwikkelen en te behouden. Dit is een vrij enge definitie van maatschappelijke zelfsturing, aangezien het reeds de veronderstelling bevat dat de eigen identiteit als doel centraal staat. Het grootste gebrek in de bovenstaande definities is dat deze geen aandacht besteden aan het concept sturing.

Om de definitie van maatschappelijke zelfsturing volledig te maken zullen we deze, op basis van de eerder gegeven definitie van zelfsturing, vertalen naar de bestuurskunde. De te hanteren definitie voor maatschappelijke zelfsturing zal dan ook als volgt zijn:

Maatschappelijke zelfsturing is een proces van collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding waarbij een (deel van een) gemeenschap vrijwillig en uit rationele overwegingen een duurzaam verband aangaat.

Ook deze definitie zullen we hieronder in het kort nader toelichten.

### **Maatschappelijke zelfsturing is een proces van collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding**

Door de collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding ontstaat een proces waarbij een gemeenschap zelf zorg draagt voor de totstandkoming, allocatie en/of herverdeling van noodzakelijke goederen, diensten of processen of de oplossing van problemen en bedreigingen.

### **...waarbij een (deel van een) gemeenschap vrijwillig en uit rationele overwegingen**

Het begrip vrijwillig kan, naast de uitleg die we reeds bij het concept zelfsturing hebben gegeven, ook worden gezien in relatie tot de overheid. Indien de overheid (als hoger systeem) een verdere samenwerking oplegt is er geen sprake van vrijwilligheid. Een voorbeeld is dat de provincie of het ministerie van Binnenlandse Zaken gemeenten verplicht om een intergemeentelijk samenwerkingsverband aan te gaan om op die manier een gemeentelijke herindeling af te wenden. Of een gemeente die alleen nog wil spreken met een samenwerkingsverband van verschillende losse ondernemersverenigingen om op die manier versnippering te voorkomen. In de definitie van Bovens wordt benadrukt dat er geen tussenkomst van de overheid is. Dit is te bevestigen, omdat de gemeenschap in staat is zichzelf te sturen. Hierbij is voor een 'hogere autoriteit' geen rol weggelegd.

In deze definitie wordt gesproken over een gemeenschap. Een gemeenschap kan op verschillende niveaus plaatsvinden. Zo kan de Europese of Nederlandse bevolking een gemeenschap zijn, maar ook de inwoners van de gemeente Tytsjerksteradiel, de deelnemers aan een sportvereniging of kerk óf de bewoners in een woonwijk. Hierbij geldt natuurlijk dat hoe groter de gemeenschap is, hoe groter de collectieve actieproblemen zijn. Op deze collectieve actieproblemen en de rol van de overheid hierin zullen we in hoofdstuk drie nader ingaan.

### **...een duurzaam verband aangaat.**

Zoals we al eerder hebben gesteld kan een duurzaam verband op verschillende manieren plaatsvinden en is het doel om voor langere tijd een collectief verband aan te gaan. Er is hierbij dus geen sprake van ad-hoc samenwerkingsverbanden. Een protestcomité tegen een nieuwe woonwijk is een tijdelijk verband en valt hiermee niet onder zelfsturing. Ook een witte mars tegen zinloos geweld valt niet onder zelfsturing.

### 2.3 Dé overheid?

In deze scriptie zullen we het met regelmaat hebben over de overheid. Dé overheid is echter geen monoliet en bestaat dan ook niet als zodanig. De overheid is een samensmelting van verschillende activiteiten, organisaties, bestuurslagen en grenzen (Bovens, 2001:19-24). Wanneer we spreken van de overheid bedoelen we hiermee de totaliteit van het openbaar bestuur dat Bovens (2001:22) omschrijft als “het geheel van organisaties en activiteiten die zijn gericht op de besturing van de maatschappij”. Omdat deze definitie voor verwarring zou kunnen zorgen wanneer we deze betrekken bij het onderwerp van zelfsturing voegen we er (evenals Bovens) voor de volledigheid aan toe dat de besturing van de maatschappij vooral gericht is op het tot stand brengen en uitvoeren van beslissingen die een bindend karakter hebben voor alle leden van de samenleving. Hierbij kan de naleving ervan worden afgedwongen. De staat, de overheid, de publieke sector en het openbaar bestuur zullen in deze scriptie als synoniemen worden gebruikt.

Nu duidelijk is wat maatschappelijke zelfsturing inhoud zullen we in het volgende hoofdstuk de relatie tussen overheid en samenleving nader verkennen. Hierbij zullen we onder andere ingaan op de rol van de overheid, de collectieve actieproblemen van de samenleving en de ontwikkelingen die zich in de relatie en de sturing tussen de overheid en de samenleving voordoen.

# 3 De overheid als evenwichtsorgaan

## 3.1 Van dijk tot staat

Nederland heeft van oudsher een strijd tegen het water gevoerd. Volgens Van Deth & Vis (2000:16-9) is de ligging aan het water van grote invloed geweest op de eerste bestuursvormen en de gezagsrelaties:

Terwijl overal in Europa het stelsel van vorsten, vazallen en leenheren tot ontwikkeling komt in strikt hiërarchische termen, leidt de bijzondere ligging hier tot bijzondere problemen. In de late middeleeuwen waren de bewoners steeds bedrevener geraakt in het bouwen van waterwerken. Inundatie en dijkaanleg brachten de kleine gemeenschappen en steden bescherming tegen het water en vergrootten de oogsten. (...) De continue strijd tegen water vormde de primaire zorg van mensen in deze streken.

Om overstroming te voorkomen moest men het peil van het water reguleren. Hierdoor ontstonden de eerste bestuursinstellingen (de heemraadschappen) die door de lokale bevolkingen zelf ingesteld werden. Later werden deze heemraadschappen samengevoegd tot de hoogheemraadschappen. Deze kregen de bevoegdheid om belastingen te heffen. Schama (1988:40) schrijft hierover het volgende:

*The autonomy of local communities in respect of taxing themselves to meet hydraulic needs was the territorial basis for their assumptions about the 'ascending' nature of political authority, conferred (or at least assented to) from below, rather than devolved from above.*

De waterkeringen konden gezien worden als collectieve goederen. Omdat de waterwerken een kleinschalig en lokaal karakter hadden was de relatie tussen baten (waterwerken) en kosten (belastingen) voor een ieder duidelijk en was een gecentraliseerde gezagsrelatie niet nodig om belastingen op te leggen (Van Deth & Vis, 2000; Schama, 1988).

Het bovenstaande voorbeeld toont dat er lang niet altijd een gezagsrelatie nodig is om tot (collectieve) handelingen te komen. Door een gezamenlijke behoefte aan veiligheid en zekerheid kwam op deze wijze een vorm van (kwantitatief) waterbeheer tot stand. Maatregelen die zonder enige vorm van overheidssturing genomen werden. Een belangrijke conclusie die uit bovenstaand voorbeeld dan ook getrokken kan worden is dat de overheid door zelfsturing is ontstaan! Een dergelijk uitgangspunt werpt een heel andere blik op de rol en sturingsfilosofie van de overheid in de samenleving en legitimeert alle pogingen om de overheid om te vormen tot een orgaan die zich dienstbaar opstelt voor de samenleving die haar in het leven riep.

Wanneer we het hebben over maatschappelijke zelfsturing in de samenleving roept dit al snel de vraag op hoever je kan gaan met maatschappelijke zelfsturing. Volgens Bovens (2001:73) leidt een

samenleving zonder overheid tot anarchie en geldt de macht van de sterkste. Het waardeoordeel hierbij is dat dit verkeerd zou zijn en zou leiden tot chaos. De overheid lijkt hierbij een soort evenwichtsorgaan die in een democratische samenleving balanceert tussen anarchisme en totalitarisme.

Maar waar ligt de ideale grens? Een vraag die niet in deze scriptie beantwoord zal worden, maar waar wel diverse auteurs én natuurlijk de overheid een antwoord op hebben geprobeerd te zoeken en nog steeds zoeken. De grenzen van de overheid en de samenleving worden heel langzaam steeds verder verkend, maar de grenzen zijn niet statisch. Ze verschuiven. De sturingsgrenzen van de overheid zouden in optimale toestand moeten meedeinen op de golven van de samenleving. Maar dit lijkt meer een utopie dan realiteit. De discussies zijn altijd een momentopname, een foto van de op dat moment bestaande samenleving. Discussies over kerndepartementen, liberalisering, een afname van wet- en regelgeving en meer eigen verantwoordelijkheid voor de samenleving maken hier deel van uit.

In dit hoofdstuk zullen we de rol van overheidssturing vanuit diverse aspecten benaderen. Er zou immers een relatie kunnen liggen tussen de (mate van) overheidssturing en maatschappelijke zelfsturing. Allereerst zullen we de ontstaansgeschiedenis van de overheid bezien vanuit een filosofische invalshoek. Deze theoretische analyse geeft ons een antwoord op de motieven van de samenleving om tot de instelling van een overheid over te gaan en geeft hiermee tevens enige achtergrondinformatie over de rol van de overheid in en op de samenleving. Vervolgens zullen we de tekortkomingen van de overheid en de markt beschrijven. Dit is relevant voor de randvoorwaarden van maatschappelijke zelfsturing. Tot slot zullen diverse ontwikkelingen in de samenleving nader verkennen. Ontwikkelingen die de grenzen van de overheid bepalen of helpen verkennen.

### **3.2 Zelfsturing als sociaal contract**

Een overheid, ingesteld door de samenleving zelf, is niet altijd zo vanzelfsprekend geweest. In de Middeleeuwen was in veel landen in Europa de centrale gedachte dat de samenleving een weerspiegeling was van de wil van God. De adelen claimden op basis hiervan de macht waardoor een feodaal stelsel ontstond. Door economische ontwikkelingen en de groei van steden waren veranderingen in de politieke gedachten onvermijdelijk en in de 17<sup>e</sup> eeuw kwam dan ook iedere vorm van traditie onder vuur te liggen. Thomas Hobbes, John Locke en Adam Smith beschrijven deze verandering. Zij spreken niet langer van een vanzelfsprekende loyaliteit aan de machthebbers, maar omschrijven de samenleving als een product van eigenbelang (Maccionis & Plummer, 2002:14). Ieder mens heeft individuele vrijheden en rechten. Het is deze gedachte die hedendaags de grondslag vormt voor talloze (grond)wetten en internationale verdragen. Maar ook een achterliggende reden is voor oorlogen en opstanden: van de Franse revolutie tot de oorlog in Irak. Onderdrukking wordt niet langer als *natuurlijk* beschouwd.



Diverse filosofen leggen de machtsrelatie tussen overheid en burgers uit als een sociaal contract. De samenleving geeft toestemming voor deze machtsrelatie. Volgens Locke (1632-1704) zijn individuen in de natuurtoestand volledig vrij en hebben de volledige zelfbeschikking over zichzelf en de persoonlijke materiële eigendommen waarbij andermans leven, gezondheid, vrijheid en eigendom niet aangetast mogen worden. Omdat er echter altijd mensen zijn die wetten overtreden en ieder mens het recht heeft op verdediging kan dit tot problemen leiden. Volgens Locke besluiten mensen daarom van hun individuele recht op uitoefening van het natuurrecht af te zien door middel van een contract waardoor een politieke gemeenschap ontstaat (Stevens, 2003:50-1). Op het moment van het sluiten van het contract geven de mensen het minimale op voor maximale opbrengst: het recht om te oordelen geven ze aan de staat op voorwaarde dat de staat dit gebruikt op het moment dat de natuurlijke rechten van mensen worden geschonden. Hier tegenover staat dat mensen wordt toegestaan om overvloediger van hun natuurlijke rechten te kunnen genieten op leven, vrijheid en eigendom (McClelland, 1996). De hoogste macht komt toe aan de samenleving zelf en de macht van de staat wordt begrensd door de oorspronkelijke natuurrechten die ieder mens bezit (Stevens, 2003:50-1).

Ook Hobbes (1588-1679) spreekt van een natuurtoestand ('The State of Nature'). Ook in Hobbes' filosofieën weet niemand wat hij van een ander kan verwachten en bescherming van het leven staat dan ook voorop. De enige mogelijkheid om je veilig te voelen is door iedereen te domineren waardoor iedereen jou meer vreest dan elkaar. Maar in de natuurtoestand is dit niet mogelijk omdat iedereen even sterk en even sluw is. Hobbes noemt de natuurtoestand dan ook wel de *State of War*; volgens Hobbes is niets erger dan de natuurtoestand. Men kan uit de natuurtoestand ontsnappen door een wetgever en wetshandhaver uit overeenstemming te kiezen. Burgers kunnen dus vrijheid vinden door de staat (McClelland, 1996; Stevens, 2003). Dit is een belangrijk verschil met Locke.

### **3.3 De rol van de overheid**

Uitgaande van deze politieke theorieën lijkt de rol van de overheid bepaald te worden door de rol die de samenleving haar toekent. Beide zijn het er over eens dat geen overheid tot anarchie leidt en dat te veel overheid tot een totalitaire staat leidt. De eerste situatie is er één waar de mens aan probeert te ontsnappen om zodoende vrijheid te kunnen vinden. De tweede situatie is juist de situatie waar individuele vrijheden onderdrukt worden en waar Hobbes en Locke zich tegen verzetten in hun theorieën. Vanaf dit punt zullen we dan ook als uitgangspunt nemen dat sociale orde een noodzakelijke randvoorwaarde is om vrij te leven. Hiervoor is een overheid het geschikte orgaan dat de individuele vrijheden dient te respecteren. De overheid is daarmee een balans tussen anarchie en totalitarisme.

De overheid heeft op basis hiervan in haar ontstaansgeschiedenis uiteenlopende taken en bevoegdheden toegekend gekregen zoals het uitvaardigen van wetten en regelgeving en het hieraan gekoppelde geweldsmonopolie om deze wetten te handhaven. Taken en bevoegdheden die de

overheid zijn toegekend om anarchie te voorkomen, om de mens uit de natuurtoestand te bevrijden en om het individueel nastreven van eigenbelang te voorkomen. Dit laatste is met name ongewenst omdat er verschillen zijn in macht en invloed.

Naast de rol die de overheid uit calculerende rationale motieven toegekend heeft gekregen heeft de overheid ook een rol gekregen in het beperken van marktimperfecties. Bovens (2001:73-81) onderscheid vijf redenen voor overheidssturing om deze marktonvolkomenheden te voorkomen. De eerste reden is de preventie van monopolies en kartels. Om te zorgen dat het marktmechanisme goed functioneert is concurrentie een noodzakelijke randvoorwaarde om een optimale verhouding tussen hoeveelheid, prijs en kwaliteit te realiseren. Wanneer dit het uitgangspunt is dan betekent dit dat monopolies, kartels en andere omstandigheden die de mededinging beperken voorkomen dienen te worden.

Een tweede reden is de productie van collectieve goederen. Collectieve goederen kenmerken zich door non-rivaliteit en non-exclusiviteit. Het gebruik door de één gaat niet ten kosten voor het gebruik van een ander. Bovendien staan de goederen aan een ieder ter beschikking (Koopmans et. al., 1999:6). Bekende voorbeelden zijn bijvoorbeeld dijken zoals in het voorbeeld van het waterschap ook naar voren kwam. Het probleem voor de markt hierbij is dat er een mogelijkheid is dat door derden ook van het product profiteren, maar hieraan niet meebetalen (de zogenoemde freeriders). De markt kan dan de voorziening niet waarborgen omdat de freeriders niet of alleen tegen zeer hoge kosten uit te bannen zijn (Hakvoort & Klaassen, 2004:15).

Een derde reden is de regulering van (negatieve) externe effecten. Volgens Koopmans et. al (1999:8) is er sprake van externe effecten "indien de prijs van een goed niet alle offers tot uitdrukking brengt. De productie brengt kosten mee die (...) de ondernemer niet als kosten ervaart en daardoor niet aan de afnemers in rekening worden gebracht". Samenvattend kan dus worden gesteld dat deze kosten de kostprijs niet beïnvloeden. Voorbeelden zijn vervuiling van de lucht, water, bodem of landschap, overlast door geluid of stank etc. De overheid is hierdoor genoodzaakt om in te grijpen.

Een vierde reden komt voort uit paternalistische motieven en is van toepassing op de zogenoemde 'merit goods' of bemoeigoederen. Bij 'merit goods' probeert de overheid de consumptie van goederen te stimuleren of juist af te remmen. De achterliggende gedachte hierbij is dat burgers zelf onvoldoende het belang of het gevaar van bepaalde goederen inzien. Voorbeelden van positieve merit goods zijn bijvoorbeeld culturele activiteiten (zoals musea en theaters) of verzekeringen (verplichte WA-verzekering). Een voorbeeld van negatieve 'merit goods' zijn bijvoorbeeld sigaretten.

Een vijfde en laatste reden van overheidsbemoeienis is het compenseren van verdelingseffecten. De markt produceert maatschappelijke ongelijkheden (Bovens, 2001:79). De samenleving (en daarmee ook de overheid) stelt een bepaalde grens voor welvaartsverschillen. Deze grenzen zijn afhankelijk van de context waarin deze gevormd worden en kunnen daarmee per land of gemeenschap anders

zijn. De overheid wil voorkomen dat de verschillen deze grenzen overschrijden. Er wordt daarom rekening gehouden worden met de financiële draagkracht van de gebruiker. In Nederland is er een progressief belastingstelsel. Dat wil zeggen dat de belasting als aandeel van het inkomen toeneemt naarmate het inkomen stijgt (Koopmans et. al., 1999:195).

Stone (2002) vat de onderwerpen van het politieke discours (oftewel: welke doelen heeft de overheid op verschillende beleidssectoren) samen als gelijkheid, doelmatigheid, zekerheid en vrijheid. Stone beschrijft dit aan de hand van de polis, de Griekse naam voor stadsstaat. Zij ziet in de polis een politieke gemeenschap die de essentie van de politiek weergeeft. Ook in de polis kan er spanning optreden tussen eigenbelangen en gemeenschapsbelangen. Er zijn hierbij twee soorten gemeenschappelijke problemen te onderscheiden (Stone, 2002:22-3). Allereerst private acties die sociale kosten met zich mee brengen. Dit probleem komt overeen met de negatieve externe effecten en de 'merit goods' van Bovens. Het tweede probleem is dat sociale opbrengsten om private opofferingen vragen. Dit is vergelijkbaar met de productie van collectieve goederen en verdelingseffecten. De politieke discussies die aan gemeenschappelijke doelen (oftewel de oplossing van gemeenschappelijke problemen) gekoppeld zijn belichten zoals eerder gesteld de onderwerpen gelijkheid, doelmatigheid, zekerheid en vrijheid.

De rol van de overheid geeft ook veel duidelijkheid over de vraag waar de overheid dus geen rol heeft. Opgemerkt dient te worden dat ook hier de sociale aanvaardbaarheid van bepaalde risico's, externe effecten of ongelijkheid door de tijd heen verschuift. De rol van de overheid geeft óók meer duidelijkheid over de redenen van de instelling van een overheid en de problemen die zich voor kunnen doen bij zelfsturing. De overheid kent echter ook enkele tekortkomingen die zich voordoen bij de overheidsbemoediging in de samenleving.

### **3.4 Tekortkomingen van de overheid**

Door de rol van de overheid te beschrijven wordt ook gelijk omschreven waar de tekortkomingen van de markt zitten (er op basis van de voorgaande theorie van uit gaande dat de overheid slechts ingrijpt daar waar de markt dit zelf niet of in onvoldoende mate kan). Ringeling wijst overigens in dit verband op een aantal zelfde tekortkomingen bij de overheid (1993:15-8). Maar hoe dan ook gaat het hier om het bieden van een oplossing voor gemeenschappelijke problemen zoals deze beschreven zijn door Stone.

Zoals in de vorige paragraaf is beschreven onderscheid Stone vier doelen die het politieke discours bepalen: vrijheid, gelijkheid, efficiëntie en veiligheid. Stone (2002) spreekt van onderlinge paradoxen tussen deze vier doelen. Beleidsparadoxen waar de overheid telkens weer mee te maken krijgt. Stone onderscheidt in hoofdzaak vier paradoxen: gelijkheid en efficiëntie, zekerheid en efficiëntie, vrijheid en zekerheid én vrijheid en gelijkheid. De overheid dient telkens weer keuzes te maken, belangenafwegingen afhankelijk van het gestelde hoofddoel. De keuzes die de overheid maakt

hoeven niet altijd de keuzes van de samenleving te zijn. Door deze paradoxen lijkt de overheid onvoldoende in staat om problemen volledig op te lossen.

Vooraf dient gesteld te worden dat Stone bij het beschrijven van de paradoxen uitgaat van extremen (zoals absolute vrijheid of zekerheid) die zij belicht in de context van de polis. In de vertaling naar de hedendaagse samenleving zijn dergelijke extremen nooit volledig mogelijk. Ook de vier doelen en het belang wat er aan gehecht wordt zijn sterk afhankelijk van de context waarin deze zich bevinden. In een 3<sup>e</sup> wereldland in Afrika zullen de doelen en de daaraan gekoppelde waarden anders zijn dan in West-Europa. Voor een zuivere beschrijving zullen we daarom, evenals Stone, uitgaan van de polis. We zullen deze beleidsparadoxen hieronder nader uitwerken.

#### *Paradox 1: Gelijkheid en efficiëntie*

Stone omschrijft enkele redenen waarom gelijkheid en efficiëntie op gespannen voet kunnen staan. Allereerst zou gelijkheid de motivatie van mensen weg nemen om naar een hoger doel te streven (bijvoorbeeld meer geld of meer macht). Wanneer iedereen gelijk is dan is er geen beloning voor de geleverde prestaties. Grotere gelijkheid door bijvoorbeeld een inkomensverdeling onder de armen zal leiden tot minder werk(nemers) en lagere productiviteit. Een tweede argument is dat gelijkheid een overheidsbemoeyenis vereist op individueel niveau. Dit staat op gespannen voet met de vrije keus van individuen die juist weer noodzakelijk is om efficiëntie te bereiken. Dit laatste, de derde reden, zorgt voor een grote bureaucratie die op zichzelf dus allerminst productief is (en dus niet efficiënt).

#### *Paradox 2: Zekerheid en efficiëntie*

De eerste reden waarom er een paradox is tussen veiligheid en efficiëntie is exact dezelfde reden als we bij de paradox tussen gelijkheid en efficiëntie gezien hebben. Wanneer mensen zekerheden hebben en in hun behoeften zijn voorzien dan zullen ze minder of geheel niet gaan werken en zal de productiviteit dalen. Een tweede reden waarom er sprake is van een paradox is dat er voor economische efficiëntie technologische veranderingen en innovaties noodzakelijk zijn. Deze technologische veranderingen en innovaties zorgen echter wel voor onzekerheden onder werknemers, mede omdat de kans bestaat dat de nieuwe technologie de banen overneemt of omdat het opleidingsniveau omhoog (of omlaag) moet.

#### *Paradox 3: Vrijheid en zekerheid*

Een mens probeert toch continu zekerheden na te streven. Dit kan in de vorm van verzekeringen, verzorgingsstaat, contracten, religie of juist zo weinig mogelijk van de gebaande paden af gaan. In het verkrijgen van zekerheid zijn we echter wel afhankelijk van anderen. Hoe meer zekerheid we hebben des te afhankelijker je wordt van de leverancier van deze zekerheid. Dit beperkt de individuele vrijheid, omdat er een onderlinge afhankelijkheidsrelatie gaat ontstaan. Iemand die volledig onafhankelijk en vrij wil zijn moet dan ook eigenlijk volledig zelfvoorzienend zijn. In een mensenleven bestaan veel afhankelijkheid. Voor zorg zijn we afhankelijk van de hulpverleners, voor elektriciteit van de energiecentrale, voor de veiligheid in een vliegtuig van de piloot, de luchtverkeersleiding en de

vliegtuiginspecteurs. Al deze mensen zijn ook weer afhankelijk van andere actoren waardoor de vraag rijst of een mens in deze wereld eigenlijk wel vrij kan zijn. De kern is wel dat als een overheid vanuit paternalistische motieven mensen in bescherming neemt, dan ontnemt dit ook een bepaalde vrijheid van mensen.

#### *Paradox 4: Vrijheid en gelijkheid*

Een veelgehoord doel, met name van sociale partijen, is sociale gelijkheid. De samenleving stelt een bepaalde aanvaardbaarheid van ongelijkheid vast op basis waarvan sociale beleidsprogramma's tot stand komen. Het tot stand brengen van meer gelijkheid, bijvoorbeeld door middel van een progressief belastingstelsel, zorgt er echter wel voor dat de overheid iets weg moet nemen van de rijkere bevolking. Hiermee wordt de individuele vrijheid aangetast. Hoe groter het streven naar gelijkheid, des te kleiner de individuele vrijheid wordt. Maar zoals we bij de vorige paradox al gesteld hebben is er in de huidige samenleving vrijwel geen pure vrijheid, omdat er alleen vrijheid kan zijn als er totaal geen bemoeienis is met individuele beslissingen.

De vier paradoxen van Stone geven aan dat de overheid continu keuzes moet maken tussen doelen die het moet nastreven. Ringeling (1993) verwijst in dit verband ook naar enkele andere redenen waarom de overheid het soms moeilijk heeft in de uitvoering van haar taken. De overheid heeft een takenpakket van problemen die de samenleving zelf niet of nauwelijks kan oplossen. Bovendien hebben de hulpmiddelen een speciaal karakter, zijn de beschikbare hulpmiddelen beperkt en kent de overheid geen concurrentie. Daarnaast is de afhankelijkheid van de omgeving zeer groot.

De overheid kent dus, evenals de markt, ook diverse tekortkomingen omdat politieke discussies of uitkomsten tegenstrijdig kunnen zijn of op gespannen voet kunnen staan met elkaar. Er is continu weer een afweging nodig tussen meer regelgeving (bijvoorbeeld door meer gelijkheid) en de invloed op de kosten en administratieve lasten voor bedrijven. Dit laatste zorgt bijvoorbeeld voor een afname van de individuele vrijheid, een afname van de efficiëntie en kan zelfs een afname betekenen van de gelijkheid wanneer we dit in een Europees of internationaal perspectief bekijken (ten aanzien van de concurrentiepositie).

Nu we meer inzichten hebben over de tekortkomingen van de markt en de tekortkomingen van de overheid weten we ook meer over de eisen die gesteld zijn aan zelfsturing. Het is waarschijnlijk dat de samenleving niet akkoord zal gaan met een aantasting van één van de bovengenoemde doelen. Deze dienen gewaarborgd te blijven en waar mogelijk versterkt. In de volgende paragrafen zullen we enkele bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen in de afgelopen decennia beschrijven waarbij de rol en het takenpakket van de overheid ter discussie staat. De ontwikkelingen zouden aanleiding kunnen zijn voor een aparte scriptie en we zullen ons daarom ook beperken tot een omschrijving in een notendop. We pogen dan ook niet volledig te zijn, maar willen hierbij slechts inzicht geven in relevante bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen zodat het onderwerp van zelfsturing in een bredere context geplaatst kan worden.

### **3.5 Bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen**

#### *3.5.1 Verzuiling*

Aan het eind van de 19<sup>e</sup> eeuw werd de scheiding in de samenleving op basis van levensbeschouwing groter. Met name de rol van de overheid met betrekking tot het verzorgen van onderwijs stond ter discussie. Sommige bevolkingsgroepen, met name de protestanten en de katholieken, waren van mening dat zij zelf moesten kunnen beslissen over de inhoud van het onderwijs, waarbij de rol van de overheid is om die mogelijkheid te creëren. Het parlement was in meerderheid van mening dat de rol van de overheid beperkt kon worden tot het aanbieden van neutraal onderwijs én de vrijheid zelf scholen te stichten (Van Deth & Vis, 2000:36). Deze schoolstrijd leidde tot een opdeling van de samenleving waarbij de levensbeschouwing centraal stond.

Binnen de verschillende bevolkingsgroepen werden openlijk vraagtekens gezet bij de rol van de overheid ten aanzien van onderwerpen als bijvoorbeeld onderwijs. Bij dergelijke onderwerpen zou een duidelijke rol liggen voor de maatschappelijke groeperingen, waarbij gelijkheid van rechten en plichten centraal stond. De protestanten spraken in dit verband over soevereiniteit in eigen kring, de katholieken over het subsidiariteitsbeginsel. Van Deth & Vis (2000:36-7) definiëren het als volgt: "Alles wat niet uitdrukkelijk door een hoger orgaan moet worden geregeld, behoort tot de competentie van lagere organen". Overigens is dit iets wat we in de hedendaagse discussie over de toenemende Europeanisering ook terugvinden.

#### *3.5.2 De verzorgingsstaat*

In het begin van de jaren dertig kende Europa een economische crisis waarbij miljoenen werknemers werkloos raakten. Het tijdperk werd gekenmerkt door weinig overheidsbemoeienis en een klassieke benadering van de markteconomie. In de klassieke benadering is de voornaamste overheidstaak om er voor te zorgen dat er een goede marktwerking is waarbij marktconcentraties aan zowel aanbod- als vraagzijde van de markt voorkomen. Werkloosheid werd dan ook gezien als een tijdelijk probleem (namelijk een overschot aan arbeidskrachten) dat opgelost kon worden door de lonen aan te passen (Koopmans et. al, 1999:102-3). Door de langdurige werkloosheid werd getwijfeld aan de effectiviteit van de klassieke theorie. Het was Keynes die met een nieuwe theorie kwam. Keynes was van mening dat er wel degelijk een rol was weggelegd voor de overheid in de stimulering van de economie, namelijk door de zogenoemde stabilisatiepolitiek waarbij conjuncturele fluctuaties de basis vormen voor overheidsbestedingen of -inkomsten.

Na de Tweede Wereldoorlog zagen veel overheden een centrale rol voor zichzelf op basis van de theorie van Keynes. Tegelijkertijd was er een maatschappelijke en politieke roep om een bepaalde garantie van bestaanszekerheid. Dit werd mede gevoed door een rapport van Beveridge uit 1942 en (hierop volgend) een rapport van de commissie Van Rhijn die pleite dat sociale zekerheid een recht

werd voor alle burgers (Bannink, 1999:56-8). Er ontstond op deze wijze een uitgebreid stelsel van sociale zekerheid waarbij voorzieningen getroffen werden op het gebied van onder andere werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, onderwijs en gezondheidszorg. Maar ook andere taken werden hieraan toegevoegd zoals het ontwikkelen van cultuurvoorzieningen (Bovens, 2001:37-43). Door dit nieuwe takenpakket ontstond een enorme stijging van de collectieve uitgaven. Gepaard gaande met hoge ambities en verwachtingen ontstond ook de gedachte dat de samenleving maakbaar was. In deze maakbaarheid speelde de overheid een centrale rol.

Door de enorme groei van het takenpakket en de bijbehorende uitgaven deden zich nieuwe problemen voor. Bovens (2001:38-9) noemt in dit verband de toenemende interne complexiteit van het takenpakket, de problemen met de eenduidige uitvoering van taken, tegenvallende resultaten en sterk oplopende kosten. Door de stijging van de kosten en de economische tegenwind liep de uitgavenquote (de collectieve uitgaven als aandeel van het bruto binnenlands product) in 1983 in Nederland op tot een hoogtepunt van 67% bbp (Koopmans et. al, 1999:1-3). Na de nieuwe economische recessie stond de mogelijkheid van overheidssturing ter discussie. De complexiteit van de samenleving leidde tot een nieuwe sturingsfilosofie waarbij niet langer de maakbare samenleving centraal stond. Er kwam meer aandacht voor zelfredzaamheid, waarbij de overheid geacht werd te sturen op hoofdlijnen (Bovens, 2001:40).

De nieuwe sturingsfilosofie zorgde voor nieuwe hervormingen. Deze hervormingen gingen gepaard met nieuwe bezuinigingen en een kleinere overheid. Op deze wijze kon een efficiencyslag gemaakt worden. Tegelijkertijd kwamen ook andere bestuurlijke discussies meer op de voorgrond, zoals de discussie rondom de kerndepartementen of de vermindering van wet- en regelgeving.

De hervormingen van de verzorgingsstaat zijn nog altijd niet ten einde. Één van de grote zorgpunten voor de overheid is de toenemende vergrijzing van de samenleving, mede als gevolg van de babyboom na de Tweede Wereldoorlog. Om de verzorgingsstaat betaalbaar en beheersbaar te houden zijn nieuwe ingrepen noodzakelijk. Dit vindt zijn weerslag onder andere in het wegwerken van het begrotingstekort, veranderingen in het zorgstelsel, politieke discussies over arbeidsparticipatie, de toekomst van de AOW en de zelfredzaamheid c.q. eigen verantwoordelijkheid van de samenleving. Van der Veen (1997:23) wijst er echter op dat een grotere eigen verantwoordelijkheid en een groter eigen risico tot maatschappelijke behoedzaamheid zal leiden waardoor zich weer nieuwe maatschappelijke problemen ontstaan. De paradox van Stone tussen efficiëntie en zekerheid wordt hiermee duidelijk zichtbaar.

### *3.5.3 Kerntakendiscussies*

“Het waarborgen van de veiligheid van burgers is een onomstreden kerntaak van de overheid”. Het is een duidelijke conclusie van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (2006:8) in een onderzoek naar de brand in het cellencomplex van het Detentie- en Uitzetcentrum Schiphol-Oost. Een conclusie die leidt

tot het opstappen van de ministers van Justitie en VROM en de burgemeester van de gemeente Haarlemmermeer. Wanneer het gaat over veiligheid lijkt het niet direct ter discussie te staan dat dit een kerntaak van de overheid is. Ook in de strijd tegen terrorisme neemt de overheid het voortouw. Veiligheid boven alles is dan ook een veelgehoorde kreet.

Niet alle taken die de overheid uitvoert worden door een ieder als vanzelfsprekend beschouwd. De groei van de overheid en de toenemende complexiteit ervan zorgen ervoor, samen met de conclusie dat de samenleving niet maakbaar is, dat de omvang en het takenpakket van de overheid sterker ter discussie komt te staan. Deze kerntakendiscussie leidde mede tot het idee van kerndepartementen, gebaseerd op basis van twee rapporten over een betere, kleinere en slagvaardigere overheid van respectievelijk het College van Secretarissen-Generaal en de Commissie Wiegel (Elting & Gerdes, 1995:35).

Een kerndepartement is een “departementale organisatie die na verzelfstandiging en de inschakeling van private of hybride organisaties bij de uitvoering van publieke taken overblijft” (Bovens, 2001:201). Kerndepartementen zouden kleine, flexibele en slagvaardige departementen zijn waarbij een splitsing wordt aangebracht tussen beleidsvorming en –uitvoering. De beleidsvorming kan plaatsvinden in de kerndepartementen, terwijl de uitvoering plaats vindt in verzelfstandigde diensten waarvan de aansturing door de kerndepartementen plaats vindt. Op deze wijze kan verkokering tussen ministeries worden tegengegaan, kan het sturend vermogen van de politiek worden vergroot en wordt de effectiviteit en efficiëntie van beleid vergroot (Elting & Gerdes, 1995:35-8). Met name het sturend vermogen van de politiek en de daaraan gekoppelde ministeriele verantwoordelijkheid is in dit verband weer erg actueel. Immers is de vraag in hoeverre het voor een minister nog mogelijk is om controle te houden op een enorm complex en omvangrijk ambtelijk apparaat. Het aftreden van de ministers bij de brand in het cellencomplex in Schiphol-Oost maakten dit nog eens duidelijk.

In de jaren tachtig veranderde de sturingsfilosofie van de overheid in diverse Europese landen. De overheid moest afslanken en daarmee ook efficiënter worden. Diverse overheidstaken moesten daarmee op afstand of zelfs volledig afgestoten worden. Er moest meer ruimte komen voor de vrije markt. Één van de eerste Europese leiders was Margaret Thatcher in Groot-Brittannië die vrije marktwerking en economisch individualisme centraal stelde. Hiermee werd het Amerikaanse model van liberalisme in een meer geïntensiveerde vorm doorgevoerd (Macionis & Plummer, 2002:372-3). Ook Nederland volgde deze koers met het kabinet Lubbers.

Met de nieuwe sturingsfilosofie kwam een einde aan de vanzelfsprekendheid dat producten en diensten met een groot publiek belang (zoals openbaar vervoer, telefonie, energie of post) ook in publieke eigendom bleven (Bovens, 2001:319-321). In deze sectoren was sprake van een overheidsmonopolie. Een trend van liberalisering en verzelfstandiging werd op gang gebracht.



Het liberaliseren van overheidsmonopolies blijkt in de praktijk een lastige materie. De positie van de overheidsmonopolies kan nieuwkomers op de markt (en daarmee het ontwikkelen van concurrentie) weerhouden van toetreding. Vaak bezit de voormalige overheidsdienst een enorme voorsprong op het gebied van investeringen, netwerk, gevestigde naam en kwaliteit, kennis en informatie. Een liberalisering staat dan ook zeker niet gelijk aan minder overheid hoewel dit op het eerste gezicht wel het geval lijkt. Om een vrije markt te creëren en toetreding van nieuwkomers zo laagdrempelig mogelijk te maken zijn nieuwe (soms Europese) overheidsregels nodig. Deregulering in de vorm van liberalisering vormt hiermee herregulering (Bovens, 2001:319-321; Plug et. al, 2003:20-9).

### 3.5.4 Individualisering en mondialisering

De samenleving verandert. Dat is niet nieuw, de samenleving verandert al eeuwen. Door onder andere veranderende technologieën, demografische samenstelling, politieke denkbeelden, economische belangen en wet- en regelgeving verandert de samenleving wel steeds sneller. De toenemende industrialisering en de bijbehorende sociale veranderingen die hieraan gekoppeld zijn zorgen voor een modernisering in de samenleving (Macionis & Plummer, 2002:657).

De wijze waarop naar de sociale veranderingen gekeken wordt hangt af van de benadering die hiervoor gekozen wordt. Macionis & Plummer (2002:664-5) spreken van een pessimistisch en optimistische benadering van sociale verandering. De pessimistische benadering ziet de sociale verandering als een verschuiving naar het einde der tijden en continue crisis. De optimistische benadering ziet wel diverse gevaren, maar gelooft ook dat er kansen zijn voor burgers (en de politiek) die gekoppeld zijn aan deze veranderingen. De verschillende benaderingen en maatschappelijke veranderingen zijn weergegeven in tabel 3.1.

**Tabel 3.1** Tegenstrijdige benaderingen van sociale veranderingen

The 'tragic' 'dystopian' view	The romantic 'utopian' view
Widening inequalities, social divisions	Higher standards of living for large numbers
Fragmentation, post-Fordism, disorganisation, balkanisation	The pluralisation of ethos, differences recognised
Impersonality and loss of community	Participation and attachment in new 'social worlds'
Narcissism, egoism	'Individualism'
McDonaldisation, standardisation, dumbing down	'Choices', reflexivities
Moral decline and incivility	Citizenship, new ethics, moral effervescence
Entrenched hierarchies of exclusion	The democratisation of personhood and relationships
Uncertainty, chaos, a world out of control, risk	Chance for a New World Order, human rights

Bron: Macionis & Plummer (2002:665)

De sociale veranderingen zullen nieuwe vormen van overheidssturing tot gevolg hebben. Nieuwe problemen vragen nieuwe oplossingen. Op dit moment is er een tendens naar een terugtrekkende overheid, maar dit is waarschijnlijk een golfbeweging. Over de rol die in de toekomst voor de

samenleving zelf is weggelegd is op dit moment nog onvoldoende bekend en is ook weer afhankelijk van de veranderingen in die zelfde samenleving. De behoefte aan en de randvoorwaarden voor maatschappelijke zelfsturing zijn dan ook sterk afhankelijk van de context waarin deze plaats vindt.

### **3.6 Randvoorwaarden voor zelfsturing**

Zoals we in de vorige paragrafen hebben kunnen zien is de positie en het takenpakket van de overheid de afgelopen decennia ingrijpend veranderd. In de ontwikkelingen zien we ook een duidelijke golfbeweging. In de tijd van de verzuiling was er een grote taak voor het maatschappelijk middenveld weggelegd om op basis van de eigen levensbeschouwing in diverse voorzieningen te kunnen voorzien. Alles wat op een lager niveau mogelijk was moest niet door de centrale (en neutrale) overheid geregeld worden. De zuilen brachten zelf voorzieningen tot stand. Na de oorlog kreeg de overheid een centrale rol toebedeeld in de ontwikkeling van de verzorgingsstaat die voor meer zekerheid moest zorgen op het gebied van arbeid, zorg, scholing en een minimum levensstandaard. Toen de houdbaarheid van de verzorgingsstaat in het geding kwam begon een omgekeerde tendens door een terugtrekking van de overheid. De overheid moest kleiner, flexibeler en slagvaardiger met verzelfstandigingen, privatisering en meer eigen verantwoordelijkheid tot gevolg. Aan de hand van deze korte samenvatting kunnen we concluderen dat de rol en mate van maatschappelijke zelfsturing sterk afhankelijk is van de rol die de overheid heeft in de samenleving. Hoe meer effectieve overheidssturing, des te minder ruimte of behoefte er is aan maatschappelijke zelfsturing.

Maar wat zijn nu de randvoorwaarden om tot maatschappelijke zelfsturing te komen? Op basis van de hiervoor beschreven theorie kunnen we dit als volgt beschrijven. De samenleving streeft volgens Stone een viertal doelen na: zekerheid, veiligheid, efficiëntie en gelijkheid. Het lijkt daarom aannemelijk dat er maatschappelijke zelfsturing ontstaat indien er behoefte is aan een vergroting van één van deze vier doelen en de overheid hierin niet of in onvoldoende mate voorziet. De maatschappij neemt hierbij zelf het initiatief om de verwezenlijking van deze doelen te bevorderen. Zoals we bij de tekortkomingen van de overheid gezien hebben kan er een paradox zijn tussen twee of meerdere doelen. Ook de zelfsturende gemeenschap zal hier mee te maken krijgen. Maar indien er per saldo sprake is van een vergroting van één of meerdere van deze doelen zal deelname aan dit collectief profijt opleveren.

Maar niet op ieder terrein is maatschappelijke zelfsturing mogelijk. We hebben eerder kunnen zien dat de markt enkele tekortkomingen kent. Ook de overheid kent enkele tekortkomingen waar de markt wellicht weer een rol kan vervullen. Op basis van deze uitgangspunten komen we tot de volgende randvoorwaarden voor maatschappelijke zelfsturing:

1. De zelfsturing draagt per saldo bij aan een vergroting van de behoefte aan zekerheid, veiligheid, efficiëntie en gelijkheid (oftewel er is sprake van profijt door deelname);
2. De gemeenschap is in staat om freeriders uit te sluiten;

3. De handelingen die voortvloeien uit de maatschappelijke zelfsturing vallen binnen de wettelijke kaders. Er is hiermee geen sprake van externe effecten die het duurzame karakter van het verband bedreigen door ingrijpen van de overheid.

We dienen ons hierbij te realiseren dat het oprichten van een verband tot een tegenreactie kan leiden indien een collectief van individuele burgers zich door de oprichting van het verband aangetast voelt in de vier kerndoelen zoals Stone deze omschrijft. We noemen dit hier kortweg een antiverband. Anderzijds kan de oprichting van een verband ook tot dusdanige schaalvoordelen leiden dat er een vorm van imitatie plaats vindt door het oprichten van een gelijksoortig verband. DiMaggio & Powell (1991:171-2) beschrijven dit laatste ook wel als mimetisch isomorfisme.

In het volgende hoofdstuk zullen we een zestal casussen uitwerken door middel van voorbeelden van maatschappelijke zelfsturing. Aan de hand van deze casussen zullen we ook de theorie die we tot nu toe hebben opgesteld kunnen toetsen en waar mogelijk aanscherpen.



## 4 Zes casussen: Van burgerwacht tot Europese Unie

In de biologie vinden we diverse verschijnselen waar zelfsturing op lijkt te gaan. Neem bijvoorbeeld een school vissen of een zwerm vogels. Dierlijke patronen die zichzelf weten te ordenen tot systemen die optimaal samenwerken in een duurzaam verband om zichzelf te beschermen en te overleven. Bij sommige diersoorten is er sprake van enige hiërarchie, bijvoorbeeld bij een kolonie mieren. De mieren leven letterlijk en figuurlijk in dienst van Hare Majesteit en iedere mier heeft zijn eigen taak. Een voorbeeld is de trekmier. Werksters van vier verschillende kalibers voeden en beschermen de koningin. Binnen de werksters is er sprake van hiërarchie. De soldaten zijn het belangrijkste en verdedigen de kolonie terwijl de kleinere (en minder belangrijke) werksters prooien doden en naar het nest dragen om op die manier de koningin en de larven te voeden. De werksters leven maar een paar maanden, de koningin een paar jaar. Mocht de koningin vóór de geboorte van een nieuwe overlijden, dan ontstaat er chaos en is de kolonie ten dode opgeschreven. (National Geographic, 2006:124-134).

Een andere illustratie waar zelfsturing op lijkt te gaan is de Grote Trek, waarbij jaarlijks enkele honderdduizenden kuddedieren (waaronder wildebeesten, zebra's, gazellen etc.) vanuit de zuidelijke Serengeti naar de noordelijke Masai Mara trekken en omgekeerd. De kuddedieren bundelen zich en trekken zonder enig signaal, maar aangetrokken door het water, naar een plaats enkele honderden kilometers verderop. De dieren zijn een wandelend buffet voor roofdieren zoals leeuwen en krokodillen. Toch zorgt juist het feit dat de dieren zich bundelen ervoor dat velen de trek zullen overleven.

Maar ook in het water zien we mogelijk vormen van zelfsturing. In de zee vinden we grote scholen vissen, zoals bijvoorbeeld haringen. De haringen zwemmen als een gestroomlijnd patroon door de zee en ogen als één geheel. Bij gevaar krimpt de school vissen verder ineens en probeert zo de aanvaller in verwarring te brengen. Maar het zwemmen in een school heeft ook andere voordelen. Zo is het makkelijker om een partner te vinden in een grote school. Volgens Weihs (1973:290-1) kan het zwemmen in een diamantpatroon bovendien energie besparen. Een optimale energiebesparende manier van verplaatsen voor vogels is het vliegen in een V-vorm zoals ganzen dat doen. Hierdoor kan de opwaarts verplaatste lucht optimaal worden benut en heeft alleen de voorste vogel het het zwaarste (Vogel, 1994:288). Het diamantpatroon van de school vissen is een opgevulde V-vorm. Hoewel vissen niet primair in een school zwemmen om deze hydrodynamische redenen wordt op deze wijze toch energie bespaart.

Het zijn slechts enkele voorbeelden van verschijnselen waar zelfsturing zich lijkt voor te doen in de biologie. We zien hierbij dat efficiëntie en veiligheid een aanleiding kunnen zijn voor zelfsturing. In dit hoofdstuk zullen we enkele concrete voorbeelden van zelfsturing verder uitwerken op verschillende disciplines. Aan de hand van deze voorbeelden verwachten we antwoorden te vinden op vragen als bijvoorbeeld op welke wijze zelfsturing wordt gebruikt en welke vormen van zelfsturing we kunnen

onderscheiden. Bovendien biedt dit tevens de mogelijkheid om door middel van deze empirie de theorie te toetsen.

#### **4.1 Burgerwacht**

Meer blauw op straat. Het is een veelgehoorde kreet in de samenleving en de politiek, met name tijdens de verkiezingen van 2002. De roep om meer blauw op straat hangt samen met het toenemende gevoel van onveiligheid. Burgers hebben het gevoel dat het onveiliger geworden is op straat, dit terwijl de cijfers dat niet direct aantonen. Bij het onderwerp van veiligheid doen zich echter twee problemen voor. Allereerst betreft het veelal een gevoel van burgers. Dit gevoel kan door verschillende manieren 'gevoed' worden. Dit kan bijvoorbeeld op basis van eigen ervaringen in het verleden, verhalen van anderen of de media-aandacht voor het onderwerp. Een tweede probleem is de meetbaarheid van het begrip criminaliteit. Veel criminele handelingen worden namelijk niet bij de politie aangegeven. Er is dus vrijwel niet vast te stellen of de criminaliteit gestegen of gedaald is (Van Ruller, 2001:18). De roep om meer blauw op straat duidt daarmee op de zichtbare maatregelen om de veiligheid c.q. het veiligheidsgevoel te vergroten.

Het veiligheidsprogramma van de overheid uit 2002 legt de verantwoordelijkheid voor de bevordering van de veiligheid niet alleen bij de overheid (Ministerie van Justitie & Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2002:5):

De bevordering van de veiligheid is een gezamenlijke inspanning van een ieder. Dit plan vraagt een grote inzet van alle instanties en diensten – zowel op rijks-, provinciaal als gemeentelijke niveau – die hierin een rol vervullen, maar evenzeer van de burger en het bedrijfsleven om vanuit hun verantwoordelijkheid een bijdrage te leveren aan de verbetering van de veiligheid in ons land.

De roep van de overheid voor meer eigen verantwoordelijkheid en zelfwerking komt mede voort uit de onmogelijkheid van de overheid om zelf alle problemen op te lossen. De overheid vraagt dan ook medewerking van de burgers om de gezamenlijke doelstellingen te realiseren. Op diverse plaatsen in het land hebben burgers deze verantwoordelijkheid actief opgepakt door zich te verenigen in een burgerwacht of buurtwacht. Veelal niet om aan de oproep van de overheid te voldoen, maar eerder uit onvrede met de bestaande situatie.

#### **Veiligheid voor alles...**

Burgers die zelf het initiatief nemen om de veiligheid in hun directe omgeving te vergroten. Het gebeurt in toenemende mate dat burgers zichzelf organiseren in de vorm van een burgerwacht. De redenen voor de oprichting van een burgerwacht kan verschillen. Zo werd in het Soesterkwartier in Amersfoort een burgerwacht opgericht om intimidaties en pesterijen door een groep jongeren tegen te gaan en ook in de Goudse wijk Oosterwei richtten Marokkaanse ouders een burgerwacht op om de overlast van Marokkaanse jongeren een halt toe te roepen (Burgerwacht Soesterkwartier, 7 december 2005; Oosterwei overlast beu, 26 maart 2005). Op de campus van de Universiteit van Twente hebben

studenten zich verenigd in een burgerwacht om de golf aan inbraken te voorkomen en in Hardinxveld-Giessendam patrouilleren watersporters om hun eigendommen te bewaken (UT Nieuws, 40:1; Watersporters burgerwacht, 6 juli 2006). In de Zoetermeerse wijk Oosterheem is het vandalisme een reden om een burgerwacht op te richten (Zelf in de gaten houden, 4 november 2002). Zoals we uit deze voorbeelden kunnen opmaken komen burgerwachten niet alleen in woonwijken tot stand. We zullen daarom de term burgerwacht gebruiken in plaats van de veelgehoorde term buurtwacht.

De oprichting van een burgerwacht komt veelal tot stand door onvrede met een bestaande situatie. De burgers in een bepaald gebied (zoals een wijk of een straat) verenigen daarom zichzelf en brengen een verband tot stand om deze ongewenste situatie te voorkomen. Dit verband kan in de vorm van een vereniging of stichting plaats vinden, maar ook gewoon door structurele gezamenlijke patrouilles en bijeenkomsten die niet in een institutie zijn verankerd.

De burgerwacht kent actieve en passieve deelnemers. De actieve deelnemers patrouilleren door de wijk, maken praatjes met bewoners en grijpen in zodra er zich een verdachte of ongewenste situatie voor doet. De passieve deelnemers zijn de ogen en oren van de wijk. Zij bellen een burgerwacht als zij verdachte of ongewenste omstandigheden op het gebied van openbare orde en veiligheid waarnemen. Deelname (zowel passief als actief) gebeurt vrijwillig.

De burgerwacht is een voorbeeld van een maatschappelijk initiatief waar de overheid niet aan te pas komt. Hooguit bij de communicatie met de buurtagent komt de overheid in beeld. Het initiatief ligt in ieder geval niet primair bij de overheid of komt zelfs voort uit onvrede of door gevoelsmatige tekortkomingen van het overheidsbeleid. De burgerwacht is daarmee een initiatief van belanghebbenden om de veiligheid te verbeteren en de zekerheid van een prettige woonomgeving te bevorderen. De daadwerkelijke oprichting vindt (in de beschreven voorbeelden) plaats doordat er een breed gedragen gevoel van onveiligheid heerst. De burgerwacht is veelal een niet-geïstitutionaliseerd samenwerkingsverband. Sommige burgerwachten komen echter wel voort uit een bestaande institutie, zoals een buurtvereniging, een studentenvereniging of zoals in het voorbeeld van Zoetermeer in een kopersvereniging.

Een breed draagvlak is noodzakelijk voor een effectieve burgerwacht. In de eerste plaats zijn er structureel patrouilles nodig gedurende een langere periode. Hiervoor zijn consistentheid in het patrouilleschema en de beschikbaarheid van surveillanten noodzakelijk. De surveillanten doen dit op vrijwillige basis en het is dan ook aannemelijk dat er afwisseling en vervanging plaats vindt. Van de burgerwacht gaat ook een preventieve werking uit indien de burgerwacht bekendheid krijgt. In de tweede plaats zijn er ook belanghebbenden nodig die melding maken van (potentieel) ongewenste situaties. De levensvatbaarheid van het initiatief is voor een groot deel afhankelijk van de actieve deelname van vrijwilligers. In de gemeente Dongen is de buurtwacht al meer dan een jaar bezig en door het grote aantal wachters (en daarmee de lage frequentie c.q. belasting van individuele surveillanten) is het project levensvatbaar en effectief. Hier wordt zelfs door financiële donaties

getracht het verband te professionaliseren. Indien het verband van de burgerwacht onvoldoende verankerd is in bijvoorbeeld onderlinge afspraken of instituties of op een continue ondersteuning kan rekenen van de omgeving dan is de levensvatbaarheid onvoldoende gegarandeerd.

Omdat het bij een burgerwacht een actie in de openbare ruimte betreft is het moeilijk, zo niet onmogelijk om freeriders uit te sluiten. Degene die niet participeert kan toch profiteren van de voordelen die voortvloeien uit het verband. Belanghebbenden zullen daarom alleen participeren als zij de bestaande situatie als onwenselijk beschouwen en door deelname een stukje verantwoordelijkheid nemen voor de veiligheid in de buurt en een verbetering ten opzichte van de bestaande situatie verwachten.

Er zijn dus belanghebbenden bij het verband. Dit kunnen verschillende doelgroepen zijn, zoals inwoners, ondernemers, pandeigenaren, recreanten etc. Bijna iedereen heeft wel baat heeft bij een veilige omgeving. Het is echter zeer lastig om iedereen in het desbetreffende gebied betrokken te krijgen. Wanneer een belanghebbende namelijk niet participeert in het verband dan maakt dit het verband wellicht een stukje minder levensvatbaar, maar anderzijds hoeft het de doorgang van de collectieve actie niet in de weg te staan als anderen het profijt wel inzien. Er is een zeer hoge mate van vrijwilligheid en het verband kan dan ook alleen levensvatbaar blijven indien de (potentiële) deelnemers een meerwaarde zien in het verband en verwachten hier ook enig profijt van te zullen ondervinden.

Veiligheid is een 'collectief goed'. Iedereen profiteert ervan en freeriders zijn zeer moeilijk uit te sluiten. De collectief wederzijdse beïnvloeding vindt plaats tussen de leden van het opgerichte verband doordat er een vorm van samenwerking noodzakelijk is om tot de oprichting van een burgerwacht te komen. Als het verband eenmaal is opgericht dan is de uitdaging om het verband in stand te houden. Dit is een lastige opgave omdat er een splitsing is tussen actieve en inactieve leden. Hoewel de inactieve leden een voorwaarde zijn voor een effectieve burgerwacht, zijn het toch de actieve leden die aan de uiteindelijke uitvoering gestalte dienen te geven.

Wanneer de burgerwacht als verband voortvloeit uit een geïnstitutionaliseerd verband dan maakt de burgerwacht onderdeel uit van een totaalpakket aan diensten en voordelen die het geïnstitutionaliseerde verband (zoals een buurtvereniging) biedt. De buurtwacht is hiermee verzekerd van een continu draagvlak totdat het geïnstitutionaliseerde verband uiteindelijk zelf besluit om tot opheffing over te gaan. De buurtwacht is dan niet zo zeer een private actie in de openbare ruimte, maar maakt onderdeel uit van een groter geheel waarbij freeriders beter uit te sluiten zijn.

Indien de burgerwacht een zelfstandig samenwerkingsverband is (dus zonder binding met een geïnstitutionaliseerd verband) dan is de kans groot dat de levensvatbaarheid afhankelijk is van een kleine groep deelnemers waardoor de opbrengsten om niet deel te nemen groter zijn dan wel deel te nemen. Dit is met name het geval als men toch van de resultaten van de burgerwacht kunt profiteren,



maar geen tijd, geld en inspanningen hoeft te leveren. Hoewel de motivatie van de deelnemers dusdanig groot kan zijn dat het initiatief toch een succes wordt, is de kans groot dat er slechts sprake is van een tijdelijke samenwerking. Hierdoor vindt er onvoldoende wederzijdse beïnvloeding plaats omdat het een 'los' samenwerkingsverband is waarbij er vrijwel geen wederzijdse rechten, plichten, afspraken en afhankelijkheden zijn om in het verband te blijven. De burgerwacht is dus zeker geen vanzelfsprekendheid dat door een soort van zelfstimulering wordt voortgedreven. De burgerwacht vertoont hierdoor noch kenmerken van (maatschappelijke) zelforganisatie noch van autopoïese.

## **4.2 Vakbonden**

Voor de ontstaansgeschiedenis van de vakbonden moeten we terug naar het begin van de industriële revolutie. Door het ontstaan van machines kwam er ook een proces van industrialisatie op gang. Industriële samenlevingen veranderden in een eeuw meer dan de vele duizenden jaar ervoor. En met de ontwikkeling van energie, spoorwegen, fabrieken en wolkenkrabbers veranderde ook de arbeidsomstandigheden van werknemers.

Tot aan de industriële revolutie bestond de samenleving uit agrarische gemeenschappen waarbij thuis op het land gewerkt werd. Traditioneel stond de familie centraal in de economische productie, onderwijs en religie. Door de opkomst van nieuwe technieken werden mensen vervangen door machines die in dezelfde tijd een productie hadden die vele malen hoger lag dan de handmatige arbeid. Naarmate het gebruik van machines toenam ontstonden ook de eerste fabrieken in de grotere steden. Hierdoor ontstond ook een verschuiving van arbeidskrachten van het platteland richting de stedelijke gebieden (Macionis & Plummer, 2002:70-2). Door de industriële revolutie ontstonden grote veranderingen zoals de ontwikkeling van nieuwe vormen van energie, de centralisatie van werk in fabrieken, massaproductie, arbeidsspecialisatie en het ontstaan van arbeiderslonen (Macionis & Plummer, 2002:348-9).

Door de industrialisatie werd voor een deel van de bevolking ook de levensstandaard verhoogd. Anderzijds ontstond er ook een grote armoede. Door de enorme groei van de steden en de opkomende industrialisatie kwamen de instellingen waar in de agrarische samenleving op terug kon worden gevallen (zoals de kerk, het gilde, het nabuurschap op het platteland en de eigen familie) onder druk te staan. Het was niet langer meer vanzelfsprekend dat bij ziekte, een ongeval of ouderdom op de hulp van deze instellingen vertrouwd kon worden. Door voortaan te werken in loondienst werden de werknemers bovendien afhankelijk van hun arbeidsloon. Indien de arbeider om welke reden dan ook geen werk had leidde dit al snel tot armoede (Van Deth & Vis, 2000:182-3). Bovendien waren de arbeidsomstandigheden in de fabrieken slecht, de werktijden lang en de lonen erg laag. Staken betekende ontslag en vakbonden werden niet erkend.

In januari 1903 breekt in Amsterdam de Spoorwegstaking uit. De achterliggende reden is het protest dat werknemers zich niet mogen organiseren in een vakbond en onderhandelingen voeren. Op 29

januari liggen alle stations in Amsterdam plat en de staking slaat over naar nog eens acht spoorwegknooppunten elders in het land. Op 31 januari gaan de werkgevers overstag en krijgen ontslagen stakers hun werk terug en hun loon over de stakingsdagen doorbetaald. De vakbonden worden erkend (FNV, 2005).

### **Belangenbehartiging en aanspreekpunt**

De vakbond vertegenwoordigt tegenwoordig de belangen van haar leden op het terrein van werk en inkomen bij met name overheden en werkgevers. In de statuten van de FNV (2005:2) staat als doelstelling omschreven:

De Federatie stelt zich ten doel het in stand houden en uitbouwen van een democratische samenleving, in welke de vrijheid van onderhandelen van de werknemersvakbeweging is gewaarborgd. De Federatie wil in het algemeen de materiële en immateriële belangen behartigen van de werknemers of zelfstandigen zonder personeel daaronder begrepen degenen die niet of niet meer aan het arbeidsproces kunnen deelnemen en van hun gezinnen of vergelijkbare samenlevingsverbanden.

De vakbonden zijn niet alleen effectief voor de overheid en werkgevers omdat er op die manier een eenduidig aanspreekpunt is, het zorgt er ook voor dat de werknemers een stem hebben, de macht en invloed wordt vergroot op overheidsbeleid en beleid van werkgevers, het biedt hulp door middel van kennis, informatie of collectieve acties en er is een mogelijkheid om te onderhandelen over zaken als arbeidsvoorwaarden.

Vakbonden bestaan uit leden die op vrijwillige basis lid worden. Er zijn wel eens ideeën geopperd om het lidmaatschap van een vakbond verplicht te stellen, maar dit stuit bij veel mensen op bezwaren. Zo ook bij economen die verwachten dat de vakbonden deze invloed zullen aanwenden in de looneisen. In Nederland is het aantal vakbondsleden ten opzichte van de beroepsbevolking (dit is het deel van de bevolking dat daadwerkelijk beschikbaar is voor de arbeidsmarkt; Hebbink & Van Velthoven, 1999:22) vrij gering. We kunnen hiermee constateren dat er een grote groep binnen de bevolking is die geen meerwaarde ziet in een lidmaatschap bij een vakbond. Degene die wel lid worden van een vakbond doen dit uit rationele overwegingen. Dit kan zijn vanwege de beschikbare juridische ondersteuning bij geschillen, de informatievoorziening over arbeidsontwikkelingen, adviezen of een stem willen hebben in de onderhandelingen over de collectieve arbeidsovereenkomsten. Hoewel iedereen meeprofiteert van de onderhandelingsresultaten over de CAO's is er toch ook een deel wat niet vrij beschikbaar is voor niet-leden, met name op het gebied van kennis en informatie. De vrijwillige aansluiting van werknemers bij een verband als een vakbond vertoont kenmerken van zelfsturing.

Nederland kent diverse vakbonden waarvan het FNV en het CNV met respectievelijk 1.194.000 en 347.000 leden (CBS, peildatum 1 januari 2005) de grootste zijn. De ledenaantallen van de vakbonden zijn de laatste tien jaar gemiddeld genomen redelijk stabiel gebleven. Toch zijn van de totale beroepsbevolking van bijna 11 miljoen slechts zo'n 1,9 miljoen mensen bij een vakbond aangesloten (CBS, peildatum 1 januari 2004). Nederland scoort hiermee niet erg hoog vergeleken met andere

landen. Zo is in Wit-Rusland bijna 96% lid van een vakbond en in Zweden zo'n 78%. In de (voormalig) communistische landen en in de Noorse welvaartsstaten zijn de meeste mensen lid van een vakbond. In landen waar nog in sterke mate sprake is van een agrarische samenleving is het percentage het laagst. Bovendien is er een verband te zien tussen het aantal vakbondsleden in een land en de verkiezingsopkomst, verenigingsleven en protestactivisme (Norris, 2002:171-187).

### **Non-gouvernementele sturingsvormen**

De vakbonden zijn opgericht (en erkend) in een tijd waarin de samenleving in een zeer hoog tempo industrialiseerde en daarmee veranderde. Het aantal werknemers groeide fors en er was een toenemende roep om betere arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden. Omdat staken verboden was en tot ontslag kon leiden was het alleen mogelijk om aan de hand van een collectieve actie los te komen van deze negatieve spiraal. De oprichting van de vakbonden (en daarmee de verankering in een duurzaam verband) gebeurde daarmee dan ook zonder tussenkomst van de overheid. De werknemers organiseerden zichzelf in vakbonden die verankerd werden in een institutie (veelal een vereniging). De meeste vakbonden werden opgericht op basis van een bijzondere levensbeschouwing (zoals het Christelijk Nationaal Vakverbond voor de protestanten en het Nederlands Katholiek Verbond - nu FNV - voor de katholieken), mede als gevolg van de verzuiling.

De vakbonden zijn met name tot stand gekomen door een behoefte aan zekerheid (qua arbeidsomstandigheden) en gelijkheid (gelijke arbeidsvoorwaarden voor werknemers). De overheid bood had nog vrijwel geen verzorgende rol en voorzag niet in de ontstane behoefte. De oprichting van de vakbond is hiermee dan ook een vorm van zelfwerkzaamheid door (een deel van) de samenleving. De oprichting van de vakbonden en de doorlopende werking ervan in onze samenleving vertoont kenmerken van zelforganisatie, in de vorm van zelfstimulering en zelfaandrijving, en zelfsturing door collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding waardoor vrijwillig een duurzaam verband ontstaat. Deze collectief wederzijdse beïnvloeding vindt op twee manieren plaats. Allereerst vanwege de veelgehoorde kreet 'Eendracht maakt macht'. Hoe meer leden, des te groter de invloed gedurende onderhandelingen of de ontwikkeling van nieuw beleid. De leden zijn dus ook in een bepaalde mate afhankelijk van elkaar, omdat zij zelfstandig waarschijnlijk nooit zoveel zouden bereiken dan als collectief. Daarnaast onderhandelen ook de leden direct of indirect met elkaar over de uiteindelijke standpunten van de vakbond. Als collectief verband maken de vakbonden ook deel uit van een groter verband, namelijk de samenleving op nationaal, Europees of mondiaal niveau. Ook hier vindt een proces van collectief wederzijdse beïnvloeding plaats met werkgevers en overheden die uiteindelijk leidt tot een bindende normstelling (zoals bijvoorbeeld de CAO's).

De collectieve arbeidsovereenkomsten, waarin wederzijdse afspraken worden gemaakt tussen werknemers en werkgevers, zouden beschouwd kunnen worden als een soort van bindende normstelling (en dus als een vorm van zelfregulering). Deze bindende normstelling vindt echter niet geheel vrijwillig plaats, maar maakt onderdeel uit van een onderhandeling om zo gunstig mogelijke arbeidsvoorwaarden te bewerkstelligen.

### 4.3 Maatschappelijk verantwoord ondernemen

Van bedrijven wordt in toenemende mate verwacht dat zij maatschappelijk verantwoord ondernemen. Het winst oogmerk mag niet langer uitsluitend de handelswijze van een onderneming bepalen. Er dient ook oog te zijn voor een breder, maatschappelijk perspectief. Vele bedrijven zoals CocaCola, Shell, de Rabobank en Heineken hebben inmiddels maatschappelijk verantwoord ondernemen in hun bedrijfsstrategie geïntegreerd. De samenleving wordt steeds kritischer over de bedrijfsvoeringsstrategie van een onderneming. Over het algemeen wordt gesteld dat de discussie rondom maatschappelijk verantwoord ondernemen op gang gekomen is na de Brent Spar-affaire van Shell (EIM, 2004:6). Hieronder zullen we allereerst kort de Brent Spar-affaire beschrijven, waarna we het aspect maatschappelijke verantwoord ondernemen zullen uitwerken. Tot slot zullen we aan de hand van de drie elementen van het begrip maatschappelijke zelfsturing afwegen of er sprake is van maatschappelijke zelfsturing.

#### **Brent Spar-affaire**

De Brent Spar was een olieplatform (het Brent 'A' platform) met een grote opslagtanker (de Spar) van Shell in het 'Shell/Esso Brent Field' in het noordelijke deel van de Noordzee (één van de grootste olie- en gasbronnen van Groot-Britannie). Na 15 jaar wordt het platform in 1991 buiten gebruik gesteld. In eerste instantie was het plan om de Spar aan land te brengen, maar diverse studies wezen uit dat dit niet zo makkelijk was als in eerste instantie werd gedacht. Dit kon zelfs gevaarlijk zijn voor mens en milieu. Diverse studies wezen uit dat het afzinken van de Spar in de Noordelijke Atlantische Oceaan de beste oplossing zou zijn voor het milieu en de goedkoopste oplossing voor Shell. De Britse regering ging akkoord met dit plan in februari 1995 en informeerde de Europese Unie en de twaalf landen in Europa die de Oslo Conventie ondertekend hadden ter bescherming van het zeemilieu ([www.shell.com](http://www.shell.com)).

De plannen van Shell leiden tot grote weerstand bij Greenpeace. Greenpeace is bang voor de gevolgen voor het onderwatermilieu. Als protestactie bezetten actievoerders van Greenpeace het platform en roepen consumenten op om Shell te boycotten. Het conflict tussen Shell en Greenpeace heeft een grote impact op Europa (Van der Wal & Van Es, 2004:87; SER, 2000:43):

Diverse Europese regeringsleiders spreken zich uit tegen het afzinken van de Brent Spar en in kranten en journaals wordt uitgebreid verslag gedaan van de gebeurtenissen, onder meer live vanaf het platform zelf. Onder deskundigen breekt een discussie los over de verantwoordelijkheden van bedrijven en NGO's (nongouvernementele organisaties). (...) De kwestie leidt in Duitsland tot een boycot van Shell-producten en zelfs tot vernielingen van Shell-tankstations door actiegroepen en individuele consumenten.

Al deze gebeurtenissen leidde er toe dat Shell afzag van het afzinken van de Spar. Het werd duidelijk dat de samenleving niet alle handelingen vanuit een winst oogmerk goed keurt.

### **Marktwerking of verantwoordelijkheidsgevoel?**

Er is weinig eenheid over wat maatschappelijk verantwoord ondernemen eigenlijk behelst. Volgens de SER (2000:12-3) bevat maatschappelijk verantwoord ondernemen twee kernelementen. De eerste is dat de onderneming zich voldoende dient te richten op een bijdrage aan de maatschappelijke welvaart op lange termijn. Een tweede element in de afweging is de relatie tussen onderneming en stakeholders c.q. maatschappelijke organisaties. Het EIM (2004:13-4) stelt vier elementen centraal. Allereerst gaat het om de activiteiten die verder gaan dan wettelijk verplicht wordt. De activiteiten dienen daarnaast bewust en structureel te worden uitgevoerd. Een derde element is dat er sprake moet zijn van een win-winsituatie tussen people, planet en profit. Een laatste element is de transparantie van de bedrijfsactiviteiten voor buitenstaanders.

Het SER-rapport 'De winst van waarden' omschrijft diverse motieven voor maatschappelijk verantwoord ondernemen (2000:89). Dit kan verschillen van het plichtsbesef van de ondernemer, bedrijfskundige overwegingen of het voorkomen of beperken van (maatschappelijke) onrust. Er bestaat volgens de SER namelijk wel een vrijheid van het particulier initiatief, maar dit sluit het recht van de samenleving om de ondernemer aan bepaalde voorwaarden en voorschriften te binden niet uit. De onderneming zit daarmee in een krachtenveld tussen wat *moet*, wat *hoort* en wat *loont*. Ook het EIM (2004) hanteert deze driedeling. De wijze waarop de onderneming zich presenteert hangt af van de positie binnen dit krachtenveld. De (vrije) keuze voor de positie kan ingegeven zijn door idealistische en ethische opvattingen en/of door eigenbelang (streven naar continuïteit van de onderneming). Volgens de SER (2000:91) speelt maatschappelijk verantwoord ondernemen ook een rol in het zelfsturend vermogen van de samenleving:

Voor de onderneming vormt het welbegrepen eigenbelang een belangrijke drijvende kracht. Voor de samenleving is het zaak de welvaartsverhogende potenties van de onderneming zo goed mogelijk te benutten. Maatschappelijk ondernemen houdt in dat van sturing van buitenaf wordt overgegaan naar sturing van binnenuit, waardoor een minder zwaar beroep hoeft te worden gedaan op de sturingsmogelijkheden van de overheid.

### **Non-gouvernementele sturing**

Maatschappelijk verantwoord ondernemen is een handeling of werkwijze, een aanvulling op de kernactiviteiten van de onderneming. Het duurzaam verband waar de onderneming zich in bevindt is niet direct te concretiseren, bijvoorbeeld in de vorm van een institutie. Het duurzame verband waarbinnen de onderneming zich *kan* begeven is het maatschappelijke krachtenveld tussen wat moet, hoort en loont. Een onderneming kan een koers varen die puur gericht is op winst en eigen belang. In dit scenario zal de onderneming waarschijnlijk niet zonder directe aanleiding het initiatief nemen om tot een maatschappelijk verantwoorde wijze van ondernemen over te gaan. Pas wanneer er daadwerkelijk een vraag is naar producten van ondernemingen die tevens handelen vanuit een maatschappelijk oogpunt of als dit maatschappelijke onrust kan voorkomen of beperken, dan zal de onderneming hier toe overgaan. Dit kan de winstperspectieven vergroten.

Een onderneming die overgaat tot maatschappelijk verantwoord ondernemen vanuit een idealistisch of ethisch motief zal hier uit eigen beweging toe overgaan. Hier speelt de vraag vanuit de markt niet een directe rol (al kan het de vraag naar een product natuurlijk wel stimuleren). Het verschil met het andere scenario, dat van eigen belang, is dat bij het idealistische motief de ondernemer bewust een initiërende rol speelt in een bijdrage aan het maatschappelijk welzijn. Bij het scenario van eigen belang is de ondernemer volgend op de vraag van de markt (de samenleving initieert). Óf de ondernemer meedoet aan het maatschappelijk verantwoord ondernemen en op welke wijze hangt helemaal af van de aanleiding en de positie die de onderneming in wil nemen in het krachtenveld van moet, hoort en loont. Ongeacht op welke wijze de onderneming betrokken wordt kan het op enig moment zo zijn dat de onderneming in het krachtenveld terecht komt. Het krachtenveld is in dit geval het duurzame verband, omdat het moeilijk is eenmaal weer uit het krachtenveld te komen. Wat immers indien Shell ineens stopt met haar maatschappelijke bijdragen? Alle inspanningen in het verleden zouden wel eens als ongeloofwaardig bestempeld kunnen worden. Ook kan de weerstand tegen het product (of het productieproces) worden opgelaaid. Een ander punt is dat het een deel van het imago kan beschadigen. De samenleving die eisen stelt aan de onderneming of die de onderneming stelt aan zichzelf (wat hoort) zorgt ervoor dat de onderneming in een duurzaam verband terecht komt.

Maatschappelijk verantwoord ondernemen is een activiteit die uitgevoerd wordt door een onderneming op eigen initiatief of als reactie op het initiatief vanuit de samenleving. Zoals we hebben gezien betreft het hierbij geen uitvoering van een wettelijke verplichting. Het gaat namelijk verder dan de taken die de onderneming vanuit geldende wet- en regelgeving opgelegd heeft gekregen. Er is dan ook geen verplichting vanuit de overheid om maatschappelijk verantwoord te ondernemen. Hoewel het mogelijk is dat de markt enige druk kan uitoefenen op de onderneming (of op de sector waar de onderneming onderdeel van uit maakt) is het uiteindelijk de onderneming die zelf bepaalt welke koers er gevaren wordt en een positie kiest in het krachtenveld. Anderzijds is de ondernemer ook afhankelijk van zijn afnemers. De afnemers beïnvloeden elkaar ook, bijvoorbeeld door het meegaan met trends (bijvoorbeeld de trend naar gezondheid en milieugericht zijn). Hierdoor is er sprake van een vorm van collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding en daarmee tevens een kenmerk van zelfsturing.

Er zijn aan het maatschappelijk verantwoord ondernemen rationele overwegingen verbonden. In het scenario van eigenbelang is dit zeer duidelijk doordat hier maatschappelijk verantwoord ondernemen kan leiden tot een grotere winst. De rationele overwegingen zijn hier financieel van aard of als reactie op (mogelijke) maatschappelijke onrust. In het idealistische scenario komt de rationele overweging voort uit een ideaal om een steentje bij te dragen aan een betere wereld. De rationaliteit dient hier in een groter verband te worden gezien. Het kan bijvoorbeeld rationeel zijn om een ander te helpen, om zelf een beter gevoel te krijgen of om aan een morele plicht te voldoen.

In het element van het duurzaam verband hebben we al kunnen zien dat er sprake is van een collectief wederzijdse beïnvloeding tussen markt en onderneming indien de onderneming in het

krachtenveld is beland tussen wat moet, hoort en loont. De SER (2000:91) spreekt van een maatschappelijke acceptatie in wederkerigheid:

Maatschappelijk ondernemen vormt zo gezien een eigentijdse strategie om de marktgerichtheid en de potenties van de onderneming te laten corresponderen met de verwachtingen van haar maatschappelijke omgeving. (...) De samenleving verschaft de onderneming ruimte en erkenning – een licence to operate – wanneer in bevredigende mate aan de maatschappelijke verwachtingen wordt voldaan.

De maatschappelijke verwachtingen op basis van wat hoort en de mogelijkheden van de onderneming op basis van wat loont (dat plaats vindt binnen de wet- en regelgeving van de overheden, oftewel wat moet) zorgen voor een wederzijdse beïnvloeding van markt en onderneming. Het kan ook zo zijn dat, bijvoorbeeld bij het scenario van idealisme, dat de onderneming zelf verwachtingen schept door middel van haar initiërende rol op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemerschap. De markt reageert dan op deze initiërende rol en kan op deze wijze alsnog een erkenning geven in de vorm van een license tot operate. De rol die de ondernemer zichzelf toekent is een bindende normstelling die hij zichzelf oplegt. Hiermee vertoont maatschappelijk ondernemerschap kenmerken van zelfregulering. De zelfcorrectie die voor sommige ondernemers een motief kan zijn om te participeren en de zelfaandrijving om hiertoe over te gaan vormt een kenmerk van zelforganisatie. Het is echter lastig om aan te tonen of er sprake is van zelfaandrijving of een aandrijving als gevolg van signalen of wensen vanuit de omgeving.

De mate waarin maatschappelijk ondernemerschap ook daadwerkelijk een circulair karakter heeft (bijvoorbeeld in de vorm van autopoïese) is nog maar te bezien. Op dit moment is nog onvoldoende inzichtelijk of maatschappelijk ondernemerschap slechts een tijdelijke beweging is of dat het de maatschappij ook daadwerkelijk in een circulair karakter steeds verder voort drijft naar een hoger niveau.

#### **4.4 Onderwijs: Nederlandsche Economische Hoogeschool<sup>2</sup>**

Universiteiten zijn in Nederland op uiteenlopende wijze ontstaan. Zo nam in Leiden Willem van Oranje het initiatief tot het stichten van een universiteit als beloning voor het verzet tegen de Spaanse bezetters die de stad belegerde ([www.leidenuniv.nl](http://www.leidenuniv.nl)). Sommige universiteiten zijn later voortgekomen uit de oprichting van een handelshogeschool, zoals de universiteit van Tilburg die voortgekomen is uit de in 1927 opgerichte Rooms Katholieke Handelshoogeschool ([www.uvt.nl](http://www.uvt.nl)). Ook de Erasmus Universiteit Rotterdam is voortgekomen uit de in 1913 opgerichte Nederlandsche Economische Hoogeschool, een particulier initiatief dat op brede steun mocht rekenen vanuit het bedrijfsleven ([www.eur.nl](http://www.eur.nl)). Het feit dat er sprake is van een particulier initiatief dat tot stand komt door steun uit het bedrijfsleven zou er op kunnen wijzen dat er sprake is geweest van een vorm van zelfsturing zoals wel meer scholen door een particulier initiatief in het leven zijn geroepen. In dit hoofdstuk zullen we de

---

<sup>2</sup> De inhoud van dit hoofdstuk is gebaseerd op het boek 'De Nederlandsche Economische Hoogeschool 1913-1963. Van handelshoogeschool naar hogeschool voor maatschappijwetenschappen' van dr. J.H. van Stuijvenberg (pp. 1-34).

oprichting van de Nederlandsche Economische Hoogeschool, de voorloper van de Erasmus Universiteit Rotterdam, nader verkennen en toetsen aan het concept van maatschappelijke zelfsturing.

### **Ontwikkeling hoger economisch onderwijs**

Zowel het middelbare als het hogere economisch onderwijs is in Nederland laat tot stand gekomen.

Van Stuijvenberg (1963:1) schrijft hierover:

Terwijl elders reeds in de tweede helft der achttiende eeuw handelsacademiën tot stand kwamen, waarschijnlijk te Hanau het eerst, spoedig gevolgd door Hamburg, Parijs en wat later, door Wenen en Moskou, vergleden de jaren in de periode, dat 's werelds commerciële en financiële activiteit in Amsterdam zijn concentratiepunt vond, zonder dat hier het handelsonderwijs op wetenschappelijke grondslag werd ter hand genomen.

In 1842 werd een voor het eerst een handelsschool (ter opleiding van kweekelingen voor den handel) opgericht in Delft. Het initiatief was geen groot succes (Van Stuijveling, 1963:2):

Van 1842 tot 1864 heeft te Delft slechts één 'kweekeling voor den handel' gestudeerd, die de Akademie bovendien zonder diploma verliet.

Diverse lobby's en pleidooien richting het gemeentebestuur van Amsterdam om tot de oprichting van een handelshogeschool in Amsterdam te komen kregen hier geen gehoor. Een pleidooi dat meer gehoor kreeg (echter zonder een direct resultaat) was de brochure van W. Kreukniet te Rotterdam in 1898 waarin het aangaf dat er een grote noodzaak was tot het oprichten van een handelshogeschool. De voornaamste redenen waren het bijbrengen van 'een ruime blik en grote kennis', het opleiden van leraren en de erkenning en uitwerking van de handel als wetenschappelijke discipline. Kreukniet was van mening dat de kwaliteit van het bestaande onderwijs te wensen overliet. In de periode hierna zijn uiteenlopende betogen, brochures en rapporten verschenen en diverse verenigingen van Voortgezet Handelonderwijs opgericht, zowel in Amsterdam in 1904 als in Rotterdam in 1906. Deze particuliere initiatieven richtten zich met name op het avondonderwijs.

De roep om een verdere ontwikkeling van het handelsonderwijs bleef echter doorgaan. Sleumer, die een onderzoek deed in 1898 naar de geschiedenis van het handelsonderwijs, noemt hiervoor diverse oorzaken, zoals (Van Stuijveling, 1963:11):

(...) het moderne kapitalisme, dat zich hier baanbrak; de ingewikkelde en sterk-gespecialiseerde organisatie der moderne bedrijven; de verandering in de taak van de staat; de wijziging in de taak van de koopman en tenslotte: de oprichting van de Nationale Vereeniging voor Handelonderwijs.

### **Lobby voor een handelshogeschool in Rotterdam**

Het was mr. W.C. Mees die, toen hij van een initiatief hoorde om tot de oprichting van een handelshogeschool te komen in Delft, veel in het werk stelde om deze hogeschool naar (de levendige



handelsstad) Rotterdam te krijgen. Hoewel er veel scepsis was (mede door de vele mislukkingen van eerdere initiatieven) zetten enkele initiatiefnemers door. Er werd steun gezocht onder belangstellenden en er werd een nota opgesteld waarin alle bezwaren tegen de oprichting van een handelshogeschool in Rotterdam op particulier initiatief werden weerlegd. Het plan werd ondersteund en werd verwoord in een 'Memorie in zake de vestiging eener Nederlandsche Handelshoogeschool te Rotterdam' (Van Stuijveling, 1963:17), ondertekend door 46 belanghebbenden. Door de gekozen naam (met de toevoeging Nederlandsche) was het niet langer een initiatief op regionaal niveau, maar een initiatief dat zich langzamerhand voltrok op nationaal niveau. In 1913 werd daarmee een concreet vertaald project aan het bedrijfsleven ter overdenking aangeboden. Een dag na de verspreiding kwamen in de vergaderzaal van de kamer van koophandel (die tot aan de nota nooit erg positief was geweest over het initiatief) een groep personen bijeen die de 'Vereeniging tot oprichting eener Nederlandsche Handels-Hoogeschool' oprichtten. De eerste financiële giften kwamen al snel binnen. Eind juni 1913 was er al 123.000 gulden (€55.815,-) aan giften toegezegd en 46.860 gulden (€21.265) aan jaarlijkse contributies voor een periode van vijf jaar. De oprichting van een handelshogeschool was een nationale zaak geworden voor het gehele Nederlandse bedrijfsleven (Van Stuijveling, 1963:21). De oprichting van de handelshogeschool was een feit.

De lobby, de oprichting van de vereniging en uiteindelijk de oprichting van een hogeschool voor de handel gebeurde vrijwillig en op basis van rationele motieven. Er was een grote behoefte aan een handelshogeschool, met name ook omdat de huidige kwaliteit van het onderwijs volgens deskundigen tekort schoot. De reden om een hogeschool naar Rotterdam te halen was voornamelijk omdat Rotterdam een levendige handelsstad was waar een dergelijke school niet zou misstaan. Vanuit het bedrijfsleven waren de rationele motieven ook om zeker te zijn van beter gekwalificeerd personeel. Om deze doelen te bereiken was het oprichten van een collectief noodzakelijk om meer druk te kunnen zetten op derden en (financiële) steun te verwerven voor de oprichting van een hogeschool voor de handel. Hoewel de motieven voor iedereen dus anders waren om het initiatief te ondersteunen vond er toch een wederzijdse gerichte beïnvloeding plaats van verschillende actoren. Dit vertoont dan ook kenmerken van zelfsturing, maar ook van zelforganisatie door zelfstimulering en zelfaandrijving.

De collectief wederzijdse beïnvloeding vindt op meerdere momenten en in meerdere verbanden plaats. Allereerst tussen deskundigen en bedrijfsleven. Door de oproep, brochures en geschriften van de deskundigen kwam ook in het bedrijfsleven het besef dat er een tekort was aan goed onderwijs op het gebied van de handel. Ook de Kamer van Koophandel kwam, na een lange periode van scepsis, tot inkeer. Door de collectief wederzijdse beïnvloeding van ondernemers onderling is het initiatief tot oprichting van de 'Vereeniging tot oprichting eener Nederlandsche Handels-Hoogeschool' en ondersteund door vele tienduizenden guldens. De collectief wederzijdse beïnvloeding tussen diverse actoren vindt in deze casus plaats door een gezamenlijk overtuiging dat een (nationale) handelshogeschool noodzakelijk is, dit een positieve uitwerking zal hebben op de handel en de wetenschappelijke benadering van de handel en dat hiervoor dusdanige inspanningen noodzakelijk

zijn dat deze individueel niet te bereiken zijn. Hoe minder steun, des te kleiner de kans dat de handelshogeschool verwezenlijkt wordt.

#### **4.5 Ontwikkeling van dijken**

Nederland leeft met water. Dat is niet zo vreemd in een land waar een groot deel zich onder de zeespiegel bevindt en waar de zee, rivieren, inpoldering en waterwerken een grote invloed hebben op de geschiedenis van het land. Soms is het water onze vijand, zoals tijdens de Sint Elizabethsvloed in 1421 of tijdens de watersnoodramp in 1953. Soms is het water onze vriend, zoals tijdens de 80-jarige oorlog toen Willem van Oranje de IJsseldijk bij Capelle liet doorsteken en grote gebieden onder water zette waarna Leiden ontzet kon worden. Onze geschiedenis wordt sterk gedomineerd door water. De VOC, de verovering van de Zilvervloot, de watersnoodrampen, de wereldwijd unieke waterwerken (zoals de ingenieuze Haringvlietsluizen, de Maaslandkering of de Oosterscheldekering) en de diverse vuurtorens zijn hier voorbeelden van. Nederland is afhankelijk geworden van de bescherming van de dijken en waterwerken. Zonder dijken zou Utrecht aan Zee een mooie (en goed bereikbare!) strandbestemming zijn. In de inleiding van hoofdstuk drie zijn we al even ingegaan op de ontstaansgeschiedenis van dijken. Hier zullen we er nog iets verder op ingaan. Voorafgaand dient vermeld te worden dat de geschiedenis van de eerste dijken niet helemaal helder is. Er bestaan vele verschillende theorieën over de aanleg van de eerste dijken en het jaartal waarin dit gebeurde (Niemeijer, J.A., 1975:22-3). Hier zullen we uitgaan van de theorie zoals deze verwoord is in de inleiding van hoofdstuk drie. Dijkenbouw als een collectieve actie van boeren tegen het water.

#### **Watermanagement in een historisch perspectief**

Nederland wordt al vele eeuwen bewoond. Men schat dat de oudste vestiging dateert uit ongeveer 2300 jaar voor Christus. Mensen vestigden zich veelal op de natuurlijk hoger gelegen delen. Om zich te beschermen tegen het onverwacht opkomende water werden later kunstmatige verhogingen aangelegd, de zogenoemde terpen of vliedbergen (Van der Kley & Zuidweg, 1969:167).

Toen mensen in de periode 1000-1400 de veengebieden in Nederland gingen bevolken was er behoefte aan landbouwgronden. Hiervoor moest het land ontwaterd worden. Door het aanleggen van slootjes bevatte de veengrond steeds minder water. Het gevolg was dat het land inzakte, waardoor de grond steeds dichterbij het grondwaterpeil kwam te liggen. Er was daarom een andere werkwijze nodig om het water tegen te houden en te zorgen dat de landbouwgronden beschermd bleven. De rivier werd daarom afgebakend met een soort sluis, maar dit was alleen effectief als het water niet een te lange tijd hoog stond. Anders stroomde het water alsnog de polders in en verging de oogst. Daarom werd ieder akker zelf ook omsloten door dijken. Vanaf de 15<sup>e</sup> eeuw ontstonden ook de bemalingen die het water uit de polders kon pompen ([www.deltawerken.com](http://www.deltawerken.com)).

Het watermanagement rond de middeleeuwen was een kostbaar systeem dat niet door één boer bekostigd kon worden. Om de kosten te delen werden er buurtschappen opgericht. Iedere boer was

hierin verantwoordelijk voor het onderhouden van zijn eigen stuk dijk. Het probleem was echter nog altijd dat iedere boer zijn eigen materiaal gebruikte. De verschillen in materialen en de mate van zorgvuldigheid konden alsnog voor problemen zorgen. Daarom gingen veel buurtschappen, die later veranderd in heemraadschappen of hoogheemraadschappen, de dijken zelf onderhouden ([www.deltawerken.com](http://www.deltawerken.com)). De hoogheemraadschappen, die in de 13<sup>e</sup> eeuw voorkwamen uit een samenvoeging van de heemraadschappen, lieten veel ruimte voor autonomie en zelfstandigheid. Wel kregen ze de bevoegdheid toegekend om belastingen te heffen en de taak om de waterhuishouding te regelen (Deth & Vis, 2000:17). Door de waterwerken kon Nederland zich ontwikkelen en zich versterken ten opzichte van andere gebieden die een dergelijke waterhuishouding niet kende.

De boeren in de lokale gemeenschappen gingen vrijwillig over tot de samenwerking. Deze vrijwilligheid werd versterkt door de behoefte aan zekerheid van goede oogsten (wat door overstromingen niet mogelijk was) en aan veiligheid (van de mensen, maar ook van het vee). Omdat iedereen in de nabijheid van het water hetzelfde probleem had werd er een samenwerking opgezet, waarbij ieder een eigen verantwoordelijkheid bleef houden voor zijn eigen stukje dijk. Een vergroting van de effectiviteit en de efficiëntie vormen mede de aanleiding om over te gaan tot een institutionalisering van het verband. Het besluit om deel te nemen aan het verband was echter tegelijkertijd ook onomkeerbaar en ging daarom dan ook ten koste van een stukje vrijheid. Door het verband van het heemraadschap in te stellen werden de boeren participant in een collectief goed.

#### **4.6 Europese integratie**

De casus van Europese integratie lijkt in eerste instantie wellicht wat vreemd in relatie met de andere casussen. De Europese integratie is immers een samenwerking tussen landen en overheden. Het is in dit geval niet de gemeenschap die uit eigen beweging een verband aangaat. Het zijn de overheden die namens een gemeenschap het verband aangaan. Diezelfde overheden worden vervolgens wel weer door de leden van de bijbehorende gemeenschap verkozen.

Over de hele wereld werken soevereine staten met elkaar samen om uiteenlopende redenen. Voorbeelden zijn de North American Free Trade Agreement (NAFTA), een samenwerkingsverband tussen de Verenigde Staten, Canada en Mexico, de Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), een verband tussen tien zuidoost Aziatische staten, en de African Union, een samenwerkingsverband tussen 53 Afrikaanse staten (McCormick, 2002:18-28). In Europa zijn 27 staten (per 1 januari 2007) aangesloten bij de Europese Unie. Een samenwerkingsverband zoals de Europese Unie kost een stukje eigen vrijheid en autonomie en zorgt bovendien voor afhankelijkheid van andere staten. De vraag is dan ook wat de aanleiding is om te komen tot een gemeenschappelijke unie. Hoewel de geschiedenis van de Europese Unie complex en lang is zullen we trachten een korte inleiding te geven. Hiervoor gaan we terug naar de periode direct na de Tweede Wereldoorlog.

### **Naar een vreedzame toekomst...**

Europa kende van oudsher veel fragmentatie, conflicten en verschuivende politieke grenzen (McCormick, 2002:30; Beliën et. al, 1993). Ook ideeën en initiatieven voor een samenwerking hebben in de Europese geschiedenis meer dan eens de revue gepasseerd. In de periode na de Tweede Wereldoorlog was er een moeilijk economisch herstel, een groot gebrek aan steenkool voor energie en een grote angst voor het opkomende communisme en een herhaling van nieuwe oorlogen. Europese samenwerking werd na de twee recente wereldoorlogen gezien als een belangrijke manier om oorlogen in de toekomst te voorkomen en een tegenwicht te bieden aan het communisme.

In 1952 richtten Frankrijk, België, Nederland, Duitsland, Italië en Luxemburg de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) op. Naast het feit dat de landen de problemen van hun kolen- en staalsector (zoals kartels, verspilling en een gebrekkige efficiëntie) afzonderlijk niet de baas konden, werd op deze wijze ook Duitsland de zeggenschap over deze sectoren ontzegd en daarmee een herbewapening voorkomen. Er werd een federaal stelsel opgericht met een Hoge Autoriteit die boven de individuele staten stond (Neelen et. al, 2001:219-222; McCormick, 2002:64-5).

In 1957 werd het verdrag van Rome getekend waarin mede de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) werd beschreven die in 1958 in werking trad. De EEG kreeg de bevoegdheid om een gezamenlijke markt te creëren en barricades te verhelpen, onder andere door een gezamenlijk tarief voor invoerrechten, vrij verkeer voor personen, goederen en diensten, de ontwikkeling van een gezamenlijk landbouw- en transportbeleid en de oprichting van een Europees Sociaal Fonds en een Europese Investeringsbank (McCormick, 2002:67). De oprichting van de EEG ging samen met een administratieve structuur (zoals de EGKS deze ook kende) met een Europese Commissie, een Raad voor Ministers en een Hof van Justitie. Bovendien werd er een 142 leden tellend parlement opgericht dat het toezicht had op de EEG, de EGKS en Euratom, een samenwerkingsverband op het gebied van atoomenergie die ook voortkwam uit het verdrag van Rome.

In de jaren na het Verdrag van Rome is Europa uitgegroeid tot de Europese Unie met een aanzienlijke uitbreiding van taken en bevoegdheden, 21 nieuwe lidstaten (per 1 januari 2007), nieuwe of een uitbreiding van bestaande instituties, een eigen munteenheid etc. De uitbreiding van taken en bevoegdheden bracht de vraag met zich mee welke rol Europa zou moeten vervullen ten opzichte van de nationale overheid. Het takenpakket van de Europese Unie wordt bepaald aan de hand van het subsidiariteitsbeginsel. Dit beginsel houdt in dat de Europese Unie in actie zal komen indien de doelen van de voorgestane acties niet in voldoende mate door de individuele staten bereikt kunnen worden. De gedachte die hieraan ten grondslag ligt is dat de Europese Unie een vrijwillig samenwerkingsverband is. Er weerhoudt de lidstaten in theorie niets om de Europese Unie te verlaten. Het is wel waarschijnlijk dat het uiteindelijk meer zal kosten om de Europese Unie te verlaten dan om lid te blijven, omdat de economische banden tussen de lidstaten voor de meeste landen van groot belang zijn (McCormick, 2002:118-9). Als dit niet zo is dan is de kans zeer groot dat de desbetreffende

lidstaat de Europese Unie verlaat. De kans is groter dat de kosten van uittreding wel degelijk hoger zijn dan in het verband te blijven. Door de collectief wederzijdse beïnvloeding ontstaat een vorm van afhankelijkheid. Er zijn voordelen te behalen op de terreinen van efficiëntie, zekerheid, gelijkheid en veiligheid. De Europese integratie is dan ook een groeimodel. De Europese Unie krijgt steeds meer taken en bevoegdheden toebedeeld.

Door het groeimodel van de Europese Unie en daarmee naar alle waarschijnlijkheid ook de toenemende (schaal)voordelen wordt het steeds moeilijker om uit het verband te stappen, omdat de kosten van 'uitstappen' ook steeds hoger worden. Er ontstaat hierdoor een soort interne afhankelijkheid waar het verband zich in bevindt. Er ontstaat een intern circulair karakter dat enerzijds het verband stabiel houdt, maar anderzijds ook zorgt voor een wederzijdse afhankelijkheid. We kunnen hier enkele kenmerken terugvinden van autopoïese, waarbij in een soort van gesloten systeem een proces van zelfreferentie ontstaat met een circulair karakter.

Naast economische overwegingen speelt ook de politiek in de individuele lidstaten een rol. Burgers en politici willen de voordelen van Europa zichtbaar in beeld krijgen. Legendarisch zijn ook de woorden van Margareth Thatcher ("I want my money back") die ervoor pleitte dat de bijdrage van Groot-Brittannië aan de Europese Unie terug zou komen naar haar land, bijvoorbeeld in de vorm van subsidies. Ook Nederland heeft fors onderhandeld over de bijdrage aan de Europese Unie nadat zij al jaren de grootste nettobetaler was. Het profijt dat lidstaten hebben van deelname aan het verband van de Europese Unie wordt daarmee door de politiek sterker getoetst op basis van de zichtbare geldstromen dan op basis van de minder zichtbare schaalvoordelen.

De Europese integratie is op diverse wijzen verankerd. Er zijn diverse instituties tot stand gebracht, zoals het Europese Hof van Justitie, het Europees Parlement en de Europese Commissie. Ook liggen er diverse verdragen aan ten grondslag, zoals het Verdrag van Rome en het Verdrag van Maastricht. De Europese integratie vindt hiermee zijn grondslag in een samenwerkingsverband dat balanceert op de rand van een intergouvernementeel systeem (Europa als resultaat van een samenwerking tussen landen) en een supranationaal systeem (Europa boven de individuele lidstaten). Het verband is met tot stand gekomen op basis van een roep om zekerheid en veiligheid (geen oorlog) én gelijkheid en efficiëntie (één Europa om schaalvoordelen te bewerkstelligen), maar heeft een bepaalde spanning ten opzichte van de vrijheid. Ook kan er een spanning zijn op het gebied van gelijkheid wanneer we dit bezien in een breder perspectief. De subsidies van Europa voor bijvoorbeeld de suikermarkt worden veelal als oneerlijke concurrentie beschouwd ten opzichte van derde wereld landen als Afrika. Ook kan er een spanning zijn voor de zekerheid van de eigen lidstaten, omdat een ander orgaan op diverse terreinen bevoegd is om besluiten te nemen die ook voor een individuele lidstaat gelden.

#### **4.7 Van casus naar theorie**

In dit hoofdstuk hebben we een zestal uiteenlopende casussen beschreven. We zien in de casus diverse kenmerken van maatschappelijke zelfsturing, maar ook van andere concepten van non-gouvernementele sturing. Het is daarom belangrijk om uitgebreid aandacht te besteden aan de plaatsing van deze concepten ten opzichte van elkaar. Op basis van deze plaatsingen kunnen we ook meer uitspraken doen over de waarde van het onderscheid van de diverse vormen van non-gouvernementele sturing. In het volgende hoofdstuk zullen we de casussen tevens toetsen aan de diverse kenmerken van de verschillende concepten en de waarde aantonen van een verfijnde definitie van maatschappelijke zelfsturing. Tot slot zullen we hier ook de deelvragen beantwoorden.

# 5 Maatschappelijke zelfsturing nader belicht

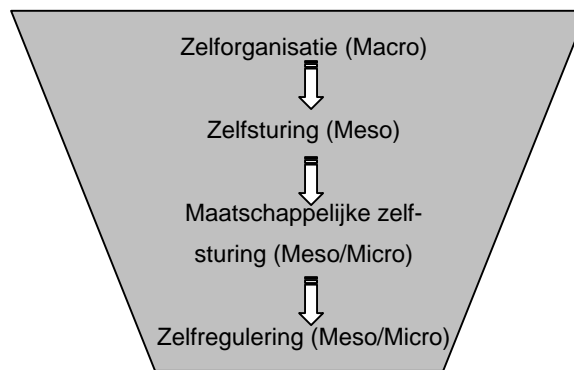
In hoofdstuk twee hebben we vier verschillende concepten beschreven van non-gouvernementele sturing: zelforganisatie, zelfsturing, autopoiese en zelfregulering. Bij zelfsturing hebben we ook een verdieping gemaakt naar de sociale wetenschappen. Dit hebben we beschreven als maatschappelijke zelfsturing. Hoewel deze scriptie zich met name toespitst op maatschappelijke zelfsturing lijkt het goed om dit concept allereerst in een bredere context te benaderen. We zullen daarom in hoofdstuk 5.1 in de eerste plaats aandacht besteden aan de positie van maatschappelijke zelfsturing ten opzichte van de overige concepten zoals deze zijn beschreven in hoofdstuk twee. Immers was één van de doelen van dit onderzoek om een meer eenduidige en betrouwbare definitie te krijgen van het concept (maatschappelijke) zelfsturing evenals de plaatsing ervan ten aanzien van de overige concepten van non-gouvernementele sturing. Vervolgens zullen we in hoofdstuk 5.2 dieper ingaan op het concept van maatschappelijke zelfsturing en de drie kenmerken die we hierbij gedefinieerd hebben. Hierbij zullen we ook een vergelijking maken met definities van andere auteurs. Tot slot zullen we in hoofdstuk 5.3 ingaan op de geformuleerde deelvragen en deze, op basis van de theorie in de hoofdstukken twee en drie en de casussen in hoofdstuk vier, trachten te beantwoorden.

## 5.1 Theoretische reflectie

In hoofdstuk twee hebben we de vier concepten van non-gouvernementele sturing beschreven op systeemniveau en het onderscheid duidelijk gemaakt tussen deze concepten. Het onderscheid is relevant om een heldere definiëring en onderscheid te maken met betrekking tot de definitie van maatschappelijke zelfsturing. Oftewel: op welke wijze onderscheid (maatschappelijke) zelfsturing zich van concepten als zelforganisatie, zelfregulering en autopoiese en waarom is het niet juist om deze als synoniemen van elkaar te gebruiken.

Eerder hebben we al een bepaalde rangorde aangebracht in de vier concepten van non-gouvernementele sturing. Zo hebben we, mede op basis van de theorie van Kickert, gesteld dat zelfsturing een onderdeel is van zelforganisatie. Het onderscheid is te maken op basis van het systeem waarin het proces plaats vindt. Zo vindt zelforganisatie voornamelijk plaats op macro-niveau, terwijl zelfsturing met name plaats vindt op meso- en microniveau. Zelfregulering hebben we beschreven als een onderdeel van zelfsturing om collectief gerichte beïnvloeding tot stand te brengen. Van autopoiese is tot slot gesteld dat dit proces niet direct van toepassing lijkt te zijn op het concept van zelfsturing, omdat autopoiese met name intern gericht is terwijl zelfsturing meer extern gericht is.

Op basis van het voorgaande zouden we één en ander schematisch als volgt kunnen weergeven:



Hieronder zullen we op basis van de casussen bezien of de bovengenoemde positionering te handhaven is of op onderdelen bijgesteld zou moeten worden.

### 5.1.1 Zelforganisatie

Zelforganisatie (of zelfordening) hebben we in hoofdstuk twee, conform de definitie van onder andere Jie, beschreven als een proces van zelfcorrectie, zelfaandrijving en zelfstimulering dat ontstaat door spontane (causale) interacties. Bij zelforganisatie lijkt niemand structuur aan te kunnen brengen. In hoofdstuk vier zien we kenmerken hiervan terug bij de casus van het maatschappelijk ondernemen. We vinden in deze casus een tweedeling van oorzaken voor het ontstaan van maatschappelijk ondernemen (zonder tussenkomst van de overheid) tussen enerzijds plichtsbesef en anderzijds marktwerking. Marktwerking is zo'n proces van zelfcorrectie, zelfaandrijving en zelfstimulering dat ontstaat door spontane (causale) interacties. Marktwerking speelt zich af op een macroniveau waarbij het voor deelnemers aan de samenleving onmogelijk is om zich los te maken van deze vorm van zelfordening omdat het proces zich op een hoger niveau afspeelt. Een ander belangrijk verschil met andere concepten zoals bijvoorbeeld zelfsturing is dat er sprake is van een verband dat zichzelf in evenwicht houdt (namelijk de verhouding tussen vraag en aanbod). Er is een dusdanige complexe samenhang van systemen dat veranderingen op micro- en mesoniveau niet leiden tot verstoringen op macro-niveau. Zoals we beschreven hebben in hoofdstuk 2.2.3 beschrijft Kickert een dergelijk proces ook bij autopoïese. Het verschil is dat autopoïese met name intern gericht is met een circulair karakter. Bij zelforganisatie is er sprake van een proces waarbij orde ontstaat door spontane interactiepatronen. Hierbij is een sterke relatie met de omgeving aanwezig die een belangrijk onderdeel uitmaken van deze spontane interactiepatronen. Plichtsbesef daarentegen, een andere oorzaak van maatschappelijke zelfsturing, is een vorm van maatschappelijke zelfregulering.

Dat de scheidslijnen niet zo statisch zijn als het schema doet vermoeden wordt in de casus van maatschappelijk verantwoord ondernemen wel heel duidelijk. In deze casus vinden we namelijk twee uiteenlopende concepten. Zo kan een ondernemer zich laten leiden door plichtsbesef of door een winstogmerk danwel maatschappelijke druk. Marktwerking mag dan als geheel op macroniveau plaatsvinden, het geheel vormt echter wel de som der delen. Oftewel: iedere consument draagt zijn



persoonlijke steentje bij aan het geheel van vraag en aanbod. Zelforganisatie op macroniveau wordt daarmee in dit voorbeeld bepaald door rationele individuen op microniveau. Zowel zelforganisatie als zelfregulering leiden in deze casus echter tot hetzelfde resultaat: maatschappelijk verantwoord ondernemerschap. Het verschil is dat bij zelforganisatie het individu zich niet kan onttrekken aan het systeem. Bij zelfregulering is dat, indien de externe druk niet te groot is, wel mogelijk. Ook bij zelfsturing is het mogelijk om je aan het systeem te onttrekken. Vrijwilligheid is hiermee het onderscheidende kenmerk tussen zelfsturing en zelforganisatie. Zodra een proces zich op een dusdanig niveau voordoet dat het onmogelijk is om je als individu (of een collectief van individuen) te onttrekken aan het proces is er sprake van zelforganisatie.

### 5.1.2 Zelfregulering

Zoals we in de vorige paragraaf gezien hebben is de casus van maatschappelijk verantwoord ondernemen ook een voorbeeld waar we zelfregulering terugvinden. De ondernemer (of een collectief van meerdere ondernemers) die zichzelf regels oplegt (oftewel een bindende normstelling) is een wijze waarop een (deel van de) samenleving zichzelf kan sturen. Zelfregulering is vrijwillig, vindt plaats in een duurzaam verband en er is sprake van collectief gerichte beïnvloeding. Zelfregulering is tevens een vorm van bindende normstelling en vormt hiermee een verdieping van het concept zelfsturing. Zelfregulering wordt daarom gezien als een *instrument* van maatschappelijke zelfsturing. Zelfregulering vindt plaats door plichtsbesef, zoals in het voorbeeld van maatschappelijke zelfsturing, of is een wijze om de collectief wederzijds gerichte beïnvloeding bij te sturen. Een voorbeeld is een gedragscode, bijvoorbeeld voor de media. Een dergelijke vorm van zelfregulering lijkt beperkend, maar levert per saldo waarschijnlijk profijt op voor het imago van de sector. Bij zelfregulering komen ook de drie elementen voor van zelfsturing. Het zelf opleggen van een bindende normstelling is hiermee een instrument van maatschappelijke zelfsturing om de collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding binnen een bepaalde normstelling te brengen.

### 5.1.3 Autopoïese

In hoofdstuk twee hebben we gesteld dat het proces van autopoïese niet direct van toepassing lijkt op het concept van zelfsturing. Uit de casus van de Europese Unie blijkt eerder het tegenovergestelde. In de casus van de Europese Unie hebben we geconcludeerd dat het ontstaan van de Europese Unie een vorm van zelfsturing lijkt te zijn, mede door het feit dat de kenmerken van vrijwilligheid, duurzaam verband en collectief wederzijdse beïnvloeding op meso-niveau aanwezig zijn. Doordat er op micro-niveau (het individu) geen mogelijkheid om uit te treden kan aan de voorwaarde van vrijwilligheid niet worden voldaan (het is immers een beslissing van de overheid namens de bevolking). Hierdoor is geen sprake van maatschappelijke zelfsturing.

Tegelijkertijd zien we dat naarmate de Europese Unie verder institutionaliseert, het verband steeds groter en belangrijker wordt. Bevoegdheden komen hiermee ook in toenemende mate in Brussel te

liggen waardoor het steeds moeilijker wordt om uit de Europese Unie te treden. Er ontstaat hierdoor een systeem met autopoietische kenmerken. Één van deze kenmerken is het circulaire karakter. Het profijt van deelname wordt steeds groter evenals de afhankelijkheden om dit profijt te bereiken. Hierdoor wordt uittreden steeds moeilijker. Autopoiese hangt hierdoor juist samen met zelfsturing. Afhankelijk van de mate van institutionalisering, vrijwilligheid en collectief wederzijds gerichte beïnvloeding van het duurzame verband kan een initiatief van zelfsturing overgaan in een systeem met autopoietische kenmerken. De mate van vrijwilligheid kan hierdoor op onderdelen afnemen, de collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding wordt evenals het duurzame karakter versterkt.

Bij autopoiese is het systeem intern gericht en heeft een circulair karakter. Dit is een belangrijk verschil met zelfsturing waar het circulaire karakter niet vanzelfsprekend is en sprake is van een open systeem. Het is ook een verschil met het concept zelforganisatie waar wel sprake is van een systeem dat zichzelf in evenwicht houdt, maar niet in een gesloten systeem. Bovendien kan autopoiese ook op meso-niveau voorkomen.

#### *5.1.4 Zelfsturing*

Wanneer we de drie voorgaande concepten bekijken en aan de hand van de casussen beschrijven dan kunnen we waarnemen dat er inderdaad een lacune zit tussen enerzijds zelforganisatie en anderzijds autopoiese en zelfregulering. Zelfsturing is dan ook een tussenstap hierin. Zelfsturing mag niet over één kam geschoren worden met bijvoorbeeld zelforganisatie, maar is een apart concept. Op zich is de verwarring begrijpelijk, mede omdat zelfsturing wel diverse vergelijkingen toont met zelforganisatie, zoals het zelforganiserende karakter. Echter is er bij zelfsturing geen sprake van een automatische zelfcorrectie en een proces van (causale) spontane interacties. Bij zelfsturing is bovendien het zelfsturend vermogen van het systeem zo sterk als de zwakste schakel. Het is daarbij ook mogelijk om je te onttrekken aan het systeem. Zelforganisatie bevindt zich daarbij op macro-niveau terwijl zelfsturing op micro- of mesoniveau voorkomt.

De scheidlijnen tussen de vier concepten zijn heel dun en flexibel. Niet zozeer omdat er overlappingen zitten tussen de verschillende concepten, maar meer omdat het mogelijk is dat een bepaald concept overgaat in een ander concept, zoals bijvoorbeeld bij autopoiese. Er is dan ook een zekere mate van samenhang tussen de vier concepten. Zo is maatschappelijke zelfsturing een vorm van zelfsturing (naast bijvoorbeeld biologische zelfsturing dat zich meer richt op de natuurwetenschappen in plaats van de sociale wetenschappen) en is zelfregulering een instrument van maatschappelijke zelfsturing. In deze drie concepten zit dus wel degelijk een bepaalde rangorde en samenhang.

De definitie van zelfsturing zoals geformuleerd in hoofdstuk twee draagt bij aan een beter onderscheid tussen de verschillende concepten en lijkt, mede op basis van de casussen in hoofdstuk vier, handhaafbaar. Het onderscheid tussen de verschillende concepten, en met name de verdere

definiëring van zelfsturing (en daarmee ook van maatschappelijke zelfsturing) en leidt tot een verdere verfijning van non-gouvernementele sturingsvormen. Er wordt hiermee een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de verschillende systeemniveaus waarop de concepten zich voordoen en de kenmerken die hierbij voorkomen. Door het onderscheid kunnen we non-gouvernementele sturing beter leren begrijpen. Bovendien kan het meer inzicht geven in de randvoorwaarden wanneer zelfsturing plaats kan vinden. Daarmee geeft het ook inzicht in de mogelijkheden of beperkingen om deze processen te beïnvloeden.

In het hierna volgende hoofdstuk zullen we ons toespitsen op de toepassing van zelfsturing op maatschappelijke systemen, namelijk maatschappelijke zelfsturing.

## **5.2 Maatschappelijke zelfsturing**

In hoofdstuk twee hebben we een definitie geformuleerd voor het concept maatschappelijke zelfsturing. Hier hebben we maatschappelijke zelfsturing omschreven als een proces van collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding waarbij een (deel van een) gemeenschap vrijwillig en uit rationele overwegingen een duurzaam verband aangaat. De definitie bestaat daarmee uit diverse elementen. Het proces van collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding verwijst naar de onderlinge beïnvloeding van individuen waardoor een afhankelijkheidsrelatie ontstaat. De betrokkenen maken onderdeel uit van het collectief zonder gerichte beïnvloeding van buitenaf. Dat wil zeggen geheel vrijwillig, op basis van rationele overwegingen. Het doel is voor het collectief om het ontstane verband consistent en levensvatbaar te houden. Deze drie hoofdelementen (collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding, vrijwillig en duurzaam verband) vormen dan ook het toetsingskader voor de zes casussen.

### *5.2.1 Collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding*

In alle casussen is sprake van een collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding, al is dit bij de ene casus meer zichtbaar dan bij de andere. De Europese integratie is een voorbeeld waarbij het goed zichtbaar is hoe landen elkaar onderling gericht beïnvloeden. De landen waren na de oorlog wederzijds afhankelijk van elkaar om de vrede op het Europese continent te verstevigen. Vervolgens zijn ook andere motieven gevonden om met elkaar de samenwerking aan te gaan, bijvoorbeeld op het gebied van economie, landbouw, justitie en milieu. Dit is in meerdere opzichten een interessante ontwikkeling van wederzijdse gerichte beïnvloeding. In eerste instantie werd de beïnvloeding ingegeven door angst voor een nieuwe oorlog. Om dit te voorkomen waren de lidstaten afhankelijk van een bepaalde mate van samenwerking, met name op het gebied van kolen en staal om een herbewapening van Duitsland te voorkomen. In tweede instantie ging het over in een wederzijdse gerichte beïnvloeding die naast afhankelijkheid ook plaats vond in onderhandelingsprocessen. Lidstaten hebben elkaar nodig om anderen voor zich te winnen en hun doelen te verwezenlijken. Daarnaast werd de afhankelijkheid versterkt doordat men elkaar ook nodig heeft om schaalvoordelen te behalen. Bij de Europese integratie is opvallend dat de collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding

steeds sterker lijkt te worden en daardoor ook de afhankelijkheden steeds groter. Uittreden uit de Europese Unie wordt hierdoor heel erg lastig. Het samenwerkingsverband, dat kenmerken vertoont van zelfsturing, lijkt hiermee over te gaan in een autopoietisch systeem.

Wederzijdse afhankelijkheid is iets wat in veel gevallen een belangrijk onderdeel is van de collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding. We zien dit duidelijk terug bij bijvoorbeeld de dijkvorming. De eigen veiligheid en de oogsten zijn namelijk afhankelijk van de dijken. Als één boer nalatig was in zijn onderhoud of uit het verband stapte dan kon dit grote gevolgen hebben voor zowel zichzelf als de overige boeren in het gebied. De collectief wederzijdse beïnvloeding vond daarmee plaats door de onderlinge afhankelijkheid om de veiligheid en zekerheid te vergroten.

Bij de oprichting van de Nederlandsche Economische Hoogeschool zien we een andere vorm van collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding. Hier zien we een brede lobby voor de oprichting van een economische hogeschool. De lobby is een voorbeeld van spill-over waarbij, naarmate meer mensen overtuigd zijn van het nut van de voorziening, het idee ook een breed geaccepteerd gedachtegoed wordt. De collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding vindt dan plaats onder de voorstanders van het idee in diverse lagen van de samenleving die het idee (indien het voldoende draagkracht heeft) naar een meer stabiel en structureel niveau brengen in de vorm van een duurzaam verband. De collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding kan ook plaats vinden door onvrede met de bestaande situatie. Dit is iets wat we zien bij de burgerwachten en ook in de ontstaansgeschiedenis van de vakbonden. Door collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding van de ontevreden burgers in de samenleving ontstaat ook hier een situatie die tot een duurzaam verband leidt.

De collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding kan ook tussen verschillende schaalniveaus plaats vinden, zoals te zien is bij de casus van maatschappelijk ondernemen. De beïnvloeding kan in de samenleving zelf ontstaan waardoor trends ontstaan waar de ondernemer op in kan spelen. Anderzijds kan de beïnvloeding ook ontstaan tussen samenleving en ondernemer waarbij de samenleving druk uitoefent op de ondernemer.

Collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding kan dus plaats vinden op verschillende schaalniveaus, met verschillende doelen en verschillende wederzijdse relaties. In alle beschreven casussen was op enigerlei wijze een vorm van collectief wederzijdse beïnvloeding waar te nemen.

### *5.2.2 Vrijwillig*

Een ander onderdeel van het concept maatschappelijke zelfsturing is de vrijwilligheid die als een essentieel onderdeel geldt. Vrijwel altijd is er sprake van rationele motieven om vrijwillig deel te nemen aan het verband dat ontstaat. Zo is het motief bij de burgerwacht een verbetering van de eigen veiligheid en bij de vakbonden een verbetering van de arbeidsomstandigheden. Motieven kunnen ook in één casus voor diverse actoren anders zijn. Zo is het motief om een economische hogeschool te

vestigen in Rotterdam voor de burgemeester van Rotterdam wellicht prestige of werkgelegenheid, voor een ondernemer in Groningen het verbeteren van het opleidingsniveau van zijn werknemers en voor een hoogleraar de kans op een goede baan.

Het gaat echter niet alleen om vrijwillig toe treden, maar ook om de mogelijkheid om vrijwillig uittreden. Dit betekent niet dat het altijd even makkelijk hoeft te zijn om uit te treden. In de casus van de Europese Unie hebben we gezien dat het uittreden vrijwillig kan gebeuren, maar desondanks toch grote gevolgen kan hebben voor de desbetreffende lidstaat. We zien ook dat een initiatief dat begon als maatschappelijke zelfsturing waarbij vrijwillig kon worden toegetreden overgaat in een niet-vrijwillig verband. Dit kan bijvoorbeeld doordat het verband onderdeel is geworden van een groter verband of een verband op een hoger niveau. Een voorbeeld is de ontwikkeling van dijken.

Bij de casus van het maatschappelijk verantwoord ondernemen zien we dat er een tweedeling is aan te brengen tussen enerzijds marktwerking en anderzijds een verantwoordelijkheidsgevoel van de ondernemer zelf. Bij het verantwoordelijkheidsgevoel van de ondernemer besluit de ondernemer zelf om maatschappelijk verantwoord te ondernemen, bijvoorbeeld door een plichtsbesef. Bij marktwerking zien we dat de markt eisen stelt aan de producten die de ondernemer op de markt brengt. Dit kan bijvoorbeeld het bezit van een bepaald keurmerk zijn of het gebruik van milieuvriendelijke verpakkingen. Het niet voldoen aan deze vraag kan leiden tot omzetsderving. De markt kan dan, indien dit een breed gedragen perceptie is, een bepaalde vorm van dwang opleggen aan de ondernemer. De ondernemer heeft de vrije keus om wel of niet aan de vraag te voldoen en zal hierbij gedreven worden door een winst oogmerk. Toch is deze keuze niet altijd op deze wijze aanwezig. Een voorbeeld hiervan zien we in de Brentspar-affaire waarbij een bepaald besluit van een onderneming, in dit geval Shell, leidt tot grote maatschappelijke onrust en tot het boycotten van het bedrijf. Het negatieve imago dat een dergelijke onderneming door deze ontwikkelingen wordt toegekend zorgt ervoor dat er vrijwel niet meer gesproken kan worden van vrijwilligheid.

Onder vrijwilligheid verstaan we, in het geval van maatschappelijke zelfsturing, ook de randvoorwaarde dat er niets opgelegd wordt door de overheid. De samenleving initieert zelf en brengt de samenwerking ook zelf tot stand. De vraag rijst of er wel sprake kan zijn van subsidie, zoals bijvoorbeeld in Dongen waar men de burgerwacht tracht te professionaliseren. Ook hier is sprake van vrijwilligheid doordat de burgers zelf het initiatief hebben opgestart. De subsidie beïnvloedt het zelfsturende karakter van het initiatief verder niet.

In relatie tot de rol van de overheid komen we ook tot de vaststelling dat bij de casus van Europese integratie geen sprake is van vrijwilligheid tot deelname bij individuele burgers. De individuele burger heeft niet de mogelijkheid om uit de Europese Unie te treden, anders dan door een andere vestigingsplaats te kiezen die buiten het gebied ligt. Er is hierbij dan ook geen sprake van maatschappelijke zelfsturing. Wanneer we één en ander op een hoger niveau bekijken (bijvoorbeeld

dat van lidstaten) dan zouden we wel kunnen stellen dat vrijwilligheid voldoet aan een voorwaarde voor zelfsturing.

Vrijwilligheid is een belangrijke randvoorwaarde die voortkomt uit rationaliteit. De rationele motieven om vrijwillig deel te nemen kunnen voor verschillende individuen anders zijn, soms zelfs tegengesteld. Het element vrijwilligheid is zowel van toepassing op het toetreden tot het verband als het uittreden. Indien door overheidsingrijpen of –stimulering het vrijwillige karakter van het verband afneemt dan is er geen sprake van maatschappelijke zelfsturing.

### *5.2.3 Duurzaam verband*

De wijze waarop een duurzaam verband tot stand komt verschilt sterk per casus. Ook of er sprake is van een duurzaam verband kan bij sommige casussen ter discussie worden gesteld.

De oprichting van de Nederlandsche Economische Hogeschool is een goed voorbeeld, waarbij we zien hoe moeizaam het oprichten van een voorziening als een hogeschool voor de handel tot stand komt en dat verankering in een duurzaam verband noodzakelijk is om tot een gedegen doelrealisatie te komen. Doordat het bedrijfsleven samen met deskundigen overtuigt zijn van de noodzaak ervan, mede vanuit rationele motieven, besluiten diverse actoren tot het aangaan van een verband en de financiële ondersteuning hiervan. Een vergelijkbare situatie zien we bij de aanleg van dijken, waarbij de boeren een samenwerkingsverband aangaan om enerzijds schaalvoordelen te behalen, maar anderzijds ook om de veiligheid en zekerheid te vergroten. Hierbij zien we ook dat een samenwerkingsverband later geïnstitutionaliseerd wordt en daardoor een meer vast (en daarmee in dit geval ook meer duurzaam) karakter krijgt.

Het is niet altijd makkelijk om vast te stellen of er sprake is van een duurzaam verband. Of er sprake is van een duurzaam verband is mede afhankelijk van het aantal (actieve) deelnemers (en daarmee de levensvatbaarheid van het initiatief), de omvang van het probleem, het aantal freeriders en de mogelijkheden om deze uit te sluiten en de perceptie van de ongewenste situatie. Een voorbeeld hiervan zien we bij de burgerwacht. Indien er weinig actieve deelnemers zijn aan de burgerwacht of indien de baten die voortvloeien uit het niet participeren even groot zijn of zelfs groter dan door wel te participeren, dan zal het initiatief waarschijnlijk minder levensvatbaar zijn. De duurzaamheid van het verband kan dus sterk verschillen. Het uitsluiten van freeriders is hierbij een belangrijk gegeven, maar niet overal van toepassing (zoals bijvoorbeeld in de casus van de hogeschool).

Een lastigere afweging is te maken in de casus van het maatschappelijk verantwoord ondernemen. Er is hierbij namelijk niet echt sprake van een duurzaam verband, behalve in de vorm van marktwerking. De onderneming neemt zelf een initiatief tot iets als individu of reageert op een vraag vanuit de markt. Er is in ieder geval geen sprake van institutionalisering. De vraag is dan ook of er sprake is van een duurzaam verband. Indien de onderneming overgaat op maatschappelijk verantwoord ondernemen

vanuit een plichtsbesef dan doet de onderneming dit vanuit een hoger doel (zoals een beter milieu). In dat geval maakt de ondernemer ook deel uit van een duurzaam verband, namelijk de samenleving (of in ieder geval dat deel dat een beter milieu een belangrijke doelstelling vindt). De ondernemer wordt blijkbaar beïnvloed door de deelnemers aan dit verband en beïnvloedt op zijn beurt ook weer anderen (concurrenten, potentiële afnemers etc.).

De andere variant van maatschappelijk verantwoord ondernemen is die via marktwerking. Aan het begin van hoofdstuk vijf hebben we al geconstateerd dat marktwerking een vorm is van zelfordening dat zich op macroniveau afspeelt. Er is sprake van een verband dat zichzelf in evenwicht houdt (namelijk de verhouding tussen vraag en aanbod). Dit laatste is bij maatschappelijk verantwoord ondernemen niet altijd het geval. Het is per product en per onderneming afhankelijk hoe sterk het krachtenveld is en daarmee eveneens de verhouding tussen vraag en aanbod. Iedere onderneming kan op ieder moment besluiten te stoppen met het maatschappelijk verantwoord ondernemerschap, tenzij het krachtenveld zo sterk is geworden (bijvoorbeeld in de casus Brent-Spar) dat een ondernemer zich niet meer los kan maken uit het verband. Ook hier kan dus een circulair karakter optreden waardoor maatschappelijk verantwoord ondernemen overgaat in een vorm van autopoïese.

Het duurzaam verband hangt sterk samen met de collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding. Indien deze beïnvloeding onvoldoende is komt dit de duurzaamheid van het verband niet ten goede. De institutionalisering van het verband draagt bij aan het uitsluiten van freeriders en de collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding. Een duurzaam verband waarbij de collectief wederzijds gerichte beïnvloeding erg sterk wordt zorgt voor een verband met een circulair karakter.

#### *5.2.4 De casussen getoetst*

Zoals we in de vorige paragrafen beschreven hebben zijn er soms verschillende afwegingscriteria om aan te geven of een bepaald verschijnsel wel of niet aan de definitie voldoet. In de onderstaande tabel hebben we een overzicht gemaakt van de verschillende elementen van de definitie en per casus aangegeven of er voldaan is aan de beschrijving van deze elementen zoals beschreven in hoofdstuk twee. De toetsing van de elementen hebben we in de hoofdstukken 5.2.1 t/m 5.2.3 nader beschreven.

Tabel 5.1 Toetsing van de elementen van de definitie van maatschappelijke zelfsturing aan de casussen

<i>Element definitie</i> →	<b>Collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding</b>	<b>Vrijwilligheid</b>	<b>Duurzaam verband</b>
<i>Onderwerp casus</i> ↓			
<b>Burgerwacht</b>	✓	✓	✓ / ✗
<b>Vakbonden</b>	✓	✓	✓
<b>Maatschappelijk verantwoord ondernemen</b>	✓	✓ / ✗	✓ / ✗
<b>Nederlandsche Economische Hoogeschool</b>	✓	✓	✓
<b>Ontwikkeling dijken</b>	✓	✓	✓
<b>Europese integratie</b>	✓	✗	✓

We hebben gezien dat bij de casus van de Europese integratie geen sprake is van maatschappelijke zelfsturing, met name omdat dit zich op een hoger niveau afspeelt dan het niveau van het individu. Hierdoor ontstaat er geen individuele keuzevrijheid. Er is in deze casus echter wel sprake van zelfsturing. De vraag of er sprake is van maatschappelijke zelfsturing is voor de casussen van de burgerwacht en maatschappelijk verantwoord ondernemen niet eenduidig te beantwoorden. Bij de burgerwacht is het afhankelijk van de duurzaamheid van het initiatief, met name ten aanzien van het uitsluiten van freeriders en het aantal beschikbare actieve deelnemers (ook op langere termijn). Bij maatschappelijk verantwoord ondernemen is er een splitsing te maken tussen marktwerking of plichtsbesef. Bij marktwerking is er geen sprake van maatschappelijke zelfsturing, maar van zelfordening dat zich uit in marktwerking. Bij plichtsbesef kan er sprake zijn van een spill-over-effect en wederzijds gerichte beïnvloeding waardoor een duurzaam verband kan ontstaan waar op een vrijwillige basis in- en uitgetreden kan worden. Hier speelt zelfregulering een belangrijke rol in de maatschappelijke zelfsturing.

Aan de hand van tabel 5.1 kunnen we zien dat collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding bij alle casussen voorkomt. Dit heeft waarschijnlijk ook te maken met de wijze waarop de casussen zijn geselecteerd, namelijk de verwachting dat er sprake zou zijn van maatschappelijke zelfsturing. Hierbij is samenwerking tussen individuen blijkbaar een belangrijke voorwaarde geweest. We zullen in het volgende hoofdstuk beschrijven dat collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding meer is dan samenwerking en dat dit element wel degelijk onderscheidend is ten opzichte van andere definities die zich primair richten op samenwerking tussen individuen.

### 5.2.5 Overige definities

In hoofdstuk twee hebben we ook twee definities genoemd van maatschappelijke zelfsturing van het SEO en Bovens. Het SEO omschrijft maatschappelijke zelfsturing als een proces waarbij "...maatschappelijke partijen in een bepaalde mate zelf verantwoordelijk zijn voor het oplossen van een maatschappelijk probleem, veelal door het gezamenlijk opstellen en/of uitvoeren en/of handhaven van regels en afspraken, indien nodig binnen een wettelijk kader." Bovens omschrijft maatschappelijke



zelfsturing als een proces waarbij "...groepering zonder tussenkomst van de overheid waarden uitdragen, problemen oplossen of kansen benutten." In hoofdstuk twee hebben we reeds beschreven op welke onderdelen deze definities verschillen met onze definitie die we hieronder zullen beschrijven als 'nieuwe definitie'. Aan de hand van de casussen hebben we dit ook kunnen toetsen en biedt mogelijkheden tot verfijning.

In de nieuwe definitie staan drie elementen centraal, namelijk collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding, vrijwilligheid en duurzaam verband. We zullen, voordat we de casussen aan de hand van de drie verschillende definities vergelijken, allereerst aangeven op welke onderdelen de nieuwe definitie zich onderscheidt ten opzichte van de definities van SEO en Bovens.

De definitie van Bovens en SEO stellen beide samenwerking centraal om tot handelingen en acties te komen. Samenwerking is belangrijk, maar in onze optiek is het fenomeen wat zich voordoet meer dan samenwerking. Samenwerking kan ook een proces zijn dat zich op ad hoc basis voordoet. Samenwerking kan op allerlei manieren. Collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding gaat verder. Individuen beïnvloeden elkaar en creëren op deze wijze een vorm van onderlinge samenhang en wederzijdse afhankelijkheden. Het geeft tevens aan wat de individuen bij elkaar houdt als collectief (of juist niet) en hoe de sturing van het 'eigen' collectief (de zelfsturing) plaats vindt. De onderlinge wederzijdse gerichte beïnvloeding zorgt ervoor dat het collectief in stand blijft. Ook als er nadelige elementen zitten aan het collectief dan zal het individu, zolang er per saldo profijt is van deelname, aan het collectief deelnemen. Hierdoor is het ook mogelijk dat individuen met tegengestelde belangen elkaar in het collectief in evenwicht houden omdat ze afhankelijk zijn van elkaar om het profijt te bereiken.

Bovens en SEO stellen beide dat er geen plaats is voor tussenkomst van de overheid. Dit kunnen we aan de hand van de casussen en de toetsing van deze casussen aan het element vrijwilligheid bevestigen. In de nieuwe definitie gaat dit echter verder. Vrijwilligheid om in- en uit te treden is een belangrijke en noodzakelijke voorwaarde voor maatschappelijke zelfsturing. Vrijwilligheid legt hiermee ook een relatie met het begrip rationaliteit dat de oorzaak is dat individuen vrijwillig tot het verband toetreden.

Tot slot besteed de nieuwe aandacht aan het duurzame verband. In de definities van SEO en Bovens komt dit niet voor. Dit betekent dat ook een adhoc-samenwerking (bijvoorbeeld een protestmars of een gezamenlijke huis-aan-huis-collecte) tot maatschappelijke zelfsturing zou kunnen worden gerekend. Dit is echter meer een vorm van samenwerking dan zelfsturing. Het zelfsturende karakter vinden we hier onvoldoende terug. Met het element van het duurzame verband legt de nieuwe definitie de nadruk op het streven naar levensvatbaarheid van het verband.

In onderstaande tabel hebben we een overzicht gegeven van de uitkomsten wanneer we aan de hand van de verschillende definities toetsen of er sprake is van maatschappelijke zelfsturing in de beschreven casussen.

**Tabel 5.2** Toetsing van de verschillende definities van maatschappelijke zelfsturing aan de casussen

<i>Definitie</i> → <i>Onderwerp casus</i> ↓	Nieuwe definitie	SEO	Bovens
<b>Burgerwacht</b>	✓ / ✗	✓	✓
<b>Vakbonden</b>	✓	✓	✓
<b>Maatschappelijk verantwoord ondernemen</b>	✓ / ✗	✓	✓
<b>Nederlandse Economische Hogeschool</b>	✓	✓	✓
<b>Ontwikkeling dijken</b>	✓	✓	✓
<b>Europese integratie</b>	✗	✓	✗

Zoals we kunnen zien zou aan de hand van de definitie van het SEO in alle casussen sprake zijn van maatschappelijke zelfsturing. In iedere casus is er sprake van maatschappelijke partijen die zelf een maatschappelijk probleem oplossen. Zelfwerkzaamheid staat in deze definitie centraal en dit komt in alle casussen voor. De term 'bepaalde mate' die in de definitie voorkomt zorgt voor onduidelijkheid. Immers is de vraag of de overheid nu wel of niet een helpende hand mag toesteken. Bovens is hier duidelijker over. In zijn definitie is er geen rol voor de overheid weggelegd. Dit is dan ook de reden dat er in de casus van Europese integratie geen sprake is van maatschappelijke zelfsturing

De bovengenoemde definities maken geen onderscheid tussen zelforganisatie, zelfsturing of zelfregulering. Dit is bijvoorbeeld te zien in de casus van maatschappelijk verantwoord ondernemen waar bij de bovengenoemde definities zonder meer sprake is maatschappelijke zelfsturing omdat de ondernemers zelfstandig en zonder tussenkomst van de overheid problemen oplossen of kansen benutten. We hebben eerder al gesteld dat marktwerking bijvoorbeeld niet geschaard kan worden onder het concept van (maatschappelijke) zelfsturing. De noodzaak tot aanscherping van het concept met onze eerder geformuleerde definitie in hoofdstuk lijkt, mede aan de hand van de casussen, hiermee bevestigd.

### 5.3 Beantwoording van de deelvragen

In dit hoofdstuk zullen we de deelvragen zoals deze geformuleerd zijn in hoofdstuk één op basis van het ontwikkelde theoretische kader in hoofdstuk twee en drie én de analyse van de casussen in hoofdstuk 4 en 5.1 beantwoorden.

### 5.3.1 Wat is maatschappelijke zelfsturing en hoe verhoudt dit zich tot andere concepten van non-gouvernementele sturing?

In hoofdstuk twee hebben we de volgende definitie geformuleerd:

*Maatschappelijke zelfsturing is een proces van collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding waarbij een (deel van een) gemeenschap vrijwillig en uit rationele overwegingen een duurzaam verband aangaat.*

De collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding is het proces waarbij (een deel van) een gemeenschap, zonder tussenkomst van de overheid, belangen weten te bundelen. Binnen deze bundeling (het collectief) is er sprake van wederzijdse gerichte beïnvloeding bij de individuen onderling en ten opzichte van andere individuen. De individuen nemen vrijwillig zonder dwang deel aan een duurzaam verband. Een duurzaam verband wil zeggen dat het doel is om het voor langere tijd in stand te houden (consistent en levensvatbaar). Veelal vindt aansluiting bij het verband plaats uit rationele overwegingen.

Maatschappelijke zelfsturing is een vorm van zelfsturing met als belangrijk verschil dat vrijwilligheid een andere betekenis heeft. Het proces speelt zich namelijk af op een ander niveau (voornamelijk meso-niveau). Het gaat daarbij niet meer om het individu, maar om het collectief van individuen dat als een zelfstandig en collectief systeem wordt benaderd (bijvoorbeeld een soevereine staat in het voorbeeld van de Europese Unie). Maatschappelijke zelfsturing richt zich met name op de sociale wetenschappen. Andere mogelijke vormen zijn bijvoorbeeld biologische zelfsturing (zoals een school vissen of een zwerm vogels), maar dit is in dit onderzoek niet nader onderzocht. Een instrument van maatschappelijke zelfsturing is zelfregulering waarbij het collectief zichzelf een bindende normstelling oplegt. Dit gebeurt met name om per saldo profijt te behalen. Een vorm van non-gouvernementele sturing is zelforganisatie. Het begrip sturing past eigenlijk niet bij dit concept omdat er geen sprake is van sturing (en dus ook niet van de overheid). Er is veelal verwarring over het concept zelforganisatie in relatie tot het concept zelfsturing. Hoewel het lijkt alsof er sprake is van een zelfsturend systeem is er eerder sprake van een zelfstabiliserend systeem. Het systeem houdt zichzelf in evenwicht en speelt zich af op macro-niveau. Een voorbeeld is marktwerking. Het concept autopoïese is een proces dat in vrijwel al deze andere concepten voor kan komen. Er is hierbij sprake van een circulair karakter in een vrij gesloten systeem. Dit proces doet zich bij (maatschappelijke) zelfsturing bijvoorbeeld voor als het proces van collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding dusdanig intensief wordt en de afhankelijkheden en het profijt zo groot worden dat er een circulair karakter ontstaat (zoals in het voorbeeld van de Europese Unie). Hierdoor ontstaat een zelfsturend systeem met autopoïetische kenmerken. Er zijn dus ook mogelijkheden voor hybride vormen van non-gouvernementele sturing. Dit maakt het daardoor soms lastig om het onderscheid te maken tussen de verschillende concepten. Het onderscheid draagt echter wel degelijk bij aan een goed begrip van de individuele kenmerken van de concepten. Het verfijnt bovendien het concept van maatschappelijke zelfsturing en geeft ook inzicht in

de (on)mogelijkheden om de processen te beïnvloeden. Dit kan relevant zijn voor de mogelijke rol die de overheid kan spelen in de concepten van non-gouvernementele sturing.

De nieuwe definitie blijkt in de praktijk bruikbaar al is het soms moeilijk om direct zichtbaar te krijgen wat wordt verstaan onder collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding of een duurzaam verband. Het voordeel van deze definitie ten opzichte van andere definities (zoals bijvoorbeeld Bovens of SEO) is dat deze definitie inzicht geeft in het proces en de onderlinge afhankelijkheden (zelfsturing is meer dan samenwerking) en de eigen keuze en rationaliteit die hierbij een rol speelt. De casussen hebben bijgedragen aan een verdere verfijning en toetsing van de concepten.

### *5.3.2 Waarom vindt maatschappelijke zelfsturing plaats?*

Er is een aantal redenen aan te wijzen waarom maatschappelijke zelfsturing plaatsvindt. Centraal hierbij staat het begrip rationaliteit. Een eerste motief zijn de primaire profijtoverwegingen waarbij het individu deel neemt aan het duurzame verband omdat hij of zij verwacht er profijt van te hebben. In hoofdstuk drie hebben we aan de hand van de theorie van Stone enkele van deze motieven benoemd, zoals efficiëntie, gelijkheid, zekerheid en veiligheid. Hieraan zouden we het motief effectiviteit nog toe kunnen voegen. Bijvoorbeeld in de casus van de hogeschool zien we dat één van de motieven is om effectiever (lees: beter) onderwijs te geven. Het gaat hierbij dus veelal om schaalvoordelen die te behalen zijn door deelname aan het initiatief.

Een tweede motief is de ontevredenheid met de bestaande situatie. Deze ontevredenheid kan te maken hebben met tekortkomingen van de overheid of de markt. In de casus van de burgerwacht is het motief om te komen tot de oprichting van een dergelijk initiatief de onvrede met de onveiligheid. De burger onderneemt in dit geval zelf actie om de bestaande situatie te verbeteren, overigens ook met de gedachte dat een dergelijk initiatief een vorm van profijt met zich mee zal brengen (bijvoorbeeld meer zekerheid of veiligheid).

Een derde motief wat we gezien hebben in de casussen is plichtsbesef. Bij maatschappelijk verantwoord ondernemen bijvoorbeeld kan de ondernemen uit plichtsbesef tot bepaalde handelingen komen. Ook hier spelen op de achtergrond wellicht rationele motieven mee, zoals bijvoorbeeld een beter leefmilieu voor de ondernemer zelf, maar dan vinden deze plaats op een hoger niveau. Het plichtsbesef kan ook voortkomen uit een gevoel van medelijden of een interpretatie van normen en waarden.

We hebben echter ook nog een ander motief gezien, namelijk een verband dat ontstaat door een vorm van mimetisch isomorfisme. Maatschappelijke zelfsturing ontstaat dan als een kopie van een voorbeeld waarbij maatschappelijke zelfsturing succesvol is. Een voorbeeld hiervan is de oprichting van een burgerwacht. Het kan ook zijn dat een verband wordt opgericht als tegenreactie op een ander verband. We hebben dit in hoofdstuk drie een anti-verband genoemd. We zien dit bijvoorbeeld bij de

Europese Unie die is opgericht voor veiligheid, efficiëntie, maar ook om een tegenblok te vormen tegen de Verenigde Staten en bijvoorbeeld het GOS.

### 5.3.3 Welke vormen van maatschappelijke zelfsturing zijn te onderscheiden?

In de casussen hebben we gezien dat de drie elementen uit de definitie van maatschappelijke zelfsturing op verschillende wijzen kunnen voorkomen. Binnen het concept maatschappelijke zelfsturing ontstaan door uiteenlopende situaties, kenmerken, doelen en ontstaansredenen verschillende vormen van maatschappelijke zelfsturing. De wijze waarop maatschappelijke zelfsturing tot uiting komt is daarmee sterk afhankelijk van de omgeving en de context waarbinnen deze plaatsvindt. Het indelen van vormen van maatschappelijke zelfsturing kan dan ook op verschillende wijzen plaatsvinden, bijvoorbeeld wel geïnstitutionaliseerd of niet geïnstitutionaliseerd, de verschillende niveaus waarop de maatschappelijke zelfsturing betrekking heeft, het proces etc. Omdat er verschillende indelingen te maken zijn zullen we deze ook weer onderscheiden op basis van de drie elementen uit de definitie. Door deze indeling kunnen we meer inzicht geven in de verschillende vormen van maatschappelijke zelfsturing.

#### **Collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding**

Wanneer we de verschillende vormen van maatschappelijke zelfsturing onderscheiden op basis van de analyse van collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding dan komen we tot de volgende vijfdeling:

1. Niet-geïnstitutionaliseerde maatschappelijke zelfsturing
2. Geïnstitutionaliseerde maatschappelijke zelfsturing
3. Multi-level maatschappelijke zelfsturing
4. Multi-goal maatschappelijke zelfsturing
5. Mimetisch isomorfetische maatschappelijke zelfsturing

Ad. 1 Bij niet-geïnstitutionaliseerde maatschappelijke zelfsturing vindt de collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding niet in een institutie plaats. Dat betekent ook dat de deelnemers aan de collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding niet aan elkaar gebonden zijn. Dit kan ook betekenen dat de deelnemers weinig gelijke kenmerken vertonen. We zien deze vorm van collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding bijvoorbeeld terug bij de burgerwacht. Hoewel de collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding veelal ongeïnstitutionaliseerd begint is het in dit geval ook zo dat het collectief ongeïnstitutionaliseerd blijft.

Ad. 2 Bij geïnstitutionaliseerde maatschappelijke zelfsturing vindt de collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding wel binnen een institutie plaats. Het kan zo zijn dat het vertrekpunt al vanuit een institutie plaats vindt of dat een niet-geïnstitutionaliseerd verband overgaat in een geïnstitutionaliseerd verband (zoals bij de casus van de hogeschool). Of de collectief

wederzijdse gerichte beïnvloeding in een geïnstitutionaliseerd verband anders plaats vindt dan in een niet-geïnstitutionaliseerd verband is in dit onderzoek niet onderzocht.

- Ad. 3 De collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding kan op meerdere niveaus plaatsvinden. We noemen dit hier multi-level maatschappelijke zelfsturing. De collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding kan plaats vinden op individueel niveau, maar ook op collectief niveau waarbij het aantal deelnemende individuen sterk kan verschillen. Ook is het mogelijk dat de collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding tegelijkertijd tussen verschillende niveaus plaats vindt. Een voorbeeld hiervan vinden we in de casus van maatschappelijke zelfsturing waar een deel van de samenleving als collectief druk uitoefent op de onderneming Shell. Dit voorbeeld toont ook aan dat niet-geïnstitutionaliseerde verbanden (een deel van de samenleving) en geïnstitutionaliseerde verbanden (Shell) elkaar ook wederzijds kunnen beïnvloeden.
- Ad. 4 De deelnemers aan de collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding kunnen verschillende doelen hebben. We zien dit bijvoorbeeld terug bij de casus van de oprichting van de Nederlandsche Economische Hoogeschool waar we zien dat de collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding vanuit verschillende vertrekpunten plaats vindt met verschillende doelen. Zo zal de burgemeester van Rotterdam een ander doel hebben dan een participerend bedrijf of hoogleraar. De doelen zouden op termijn ook tegenstrijdig kunnen zijn met het uiteindelijke doel van het verband.
- Ad. 5 Het is ook mogelijk dat de oprichting van een initiatief dat ontstaan is door maatschappelijke zelfsturing een positief beïnvloeding heeft op andere delen van de samenleving die de successen zien van dit maatschappelijke initiatief. Er kan dan een kopieergedrag plaatsvinden dat DiMaggio & Powell (1991:171-2) ook wel beschreven als mimetisch isomorfisme. Het oprichten van een initiatief door maatschappelijke zelfsturing kan dus een positieve reactie oproepen van anderen die een zelfde verband zullen oprichten. We zien dit bijvoorbeeld bij de burgerwacht. Iemand heeft destijds het initiatief genomen voor het oprichten van een burgerwacht. Door het succes ervan heeft er een kopieergedrag plaatsgevonden. Het omgekeerde is echter ook mogelijk. Er is dan sprake van een negatieve reactie op het initiatief, bijvoorbeeld omdat een deel van de samenleving zich door het nieuwe initiatief bedreigd voelt. We noemden dit in hoofdstuk 3 de oprichting van een anti-verband. In onze casussen hebben we hier geen voorbeeld van op maatschappelijk niveau. Op een hoger niveau zou je de oprichting van de Europese Unie (hoewel dat op zichzelf geen voorbeeld is van maatschappelijke zelfsturing) als een voorbeeld hiervan kunnen zien waarbij de Europese Unie een anti-verband is op de grote machten als de Verenigde Staten en Rusland (destijds het GOS). Het is ten slotte ook mogelijk dat een verband wordt opgericht voor dat onderdeel waar een ander verband tekortkomingen heeft. We noemen dit misnoegende maatschappelijke zelfsturing en zullen dit beschrijven bij punt 7.

## Vrijwillig

Het onderscheid dat we maken bij vrijwilligheid legt meer de nadruk op de vraag waarom individuen vrijwillig participeren in een verband. We komen hierbij, mede op basis van de beantwoording van de vorige deelvraag, tot de volgende driedeling:

6. Profijt-rationele maatschappelijke zelfsturing
7. Misnoegende maatschappelijke zelfsturing
8. Plichtsbeseffende maatschappelijke zelfsturing

Ad. 6 Bij profijt-rationele maatschappelijke zelfsturing staan rationele motieven voor de (calculerende) individu centraal. Dit motief kan bijvoorbeeld zijn gelijkheid, efficiëntie, vrijheid, effectiviteit of zekerheid. De individu denkt zelf per saldo profijt te hebben door deelname aan het duurzame verband. We zien dit eigenlijk bij alle casussen terug. Als er geen sprake is van rationaliteit dan zal het duurzame verband niet tot stand komen of niet levensvatbaar zijn.

Ad. 7 Een andere mogelijkheid is dat een verband tot stand komt uit onvrede met het beleid van de overheid of door tekortkomingen van een ander verband. Er wordt hierbij dus niet in een bepaalde behoefte voldaan en de perceptie is dat dit een probleem is. We noemen dit hier misnoegende maatschappelijke zelfsturing. Het initiatief van de burgerwacht is een goed voorbeeld waarbij burgers een verband oprichten als reactie op een gevoel van onveiligheid en ontevredenheid met de bestaande situatie.

Ad. 8 De maatschappelijke zelfsturing kan ook plaats vinden uit plichtsbesef. We zien dit bijvoorbeeld bij de casus van het maatschappelijk verantwoord ondernemen. De ondernemer legt zichzelf een bindende normstelling op (een vorm van zelfregulering) om een hoger doel te behalen. Uiteindelijk spelen ook hier rationele motieven een rol waar ook de ondernemer zelf profijt van kan hebben, zoals een beter milieu of minder afval.

Aan de punten 6 tot en met 8 zou ook punt 5 (mimetisch isomorfetische maatschappelijke zelfsturing) kunnen worden toegevoegd als reden voor maatschappelijke zelfsturing. Maar omdat de nadruk bij dit kenmerk ligt op het proces van collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding en in mindere mate op vrijwilligheid hebben we dit kenmerk niet in deze categorie opgenomen.

## Duurzaam verband

Bij de collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding hebben we al aandacht geschonken aan het onderscheid tussen een geïnstitutionaliseerd en niet-geïnstitutionaliseerd verband. We zullen hier dan ook meer aandacht schenken aan de kenmerken die het duurzame verband kan hebben. Hierbij is de volgende driedeling te maken:

9. Reguliere maatschappelijke zelfsturing
10. Autopoietische maatschappelijke zelfsturing
11. Post-verplichte maatschappelijke zelfsturing

Ad. 9 De reguliere maatschappelijke zelfsturing is die zelfsturing waarbij aan alle eerder beschreven kenmerken van de definitie wordt voldaan. Er is een duurzaam verband dat zichzelf in stand houdt. Het initiatief blijft in stand zoals het opgericht is, hooguit in een geïnstitutionaliseerd verband. Er vindt echter geen grote verandering plaats in de wijze waarop de collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding tot stand komt of de mate van vrijwilligheid. Een voorbeeld hiervan is terug te vinden bij de vakbonden. De vakbonden zijn geïnstitutionaliseerd en geprofessionaliseerd, maar de eigenschappen blijven gelijk

Ad. 10 Een verschijnsel wat we in de casussen ook enkele malen zien terugkomen is autopoietische maatschappelijke zelfsturing. Hierbij begint de maatschappelijke zelfsturing als een reguliere maatschappelijke zelfsturing op basis van vrijwilligheid, collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding en een duurzaam verband. We zien echter een verschijnsel dat de collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding in sommige gevallen steeds sterker wordt waardoor het zeer moeilijk om uit het verband te treden (hoewel dit formeel nog wel mogelijk is). We zien bijvoorbeeld in de casus van de Europese Unie, maar ook in de Brent-Spar affaire van Shell. Hierdoor ontstaat binnen het verband een circulair karakter met autopoietische kenmerken.

Ad. 11 Een andere mogelijkheid is dat de vrijwilligheid, naarmate de collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding sterker wordt, verdwijnt. We zien dit duidelijk in de ontwikkeling van dijken. Dit is een maatschappelijk initiatief met zelfsturende kenmerken. Door de brede noodzaak die gevoeld wordt om de dijkenbouw verder te professionaliseren worden er belastingen ingesteld die later zelfs verplicht worden gesteld doordat de staat deze rol heeft overgenomen. Hierdoor verschuift een vrijwillig verband naar een onvrijwillig verband.

#### *5.3.4 Welke randvoorwaarden zijn er om tot zelfsturing te komen?*

Op basis van de theorie van Stone en de gesignaleerde tekortkomingen van de markt hebben we in hoofdstuk drie een aantal (hypothetische) randvoorwaarden beschreven. Deze randvoorwaarden waren:

1. De zelfsturing draagt per saldo bij aan een vergroting van de behoefte aan zekerheid, veiligheid, efficiëntie en gelijkheid (oftewel er is sprake van profijt door deelname);
2. De gemeenschap is in staat om freeriders uit te sluiten;



3. De handelingen die voortvloeien uit de maatschappelijke zelfsturing vallen binnen de wettelijke kaders. Er is hiermee geen sprake van externe effecten die het duurzame karakter van het verband bedreigen door ingrijpen van de overheid.

Ad. 1 Aan de hand van de zes casussen kunnen we stellen dat dit niet altijd per sé zo hoeft te zijn dat er sprake is van een vergroting van zekerheid, veiligheid, efficiëntie en gelijkheid. In het voorbeeld van maatschappelijk ondernemen zien we dat ook plichtsbesef een mogelijk motief kan zijn. Daarnaast hebben we gezien dat ook mimetisch isomorfisme of de oprichting van een anti-verband aanleiding kan zijn voor maatschappelijke zelfsturing. Wel zou er in een breder perspectief gesteld kunnen worden dat er verwacht wordt op enigerlei vorm profijt te hebben van deelname aan het verband. Zonder profijt ontstaan er geen afhankelijkheden en ontstaat er geen collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding.

Ad. 2 Het lijkt een noodzakelijke voorwaarde te zijn om freeriders uit te sluiten om een duurzaam verband tot stand te brengen. We hebben dit beschreven aan de hand van de burgerwacht waarbij de groep freeriders dusdanig groot kan zijn dat dit een negatief effect heeft op de levensvatbaarheid van het initiatief en daarmee tevens op de duurzaamheid van het verband. Maar ook zorgen deze freeriders voor een negatieve rol in de collectief wederzijds gerichte beïnvloeding omdat zij toch profijt hebben van het initiatief zonder extra kosten. Het profijt van de freeriders is daarmee groter dan dat van de participanten.

Ad. 3 De vraag is of de voorwaarde dat de handelingen die voortvloeien uit de maatschappelijke zelfsturing vallen binnen de wettelijke kaders niet overbodig is. Immers, is het niet logisch dat alle handelingen binnen de wettelijke kaders moeten vallen? Ook kan het zo zijn dat er sprake is van positieve externe effecten zodat de overheid besluit om een initiatief wat begon als maatschappelijke zelfsturing te stimuleren (bijvoorbeeld door middel van subsidies, zie bijvoorbeeld de burgerwacht in Dronten) en te professionaliseren. Kern is dat de rol van de overheid het karakter van maatschappelijke zelfsturing niet mag beïnvloeden.

Op basis van het bovenstaande komen we tot de volgende randvoorwaarden voor maatschappelijke zelfsturing:

1. Er is per saldo sprake van profijt door deelname;
2. Het verband is in staat om freeriders uit te sluiten;
3. Er mag geen sprake zijn van externe effecten dat leidt tot overheidsingrijpen die het karakter van maatschappelijke zelfsturing beïnvloedt.

Deze randvoorwaarden lijken vanzelfsprekend. Maar met name punt 1 is een lastige randvoorwaarde. Immers is het noodzakelijk om per saldo profijt te hebben door deelname (dus de opbrengsten na aftrek van tijd, geld, inspanning, vrijheid etc.). In een samenleving waar alles steeds sneller gaat en tijd

steeds schaarser wordt, worden de kosten van een tijdsinspanning dus ook steeds hoger. De toenemende individualisering zorgt ervoor dat vrijheid steeds waardevoller wordt. En de aanwezigheid van de verzorgingsstaat zorgt ervoor dat er altijd kan worden teruggegrepen op een bepaalde basisvoorziening. Daarnaast voorziet ook de markt in steeds meer behoeften. Het wordt dus steeds moeilijker om profijt te creëren.

### *5.3.5 Wat is de rol van de overheid bij maatschappelijke zelfsturing?*

Tot slot dienen we nog antwoord te geven op de vraag wat de rol van de overheid is bij maatschappelijke zelfsturing. In eerste instantie stellen we dat er geen rol voor de overheid is weggelegd bij het opzetten van het maatschappelijk initiatief zoals we ook in hoofdstuk twee al hebben gesteld. De individuen zijn zelfstandig in staat om tot initiatieven te komen. Indien de overheid wel een rol speelt bij de initiatievorming dan is er geen sprake meer van maatschappelijke zelfsturing. Maar de rol van de overheid kan breder worden uitgelegd. Het initiatief van maatschappelijke zelfsturing speelt zich af in een grotere omgeving waar de overheid onderdeel van uitmaakt. Maatschappelijke zelfsturing kan een reactie zijn op het doen of nalaten van overheidshandelingen.

De casussen spelen zich af in verschillende tijdspannen. De casus van de vakbonden en de economische hogeschool speelt zich af begin 20<sup>e</sup> eeuw, de casus Europese integratie half 20<sup>e</sup> eeuw en de casus burgerwacht en maatschappelijk ondernemerschap ongeveer de laatste twee decennia. De casus van de dijken speelt zich zelfs rond de 13<sup>e</sup> eeuw af. In de loop der jaren is de rol van de overheid aanzienlijk veranderd. We zullen ons hier beperken tot de periode begin 19<sup>e</sup> eeuw tot nu. In de casus van de dijken was er namelijk nog geen instituut met de kenmerken van de overheid zoals wij dat de laatste eeuw kennen.

De rol van de overheid is met name na de Tweede Wereldoorlog met de opkomst van de verzorgingsstaat fors toegenomen. Dat de rol van de overheid daarvoor nog beperkter was zien we ook terug in de twee casussen van de vakbonden en de economische hogeschool. De economische hogeschool is een maatschappelijk initiatief dat ontstond door een behoefte vanuit (een deel van) de samenleving. Tegenwoordig zou de overheid een dergelijk initiatief initiëren of in verregaande mate stimuleren. Bij de casus van de vakbonden zien we dat er een behoefte was om tegenwicht te bieden aan de werkgevers en de ondermaatse arbeidsomstandigheden. Inmiddels zijn dit onderwerpen die door de overheid verankerd zijn in wet- en regelgeving en ook de komst van nieuwe scholen wordt door de overheid gestimuleerd.

In de afgelopen decennia is de rol van de overheid in de samenleving toegenomen, mede vanuit een oogpunt van de maakbare samenleving. Doordat de overheid zich op steeds meer beleidsterreinen manifesteert dient zij ook veel meer beleidskeuzes te maken. Bij deze beleidskeuzes doen zich echter enkele paradoxen voor bij het streven naar doelrealisatie. We hebben in hoofdstuk drie aan de hand van Stone de politieke doelen omschreven als gelijkheid, zekerheid, efficiëntie en vrijheid. Het is

echter vrijwel onmogelijk om een optimale balans tussen deze vier doelen te bereiken. In de casus van de burgerwacht en het maatschappelijk verantwoord ondernemen zien we twee uiteenlopende reacties op beleidskeuzes van de overheid. In de casus van de burgerwacht vinden we een onvrede terug ten aanzien van de beleidskeuzes. Burgers beoordelen de bestaande situatie als onveilig en onwenselijk. Door een gebrek aan politiecapaciteit kan de overheid de veiligheid in een bepaalde buurt onvoldoende waarborgen. Er ontstaat hierdoor een spanning tussen efficiëntie enerzijds (namelijk het zo goed mogelijk inzetten van de schaarse middelen met een maximaal rendement) en veiligheid anderzijds. In de casus van het maatschappelijk verantwoord ondernemen zien we een omgekeerde reactie. De doelen van de overheid worden onderschreven en waar mogelijk zelfs gestimuleerd. Zo zetten in deze casus ook ondernemers zich in om bijvoorbeeld het milieu te sparen. De buurtbewoners in de casus van de burgerwacht zouden wellicht liever zien dat een deel van het geld voor milieu naar veiligheid zou gaan. Er is dus een spanning tussen beleidskeuzes- en doelen die kan leiden tot een initiatief van maatschappelijke zelfsturing.

Mede door het nader definiëren van het concept maatschappelijke zelfsturing en de plaatsing ervan ten opzichte van andere concepten van non-gouvernementele sturing kan er wel inzicht worden gegeven in de belangrijke randvoorwaarden en kenmerken van het concept. Dit geeft ook meer duidelijkheid over de minimaal te creëren omstandigheden om maatschappelijke zelfsturing plaats te laten vinden, zoals bijvoorbeeld vrijwilligheid. Dit geeft ook een bepaald beeld over de grenzen van de overheid wanneer het doel is om maatschappelijke zelfsturing te stimuleren. De uiteenlopende vormen van maatschappelijke zelfsturing geeft echter ook aan dat de omstandigheden per keer kunnen verschillen. In de meeste casussen is geen rol voor de overheid weggelegd. Bij mimetisch isomorfetische zelfsturing zou wellicht een positieve bijdrage van de overheid zijn om de 'best practices' van maatschappelijke zelfsturing inzichtelijk te maken en breed te verspreiden om op die manier individuen bekend te maken met de mogelijkheden van maatschappelijke zelfsturing.

De rol die de overheid indirect speelt op het gebied van maatschappelijke zelfsturing is in dit onderzoek niet nauwkeurig aan te wijzen. Het zou echter heel goed zo kunnen zijn dat de toename van het aantal beleidsterreinen waarop de overheid actief is ervoor zorgt dat maatschappelijke initiatieven steeds meer een maatschappelijke reactie vormen op overheidsbeleid in plaats van maatschappelijke reacties op maatschappelijke ontwikkelingen (waarbij de overheid niet primair een rol speelt). Dit leiden we af uit het feit dat de meest verregaande voorbeelden van maatschappelijke zelfsturing van voor de verzorgingsstaat zijn tot vlak na de Tweede Wereldoorlog. Een andere reden dat maatschappelijke zelfsturing in mindere mate voorkomt zou kunnen zijn dat het door de toenemende individualisering steeds moeilijker wordt om initiatieven ten aanzien van maatschappelijke zelfsturing te ontplooiën en collectieve wederzijdse gerichte beïnvloeding tot stand te brengen. Oftewel: het zou kunnen zijn dat de groei van de overheid een negatieve invloed heeft op maatschappelijke zelfsturing. Het zou de moeite waard zijn dit in de vorm van een hypothese in een vervolgonderzoek te onderzoeken. Dit zou een extra bijdrage kunnen leveren aan de kerntakendiscussies van de overheid. Een kans ligt wellicht in de groei van nieuwe technologieën als

ICT en de daarmee samenhangende mondialisering. Zou ICT er wellicht voor kunnen zorgen dat nieuwe duurzame verbanden ontstaan met nieuwe (grensoverschrijdende) vormen van collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding en het ontstaan van nieuwe netwerken waarin verschillende initiatieven van maatschappelijke zelfsturing aan elkaar gekoppeld worden? De koppeling van maatschappelijke zelfsturing met ICT speelt in op de nieuwe technologieën en de invloed ervan op de (netwerk)samenleving. Maatschappelijke zelfsturing kent nog veel onbekend terrein die het onderzoeken meer dan waard is.

# 6 De zelfsturende samenleving?

## 6.1 Beantwoording van de centrale vraagstelling

Nu we het onderwerp maatschappelijke zelfsturing van diverse kanten belicht hebben kunnen we ook antwoord geven op onze centrale vraagstelling zoals we die in hoofdstuk één hebben beschreven:

*Welke definitie van maatschappelijke zelfsturing is bruikbaar ten opzichte van andere concepten van non-gouvernementele sturing en wat is de rol van de overheid hierbij?*

Op basis van ons onderzoek komen we tot een zestal conclusies die de beantwoording vormen op de bovengenoemde centrale vraagstelling. Deze zullen we hieronder weergeven.

### 1. Een nieuwe bruikbare definitie met toegevoegde waarde

In dit onderzoek hebben we een nieuwe definitie geformuleerd ten aanzien van maatschappelijke zelfsturing. Deze luidt: *Maatschappelijke zelfsturing is een proces van collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding waarbij een (deel van een) gemeenschap vrijwillig en uit rationele overwegingen een duurzaam verband aangaat.* Deze definitie kunnen we opdelen in een drietal elementen: collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding, vrijwilligheid en duurzaam verband.

Collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding wijst op het creëren van wederzijdse afhankelijkheden door een collectieve sturing van de individuen ten opzichte van elkaar. Deze collectief wederzijdse beïnvloeding komt voort uit een streven naar rationaliteit en gebeurt vrijwillig (dat wil zeggen: het staat vrij om in- en uit te treden tot het collectieve verband). De collectief wederzijdse beïnvloeding zorgt voor een duurzaam verband dat gericht is op levensvatbaarheid en consistentie. Op deze wijze ontstaat er een proces waarbij de gemeenschap zelf zorg draagt voor de totstandkoming, allocatie en/of herverdeling van noodzakelijke goederen, diensten of processen of de oplossing van problemen en bedreigingen. De doelen of belangen voor deelname aan het collectief kunnen overigens van meerdere individuen verschillend zijn.

Deze definitie onderscheidt zich ten opzichte van andere bestaande definities. Allereerst benadrukt de definitie dat maatschappelijke zelfsturing meer is dan een adhoc samenwerking. We spreken daarom ook van een duurzaam verband. Daarnaast blijkt vrijwilligheid van essentieel belang te zijn. Geen van de bestaande definities benadrukt deze elementen. De definitie besteedt daarnaast aandacht aan het nastreven van profijt, de voornaamste reden waarom individuen deelnemen aan het verband.

## **2. De concepten non-gouvernementele sturing zijn verschillend en met elkaar verweven**

De concepten van non-gouvernementele sturing zijn op verschillende wijzen met elkaar verweven. Zo is maatschappelijke zelfsturing een vorm van zelfsturing, toegepast op de sociale wetenschappen. Zelfregulering is een vorm van bindende normstelling en een instrument van maatschappelijke zelfsturing om collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding binnen een bepaalde normstelling te brengen. Het doel hiervan is om per saldo meer profijt te bereiken.

Zelforganisatie is een proces van zelfcorrectie, zelfaandrijving en zelfstimulering dat ontstaat door spontane (causale) interacties en speelt zich af op macro-niveau. Zelforganisatie onderscheidt zich van zelfsturing doordat de laatste zich met name afspeelt op meso- en microniveau. Daarnaast is er bij zelforganisatie sprake van een natuurlijk evenwicht. Autopoïese tot slot is een proces van naar zichzelf verwijzende (gesloten) systemen met een circulair karakter. Autopoïese kan zich bij diverse van de eerder genoemde concepten voordoen. Zo ook bij (maatschappelijke) zelfsturing. Indien de collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding dusdanig sterk wordt dat er sprake is van een systeem met circulaire kenmerken dan spreken we van autopoïetische zelfsturing.

De verschillende concepten zijn dus verschillend en onderling met elkaar verweven. Het concept van maatschappelijke zelfsturing biedt in die zin een meerwaarde dat het een toepassing van non-gouvernementele sturing is op de sociale wetenschappen, maar ook omdat het een leegte vult tussen zelforganisatie en zelfregulering.

## **3. Maatschappelijke zelfsturing is geen monoliet**

Maatschappelijke zelfsturing kan niet worden gezien als een monoliet. We hebben in het onderzoek elf verschillende vormen van maatschappelijke zelfsturing kunnen signaleren. De verschillende vormen komen voort uit de mate of wijze van collectief wederzijdse gerichte beïnvloeding, de ontstaansreden of de kenmerken van het duurzame verband. Binnen maatschappelijke zelfsturing zijn dus diverse specificaties te maken.

Maatschappelijke zelfsturing kan daarnaast op allerlei wijzen en bovendien binnen uiteenlopende contexten plaatsvinden. We hebben in dit onderzoek slechts drie randvoorwaarden kunnen onderscheiden. Dit maakt het natuurlijk extra moeilijk om aan te geven op welke wijze maatschappelijke zelfsturing bevorderd zou kunnen worden of wat de rol van de overheid zou kunnen zijn op het proces van maatschappelijke zelfsturing. Één ding is wel duidelijk: maatschappelijke zelfsturing is geen monoliet.

#### **4. Nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen zouden een wisselende invloed kunnen hebben op maatschappelijke zelfsturing**

Zowel de samenleving als de overheid zijn de laatste decennia behoorlijk veranderd. Hoewel dit onderzoek onvoldoende gericht is op het aantonen van de relatie tussen deze maatschappelijke veranderingen en de rol van maatschappelijke zelfsturing in de samenleving kunnen we aan de hand van het onderzoek toch enkele voorzichtige uitspraken doen die als hypothese zouden kunnen gelden voor een nieuw op te zetten onderzoek.

Een eerste ontwikkeling is de enorme groei van de overheid door de verzorgingsstaat. Een toename van de overheid zou wel eens een negatieve invloed kunnen hebben op maatschappelijke zelfsturing. Dit leiden we af uit het feit dat de meest verregaande voorbeelden van maatschappelijke zelfsturing van voor de groei van de verzorgingsstaat zijn (tot direct na de Tweede Wereldoorlog). Een reden is wellicht te vinden in het feit dat het profijt steeds kleiner wordt omdat de overheid al zo veel zaken geregeld heeft. Het gevolg is dat maatschappelijke zelfsturing eerder een reactie op het beleid van de overheid wordt dan dat het een reactie is op maatschappelijke ontwikkeling. Maatschappelijke zelfsturing zou hierbij sterk samenhangen met de decentralisatiegedachte voor een terugtrekkende overheid.

Een tweede ontwikkeling is de groei van nieuwe technologieën en de toename van de mondialisering. Deze nieuwe technologieën (zoals ICT) zouden wel eens kunnen zorgen voor nieuwe duurzame verbanden. Deze verbanden zouden bijvoorbeeld kunnen ontstaan door nieuwe vormen van wederzijdse gerichte beïnvloeding die ICT met zich mee brengt. Bovendien zouden er nieuwe grensoverschrijdende verbanden kunnen ontstaan. Ook kan deze ontwikkeling wellicht zorgen voor een grotere verwevenheid tussen verschillende maatschappelijke zelfsturingssinitiatieven (netwerken).

#### **6.2 Reflectie op het onderzoek**

Aan het eind van dit onderzoek zijn we meer te weten gekomen over het concept maatschappelijke zelfsturing. Enkele problemen deden zich voor bij het opstellen van dit onderzoek, zoals de beperkte beschikbare literatuur over het concept maatschappelijke zelfsturing. Het onderzoek heeft zich daardoor ook meer gericht op de definiëring en de plaatsing van het concept in een bredere context. Hierdoor hebben we tijdens het onderzoek de vraagstelling dan ook iets moeten aanpassen, waardoor de rol van de overheid minder gedetailleerd in beeld kan worden gebracht dan in eerste instantie de bedoeling was.

In het onderzoek hebben we in eerste instantie een inventarisatie gemaakt van de definities en een voorlopige plaatsing van deze definities ten opzichte van elkaar. De opgestelde definitie blijkt goed bruikbaar en een positief onderscheid te maken ten opzichte van bestaande definities. De plaatsing van het concept maatschappelijke zelfsturing ten opzichte van de overige concepten van non-

gouvernementele sturing hebben we wel bij moeten stellen. De samenhang tussen de concepten bleek groter dan in eerste instantie verondersteld was. Er bleken zelfs hybride vormen te zijn. In hoofdstuk drie hebben we de rol van de overheid besproken en de beperkingen van zowel overheid als markt. Op basis van deze theorie hebben we een aantal hypothesen opgesteld ten aanzien van randvoorwaarden van maatschappelijke zelfsturing. Ook deze randvoorwaarden hebben we op onderdelen bij moeten stellen. Deze methode heeft er voor gezorgd dat de randvoorwaarden meer verfijnd konden worden.

Het gebruik van uiteenlopende casussen in hoofdstuk vier is een waardevolle methode gebleken. Doordat de casussen onderling zo verschillen heeft het ons veel inzicht gegeven in de mogelijke vormen van maatschappelijke zelfsturing, de rol van de overheid en de verschillen in definities en vormen van non-gouvernementele sturing.

Het onderzoek heeft, mede door de gebruikte methoden, tot veel data geleid die bruikbaar kan zijn voor vervolgonderzoeken. Het gestelde doel in hoofdstuk één (het definiëren en positioneren van het concept maatschappelijke zelfsturing in relatie tot andere concepten van non-gouvernementele sturing en het verkrijgen van duidelijkheid over de rol van de overheid) is daarmee grotendeels geslaagd. De data over de rol van de overheid is door eerder genoemde redenen op hoofdlijnen gebleven. De vormen van maatschappelijke zelfsturing en de randvoorwaarden geven echter toch informatie over de mogelijkheden en onmogelijkheden van overheidssturing bij maatschappelijke sturing en de overige concepten van non-gouvernementele sturing.

### **6.3 Een zelfsturende samenleving?**

De titel van deze scriptie klinkt veelbelovend. Een zelfsturende samenleving. Het lijkt eerder een utopie dan een reëel beeld. Sommige filosofen denken zelfs dat een volledig zelfsturende samenleving kan leiden tot anarchie. Dat is dan ook de reden dat de samenleving het recht om te oordelen aan de staat heeft gegeven in ruil voor bescherming van de natuurlijke rechten die ieder mens bezit (zoals bijvoorbeeld vrijheid). Daarnaast heeft de overheid een rol op die terreinen waar de markt faalt, zoals het beperken van negatieve externe effecten, het alloceren van middelen en de productie van collectieve goederen. Zolang gelijkheid, zekerheid, vrijheid en efficiëntie nog politieke doelen zijn dan zal de rol van de overheid op deze terreinen blijven bestaan. Daarnaast zorgt het enorme takenpakket van de overheid eerder voor het tegenovergestelde. De eisen en verwachtingen aan de overheid worden steeds groter. Ringeling omschrijft in dat kader ook het negatieve imago van de overheid. De grenzen van de overheid zijn op diverse onderdelen bereikt. Hoewel dit onderzoek zich niet heeft gericht op de rol van maatschappelijke zelfsturing in relatie tot de verzorgingsstaat is het goed denkbaar dat de verzorgingsstaat de zelfwerkzaamheid van de samenleving niet stimuleert, met name omdat er onvoldoende profijt te halen valt uit eigen initiatieven. Ook de toenemende individualisering maakt het er niet makkelijker op om tot een duurzaam verband te komen. Een zelfsturende samenleving lijkt in dat opzicht nog ver weg. Een samenleving die zelf



verantwoordelijkheid neemt om een bestaande situatie te verbeteren lijkt meer reëel. De ingezette trend van de overheid om meer eigen verantwoordelijkheid te nemen sluit hier bij aan. Desondanks zal de discussie waar de grenzen van de overheid liggen nog wel een tijdje blijven bestaan. Want grenzen verschuiven. Wanneer deze grenzen van overheidssturing te vergelijken zijn met een golfbeweging, dan zijn we over de kop van de golf heen en lijkt een diepgaander onderzoek naar de mogelijkheden van maatschappelijke zelfsturing in dit tijdspad een zinvolle exercitie.



## Literatuur

- Babbie, E. (2001). *The practice of social research*. Belmont: Wadsworth, 9<sup>th</sup> edition.
- Bannink, D. (1999). Het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid; van achterblijver naar koploper naar vroege hervormer. In: Trommel, W. & R. van der Veen. *De herverdeelde samenleving: ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat*. Amsterdam University Press. (pp. 51-81)
- Bekkers, V.J.J.M. Sturingsconcepties in beweging: achtergronden, kenmerken en posities. In: Prins, P.J., V.J.J.M. Bekkers, A. Bogaart et. al. (red). (2002). *Handboek Sturing in de sociale sector*. Den Haag: Elsevier. (pp. A-2-1-1 – A-2-1-25)
- Belien, H.M., M. Muller, J. van Osta & W.H. Roobol. (1993). *Europa in de wereld, een geschiedenis vanaf 1815*. Rijswijk: Uitgeverij Nijgh & Van Ditmar.
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist & U. Rosenthal (2001). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, 6<sup>e</sup> druk.
- Deth, J.W. van & J.C.P.M. Vis. (2000). *Regeren in Nederland. Het politieke en bestuurlijke bestel in vergelijkend perspectief*. Assen: Van Gorcum.
- DiMaggio, P.J. & W.W. Powell. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. University of Chicago Press. (pp. 63-82)
- Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf (2004). *Maatschappelijk verantwoord ondernemen in het midden- en kleinbedrijf*. Zoetermeer.
- Eijlander, Ph. & W. Voermans. (2000). *Wetgevingsleer*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Einstein, A. Physics & Reality. In: Einstein, A. (1950). *Out of my later years*. New York: Philosophical Library.
- Elting, L. & W.J.M. Gerdes. (1995). *Een staat met meer resultaat; over de worsteling naar kerndepartementen met verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties*. Den Haag: SDU. (pp. 35-47)
- Jie, W. (1997). Market Economy and Systematic Management. In: Fang, F. & M. Sanglier (Eds.) *Complexity and Self-Organization in Social and Economic Systems. Proceedings of the International Conference on Complexity and Self-Organization in Social and Economic Systems. Beijing, October 1994*. Berlin: Springer-Verlag.
- Flood, R.L. (2006). *Rethinking The Fifth Discipline. Learning within the unknowable*. New York: Routledge.
- Geelhoed, L.A. (1993). *Deregulering, herregulering en zelfregulering*. Den Haag.
- Gemeente Dongen (2004). *Burgerjaarverslag 2003*. Dongen.
- Hakvoort, J.L.M. & H.L. Klaassen. (2004). *Handboek Public Management. Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Hebbink, G.E. & B.C.J. van Velthoven (1999). *Macro-economie en stabilisatiepolitiek*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Heylighen, F. (2001). *The science of self-organisation and adaptivity*. Brussels.
- Hollander, J. den. (1995). *Sturen op afstand*. Utrecht: Lemma BV.

- Kauffman, S.A. (1993). *The Origins of Order. Self-Organization and Selection in Evolution*. New York: Oxford University Press.
- Kickert, W.J.M. (1991). *Complexiteit, zelfsturing en dynamiek. Over management van complexe netwerken bij de overheid*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Kley, J. van der & H.J. Zuidweg (1969). *Polders en dijken*. Amsterdam: Agon Elsevier.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage Publications.
- Koopmans, L., A.H.E.M. Wellink, C.A. de Kam & H.J. Woltjer. (1999). *Overheidsfinanciën*. Groningen: Wolters-Noordhoff, 9<sup>e</sup> druk.
- Koppenjan, J. & E.H. Klijn. (2004). *Managing uncertainties in networks*. London: Routledge.
- Krugman, P. (1996). *Pop internationalism*. Cambridge: MIT Press.
- Macionis, J.J. & K. Plummer. (2002). *Sociology. A Global Introduction*. Harlow: Pearson Education Limited, 2<sup>nd</sup> edition.
- Maturana, H. (1980). Man and society. In: Benseler, F., P. Hejl & W. Kock (eds). *Autopoietic Systems in the Social Sciences*. Frankfurt: Campus Verlag.
- McClelland, J.S. (1996). *A History of Western Political Thought*. London: Routledge.
- McCormick, J. (2002). *Understanding the European Union. A Concise Introduction*. Hampshire: Palgrave, 2<sup>nd</sup> edition.
- Mingers, J. (1995). *Self-Producing Systems. Implications and Applications of Autopoiesis*. New York: Plenum.
- Ministerie van Justitie. *Aanwijzingen voor de regelgeving. Praktijkvoorschriften voor ontwerpers van regelingen van de rijksoverheid*. Den Haag: Sdu.
- Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002). *Naar een veiliger samenleving*. Den Haag.
- Morgan, G. (1992). *Beelden van organisatie*. Schiedam: Scriptum Books.
- Neelen, G.H.J.M., M.R. Rutgers, M.E. Tuurenhout (red.). (2001). *De bestuurlijke kaart van Nederland. Het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief*. Bussum: Coutinho.
- Niemeijer, J.A. (1975). *Land van terpen en dijken*. 's Gravenhage: Boekencentrum.
- Niwa, H.-S. Newtonian dynamical approach to fish schooling. In: *Journal of Theoretical Biology*. 1996:181.
- Noordhoek, D.P. (2001). *Sturing, zelfsturing en kwaliteit. Kwaliteit binnen de overheid*. In: Handboek Integrale Kwaliteitszorg, afl. 4.1B, oktober 2001. (pp. 1-34)
- Norris, P. (2002). *Democratic Phoenix. Reinventing political activism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Onderzoeksraad voor de Veiligheid (2006). *Brand cellencomplex Schiphol-Oost. Eindrapport van het onderzoek naar de brand in het detentie- en uitzetcentrum Schiphol-Oost in de nacht van 26 op 27 oktober 2005*. Den Haag.
- Pierre, J. & B.G. Peters (2000). *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan Press Ltd.

- Plug, P., M. van Twist & L. Geut (2003). *Sturing van marktwerking. De bestuurlijke gevolgen van liberalisering en privatisering*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Ringeling, A. (1993). *Het imago van de overheid. De beoordeling van prestaties van de publieke sector*. 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij B.V.
- Robson, C. (2002). *Real World Research*. Blackwell Publishing.
- Ruller, S. van (2001). Wat is criminologie? In: Lissenberg, E., S. van Ruller & R. van Swaaningen (red.). *Tegen de regels. Een inleiding in de criminologie*. Nijmegen: Ars Aequi. (pp. 17-30)
- Schaap, L. (1997). Bestuurskunde als bestudering van sociale systemen. 'Theorie der Verwaltungswissenschaft' en ander werk van Niklas Luhmann. In: *Bestuurskunde*, 6:6. (pp. 277-290).
- Schama, S. (1988). *The embarrassment of riches. An interpretation of Dutch culture in the Golden Age*. Berkely: University of California Press.
- Sociaal-Economische Raad. (2000). *De winst van waarden. Advies over maatschappelijk ondernemen*. Den Haag.
- Stevens, S.A. (2003). *De belaste overheid*. Deventer: Kluwer.
- Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam (2003a). *Maatschappelijk bungeejumpen of gerichte zelfsturing? Essay over zelfsturing in de publieke sector*. Amsterdam.
- Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam (2003b). *Zelf doen? Inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten*. Amsterdam.
- Stone, D.A. (2002). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W.W. Norton & Company, revised edition.
- Stuijvenberg, J.H. van (1963). *De Nederlandsche Economische Hoogeschool 1913-1963. Van handelshoogeschool naar hogeschool voor maatschappijwetenschappen*. Rotterdam.
- Teisman, G. (2005). *Publiek management op de grens van orde en chaos. Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Van der Wal, Z. & R. van Es (2004). Zoeken naar nieuwe verhoudingen. De Brent Spar-affaire. In: Es, R. van. *Communicatie en ethiek. Organisaties en hun publieke verantwoordelijkheid*. Amsterdam: Boom.
- Veen, R.J. van der. (1997). *Een geregelde toekomst. Over veranderingen in de inrichting van het publieke domein, oratie*. Enschede. (pp. 3-25)
- Van Twist, M.J.W. & L. Schaap (1991). Introduction in autopoiesis theory and autopoietic steering. In: Veld, R.J. in 't, L. Schaap, C.J.A.M. Termeer & M.J.W. van Twist. *Autopoiesis and configuration theory: new approaches to societal steering*. (pp. 31-44)
- Veld, R.J. in 't (1993). Zelfregulering en overheidssturing. In: Eijlander, Ph., P.C. Gilhuis & J.A.F. Peters (red.). *Overheid en zelfregulering*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Vogel, S. (1994). *Life in Moving Fluids: The Physical Biology of Flow*. Princeton: Princeton University Press, 2<sup>nd</sup> edition.
- Waal, A.A. de & L.A.F.M. Kerklaan (2004). *Handboek Public Management. De resultaatgerichte overheid. Op weg naar de prestatiegedreven overheidsorganisatie*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Weihls, D. (1973). Hydrodynamics in fish schooling. In: *Nature*, 241. (pp. 290-1)

## Secundaire bronnen

Burgerwacht in Soesterkwartier. (7 december 2005). *Algemeen Dagblad*.

Centraal Bureau voor de Statistiek, Statline. *Historie Leden Vakverenigingen*. Voorburg.

Centraal Bureau voor de Statistiek, Statline. *Historie Beroepsbevolking*. Voorburg.

'Dan maar zelf de boel in de gaten houden'. (4 november 2002). *Haagsche Courant*, editie Zoetermeer.

Deltawerken, *Watermanagement door de eeuwen heen*, <http://www.deltawerken.com/Watermanagement/68.html>.

Erasmus Universiteit Rotterdam, *Historie*, <http://www.eur.nl/eur/historie>.

FNV, *100 jaar FNV. Spoorwegstaking 1903*, <http://www.fnv.nl/geschiedenis>.

FNV (2005). *Statuten FNV*. Amsterdam.

Oosterwei is overlast jeugd beu. (26 maart 2005). *Goudsche Courant*.

Universiteit Leiden, *Profiel*, <http://www.leidenuniv.nl/universiteit.html>.

Universiteit van Tilburg, *De UvT in vogelvlucht*, [http://www.uvt.nl/universiteit/profiel\\_missie/vogelvlucht](http://www.uvt.nl/universiteit/profiel_missie/vogelvlucht).

Universiteit van Twente. Buurtwacht om golf van inbraken te voorkomen. In: *UT Nieuws*, 40:1.

Watersporters vormen burgerwacht. (6 juli 2006). *Algemeen Dagblad*.