

## Het sturen van zelforganisaties

Geslotenheid als startpunt voor passende  
stuuringsmogelijkheden

Scriptie: Jelmer van Haasteren

Master Bestuurskunde, specialisatie Publiek Management

Erasmus Universiteit Rotterdam

Januari 2009

Begeleider

Dr. L.M. Gerrits MSc, BA

## Voorwoord

Voor u ligt een scriptie welke het resultaat is van een onderzoek naar de vormen van geslotenheid en openheid bij de gemeente Zoetermeer en de Zoetermeerse allochtone zelforganisaties. Met deze scriptie zal ik de masteropleiding Publiek Management afronden.

In dit voorwoord wil ik me allereerst richten op de relevantie van dit rapport. De gemeente Zoetermeer poogt de allochtone zelforganisaties een bijdrage te laten leveren op het gebied van integratie. Daarvoor zet de gemeente sturingsinstrumenten in zoals het verlenen van verschillende vormen van subsidies en het organiseren van diverse bijeenkomsten. Over de uitwerking van deze instrumenten is de gemeente ontevreden. Een groot deel van de zelforganisaties doet namelijk geen beroep op deze gemeentelijke sturingsinstrumenten. In deze scriptie wordt geprobeerd deze geslotenheid te verklaren en op basis daarvan worden nieuwe passende vormen van sturing aangegeven.

Daarnaast wil ik graag op deze plaats een aantal mensen bedanken. In de eerste plaats mijn begeleidend docent Lasse Gerrits. Hij was altijd bereikbaar en gaf mij zinnige aanwijzingen. Zijn kennis over de theorie van autopoïese heeft mij veel ondersteuning gegeven bij het schrijven van deze scriptie. Wat mij betreft is de samenwerking prima verlopen. Ook wil ik mijn stagedocent Clasien Copinga bedanken. Zij heeft me gemotiveerd voor de keuze van dit onderwerp en heeft me de vrijheid gegeven om binnen dit onderwerp mijn eigen richting aan te geven. Verder wil ik de heer van der Meer bedanken voor zijn waardevolle opmerkingen als tweede lezer.

## Samenvatting

Het doel van dit onderzoek is tweeledig: het meten van de vormen van geslotenheid/openheid van allochtone zelforganisaties en de gemeente om zodoende tot een passende vorm van sturing te komen voor de gemeente Zoetermeer. In het onderstaande is samengevat hoe dit doel is verwezenlijkt.

### Aanleiding

Overheidsbeleid staat in wisselwerking met het beleid van allerlei maatschappelijke groeperingen. Deze verwevenheid heeft tot gevolg dat de overheid afhankelijk is van haar maatschappelijke context. Om die reden zetten overheden sturingsinstrumenten in om toch enigszins grip te kunnen blijven houden op de ontwikkelingen in deze complexe maatschappij. Deze instrumenten bewerkstelligen echter vaak niet de verwachte effecten. Een treffend voorbeeld in dit probleemveld van maatschappelijke sturing is die van de gemeente Zoetermeer aangaande de aansturing van allochtone zelforganisaties. De gemeente poogt deze zelforganisaties te beïnvloeden, maar tot de gewenste effecten heeft dat nog niet geleid. In dit onderzoek is nader ingegaan op deze sturingsproblemen en wordt gepoogd sturingsaanbevelingen te doen die deze problemen kunnen verminderen.

### Onderzoeksopzet

Om meer kennis te verkrijgen over bovenstaande problematiek is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd: Hoe gesloten zijn de gemeente Zoetermeer en de allochtone zelforganisaties en welke vormen van sturing zijn hierbij passend? In dit onderzoek is er gebruik gemaakt van drie soorten onderzoeksmethoden: observaties, deskresearch en interviews. Het doel van deze methoden is het verkrijgen van inzicht in de ontwikkelingen van de identiteiten van de zelforganisaties en de gemeente. Dit inzicht kan worden gebruikt om te bepalen of een organisatie gesloten of open is. De gemeente en de zelforganisaties zijn open als zij van elkaar willen leren of afhankelijk van elkaar zijn, in tegenstelling tot geslotenheid.

### Analyse

Vervolgens is de empirische analyse uitgevoerd met het doel om op zoek te gaan naar de vormen van geslotenheid en openheid bij de gemeente Zoetermeer en de allochtone zelforganisaties. Allereerst zijn de langdurige verwachtingen uiteengezet ten aanzien van de waarden, programma's en rollen. Op basis van deze verwachtingen is onderzoek verricht naar de vormen van geslotenheid en openheid bij de gemeente en de zelforganisaties. Uit het onderzoek is op te maken dat de interactie zich focust op twee onderwerpen: integratie/participatie en financiële ondersteuning. De gemeente is initiatiefnemer van de interactie en wil dat de zelforganisaties een bijdrage leveren op het gebied van integratie/participatie. De zelforganisaties concentreren zich op de financiële voordelen van interactie. Vooral in het verleden zijn vele openheden zichtbaar bij de gemeente en de zelforganisaties. Daarvoor zijn twee kernoorzaken te noemen. De structurele subsidies die door de zelforganisaties erg werden gewaardeerd en het thema

integratie dat ook bij de zelforganisaties een centrale rol vervulde. In 2005 werden de structurele subsidies vervangen door de projectsubsidies. Deze overgang heeft tot gevolg gehad dat er alleen nog subsidie kon worden verkregen voor activiteiten die in het teken staan van ontmoeting en dialoog tussen verschillende etnische groeperingen. Een verandering die vormen van geslotenheid heeft veroorzaakt. Bovendien is het onderwerp integratie bij de zelforganisaties steeds minder belangrijk geworden, waardoor dit onderwerp ook niet meer als bindmiddel kan fungeren tussen de gemeente en de zelforganisaties.

Uit de analyse is op te maken dat de laatste jaren enkele vormen van geslotenheid zichtbaar zijn. Deze vormen kunnen als basis dienen voor passende vormen van sturing. Geslotenheid laat immers zien dat de sturingsinstrumenten niet de gewenste effecten hebben veroorzaakt. De geslotenheden van de zelforganisaties zullen dus doorbroken moeten worden, zodat zij wel gevoelig worden voor de gemeentelijke signalen. Ook de geslotenheden van de gemeente zullen deels moeten worden doorbroken, namelijk die onbewust een negatieve bijdrage hebben geleverd aan de gemeentelijke doelstellingen.

### **Aanbevelingen**

Daaropvolgend zijn gemeentelijke aanbevelingen gegeven op basis van de vormen van geslotenheid. Allereerst is gepoogd de geslotenheden van de zelforganisaties te doorbreken, maar daar zijn geen nieuwe vormen van sturing uit voortgekomen. Daaropvolgend zijn de geslotenheden van de gemeente aan bod gekomen. Op basis van deze geslotenheden zijn de volgende sturingsopties geformuleerd:

- Procesrol gemeente: De gemeente moet meer inzicht verkrijgen in de zelfsturing van organisaties, zodat zij beter weet wanneer zij kan en moet inspringen.
- Het financieren van de fysieke ruimte: Dit heeft tot gevolg dat ontmoeting en dialoog tussen autochtone en allochtone burgers kan worden bevorderd.
- Het aanpassen van de projectsubsiëring: Ook activiteiten subsidiëren die als eerste stap kunnen worden beschouwd in het integratieproces.

# Inhoudsopgave

Voorwoord.....	2
Samenvatting.....	3
Inhoudsopgave .....	5
Lijst met gebruikte afkortingen.....	7
Lijst met schema's, tabellen en figuren .....	8
<b>Hoofdstuk 1: Inleiding.....</b>	<b>9</b>
Paragraaf 1.1: Aanleiding .....	9
Paragraaf 1.2: Doelstelling, vraagstelling en onderzoeksvragen .....	10
Paragraaf 1.3: Afbakening onderzoeksveld .....	11
Paragraaf 1.4: Relevantie van het onderzoek .....	11
Hoofdstuk 1.5 Leeswijzer .....	12
<b>Hoofdstuk 2: Het sturen van allochtone zelforganisaties .....</b>	<b>13</b>
Paragraaf 2.1: Allochtone zelforganisaties in Nederland .....	13
Paragraaf 2.2: Het Zoetermeerse integratiebeleid .....	14
Paragraaf 2.3: Het Zoetermeerse integratiebeleid aangaande allochtone zelforganisaties .....	15
Paragraaf 2.4: Samenvatting .....	17
<b>Hoofdstuk 3: Theoretisch Kader .....</b>	<b>19</b>
Paragraaf 3.1: Introductie over geslotenheid .....	19
Paragraaf 3.2: De definitie van geslotenheid .....	20
Paragraaf 3.3: Vormen van geslotenheid .....	21
Paragraaf 3.4: Verklaring van geslotenheid .....	22
Paragraaf 3.5: De theorie van autopoïese .....	24
<i>Paragraaf 3.5.1: De oorspronkelijke theorie van autopoïese: levende systemen.....</i>	<i>25</i>
<i>Paragraaf 3.5.2: Niet levende autopoïetische systemen .....</i>	<i>25</i>
<i>Paragraaf 3.5.3: Autopoïetische en allopoïetische systemen .....</i>	<i>26</i>
<i>Paragraaf 3.5.4: Sociale systemen en zelfreferentie .....</i>	<i>26</i>
<i>Paragraaf 3.5.5: Sociale systemen en communicatie.....</i>	<i>27</i>
<i>Paragraaf 3.5.6: Sociale systemen en de identiteit .....</i>	<i>27</i>
<i>Paragraaf 3.5.7: Het beïnvloeden van andere systemen.....</i>	<i>28</i>
<i>Paragraaf 3.5.8: De theorie van autopoïese gekoppeld aan de chaostheorie.....</i>	<i>28</i>
<i>Paragraaf 3.5.9: Geslotenheid produceert openheid .....</i>	<i>29</i>
Paragraaf 3.6: Theoretisch model .....	30
Paragraaf 3.7: Samenvatting .....	33

<b>Hoofdstuk 4: Onderzoekopzet.....</b>	<b>34</b>
Paragraaf 4.1: Methodische karakterisering van het onderzoek.....	34
Paragraaf 4.2: Onderzoeksaanpak .....	34
Paragraaf 4.3: Definiëring en operationalisering .....	35
Paragraaf 4.4: Beschrijving en verantwoording van de onderzoeksinstrumenten .....	38
Paragraaf 4.5: Onderzoekspopulatie en respondenten .....	39
Paragraaf 4.6: Beschrijving onderzoek aan de hand van kwaliteitscriteria.....	41
Paragraaf 4.7: Samenvatting .....	42
<b>Hoofdstuk 5: Analyse vanuit autopoiëtisch perspectief .....</b>	<b>43</b>
Paragraaf 5.1: Allochtone zelforganisaties: financiële ondersteuning .....	44
Paragraaf 5.2: De gemeente Zoetermeer: Integratie en participatie .....	46
Paragraaf 5.3: Geslotenheid en openheid van de gemeente en de allochtone zelforganisaties.....	47
Paragraaf 5.4: Geslotenheid als basis voor het bepalen van passende stuuringsmogelijkheden .....	50
Paragraaf 5.5: Samenvatting en conclusie.....	52
<b>Hoofdstuk 6: Conclusie en sturingsopties .....</b>	<b>53</b>
Paragraaf 6.1: Beantwoording deelvragen .....	53
Paragraaf 6.2: Conclusie .....	54
Paragraaf 6.3: Sturingsopties .....	56
Paragraaf 6.4: Reflectie.....	57
<b>Literatuurlijst .....</b>	<b>59</b>

## Lijst met gebruikte afkortingen

SAAZ: Stichting Allochtonen Adviesraad

# Lijst met schema's, tabellen en figuren

## Hoofdstuk 1

Model 1.1: Het ontstaan van geslotenheid

## Hoofdstuk 2

Model 2.1: Onderdelen van het Zoetermeerse integratiebeleid gericht op de zelforganisaties

## Hoofdstuk 3

Schema 3.1: Vormen van geslotenheid

Schema 3.2: Autopoietische en allopoiетische systemen

Schema 3.3: Openheid en geslotenheid van sociale

Model 3.1: Geslotenheid meten van de gemeente en de allochtone zelforganisaties

Model 3.2: Openheid meten van de gemeente en de allochtone zelforganisaties

## Hoofdstuk 4:

Schema 4.1: De identiteit van de gemeente

Schema 4.2: De identiteit van de allochtone zelforganisaties

Schema 4.3: Deskresearch bij de gemeente Zoetermeer

Schema 4.4: Deskresearch bij de allochtone zelforganisaties

Schema 4.5: Observatieschema

Schema 4.6: Soorten onderzoeksmethoden

Schema 4.7: De betrokkenen bij de onderzoeksmethoden

## Hoofdstuk 5

Schema 5.1: De openheden en de geslotenheden van de zelforganisaties

Schema 5.2: De openheden en de geslotenheden van de gemeente

Model 5.1: Analysemodel om te bepalen of de geslotenheid doorbroken moet worden

## Hoofdstuk 6

Schema 6.1 Interventiestrategieën om geslotenheid te doorbreken



# Hoofdstuk 1: Inleiding

In deze scriptie wordt onderzoek verricht naar de geslotenheid en openheid van de gemeente Zoetermeer en de allochtone zelforganisaties, vervolgens worden sturingsmogelijkheden aangegeven om met deze geslotenheid/openheid om te gaan. Allereerst wordt in dit inleidende hoofdstuk de aanleiding gegeven voor het onderwerp(1.1). Daaropvolgend worden de doel- en probleemstellingen naar voren gebracht(1.2), waarna de afbakening van het onderzoek wordt besproken(1.3). Voorts wordt de relevantie van het onderzoek toegelicht(1.4) en afsluitend wordt de opbouw van de scriptie weergegeven(1.5).

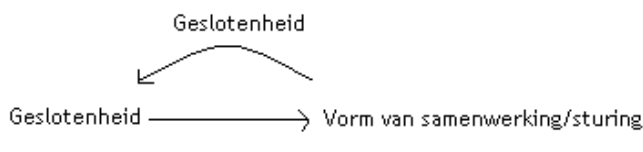
## 1.1 Aanleiding

“Het overheidsbeleid staat in wisselwerking met het beleid van allerlei maatschappelijke groeperingen en individuele burgers. Het één is zonder het ander ondenkbaar” (Schaap,1997,13).

Deze verwevenheid resulteert in een overheid die afhankelijk is van haar maatschappelijke context en in het bijzonder het gedrag van andere actoren. Het gevolg is dat de overheid sturingsinstrumenten inzet om toch enigszins grip te kunnen houden op de ontwikkelingen in deze complexe maatschappij. In de praktijk blijken echter dat deze instrumenten, hoe doordacht en gedegen deze ook zijn, niet de verwachte effecten op te leveren (Schaap, 1997,11).

De sturing van allochtone zelforganisaties is een treffend voorbeeld in het probleemveld van maatschappelijke sturing. De zelforganisaties zijn naar de mening van de gemeente te veel op de eigen achterban gericht. Dit zou een nadelige invloed hebben op de integratie en participatie van de achterbanleden van deze zelforganisaties. De gemeente poogt deze organisaties derhalve te sturen, maar in de praktijk blijkt dit geen eenvoudige taak.

Hoe zijn deze sturingsproblemen te verklaren? In de theorie wordt geslotenheid vaak als oorzaak beschouwd van gebrekkige overheidssturing. Deze geslotenheid kan vaak op twee manieren worden veroorzaakt: door de eigen interne organisatie of door de omgeving. Het eerste is duidelijk, als een organisatie niet wil samenwerken dan zal hij gesloten zijn voor zijn eigen omgeving. Het tweede, de omgeving, wil zeggen dat geslotenheid ook een effect van de omgeving kan zijn. Zo zou de vorm van sturing/samenwerking een actor niet kunnen bevallen, waardoor deze van samenwerking/sturing afziet(zie model 1.1).



*Model 1.1: Het ontstaan van geslotenheid*

In het voorgaande wordt geslotenheid als iets negatiefs beschouwd: Geslotenheid als oorzaak van sturingsproblemen. In dit onderzoek wordt met een andere blik naar geslotenheid gekeken: Geslotenheid als eventueel startpunt voor het bepalen van passende sturingsmogelijkheden. Het ontstaan van geslotenheid wordt onderzocht en op basis daarvan wordt bepaald of geslotenheid doorbroken moet worden. Als dit wenselijk is dan dient geslotenheid als startpunt voor het bepalen van passende sturingsmogelijkheden.

## 1.2 Doelstelling, vraagstelling en onderzoeksvragen

Het doel **van** dit onderzoek is een bijdrage te leveren aan het inzicht in hoe geslotenheid als basis kan dienen voor de mogelijkheden tot sturing. Bestuurskundigen beschouwen geslotenheid veelal als iets negatiefs. In dit onderzoek wordt gepoogd te laten zien dat geslotenheid noodzakelijk is om überhaupt te kunnen bestaan en om open te kunnen zijn.

Het doel **in** dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de geslotenheid van allochtone zelforganisaties en de gemeente, om vervolgens op basis daarvan passende vormen van sturing aan te geven. Om deze doelstelling te beantwoorden wordt in dit onderzoek gepoogd een antwoord te vinden op de volgende probleemstelling:

*Hoe gesloten/open zijn de gemeente Zoetermeer en de Zoetermeerse allochtone zelforganisaties en welke vormen van sturing zijn hierbij passend?*

De structuur in dit onderzoek wordt aangebracht door gebruik te maken van de volgende deelvragen:

1. *Welke inzichten biedt de theorie ten aanzien van geslotenheid en openheid?*

Alvorens uitspraken te kunnen doen over de geslotenheid en openheid van actoren is inzicht in de begrippen openheid en geslotenheid vereist. Deze onderzoekstheoretische vraag is erop gericht theorieën te selecteren en te bespreken.

2. *Hoe kunnen de termen geslotenheid en openheid als basis dienen voor het empirisch onderzoek?*

Deze vraag is erop gericht de term geslotenheid te operationaliseren, zodat de vormen van geslotenheid en openheid van organisaties in het empirisch onderzoek kunnen worden gemeten.

3. *Hoe open/gesloten is de gemeente en zijn de allochtone zelforganisaties?*

Deze empirische vraag is erop gericht op zoek te gaan naar vormen van geslotenheid en openheid bij de gemeente Zoetermeer en de zelforganisaties.

4. *Hoe kan deze geslotenheid en openheid als basis dienen voor het bepalen van passende sturingsmogelijkheden?*

Deze vraag is erop gericht om naar aanleiding van de geconstateerde vormen van openheid en geslotenheid aan te tonen dat deze als basis kunnen dienen voor het bepalen van passende sturingsmogelijkheden.

5. *Welke vorm van sturing is passend bij een gesloten/open organisatie?*

Tot slot is deze prescriptieve vraag erop gericht om op basis van de vormen van geslotenheid en openheid tot enkele gemeentelijke aanbevelingen te komen die ertoe kunnen bijdragen dat de allochtone zelforganisaties door de gemeente gericht kunnen worden beïnvloed.

### **1.3 Afbakening onderzoeksveld**

De vraag 'hoe gesloten/open zijn de gemeente en de allochtone zelforganisaties' is nogal breed, vandaar dat afbakening op zijn plaats is. Allereerst wordt gepoogd alleen de vormen van geslotenheid en openheid te meten die (in)direct invloed kunnen uitoefenen op de mogelijkheden tot sturing. Dit wordt geprobeerd door het onderzoek te betrekken op de personen die betrokken zijn geweest binnen de interactie tussen de gemeente Zoetermeer en de allochtone zelforganisaties. Zij kunnen immers preciezer aangeven welke invloed de interactie heeft gehad op de eigen identiteit.

### **1.4 Relevantie van het onderzoek**

Dit onderzoek is zodanig vormgegeven, dat het vanuit meerdere invalshoeken relevant is. Gekozen is voor de twee invalshoeken van Baarda & de Goede(2006), namelijk de theoretische en praktische relevantie.

#### **Theoretische relevantie**

Beschikbare onderzoeksresultaten met betrekking tot geslotenheid gaan veelal in op de negatieve kant van geslotenheid (Schaap,1997, 26). Met dit onderzoek wordt juist de nadruk gelegd op de kansen die vanuit geslotenheden ontstaan. Daarnaast is in het bijzonder aandacht geschonken aan de relatie tussen 'sturing' en 'zelfsturing'. Schaap stelt dat dit inzicht in de relatie tussen deze twee begrippen beperkt is: 'Het inzicht dat zelfstandige opererende actoren tot andere daden kunnen komen dan de overheid wil, en dat een dergelijke uitkomst van een beleidsproces inherent is aan zelfsturing, is te weinig doordrongen'(Schaap,1997,27). In dit onderzoek is dan ook beoogd de relatie tussen deze twee begrippen te verduidelijken.

#### **Praktische relevantie**

De gemeente Zoetermeer ondervindt problemen om de allochtone zelforganisaties gericht te beïnvloeden. Zo blijken de diverse gemeentelijke sturingsinstrumenten niet de gewenste effecten op te leveren. Betekent dit dat de gemeente maar moet accepteren dat deze zelforganisaties beperkt

stuurbaar zijn? Met behulp van geslotenheid wordt hier een oordeel over gegeven. Vervolgens wordt onderzocht op welke manier geslotenheid als basis kan dienen voor het bepalen van passende sturingsmogelijkheden.

### **1.5 Leeswijzer**

In het onderstaande is het verloop van deze scriptie geschetst aan de hand van korte beschrijvingen van elk hoofdstuk.

**Hoofdstuk 2:** In hoofdstuk twee wordt een schets gegeven van de context rondom de sturing van allochtone zelforganisaties. Het doel is inzicht verkrijgen in de rol die zelforganisaties in het lokale en landelijke integratiebeleid hebben gehad.

**Hoofdstuk 3:** In dit hoofdstuk worden theoretische inzichten gepresenteerd met betrekking tot de term geslotenheid en openheid. Op basis van deze inzichten is een theoretisch model opgesteld.

**Hoofdstuk 4:** Het vierde hoofdstuk bevat een uiteenzetting van de onderzoekopzet. Verantwoord wordt hoe de begrippen geslotenheid en openheid meetbaar zijn gemaakt en op welke wijze er is gemeten.

**Hoofdstuk 5:** De empirische resultaten worden in dit hoofdstuk beschreven. De vormen van geslotenheid en openheid van de gemeente en de zelforganisaties zijn bepaald. Tevens wordt een paragraaf gewijd aan hoe deze vormen als basis kunnen dienen voor passende sturingsmogelijkheden.

**Hoofdstuk 6:** Aan de hand van de empirische resultaten zijn enkele gemeentelijke aanbevelingen geformuleerd die rekening hebben gehouden met de vormen van geslotenheid en openheid van de gemeente en de zelforganisaties.

## Hoofdstuk 2: Het sturen van allochtone zelforganisaties

Het onderwerp integratie heeft in de loop der jaren een prominente plek ingenomen bij Nederlandse overheden. Diverse sturingsinstrumenten zijn ingezet om andere organisaties een bijdrage te laten leveren in de integratiedoelstellingen. Een onderdeel van dit integratiebeleid is de aansturing van allochtone zelforganisaties. Dit hoofdstuk beschrijft de achtergronden van dit onderdeel van integratiebeleid. Eerst wordt een beschrijving gegeven van de landelijke context. Vervolgens wordt dieper ingegaan op de Zoetermeerse context. Afsluitend worden de kernpunten van dit hoofdstuk samengevat.

### 2.1 Het landelijke integratiebeleid

Het landelijke integratiebeleid is de laatste 40 jaar sterk aan verandering onderhevig geweest. Steeds meer wordt het belang van dialoog en ontmoeting tussen allochtonen en autochtonen ingezien. In dit belang hebben de allochtone zelforganisaties een belangrijke rol gespeeld. In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de ontwikkeling van het integratiebeleid, waar de focus zal liggen op de rol die AZO's daarin hebben gehad.

Voor 1970 werd er nog nauwelijks beleid geformuleerd voor de allochtone zelforganisaties. Nederland was geen immigratieland, allochtone zelforganisaties waren er niet of nauwelijks. Tot 1980 was het beleid ook nog nauwelijks samenhangend, ondanks een grote groep migranten. De reden hiertoe was dat overheden hadden verwacht dat zij zich na enkele jaren weer in het land van herkomst zouden vestigen. In de jaren '70 werden een groot aantal allochtone zelforganisaties opgericht. De overheid stimuleerde deze bewegingen door deze zelforganisaties financieel te steunen(van Heelsum, 2004,30).

Vanaf de jaren '80 is de steun naar zelforganisaties toe sterk verhoogd. Sindsdien was het voor een groot aantal groepen mogelijk om directe financiële steun en verantwoordelijkheid te krijgen. Dit betekende wel dat de overheid zich met de ontwikkeling van deze zelforganisaties ging bezighouden. De steun en de verantwoordelijkheid werden gedragen door de regionale Stichting Welzijn Buitenlandse Werknemers(SWBW'S). Deze stichting verstreekte de subsidies en bepaalde wie en welke organisaties geld kregen. Hoewel een grote groep zelforganisaties in de jaren '80 erop vooruit ging, gold dit niet voor de Surinaamse en Antilliaanse zelforganisaties(van Heelsum, 2004,30).

Eind jaren '80 begon er een ommekeer in het subsidiebeleid plaats te vinden. Subsidies werden alleen nog onder strenge voorwaarden verstrekt. Ook werden een aantal structurele subsidies afgeschaft en werden deze ingeruild voor projectsubsidies. De reden hiertoe waren de bezuinigingen van de kabinetten Lubbers I en II(van Heelsum, 2004,30).

In de loop van de jaren '90 werd er nog meer bezuinigd op de subsidiëring aangaande de allochtone zelforganisaties. Vooral in de grote steden werden allochtone zelforganisaties steeds meer als bedreiging gezien voor de integratie van bepaalde groepen etnische minderheden. Deze zelforganisaties zouden voor gepolariseerde, gesloten groepen migranten zorgen. Toentertijd werd er zelfs gesproken van het

failliet gaan van het minderbeleid, aangezien minderheden in die tijd nog steeds relatief veel werkloos waren en de Nederlandse taal niet spraken. Het minderhedenbeleid werd toen op de schop genomen. Voor allochtone zelforganisaties betekende dit dat zij alleen subsidie verkregen voor projecten die nuttig zijn voor de inburgering, de taal, de werkgelegenheid en de bestrijding van criminaliteit. Aan de eigen doelstellingen van de zelforganisaties werd geen aandacht geschonken(van Heelsum, 2004,31).

In de jaren 2000 is deze weg in grote lijnen doorgezet. Daarnaast pogen overheden steeds meer de samenwerking tussen zelforganisaties en andere instanties te stimuleren(van Heelsum, 2004,31).

## **2.2 Het Zoetermeerse integratiebeleid**

De ontwikkeling van het integratiebeleid in Zoetermeer is voornamelijk midden jaren '90 tot ontwikkeling gekomen. Dit heeft te maken met de grote toestroom van allochtonen in de nieuwbouwwijken en de hoog verwachte toestroom in de nabije toekomst(Copinga,2008).

In 1996 is er voor het eerst een officiële integratienota uitgebracht, genaamd 'Kleurrijk Multicultureel Zoetermeer'. Nadien zijn er verscheidene projecten gestart, zoals het aanbieden van inburgeringstrajecten aan oudkomers en een preventieplan ten behoeve van allochtone jongeren. De volgende nota is in 2003 uitgekomen: 'Integratie een zaak van ons allemaal'. Dit is tevens de laatst uitgekomen nota. Vervolgens zijn alleen gemeentelijke actieplannen opgesteld, waarin het huidige integratiebeleid en enkele beleidsvoorstellen staan beschreven.

De nota 'Integratie een zaak van ons allemaal' is in december 2003 definitief uitgebracht. Binnen deze nota worden vier speerpunten genoemd die tevens in de daaropvolgende actieplannen als uitgangspunt worden gebruikt(gemeente Zoetermeer,2003). De speerpunten zijn als volgt:

- Investeren in de jeugd
- Inburgeringstrajecten
- Emancipatie allochtone vrouwen en meisjes
- interculturalisatie

Het eerste speerpunt 'investeren in de jeugd' bevat vooral maatregelen met betrekking tot het onderwijs, zoals het tegengaan van schooluitval. De inburgeringstrajecten richten zich op de onderwijs- en werkparticipatie van allochtonen met het doel extra ondersteuning te bieden om in de Nederlandse samenleving te overleven. Het speerpunt 'emancipatie allochtone vrouwen en meisjes' heeft tot doel hen ondersteuning te bieden naar betaald werk, vrijwilligerswerk en oudkomerstrajecten. Het laatste speerpunt 'interculturalisatie' heeft tot doel instellingen en organisaties te interculturaliseren.

Interculturalisatie heeft betrekking op dit onderzoek. Hierbij is het uitgangspunt dat alle instellingen, organisaties en verenigingen een bijdrage moeten leveren aan de integratie.

In de praktijk bleek dat te weinig instellingen toegerust zijn op het bedienen van allochtone groeperingen. Daarentegen gold voor de allochtone zelforganisaties dat zij teveel gericht waren op de eigen kring. Om deze genoemde redenen heeft de gemeente de volgende manieren bedacht om de integratie bij instellingen te stimuleren(gemeente Zoetermeer,2003):

- Alle Zoetermeerse instellingen hebben de verplichting om zich toegankelijk te maken voor allochtone groeperingen;
- Subsidies worden vanaf 2005 niet meer op structuurbasis verstrekt op basis van culturele achtergrond, zij krijgen een projectmatig karakter. Alleen projecten die in het teken staan van ontmoeting en dialoog tussen verschillende etnische groeperingen maken nog aanspraak op subsidiëring.

Overigens is het interculturaliseren van instellingen één van de twee kerndoelstellingen van het integratiebeleid. Daarnaast poogt de gemeente een gelijkwaardige deelname te bevorderen van allochtonen aan de samenleving(emancipatie) op de terreinen wonen, onderwijs, werken en welzijn(gemeente Zoetermeer,2003) .

### **2.3 Het Zoetermeerse integratiebeleid aangaande de allochtone zelforganisaties**

Zoals gesteld, is het integratiebeleid de afgelopen jaren een steeds belangrijker beleidsterrein geworden binnen de gemeente Zoetermeer. Deze ontwikkeling is niet zozeer van toepassing op het specifieke integratiebeleid met betrekking tot de allochtone zelforganisaties. De ervaring leert dat deze zelforganisaties erg gericht zijn op de eigen culturele achterban, waardoor het bestaan van deze zelforganisaties bij de gemeente in een steeds negatiever daglicht is komen te staan. De sturingsinstrumenten zijn door deze ervaring afgenomen. In figuur 2.1 zijn de drie verschillende instrumenten van de gemeente beschreven die daarna kort worden toegelicht.

<b>Onderdeel 1: Subsidiëring allochtone zelforganisaties</b>	
1990-2005	Structurele subsidiëring van allochtone zelforganisaties
2005-nu	Structurele subsidies zijn vervangen door projectsubsidies.
<b>Onderdeel II: Stichting Allochtonen Adviesraad(SAAZ)</b>	
1993	Oprichting van SAAZ. Doel: Samenwerking bevorderen tussen allochtone zelforganisaties onderling en de gemeente.
2003/2004:	Wijzigingen op bestuursniveau bij SAAZ
2005:	Opheffing van SAAZ
<b>Onderdeel III: Bijeenkomsten met gemeente en zelforganisaties in het kader van integratie</b>	
1990-2008	Diverse bijeenkomsten waarbij gemeenteleden en leden van de allochtone zelforganisaties aanwezig zijn.

*Figuur 2.1: Onderdelen van het Zoetermeerse integratiebeleid gericht op de zelforganisaties*

### **Subsidiëring van allochtone zelforganisaties**

De subsidiëring is het kernonderdeel met betrekking tot de sturing van allochtone zelforganisaties. Deze subsidiëring heeft één belangrijke wijziging gekend: de overgang van de projectsubsidies naar de structurele subsidies(Gemeente Zoetermeer, 2006).

Tot 2005 werden de zelforganisaties structureel financieel ondersteund op basis van hun culturele achtergrond. Deze ondersteuning werd hun geboden voor het uitoefenen van hun rol als intermediair tussen de gemeente en de culturele achterban. De zelforganisaties konden immers als aanspreekpunt dienen voor de eigen culturele achterban. Daarnaast konden zij door middel van de financiële ondersteuning de achterban voorzien in hun activiteitenbehoefte(Gemeente Zoetermeer, 2006).



In 2005 werden de projectsubsidies ingevoerd. Sinds deze invoering worden alleen de activiteiten gesubsidieerd die in het teken staan van ontmoeting en dialoog tussen verschillende etnische groeperingen. Uit ervaring heeft de gemeente namelijk ondervonden dat de activiteiten van de zelforganisaties te veel naar binnen waren gericht, uitsluitend op de eigen achterban. (Gemeente Zoetermeer, 2006; Gemeente zoetermeer, 2003).

### **Stichting Allochtonen Adviesraad**

In het verleden heeft de gemeente ook een stichting opgericht die direct communiceerde met de allochtone zelforganisaties. Deze stichting genaamd "Stichting Allochtonen Adviesraad" was in 1993 opgericht en hield zich bezig met de knelpunten en de wensen van allochtone zelforganisaties. De stichting wordt dan ook wel als een soort platform beschouwd die de belangen van de zelforganisaties vertegenwoordigde. In dit platform namen twee groepen deel: de door de gemeente gekozen SAAZ-bestuursleden en de bestuursleden van de allochtone zelforganisaties (van Ginkel & Deben, 2002).

SAAZ onderhield contact met veertien verschillende Zoetermeerse allochtone zelforganisaties. De gemeente was erg enthousiast over dit platform. Zij kreeg immers via SAAZ uitgebreide informatie over de knelpunten en wensen van de zelforganisaties en hoe zij in Zoetermeer opereerden. Desondanks is het platform in 2005 beëindigd. De gemeente was namelijk niet tevreden over de bestuurswijzigingen die voor die tijd hebben plaatsgevonden (Copinga, 2008; Haan, 2008).

### **Gemeentelijke bijeenkomsten met bestuursleden van AZO's**

Daarnaast vinden er bijeenkomsten plaats die door de gemeente zijn georganiseerd. Het doel hiervan is ontmoeting en dialoog tussen allochtone en autochtone burgers bevorderen. Ook kan eventueel inzicht worden verkregen in de wensen en knelpunten van de allochtone zelforganisaties. Bij deze bijeenkomsten zijn vaak raadsleden, beleidsmedewerkers, wethouders, bestuursleden en achterbanleden van de zelforganisaties aanwezig (Copinga, 2008)

## **2.4 Samenvatting**

In dit hoofdstuk zijn de ontwikkelingen van het landelijke integratiebeleid en het Zoetermeerse integratiebeleid ten aanzien van de allochtone zelforganisaties besproken. Het landelijke integratiebeleid is in de jaren '70 tot ontplooiing gekomen. In dit decennium werden een groot aantal allochtone zelforganisaties opgericht. De overheid stimuleerde deze bewegingen door deze financieel te ondersteunen. Deze ontwikkeling zette zich door tot eind jaren '80. Sindsdien worden de subsidies alleen nog onder strenge voorwaarden verstrekt. De zelforganisaties worden namelijk steeds meer als bedreiging gezien voor de integratie van bepaalde etnische groeperingen. Ook in het Zoetermeerse

integratiebeleid zijn deze ontwikkelingen zichtbaar, maar deze zijn pas later op gang gekomen. Zo heeft pas in 2005 een subsidieovergang plaatsgevonden die de voorwaarden van subsidieverstrekking heeft verzaamd. Naast deze subsidiëring hebben nog andere onderdelen van het integratiebeleid betrekking op de zelforganisaties: de SAAZ en de door de gemeente georganiseerde integratiebijeenkomsten. Met behulp van al deze instrumenten poogt de gemeente Zoetermeer de zelforganisaties te beïnvloeden, zodat zij een grotere bijdrage gaan leveren op het gebied van integratie. In dit onderzoek wordt gezocht welk effect deze sturingsinstrumenten hebben op de ontwikkelingen die de zelforganisaties ondergaan. Op basis van deze analyse worden eventuele verbeterpunten aangegeven.

## Hoofdstuk 3: Theoretisch kader

In dit hoofdstuk worden de wetenschappelijke theorieën besproken die ten grondslag staan aan dit onderzoek. Allereerst wordt in paragraaf 3.1 een introductie gegeven aangaande het begrip geslotenheid. Vervolgens wordt dit begrip in paragraaf 3.2 en 3.3 gedefinieerd en in verschillende vormen uiteengezet. Paragraaf 3.4 concentreert zich op de verklaringen van geslotenheid. Daaropvolgend wordt in paragraaf 3.5 uitgebreid stilgestaan bij de theorie van autopoïese. Uiteindelijk worden deze theorieën in paragraaf 3.6 in een theoretisch model uiteengezet. Afsluitend wordt in paragraaf 3.7 een samenvatting van het hoofdstuk aangeboden.

### 3.1 Introductie over geslotenheid

De overheid bemoeit zich met een grote hoeveelheid aan maatschappelijke vraagstukken: milieu, integratie/segregatie, wachtlijsten in de zorg. De overheid poogt deze vraagstukken beheersbaar te maken door het maken van beleid. In de praktijk blijkt het sturen van maatschappelijke vraagstukken geen eenvoudige taak. Diverse sturingsinstrumenten, hoe doordacht en gedegen ook, blijken niet de verwachte effecten op te leveren. De oorzaken die hiervoor worden genoemd hangen af van het perspectief dat de onderzoeker kiest. Dat geldt ook voor het welbekende netwerkperspectief, daarin ligt de nadruk op de wederzijdse afhankelijkheden van actoren. Sturing is dan mogelijk door onderhandeling en het koppelen van doelen (Schaap & Van Twist, 2001, 249-250).

Een centraal begrip die vaak gerelateerd wordt aan sturingsproblemen is geslotenheid. Deze geslotenheid wordt door auteurs als een objectief gegeven beschouwd. Verklaringen van geslotenheid zijn dan vaak de verdeling van machtsmiddelen en hulpbronnen in het netwerk of het eigen belang van actoren. Van Twist en Schaap (2001) stellen dat dergelijke verklaringen tekort schieten. Zij vinden dat er te weinig aandacht besteed wordt aan het ontstaan van belangen, en of er verschil in perceptie bestaat ten aanzien van de verdeling van machtsmiddelen en hulpbronnen. Het gevolg is dat er geen inzicht wordt verkregen in hoe deze (relatieve) geslotenheid te overbruggen is met sturingsinstrumenten.

Op welke manier kan dan wel inzicht worden verkregen in hoe geslotenheid te overbruggen is met sturingsinstrumenten? In de eerstvolgende paragrafen wordt stilgestaan bij een bestuurskundig model van geslotenheid van Schaap en Van Twist (2001). Dit is een handig instrument voor het analyseren van sturing in beleidsnetwerken en de problemen die zich daarbij voordoen.

### 3.2 De definitie van geslotenheid

In het onderzoek speelt geslotenheid een centrale rol. Een heldere omschrijving van het begrip geslotenheid is dan ook op zijn plaats. In de sociaalwetenschappelijke literatuur worden er veel verschillende nuances op het begrip geslotenheid aangebracht. Ter illustratie zijn enkelen van deze weergegeven in het onderstaande:

*“ Wanneer een organisatie gesloten is, hoeft ze de turbulentie en complexiteit van haar omgeving niet volledig te verdisconteren in de eigen activiteiten”(De Bruin&Ten Heuvelhof, 1991,33).*

*“ Van geslotenheid... is sprake als bepaalde actoren van deelname aan de interactie worden uitgesloten, bijvoorbeeld omdat hun inbreng door de anderen niet op prijs worden gesteld”(Schaap,1997,19).*

*“Geslotenheid kan betekenen dat je je afsluit voor signalen van buiten”(Schaap en Van Twist,2001,249)*

*“Anderzijds valt geslotenheid ook op te vatten als noodzakelijke voorwaarde om überhaupt betekenis toe te kennen aan signalen in een wereld die zich kenmerkt door een overweldigende complexiteit” (Schaap en Van Twist,2001.249).*

Waarneembaar in de bovenstaande definities zijn twee vormen van geslotenheid. In het eerste en vierde citaat wordt geslotenheid als noodzakelijke voorwaarde beschouwd in een complexe omgeving. Voor organisaties is het immers niet mogelijk alle signalen vanuit de omgeving volledig te disconteren, waardoor zij moet selecteren waaraan zij betekenis toekent. Voor de aspecten die buiten de orde worden verklaard kan gesteld worden dat een organisatie gesloten is(Schaap,1997). Bij deze definitie van geslotenheid kan een organisatie niets met de omgeving, omdat zij de omgeving niet snapt of niet wil snappen. Schaap en Van Twist(2001)noemen deze definitie ook wel de cognitieve geslotenheid van actoren. Bij het tweede en derde citaat wordt geslotenheid gezien als de variatie tussen actoren in het netwerk bewust beperkt worden gehouden. Deze wordt in de definitie van Schaap(1997) veroorzaakt door de omgeving en in de definitie van Schaap en Van Twist(2001) door de eigen organisatie. Beide definities worden sociale geslotenheid genoemd.

In dit onderzoek worden de definities van geslotenheid van Schaap en Van Twist(2001) als beginpunt genomen. De reden hiervan is dat dit een goede basis biedt voor de theorie van autopoïese. Schaap en van Twist(2001) zien het referentiekader van actoren als kernoorzaak van geslotenheid. Zij bieden echter geen theoretische ondersteuning om dit referentiekader in beeld te brengen. De theorie van autopoïese kan hierbij behulpzaam zijn. Vooral doet deze theorie handreikingen om te bepalen of de zelfsturing gevoelig is voor externe sturing.

De eerstvolgende paragrafen beschrijven de vormen van geslotenheid en de oorzaken achter deze geslotenheid. Vervolgens wordt de theorie van autopoïese in paragraaf 3.5 uiteengezet. In paragraaf 3.6 wordt deze theorie en de vormen van geslotenheid in diverse modellen gecombineerd.

### 3.3. Vormen van geslotenheid

Schaap en Van Twist(2001) noemen twee kernvormen van geslotenheid, namelijk cognitieve en sociale geslotenheid. Zij zetten deze vormen vervolgens in acht deelvormen uiteen. In deze paragraaf worden al deze vormen besproken. Er wordt gestart met de uiteenzetting van het begrip sociale geslotenheid.

Sociale geslotenheid wordt door Van Twist en Termeer(1991) sociale fixatie genoemd. Van deze vorm is sprake als de variatie aan betrekkingen tussen actoren in het netwerk bewust beperkt worden gehouden. Deze kan formeel of informeel en bewust en onbewust van karakter zijn . In formele zin kan dit de vorm hebben van geïnstitutionaliseerd lidmaatschap. Dat wil zeggen dat alleen de leden toegang kunnen krijgen tot de organisatie. In informele zin betekent het dat informele regels de in- en uitsluiting van actoren reguleren die niet via formele regels expliciet zijn gemaakt. De bewuste geslotenheid vindt plaats als de mensen bewust niet worden toegelaten, bijvoorbeeld door het lidmaatschap. Onbewuste geslotenheid komt voor als mensen onbewust sociaal worden uitgesloten als zij bijvoorbeeld niet in aanzien staan(Schaap & van Twist, 2001).

Cognitieve geslotenheid wordt ook wel gedefinieerd als cognitieve fixatie(Van Twist en Termeer,1991). Deze kunnen in twee vormen worden uiteengezet, het niet kunnen of niet willen inzien. De eerste vorm is onbewust en de tweede is bewust van karakter. Het niet kunnen inzien betekent dat een actor in een netwerk geen directe toegang heeft tot de werkelijkheid 'daarbuiten'. De werkelijkheid moet immers eerst worden waargenomen en daaraan moet eerst betekenis worden toegekend wil het een rol kunnen spelen in het handelen van de actoren. Dit proces vindt plaats met behulp van een referentiekader(Rein en Schon(1986). Het referentiekader ordent de waarnemingen en zorgt ervoor dat zingeving aan de complexe werkelijkheid mogelijk is. Daarnaast kent het selectief betekenis toe aan de werkelijkheid, waardoor bepaalde informatie buiten de werkelijkheid wordt gezet. Deze selectiviteit resulteert in een zekere cognitieve geslotenheid bij actoren. De tweede vorm van cognitieve geslotenheid is het niet willen inzien. Hiervan is sprake als actoren bewust een bepaalde invalshoek buiten de orde verklaren. Voorbeelden hiervan zijn uitdrukkingen als: 'daar hebben we het niet over', of: 'je kunt toch niet alles mee laten wegen'. In dit geval is sprake van een bewust strategie in tegenstelling tot het niet kunnen inzien(Schaap & van Twist, 2001).

Sociale en cognitieve geslotenheid kunnen met elkaar interfereren. Een actor kan door bepaalde actoren worden uitgesloten(sociale geslotenheid), waardoor deze geen inzicht wordt verkregen in een bepaald aspect van de waarheid(cognitieve geslotenheid). Andersom is het ook goed mogelijk. Een voorbeeld is als een bepaald aspect niet behandeld wordt, waardoor bepaalde actoren (on)bewust worden uitgesloten(Schaap & van Twist, 2001).

In het voorgaande zijn twee onderscheidingen gemaakt. Enerzijds vindt er een onderscheid plaats tussen cognitieve en sociale geslotenheid, anderzijds tussen bewuste en onbewuste afsluiting. Schaap en van Twist(2001) voegen hier er nog een derde onderscheiding aan toe: netwerk- versus actorniveau. Geslotenheid kan zich op beide niveaus bewegen. Geslotenheid doet zich op actorniveau voor als de interactie daarbinnen verder geen onderwerp van onderzoek is. Bij het netwerkniveau draait het juist

om de interactie tussen actoren en de gevolgen die deze heeft voor de beleidsvorming en de cultuur van het netwerk. Deze extra onderscheiding heeft tot gevolg dat er acht vormen van geslotenheid ontstaan, zie schema 3.3.

Sociale geslotenheid		Cognitieve geslotenheid	
Onbewuste uitsluiting door actoren	Bewuste uitsluiting door actoren	Niet kunnen inzien door actoren	Niet willen inzien door actoren
Onbewuste uitsluiting door netwerken	Bewuste uitsluiting door netwerken.	Niet kunnen inzien door netwerken	Niet willen inzien door netwerken.

Schema 3.1 Vormen van geslotenheid

Bron: Schaap en van Twist (2001,253)

### 3.4 Verklaring van geslotenheid

Vervolgens geven Schaap en Van Twist(2001) verklaringen voor het ontstaan van deze acht vormen. In dit theoretisch kader worden slechts vier van de acht vormen behandeld. De reden hiertoe is dat het onderzoek zich slechts op twee typen actoren richt(de gemeente en de zelforganisaties), waardoor geslotenheden op netwerkniveau niet plaatsvinden.

Deze vier vormen van geslotenheid kunnen op twee manieren worden verklaard(zie Schaap en Van Twist,2001,253):

1. Individuele hindermacht: Sturingsinterventies die onwielgevallig zijn worden afgewend;
2. Frames of reference van actoren: Een actor neemt via zijn eigen gefilterde werkelijkheid waar;

#### Ad 1 Individuele hindermacht als verklaring voor geslotenheid

Deze verklaring voor geslotenheid heeft in de literatuur de meeste aandacht. Als een sturingssignaal niet bevalt dan wordt die afgewend. Actoren zullen immers niet meer open staan voor andere actoren dan voor het bereiken van hun doelstellingen noodzakelijk is(Wassenberg,1984). Het gevolg hiervan is dat sturing plaatsvindt in een spanningsveld tussen afhankelijkheid en autonomie, waarbinnen volop onderhandeling, overtuiging, coalitievorming, en strategische samenwerking plaatsvindt(Schaap en Van Twist,2001,253-2254).

Deze netwerktheoretische kijk laat zien dat actoren in een bepaalde mate gesloten zijn. Zij zijn relatief autonoom, waardoor zij zich kunnen afsluiten voor sturingssignalen van andere actoren. De onderlinge

afhankelijkheid wil dus automatisch zeggen dat elk van de actoren hindermacht heeft(Schaap en van Twist,2001, 254).

Schaap en van Twist(2001,254) constateren dat hindermacht drie vormen van geslotenheid kan veroorzaken. In dit onderzoek worden twee van de drie uiteengezet aangezien de derde op netwerkniveau plaatsvindt:

- Bewuste sociale uitsluiting op actorniveau: Actoren weigeren met bepaalde actoren binnen het netwerk samen te werken, omdat zij toch niet op één lijn liggen;
- Bewuste cognitieve actorgeslotenheid: Actoren worden niet buitengesloten, maar zij mogen bepaalde invalshoeken niet bespreken.

## **Ad 2 Frames of reference van actoren**

De tweede verklaring van geslotenheid is het referentiekader van actoren(Schaap en Van Twist,2001,254). Vanuit dit referentiekader neemt een actor op zijn eigen manier de wereld waar. De wereld is in feite een door zijn frame gefilterde werkelijkheid. Actoren nemen alleen de feiten waar die door hun frame worden toegelaten. De filterende werking bepaalt de ontvankelijkheid voor nieuwe ontwikkelingen. Informatie van andere actoren wordt niet overgebracht zoals die is bedoeld, maar zoals die onder invloed van het filter door een andere actor wordt geïnterpreteerd. Ook kan het voorkomen dat er geen betekenis wordt toegekend aan informatie van andere actoren, waardoor sturing op dat punt onmogelijk is. Een oplossing hiervoor zou 'reframing' zijn. Dit betekent dat een actor ervan moet worden overtuigd waarom zijn huidige frame niet volstaat. Een moeilijk te realiseren taak, omdat de actor daarvoor moet inzien dat hij niet ziet wat hij niet ziet. Alleen 'reframing' zou dit mogelijk maken(Schaap en van Twist,2001,253).

Al met al kan gesteld worden dat de waarneming van actoren wel zelfreferentieel(verwijst naar het referentiekader van een actor) is, maar niet zelfinterpretatief(ziet niet in wat hij niet ziet). Zelfinterpretatief betekent dus dat hij zijn eigen frame niet ter discussie kan stellen. Een beoordeling van het eigen frame maakt het noodzakelijk om over een ander frame te beschikken. Ook na aanpassing van dit frame kan een actor niet zien wat hij niet ziet(een actor kan dus nog steeds niet oordelen over zijn eigen frame). Het gevolg is dat actoren hun eigen frame niet zomaar verruilen voor een andere. Overigens moet het bezitten van een frame niet negatief worden beoordeeld. Het frame is immers noodzakelijk om betekenis toe te kunnen kennen aan signalen(Schaap en van Twist,2001, 254).

Het referentiekader veroorzaakt drie vormen van geslotenheid(Schaap en van Twist2001,255):

- Onbewuste cognitieve actorgeslotenheid: Actoren kunnen signalen niet inzien, doordat zij over uiteenlopende kaders voor ordening en interpretatie beschikken;

- Bewuste cognitieve geslotenheid: Actoren willen signalen niet inzien, omdat het hen niet uitkomt het beleid vanuit een ander perspectief te bekijken;
- Onbewuste sociale geslotenheid: Het referentiekader sluit onbewust actoren uit, omdat ze hen eenvoudigweg over het hoofd zien.

### **Interferentie tussen de twee verklaringen van geslotenheid: hindermacht en het referentiekader**

De geslotenheden die vanuit het referentiekader zijn ontstaan worden door Schaap en van Twist(2001,255) beschouwd als dieperliggend en meer omvattend dan hindermacht. De doelstellingen, de macht en de belangen van actoren zijn immers niet los van de waarneming gegeven. Elke actor selecteert betekenis toe door middel van zijn eigen frame en op die betekenis-toekenning en perceptie zijn handelingen. Zo is ieders opvatting over de eigen belangen of over de belangen van de ander het resultaat van het proces van betekenis-toekenning.

Hieruit lijkt de conclusie te kunnen worden getrokken dat actoren die willen sturen er verstandig aan doen om de 'frame' of 'reference' te analyseren. Aan de hand van zo'n frame kan immers worden bepaald op welke manier succesvol geïntervenieerd kan worden. Dit wordt door Schaap en Van Twist(2001) echter als iets onbevredigend ervaren. Belangrijkste reden hiertoe is dat deze frames niet uit de lucht komen vallen en dat zij niet onveranderlijk vaststaan(Schaap en van Twist,2001,255-256).

### **3.5 De theorie van autopoïese**

De relatieve ondoordringbaarheid heeft diverse auteurs ertoe gebracht het uit de biologische afkomstige begrip autopoïese op actoren toe te passen(Van der Meer,1998). Autopoïesis beschrijft hoe een netwerk van autonome systemen functioneert en hoe zij in staat zijn de organisatie te behouden. Een vrije vertaling voor het begrip autopoïese is autonomie(de Leeuw,1994).

Beleidsmaatregelen, beïnvloedingstrategieën en bestuurlijke arrangementen hebben in de praktijk maar al te vaak teleurstellende of zelfs contraire effecten als gevolg van onvoorziene interpretaties door andere actoren. Zij hebben blijkbaar een hoge mate van autonomie in hun denken en doen. Met autonomie wordt hier bedoeld dat interpretaties en reacties van actoren niet in strikte zin door andere actoren kunnen worden bepaald of beheerst(Van der Meer e.a., 1992)

In de theorie ligt de nadruk enerzijds op de geslotenheid van organisaties, anderzijds op de eigen dynamiek en zingeving aan externe invloeden. Eijlander e.a. (1993) gebruiken het begrip 'autopoïese' voor het doorgronden van de zelfsturing van organisaties. Deze doorgronding kan als input worden gebruikt voor het bepalen van de sturingsmogelijkheden(Schaap,1997).



### **3.5.1 De oorspronkelijke biologische theorie van autopoïese: levende systemen**

De theorie van autopoïese is oorspronkelijk ontwikkeld door Maturana en Varela om levende systemen te karakteriseren (Ulrich and Probst, 1984). Binnen het concept van autopoïese is er geen plaats voor het contingentiedenken, waarin de omgeving bepaalt welke kenmerken een levend systeem bezigt. Het idee is namelijk dat het levende systeem bij voortplanting aan zichzelf refereert en niet aan de omgeving (Van Twist, 1991).

Daarnaast betekent het concept van autopoïese het einde van het doel-middeldenken. Volgens dit concept handelen systemen niet om bepaalde doelen te bereiken, maar om te blijven voortbestaan. Kenmerkend van levende systemen is dat ze de relaties tussen componenten opnieuw weten te produceren en zo het systeem in stand weten te houden (Schaap, 1997).

Maturana en Varela (1980) stellen dat de perceptie van het systeem essentieel is voor de interpretatie en reactie op signalen vanuit de omgeving. De perceptie is gebaseerd op de eigen organisatie van een systeem en de organisatie is het wezen van het leven. Veranderingen in het systeem worden dus veroorzaakt door de interne organisatie en niet door de omgeving. Uiteraard neemt dit niet weg dat signalen vanuit de omgeving invloed kunnen hebben op de uiterlijke kenmerken van een systeem, maar dit sluit wel uit dat de omgeving de reactie bepaalt (Schaap, 1997, 39).

### **3.5.2 Niet-levende autopoëtische systemen**

Luhmann (1984) heeft zijn eigen algemene theorie over autopoëtische systemen geformuleerd, deze is een abstractie van de biologische theorie van Maturana en Varela. Zijn theorie richt zich op niet-levende systemen.

In schema 3.2 is te zien dat niet-levende systemen ook autopoëtisch van karakter zijn. Deze systemen herproduceren zichzelf ook voortdurend. Het verschil is echter dat deze zijn autopoïese realiseert door middel van 'zin' in plaats van leven. Het niet-levende systeem is onder te verdelen in een psychisch systeem en een sociaal systeem. In een psychisch systeem heeft de 'zin' de vorm van bewustzijn en bij een sociaal systeem is dit de communicatie (Schaap, 1997).

Naast autopoëtische systemen bestaan er ook allopoëtische systemen. Een allopoëtisch systeem is een systeem dat zich niet weet te herproduceren, waardoor de omgeving het systeem in stand moet houden. Voorbeelden van zulke systemen zijn machines, rivieren en kristallen (Mingers, 1995, 11). Overigens wordt in paragraaf 3.5.9 de definitie van allopoëtische systemen geherdefinieerd, omdat organisaties zelfreferentieel zijn in tegenstelling tot bijvoorbeeld machines.

Allopoietisch	Autopoietisch	
machines	levend autopoiese: leven	niet-levend autopoiese: zin psychisch: sociaal: bewustzijn communicatie

Schema 3.2: Autopoietische en allopoietische systemen

Bron: Schaap(1997,60)

### 3.5.3 Autopoietische en allopoietische systemen

Luhmann(1984) focust zijn aandacht op de sociale systemen. Deze zingevende systemen zijn differentieel. Daarmee wordt bedoeld dat zin al bestaat voordat er taal wordt gebruikt, in waarnemingen en voorstellingen. Het voortbestaan van een systeem kan alleen maar begrepen worden door het gebruik van zin. Iets kan niet geen-zin hebben, want dan zou het niet waargenomen kunnen worden door het zinsysteem. Fluctuatie staat centraal bij zin, omdat het altijd over het verschil gaat tussen hetgeen wat actueel gegeven is en de mogelijkheid dat het anders is(Schaap,1997,60). Als systemen zin geven hanteren zij onderscheidingen en betekenissen. Zij zorgen er achtereenvolgens voor dat zin zichtbaar wordt en dat het bewezen wordt dat 'iets' bestaat.

Luhmann beschrijft drie vormen van sociale systemen: interacties, organisaties, en de maatschappij. Deze vormen zijn niet tot elkaar te reduceren en verhouden zich niet tot elkaar als deel tot geheel. Met interacties doelt hij op de communicatie tussen aanwezigen. De vorm organisaties onderscheidt zich van interacties door een meer gereguleerd lidmaatschap. De maatschappij ten slotte is het totaal van alle mogelijke communicaties(Schaap,1997).

### 3.5.4 Sociale systemen en zelfreferentie

Binnen de theorie van autopoiese staat zelf-referentialiteit centraal. Door Luhmann wordt zelf-referentialiteit als stap voorwaarts beschouwd na het oude systeemtheoretische onderscheid tussen 'open' en 'gesloten'(Kickert,1991,34)

Wat is zelfreferentie precies? Referentie is nauw verwant met het begrip waarnemen(van Twist,1991,26). Ook refereren bestaat achtereenvolgens uit onderscheiden en betekenis toekennen. Alleen is refereren simpel gezegd wat algemener. Het is een intern proces. Zelfreferentie is slechts mogelijk in een omgeving, het produceert openheid. Hierbij gaat het niet om de geslotenheid, maar om de perceptie van de omgeving in termen van de eigen identiteit(Kickert,1991,34).

In paragraaf 3.5.9 wordt het oude systeemtheoretische onderscheid tussen 'open' en gesloten vergeleken met het begrip zelf-referentialiteit.

### 3.5.5 Sociale systemen en communicatie

Een sociaal systeem is opgebouwd uit communicatie. Onder communicatie wordt het overbrengen van gegevens verstaan. De traditionele opvatting over communicatie is dat er in een communicatieproces informatie wordt overgedragen van de ene persoon op de andere persoon en dat de informatie daarbij in beginsel hetzelfde blijft. Luhmann(1984) vervangt deze eenvoudige overdrachtsmetafoor door een nieuw concept, waarin het communicatieproces uit drie onderdelen bestaat:

- De selectie van informatie;
- De selectie van een mededeling;
- De selectie van begrijpen.

Systemen waarnemen en handelen vanuit hun eigen referentiekader. Dit betekent dat zij ook een eigen werkelijkheid hebben, waardoor de ontvanger de boodschap van een ander systeem op een andere manier interpreteert dan hij oorspronkelijk bedoeld is. Luhmann noemt dit overigens dubbele contingentie. Doordat ieder systeem zijn eigen interpretatie aan signalen geeft kan er nooit sprake zijn van volmaakte communicatie(Schaap,1997,73).

### 3.5.6 Sociale systemen en de identiteit

Vanuit de communicatie worden ervaringen gevormd, en op basis daarvan verwachtingen. Verwachtingen zijn de structuren van een sociaal systeem. De structuren bepalen waar een systeem gevoelig voor is. Langdurige verwachtingen hebben tot gevolg dat systemen zichzelf een eigen identiteit geven(Schaap,1997).

Luhmann onderzoekt de structuren van sociale systemen. Het onderzoek richt zich voornamelijk op het ontstaan van structuren en de veranderingen die daarbinnen plaatsvinden. Hij beschrijft dat structuren pas structuren kunnen worden genoemd, als zij waargenomen worden. Structuren zijn dus altijd onderwerp van de communicatie anders hebben zij geen gevolgen. Een voorbeeld zijn wetmatigheden, die pas wetten worden als zij zijn waargenomen(Schaap,1997).

Structuren zijn verwachtingen, langdurige verwachtingen resulteren in een eigen identiteit van een systeem. Luhmann noemt vier typen verwachtingen die hij koppelt aan de identiteit van een systeem(Schaap,1997,78):

- Personen: Verwachtingen opgehangen omtrent gedrag. Voorbeeld: 'Hij zal dit wel willen'; als je hem uitnodigt dan weet je zeker dat...' (Schaap,1997,78).
- Rollen: Deze richten zich niet op individueel niveau af, maar is algemener en specifiek. Diverse personen kunnen eenzelfde rol vervullen. Voorbeeld: 'Het bestuurslid van de allochtone zelforganisatie zal dat gedrag vertonen'(Schaap,1997,78).

- Programma's: De complexe voorwaarden voor de juistheid van gedrag, bestaande uit doeloriëntaties en voorwaardenoriëntaties. Voorbeeld: 'We moeten een bijdrage leveren aan de integratie en participatie'(Schaap,1997,78).
- Waarden: de algemene afzonderlijk gesymboliseerde gezichtspunten voor het waarderen van toestanden en gebeurtenissen. De waarden zijn een referentiekader en daarover is iedereen het eens (in tegenstelling tot de programma's)(Schaap,1997,78).

### **3.5.7 Het beïnvloeden van andere systemen**

In de vorige paragrafen is duidelijk geworden dat autopoietische systemen gesloten zijn. Desondanks zijn er mogelijkheden tot sturing, zij het een teleurstellende(Teubner,1989,56). Een eerste relativering van het probleem is dat systemen velerlei vormen gesloten zijn, maar dit staat hun dynamiek niet in de weg. Daarnaast ondergaat de zelfsturing prikkels van andere systemen, waardoor de geslotenheid kan veranderen(Schaap,1997).

Luhmann noemt vier begrippen die betrekkingen tussen systemen beschrijven: interpenetratie, interferentie, verbindingen en ultracyclische koppelingen. Allereerst het begrip interpenetratie. Dit begrip houdt in dat het contact tussen systemen ertoe kan leiden dat er veranderingen binnen het andere systeem plaatsvinden, maar deze vinden niet plaats in de communicatie tussen systemen. Als er wel veranderingen binnen het systeem hebben plaatsgevonden dan kan er gesproken worden van interferentie. Van interferentie is sprake als het systeem er vanuit gaat dat bepaalde kenmerken van zijn omgeving voortduren, het systeem vertrouwt daar ook op. Dit is een eenmalige betrekking in tegenstelling tot verbindingen die meer dan eenmalig voorkomen. Ultracyclische koppeling, een andere betrekking, houdt in dat systemen werkelijk plaats ruimen in hun structuur in positieve zin, bijvoorbeeld door middel van een contract(Schaap,1997).

### **3.5.8 De theorie van autopoiese gekoppeld aan de chaostheorie**

De theorie van autopoiese beschrijft hoe een netwerk van autonome systemen functioneert, maar ook hoe een organisatie zijn identiteit weet te behouden. Kickert(1991) waarschuwt tegen zulk modelgebruik. Dit maakt hij duidelijk door de theorie van autopoiese te koppelen aan de chaostheorie.

Kickert(1991, 34) stelt dat een letterlijke vertaling van autopoiesis kan leiden tot een model van ultiem conservatisme van een organisatie, exacter gezegd, tot dynamisch conservatisme. Kickert(1991) onderbouwt dit als volgt: "Dat is een systeem wat hoog gewaardeerde eigenschappen bezit als flexibiliteit, adaptiviteit en veranderlijkheid, maar slechts gebruikt om de eigen existentie te bewaren. Verandering van beleid, van functies, van instrumenten, alles slechts ter wille van het voortbestaan van de institutie"(Kickert,1991,34). Het enige doel van zo'n instantie is het behoud van de organisatie.

Jantsch(1981) noemt zo'n systeem een conservatieve zelforganisatie. Conservatief, omdat dit type organisatie elementen bezit die constant en onveranderlijk door de tijd zijn. Het risico van een conservatieve zelforganisatie is dat de ontwikkelingen in de omgeving niet worden bijgehouden, waardoor een organisatie in een statische positie terechtkomt(Buijs e.a.,2009).

Kickert(1991) stelt een verbreding van het begrip autopoiese voor, omdat binnen de letterlijke vertaling de maatschappelijke omgeving compleet wordt genegeerd. Hij maakt dit duidelijk door de begrippen zelforganisatie en zelfreferentialiteit te koppelen aan chaos: "Zelforganisatie kan worden gezien als vervolg op het zelfbeschikkingsrecht van mensen, als conditie voor zelfvernieuwing voor het dynamisch proces van evolutie dat in continue uitwisseling met de omgeving leidt tot structurele innovaties van systemen. In tegenstelling tot structuurbehoudende systemen is een evoluerend systeem in staat zo veel verandering en fluctuatie te realiseren dat de drempel wordt gepasseerd naar een nieuwe structuur, naar een andere orde"(Kickert,1991,35). Jantsch(1981) spreekt niet van een evoluerend systeem, maar van een dissipatieve zelforganisatie. Dissipatief, omdat deze ernaar streeft om veranderingen te veroorzaken. Deze veranderingen hebben tot gevolg dat het systeem in een chaos beland. Het systeem moet derhalve weer een nieuw evenwicht vinden. Dissipatieve zelforganisaties voorkomen dat zij statisch worden. Het risico is echter dat zij de omgeving te veel centraal willen stellen, waardoor de eigen doelen ondermijnd worden.

Al met al ziet Kickert(2001) twee typen systemen, een conservatief en een evoluerend systeem. Systemen veranderen niet alleen als dit de identiteit ten goede komt, maar ook als dit noodzakelijk is om in een dynamische omgeving te kunnen overleven.

### **3.5.9 Geslotenheid produceert openheid**

Vanuit autopoietisch perspectief beschouwd zijn organisaties fundamenteel gesloten. Met geslotenheid wordt bedoeld op de zelf-referentialiteit van organisaties. Iedere organisatie heeft immers zijn eigen onderscheidingen en aan de hand daarvan kent zij betekenis toe aan signalen. Kickert(2001) beschouwt zelf-referentialiteit als basis voor openheid van organisaties: "Zelfreferentialiteit is slechts mogelijk in een omgeving, het produceert openheid". In deze paragraaf wordt nader stilgestaan bij deze openheid van organisaties.

Zoals in de vorige paragraaf naar voren kwam zijn sociale systemen in tegenstelling tot biologische systemen niet organisationeel gesloten. Zij ontstaan immers uit en tussen en met andere sociale systemen en veranderen in soortgelijke processen(Van der Meer,1998). Van der Meer(1998) stelt dan ook dat een sociaal systeem niet wordt gereproduceerd, maar wordt gheredefinieerd. Argyris(1992) noemt dit ook wel organisationeel leren.

Schaap(1997) gaat nader in op deze organisationele geslotenheid van organisaties, waaronder het organisationele leren. Hij doet dat op twee niveaus: op het niveau van onderscheidingen /communicatiethema en op structuurniveau. Bij het eerste niveau wordt er betekenis aan signalen

toegekend, deze maakt communicatie mogelijk en op basis daarvan vormen organisaties een beeld van zichzelf en hun omgeving. Op structuurniveau beschrijft Schaap(1997) twee deelvormen van openheid, hij noemt dit de leerbereidheid van organisaties(=organisationeel leren) en het zelfbeeld van organisaties. Het eerste is van toepassing als een organisatie zichzelf de mogelijkheid geeft te leren van teleurstellingen. De organisatie accepteert dat de verwachtingen niet uitkomen, zij accepteert de teleurstellingen en stelt de verwachtingen bij. Met het zelfbeeld van organisaties doelt Schaap op de afhankelijke opstelling met betrekking tot de omgeving. Als organisaties zich afhankelijk opstellen dan beschouwt hij de organisaties als open. Schaap(1997) beschouwt deze als de meest vergaande vorm van openstelling.

Daarnaast bespreekt Schaap(1997) drie vormen van geslotenheid: niet kunnen inzien, niet willen inzien en eigenzinnigheid. De eerste twee vormen zijn eerder in dit theoretisch kader besproken, de derde vorm is echter nog niet behandeld. Schaap noemt een organisatie eigenzinnig als zij niet de mogelijkheid heeft ingebouwd teleurgesteld te worden, zij heeft dus per definitie altijd gelijk(althans voor zichzelf)(Schaap, 1997,112).

Organisaties die iets niet willen of kunnen inzien werden in de beginparagrafen beschouwd als cognitief gesloten. Schaap(1997) stelt dat deze deelvormen ook kunnen worden ondergebracht als deelvormen van sociale geslotenheid. Sociale geslotenheid kan immers ook een niet kunnen inzien zijn (de mogelijkheid van interactie niet kunnen begrijpen), of een niet willen inzien(weigeren te interacteren) en van eigenzinnigheid(bijvoorbeeld het voordeel van interactie met bepaalde actoren niet aangaan, ook al zouden negatieve beleidsresultaten in die richting kunnen wijzen). Vanuit autopoietisch perspectief betekent dit dus dat alle vormen van geslotenheid vanuit de cognitieve dimensie zijn te verklaren.

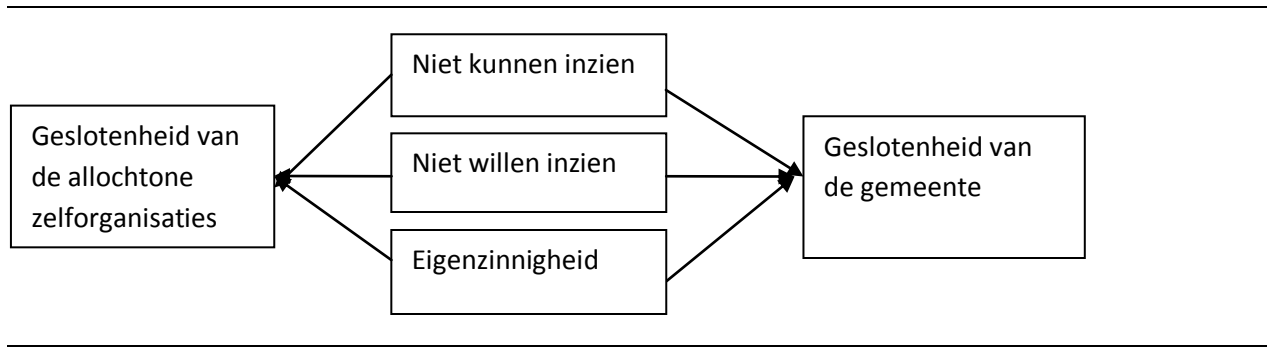
### **3.6 Theoretisch model**

In de voorgaande paragrafen zijn theoretische noties/concepten verzameld die inzicht hebben verschaft met betrekking tot de termen geslotenheid en openheid. De nadruk heeft gelegen op twee zienswijzen, enerzijds het oude systematische onderscheid tussen 'open' en 'gesloten', anderzijds de opvolger van dit onderscheid namelijk geslotenheid en openheid in relatie tot zelf-referentialiteit. In deze paragraaf wordt voor alle duidelijkheid één concept weergegeven die in het volgende hoofdstuk wordt geoperationaliseerd.

Bezien vanuit het oude theoretisch onderscheid tussen 'open' en gesloten bestaan er twee vormen van geslotenheid, cognitieve en sociale geslotenheid. Deze vormen kunnen met elkaar interfereren. Volgens de definitie van Schaap en Van Twist(2001) worden beide vormen van geslotenheid in feite veroorzaakt door het referentiekader van een organisatie. De theorie van autopoiese heeft dezelfde visie op geslotenheid. Een wezenlijk verschil is dat geslotenheid binnen deze theorie niet zozeer als probleem wordt beschouwd, maar als startpunt voor het bepalen van passende sturingsmogelijkheden. Het concept van autopoiese biedt dan ook handreikingen om de zelfsturing te doorgronden, zodat de

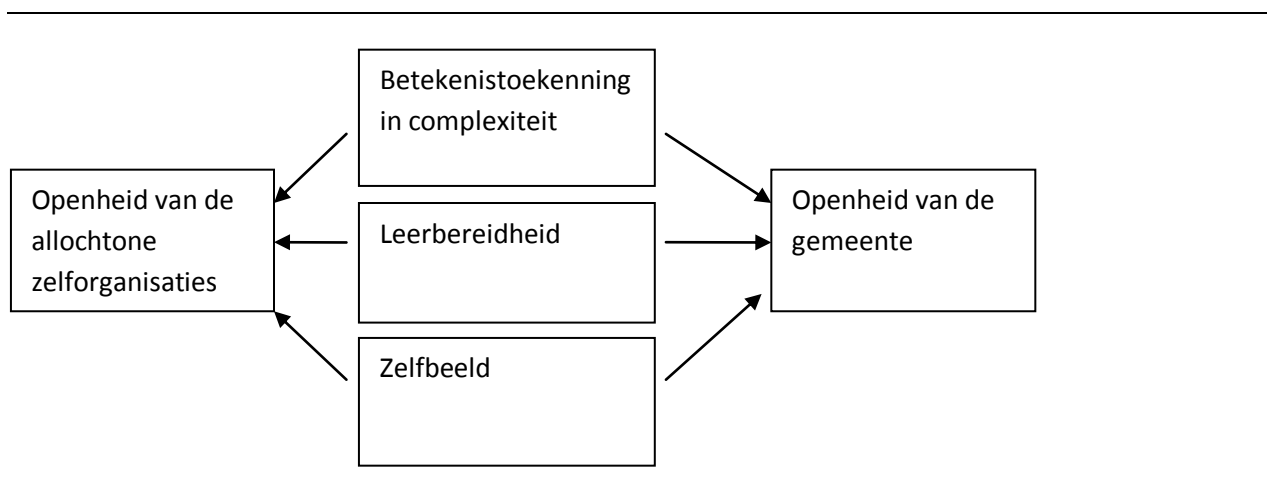
geslotenheid op verschillende niveaus kan worden onderzocht. Vervolgens kan op basis van de geslotenheid verklaringen worden gegeven waarom signalen naar elkaar toe niet worden gewaardeerd en welke mogelijkheden er eventueel bestaan om deze waardering te verhogen.

Voor alle duidelijkheid worden hieronder enkele modellen weergegeven die de geslotenheid en openheid meten van de gemeente en de zelforganisaties. Vanuit autopoietisch perspectief kunnen drie vormen van geslotenheid worden genoemd: niet kunnen inzien, niet willen inzien en eigenzinnigheid (zie model 3.1).



*Model 3.1 : Geslotenheid meten van de gemeente en de allochtone zelforganisaties*

Daarnaast kunnen zich in de praktijk ook drie vormen van openheid voordoen: betekenistoekenning in de complexiteit, de leerbereidheid en het zelfbeeld (zie model 3.2).



*Model 3.2 : Openheid meten van de gemeente en de allochtone zelforganisaties*

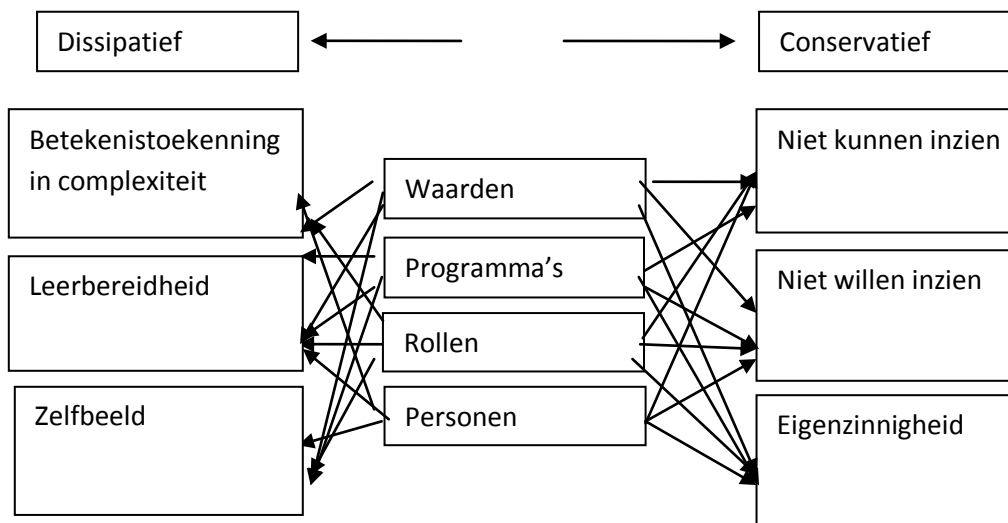
Deze vormen van geslotenheid en openheid kunnen zich voordoen op twee niveau: op het niveau van onderscheidingen/communicatiethema en op het niveau van structuren(zie schema 3.3).

Systemniveau	Vorm van openheid	Vorm van geslotenheid
Onderscheidingen/ Communicatiethema	<i>Betekenistoekenning in complexiteit</i>	<i>Niet kunnen inzien: waarnemingengeslotenheid</i>
Structuren	<i>Leerbereidheid</i>	<i>Niet willen inzien</i>
Structuren	<i>Zelfbeeld: allopoietisch</i>	<i>Eigenzinnigheid</i>

Schema 3.3: Openheid en geslotenheid van sociale systemen

Schaap(1997)

De vormen van geslotenheid en openheid kunnen zich voordoen op vier aspecten van de identiteit: waarden, programma's rollen en personen(zie model 3.3). Geslotenheid en openheid kunnen achtereenvolgens worden vervangen door de begrippen conservatieve en dissipatieve zelforganisaties.



Model 3.3: geslotenheid en openheid meten op verschillende identiteitsaspecten



### 3.7 Samenvatting

In de sociaalwetenschappelijke literatuur worden er veel verschillende definities van geslotenheid gehanteerd. In dit onderzoek is vooral stilgestaan bij de definitie van Schaap en van Twist (2001). Zij beschrijven dat een organisatie zowel cognitief als sociaal gesloten kan zijn. Cognitieve geslotenheid betekent dat een actor niets met de omgeving kan. Sociale geslotenheid betekent dat een actor niet met de omgeving hoeft. Deze twee vormen kunnen met elkaar interfereren. Ook zijn de twee vormen in acht deelvormen uiteengezet en vier daarvan zijn nader verklaard. Bestuurders pogen al deze vormen van geslotenheid te verminderen, maar dit is in de praktijk vaak geen eenvoudige zaak. Actoren bezitten immers zelf ook een vorm van sturing, waardoor zij tot andere daden kunnen komen dan de door de overheid gewenste. Om die reden is nader aandacht geschonken aan de theorie van autopoïese. Deze theorie concentreert zich op de zelfsturing van organisaties en doet handreikingen voor het conceptualiseren van de relatie tussen zelfsturing en externe beïnvloeding.

## Hoofdstuk 4: Onderzoeksopzet

Dit hoofdstuk vormt de verbinding tussen het theoretische en het empirische gedeelte van dit onderzoek. Hiertoe wordt in paragraaf 4.1 de methodische karakterisering van het onderzoek centraal gesteld. In paragraaf 4.2 wordt vervolgens aandacht besteed aan de onderzoeksopzet. In paragraaf 4.3 wordt ingegaan op de definiëring en operationalisering van geslotenheid en openheid. Het hoofdstuk wordt tot slot in paragraaf 4.4 afgesloten met een samenvatting

### 4.1 Methodische karakterisering van het onderzoek

Dit onderzoek kent een analyserend, een verklarend en een prescriptief element. Analyserend omdat in de praktijk wordt nagegaan welke vormen van openheid en geslotenheid binnen de identiteit van de gemeente en de zelforganisaties zichtbaar zijn. Verklarend omdat nader wordt stilgestaan bij het ontstaan van vormen van geslotenheid en openheid. Prescriptief omdat op basis van de analyse en de verklaringen passende sturingsmogelijkheden worden gegeven voor de gemeente Zoetermeer. Het onderzoek kent een kwalitatief karakter bestaande uit drie typen onderzoeksmethoden: interviews, observaties en deskresearch. De onderzoeksstrategie kan worden getypeerd als een case-study. Een intensieve onderzoeksvorm waarbij binnen de case relaties worden onderzocht (Swanborn, 1996, 14). Hierbij wordt uitdrukkelijk beoogd gedetailleerde kennis te vergaren over de te bestuderen relatie door het in haar bestaande omgeving te onderzoeken. De aandacht wordt in dit onderzoek gericht op de verwachtingen van de allochtone zelforganisaties en de gemeente die zij van zichzelf hebben en van elkaar. Deze doelen komen overeen met de positieve overwegingen om te kiezen voor een case-study (Swanborn, 1996, 38-41). Zo vergaart een case-study gedetailleerde informatie over een te onderzoeken relatie en biedt het mogelijkheden om de zienswijzen van de organisaties vast te stellen.

### 4.2 Onderzoeksopzet

Zoals eerder gesteld is dit onderzoek gericht op het verkrijgen van inzicht in de vormen van geslotenheid en openheid bij de gemeente en zelforganisaties, om zodoende tot een passende vorm van sturing te komen voor de gemeente Zoetermeer. Om dit doel te bereiken zijn er twee fasen te onderscheiden. Om te beginnen heeft er literatuuronderzoek plaatsgevonden. Hierbij zijn theoretische noties verzameld ten aanzien van geslotenheid. Op basis van deze theoretische verkenning is er een theoretisch model opgesteld dat duidelijk maakt hoe de vormen van geslotenheid en openheid in de praktijk kunnen worden gemeten. Het empirische gedeelte van het onderzoek kent vervolgens een kwalitatief karakter. Deze fase van het onderzoek heeft de doelstelling om de vormen van geslotenheid/openheid van de gemeente en de zelforganisaties te meten. Deze krijgt vorm door middel van deskresearch, observaties en interviews. Doordat er gebruik is gemaakt van verschillende methoden van informatieverzameling is beoogd de validiteit van het onderzoek te verhogen (Hakvoort, 1995). Braster (2000) noemt het toepassen

van verschillende methoden ook wel methoden-triangulatie. Uiteindelijk zullen deze methoden tot empirische inzichten leiden ten aanzien van de vormen van geslotenheid en openheid binnen de identiteit van de gemeente Zoetermeer en de allochtone zelforganisaties. Tot slot worden op basis van deze inzichten aanbevelingen geformuleerd over de wijze waarop met geslotenheid kan worden omgegaan.

### 4.3 Definiëring en operationalisering

In deze deelparagraaf staan de definiëring en operationalisering van de begrippen geslotenheid en openheid centraal.

#### **Geslotenheid**

In dit onderzoek wordt geslotenheid als volgt gedefinieerd:

*De gemeente en de allochtone zelforganisaties zijn gesloten als zij signalen van elkaar niet kunnen inzien, niet willen inzien, of als zij eigenzinnig zijn.*

De gemeente en de allochtone zelforganisaties zijn op diverse manieren met elkaar in contact getreden. Deze vormen van contact zijn in hoofdstuk twee uiteengezet, namelijk het contact middels de subsidiëring en de bijeenkomsten. Vanuit deze contactmomenten kunnen eventueel geslotenheden naar voren worden gebracht. Schaap(1997) brengt deze geslotenheden naar voren door inzicht te verkrijgen in de communicatiesystemen: systemen die zelf bepalen wat hun communicatiethema is(Schaap,1997,194). Communicatiesystemen bepalen in dit onderzoek de houding ten opzichte van de interactie tussen de gemeente en de zelforganisaties. In deze paragraaf wordt gepoogd deze communicatiesystemen in beeld te brengen om vervolgens de vormen van geslotenheid aan te wijzen. Deze geslotenheid uit zich als organisaties zich zodanig ontwikkelen dat interactie moeilijker te verwezenlijken is.

In het volgende hoofdstuk worden de communicatiesystemen beschreven middels het naar voren brengen van de identiteit van de gemeente en de zelforganisaties. De identiteit werd in de theorie langdurige verwachtingen genoemd ten aanzien van personen, rollen, programma's en waarden. In dit onderzoek worden de verwachtingen ten aanzien van personen buiten beschouwing gelaten. De informatie daarover is te beperkt. De overgebleven verwachtingsstructuren zullen in dit onderzoek als volgt gedefinieerd worden:

- Rollen: de verwachtingen die de gemeente en de zelforganisaties van zichzelf en naar elkaar toe hebben;
- Programma's: de voorwaarden voor juist gedrag vanuit de optiek van de gemeente en de zelforganisaties;
- Waarden: De algemene, afzonderlijk gesymboliseerde gezichtspunten van de gemeente en de zelforganisaties.

De systeemstructuur hiermee in beeld gebracht. De volgende stap is inzicht verkrijgen in de vormen van geslotenheid die zich voordoen op de bovenstaande aspecten. De eerdergenoemde vormen van geslotenheid zullen in dit onderzoek als volgt gedefinieerd worden:

- Niet kunnen inzien: De gemeente en de allochtone zelforganisaties zijn gesloten als deze eigen onderscheidingen gebruiken en aan de hand daarvan betekenis toekennen. Bij deze vorm bouwt ieder zijn eigen kennis op en concentreert de communicatie zich rondom een bepaald thema.
- Niet willen inzien: De gemeente en de allochtone zelforganisaties zijn gesloten als zij zich laten teleurstellen door elkaar, maar de eigen zelfsturing niet aanpassen.
- Eigenzinnig: De gemeente en de allochtone zelforganisaties zijn eigenzinnig als zij zich door de ander niet laat teleurstellen.

### **Openheid**

Het begrip openheid wordt als volgt gedefinieerd:

*De gemeente of allochtone zelforganisaties zijn open als zij betekenis toekennen aan elkaars onderscheidingen/thema's, als zij bereid zijn om van elkaar te leren en als zij zich afhankelijk naar de ander toe opstellen.*

De systeemstructuur is bij de term geslotenheid al in beeld gebracht, vandaar dat nu meteen wordt ingegaan op de vormen van openheid. Deze worden in dit onderzoek als volgt gedefinieerd:

- Betekenistoekenning in complexiteit: De gemeente en de allochtone zelforganisaties kennen betekenis toe aan elkaars onderscheidingen/thema's;
- Leerbereidheid: De gemeente en de allochtone zelforganisaties accepteren dat de verwachtingen naar elkaar toe niet uitkomen, zij accepteren de teleurstellingen en zij stellen de verwachtingen bij. De eigen structuur wordt dus aangepast.
- Allopoetisch: De gemeente en de allochtone zelforganisaties stellen zich afhankelijk naar elkaar toe op. De eigen structuur wordt niet aangepast, omdat dit niet nodig is om interactie te verwezenlijken.

In schema 4.1 en 4.2 is weergegeven op welke manier de vormen van geslotenheid en openheid bij de gemeente en de zelforganisaties worden gemeten.

Verwachtingsstructuren van de gemeente	Vorm van openheid	Vorm van geslotenheid
Rollen	Zij kent betekenis toe aan signalen van de allochtone zelforganisaties, zij is bereid tot leren en zij stelt zich afhankelijk naar hen op.	Zij kan signalen van de allochtone zelforganisaties niet inzien, zij wil het niet inzien of zij is eigenzinnig.
Programma's	Zij kent betekenis toe aan de signalen van de allochtone zelforganisaties, zij is bereid tot leren en zij stelt zich afhankelijk naar hen op.	Zij kan signalen van de allochtone zelforganisaties niet inzien, zij wil het niet inzien of zij is eigenzinnig.
Waarden	Zij kent betekenis toe aan de signalen van de allochtone zelforganisaties, zij is bereid tot leren en zij stelt zich afhankelijk naar hen op.	Zij kan signalen van de allochtone zelforganisaties niet inzien, zij wil het niet inzien of zij is eigenzinnig.

*Schema 4.1: De identiteit van de gemeente*

Verwachtingsstructuren van de allochtone zelforganisaties	Vorm van openheid	Vorm van geslotenheid
Rollen	Zij kennen betekenis toe aan de signalen van de gemeente, zij zijn bereid om van haar te leren en zij stellen zich afhankelijk naar de gemeente toe op.	Zij kunnen signalen van de gemeente niet inzien, zij willen het niet inzien of zij zijn eigenzinnig.
Programma's	Zij kennen betekenis toe aan de signalen van de gemeente, zij zijn bereid om van haar te leren en zij stellen zich afhankelijk naar de gemeente toe op.	Zij kunnen signalen van de gemeente niet inzien, zij willen het niet inzien of zij zijn eigenzinnig.
Waarden	Zij kennen betekenis toe aan de signalen van de gemeente, zij zijn bereid om van haar te leren en zij stellen zich afhankelijk naar de gemeente toe op.	Zij kunnen signalen van de gemeente niet inzien, zij willen het niet inzien of zij zijn eigenzinnig.

*Schema 4.2 De identiteit van de allochtone zelforganisaties*

Op basis van de schema's 4.1 en 4.2 kunnen de vormen van geslotenheid en openheid bij de gemeente Zoetermeer en de allochtone zelforganisaties worden gemeten. In paragraaf 5.4 is uiteengezet hoe deze vormen als startpunt kunnen dienen voor het bepalen van passende sturingsmogelijkheden.

#### 4.4 Beschrijving en verantwoording van de onderzoeksinstrumenten

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van deskresearch, observaties en interviews. Met behulp van deskresearch is vooral beoogd inzicht te verkrijgen in de doelen en de inhoud(acties) van de gemeente en de zelforganisaties en de veranderingen die daarbinnen zichtbaar zijn(zie schema 4.3 en 4.4).

<b>Doelen Voornaamste vragen</b>	<b>Inhoud Voornaamste vragen</b>	<b>Veelgebruikte bronnen</b>
Welke beleidsdoelen zijn geformuleerd ten aanzien van de zelforganisaties?	Welke vormen van sturing zijn er de afgelopen jaren ontwikkeld ten aanzien van de zelforganisaties? Hoe zijn deze inhoudelijk vormgegeven?	Integratienota's Actieplannen Raadsvoorstellen

*Schema 4.3 Deskresearch bij de gemeente Zoetermeer*

<b>Doelen Voornaamste vragen</b>	<b>Activiteiten Voornaamste vragen</b>	<b>Veelgebruikte bronnen</b>
Doelen: Welke doelen hebben de zelforganisaties?	Wat voor soort activiteiten worden georganiseerd? Hoe zijn deze inhoudelijk vormgegeven? Worden de activiteiten door de gemeente gesubsidieerd?	Subsidieaanvragen Programmaboekjes Internetwebsites

*Schema 4.4 Deskresearch bij de allochtone zelforganisaties*

De observaties hebben het natuurlijke gedrag van de gemeente en de allochtone zelforganisaties naar elkaar toe waargenomen. Uit dit gedrag zijn onderscheidingen, programma's ,rollen en waarden op te maken. In schema 4.5 zijn de voornaamste vragen geformuleerd die tijdens de observatie beantwoord dienden te worden.

<b>Voornaamste vragen tijdens de observatie</b>
<p>Onderscheiding: Wat bepaalt de houding binnen de interactie?</p> <p>Welk thema('s) is/zijn hierbij leidend?</p> <p>Waarden: Welke eigen en gemeenschappelijke waarden zijn binnen de interactie waar te nemen?</p> <p>Programma's: Hoe worden de programma's inhoudelijk vormgegeven?</p> <p>Rollen: Welke rollen zijn zichtbaar?</p>

*Schema 4.5 Observatieschema*

Afsluitend zijn er interviews afgenomen. Deze methode van onderzoek heeft ook beoogd de bovenstaande inzichten te vergroten. De nadruk is gelegd op de ontwikkelingen(dynamiek/stabiliteit) binnen de identiteit van de gemeente en de zelforganisaties en hoe deze ontwikkelingen te verklaren zijn. De interviews zijn zowel persoonlijk(face-to-face) als telefonisch afgenomen en zijn semi-structureerd van vorm. Dat wil zeggen dat van tevoren een aantal beginvragen zijn opgesteld die eventueel tijdens het interview zijn uitgebreid met vervolgvragen.

**4.5 Onderzoekspopulatie en respondenten**

Het onderzoek heeft zich gericht op personen binnen de gemeente Zoetermeer en de allochtone zelforganisaties. Uiteindelijk is het doel om een uitspraak te kunnen doen over de mate van geslotenheid/openheid van deze twee typen organisaties. In dit onderzoek is een meervoudige case-study uitgevoerd. Meervoudig omdat het onderzoek zich heeft gericht op meerdere allochtone zelforganisaties. Om een betrouwbaar en valide oordeel te geven is in eerste instantie beoogd alle veertien allochtone zelforganisaties bij dit onderzoek te betrekken. In de loop van het onderzoek werd echter duidelijk dat deze ambitie te hoog gegrepen was. Het aantal van veertien is namelijk tot stand gekomen in de periode van SAAZ(zie paragraaf 3). De informatie is hierdoor verouderd en voor een deel bleek de informatie zelfs niet meer correct. Ook de afschaffing van de structurele subsidies heeft geen positieve invloed gehad op het aantal respondenten, omdat een groot deel van de zelforganisaties geen ruimtes meer huurden. Deze ruimtes werden immers door de gemeente niet meer financieel ondersteund.

Desondanks heeft het onderzoek betrekking op acht verschillende zelforganisaties. Vier daarvan hebben (kort) deelgenomen aan een telefonisch interview. De overige vier zijn zowel geobserveerd als persoonlijk geïnterviewd(face-to face). Daarnaast heeft het onderzoek zich gericht op twee personen van de gemeente(zie schema 4.7).

Soort onderzoeksmethode	Aantal	Aanwezigen
Observaties tussen een beleidsmedewerker van de gemeente en de bestuursleden van de allochtone zelforganisaties	Vier	In totaal: zes bestuursleden van vier zelforganisaties en één beleidsmedewerker.
Observatie op een integratiebijeenkomst	Één	Vijf raadsleden, één wethouder, diverse beleidsmedewerkers, bestuursleden en achterbanleden van zelforganisaties
Interviews	Zes	Zes verschillende interviews.  Vier interviews met zes bestuursleden  Één interview met een beleidsmedewerker  Één interview met de wethouder

*Schema 4.7 De betrokkenen bij de onderzoeksmethoden*

Het doel van dit onderzoek was om alle interviews persoonlijk(face-to-face) af te nemen. Uit noodzaak is echter een deel van de interviews telefonisch afgenomen, omdat enkele bestuursleden niet op het gemeentehuis wilden komen of niet bij hen thuis wilden afspreken.

#### **4.6 Beschrijving onderzoek aan de hand van kwaliteitscriteria**

Het kwalitatieve onderzoek kent zo zijn beperkingen die inherent zijn aan het maken van keuzes in het onderzoek. In deze paragraaf wordt nader op deze beperkingen ingegaan, waarbij de kwaliteitscriteria validiteit en betrouwbaarheid centraal staan.

Geslotenheid en openheid kunnen als abstracte en complexe begrippen aangemerkt worden. Deze brengen veelal problemen met zich mee ten aanzien van de validiteit van het onderzoek. De vraag daarbij is namelijk meet je ook echt wat je wilt weten (Baarda & De Goede, 2001). Om deze reden is ervoor gekozen om in dit onderzoek het autopoiesemodel als basis te gebruiken. Deze geeft namelijk preciezer aan waar de weerstand tegen ingrijpen uit bestaat in vergelijking tot het 'oude' model van geslotenheid(Schaap,1997,114). Het 'oude' model beschrijft twee vormen van geslotenheid: cognitieve en sociale geslotenheid. Het autopoiesemodel laat deze twee vormen van geslotenheid samenkomen,waardoor een verfijning van het 'oude' model plaatsvindt. Hierdoor is de kans op meer



gerichte gemeentelijke sturingsaanbevelingen vergroot. Met de externe validiteit wordt bedoeld op de generaliseerbaarheid van relaties. Braster(2000) stelt dat dit problematisch is bij een case-study. Dat wil in dit onderzoek zeggen dat het moeilijk is te bepalen om passende sturingsmogelijkheden aan te geven als slechts één zelforganisatie is onderzocht. Om die reden heeft er een meervoudige case-study plaatsgevonden. Het onderzoek heeft immers betrekking gehad op meerdere typen zelforganisaties. In het algemeen kan dan gesteld worden dat de generaliseerbaarheid van relaties toeneemt. Ten aanzien van dit onderzoek betekent dit dat er eerder uitspraken kunnen worden gedaan op de manier van hoe gesloten/open Zoetermeerse zelforganisaties zijn en op welke manier zij door de gemeente gestuurd kunnen worden. Desalniettemin is het aantal case-study's te beperkt om de mate van geslotenheid van de Zoetermeerse zelforganisaties te bepalen.

Met betrekking tot betrouwbaarheid is het van belang na te gaan of de metingen onafhankelijk zijn van de onderzoeker, het meetinstrument en de tijd(zie Braster 2000). In dit onderzoek staat het constructivistisch perspectief centraal. Bij dit perspectief is communicatie geen eenvoudige informatieoverdracht, maar communicatie wordt gezien als de eenheid van een drievoudige selectie. Dat wil zeggen dat informatieoverdracht in beginsel niet ongeschonden blijft. Signalen tussen de gemeente en de allochtone zelforganisaties worden door ieder op een eigen wijze geïnterpreteerd. Dit geldt echter niet alleen voor deze twee typen organisaties, maar ook voor de wetenschappelijk onderzoeker. Het gevaar bestaat dan ook dat de meting afhankelijk is van de onderzoeker, maar dit is niet te voorkomen. Om die reden is gepoogd de onderzoeksresultaten zo nauwkeurig mogelijk te interpreteren. Zo zijn de resultaten via verschillende meetinstrumenten tot stand. Daarnaast moet een kanttekening worden geplaatst bij de onderzoeksmethode interviews. De respondenten kunnen geneigd zijn om sociaal wenselijke antwoorden te geven. Zo zullen de respondenten een goede indruk willen achterlaten bij de interviewer en bij diegene die de onderzoeksresultaten inziet. Om het probleem van sociaal wenselijke antwoorden zo veel mogelijk te minimaliseren is aangegeven dat de antwoorden geanonimiseerd verwerkt worden. Daarnaast is gepoogd zo min mogelijk instemming of afkeuring te laten blijken tijdens het interview, waardoor de onderzoeker de antwoorden van de respondenten zo min mogelijk stuurt.

#### **4.7 Samenvatting**

Dit onderzoek kent een analyserend, een verklarend en een prescriptief element. Het onderzoek is kwalitatief van aard. Aan de hand van deskresearch, interviews en observaties wordt gepoogd de vormen van geslotenheid en openheid van de gemeente te bepalen. Met behulp van deskresearch is vooral beoogd inzicht te verkrijgen in de doelen en de inhoud(acties) van de gemeente en de zelforganisaties en de veranderingen die daarbinnen zichtbaar zijn. De observaties hebben gepoogd inzicht te verkrijgen in het gedrag van de gemeente en de allochtone zelforganisaties naar elkaar toe. Dit gedrag kan immers bepaalde identiteitskenmerken naar voren brengen. Daarnaast zijn er interviews afgenomen. Deze hebben inzicht verschaft in de ontwikkelingen binnen de identiteit van de zelforganisaties en de gemeente. Deze drie onderzoeksmethoden hebben in de praktijk een aantal

problemen opgeleverd. Een aantal bestuursleden van de zelforganisaties waren namelijk niet bereid of onbereikbaar voor een interview. Dit is vooral de validiteit van het onderzoek niet ten goede gekomen.

## Hoofdstuk 5: Analyse van geslotenheid

In dit hoofdstuk worden de kwalitatieve gegevens uitvoerig geanalyseerd vanuit autopoëtisch perspectief. Allereerst wordt de identiteit van de gemeente Zoetermeer en die van de allochtone zelforganisaties in beeld gebracht. Vervolgens worden in paragraaf 5.3 de vormen van geslotenheid en openheid onderzocht. In paragraaf 5.5 wordt uiteengezet hoe deze als basis kunnen dienen voor passende vormen van sturing. Afsluitend wordt in paragraaf 5.6 een samenvatting en conclusie van het hoofdstuk gegeven.

De doelstelling van de gemeente is dat de allochtone zelforganisaties een rol gaan spelen op het gebied van integratie en participatie. Deze doelstelling is voor de gemeente de reden geweest om te communiceren met de allochtone zelforganisaties. In deze communicatie zijn verscheidene systemen ontdekt: interactiesystemen, organisaties en functionele maatschappelijke deelsystemen. De interactiesystemen zijn de bestuursleden van allochtone zelforganisaties, de beleidsmedewerkers van de gemeente, de wethouders en de raadsleden. De organisaties die men in de communicatie terug kan vinden zijn de gemeente Zoetermeer, de allochtone zelforganisaties en de organisatie SAAZ. Tot slot zijn er verschillende functionele maatschappelijke deelsystemen waar te nemen. Zo is er de economische communicatie over de subsidies en de politieke communicatie over de rol die allochtone zelforganisaties zouden moeten hebben op het gebied van integratie.

Aan deze bovenstaande drie sociale systemen kan niet alle communicatie gekoppeld worden. Zo vindt de communicatie tussen de allochtone zelforganisaties en de gemeente niet uitsluitend plaats via individuen, maar ook bijvoorbeeld via het organisatiesysteem. In dit onderzoek wordt van dit onderscheid afgeweken en wordt al de communicatie van een actor beschouwd als één type systeem: een beleidscommunicatiesysteem. In dit onderzoek wordt de communicatie van twee typen organisaties onder twee systemen gebracht: het gemeentelijke systeem en het systeem van de allochtone zelforganisaties.

Op het eerste gezicht lijkt er sprake te zijn van één communicatiethema: integratie en participatie. Dit is namelijk het thema dat de communicatie tussen de twee systemen heeft geïnitieerd. Maar als het communicatiesysteem verder wordt gereconstrueerd dan is er sprake van meer dan één communicatiethema. Niet alleen wordt gesproken over integratie en participatie, maar ook over financiële ondersteuning.

In de communicatie tussen de gemeente en de zelforganisaties komen vele onderwerpen aan de orde: inhoudelijke doelstellingen, uitgangspunten, knelpunten enz. Deze onderwerpen zijn dus onder te verdelen in twee communicatiethema's: integratie/ participatie en financiële ondersteuning. Deze thema's bepalen de houding ten opzichte van de interactie. De gemeentelijke communicatie

concentreert zich op het communicatiethema integratie en participatie en de allochtone zelforganisaties op het thema financiële ondersteuning.

Alvorens wordt ingegaan op de geslotenheid van de gemeente en de allochtone zelforganisaties wordt de identiteit van deze twee typen organisaties nader belicht. De communicatiethema's zullen hierbij als leidraad dienen.

### **5.1 Allochtone zelforganisaties: Financiële ondersteuning**

De centrale onderscheiding van de allochtone zelforganisaties is 'wel of 'niet' financiële ondersteuning van de gemeente. De gemeentelijke voorstellen worden veelal aan de hand van deze onderscheiding beoordeeld.

De allochtone zelforganisaties zijn ontstaan vanuit de behoefte die onder de eigen culturele achterban bestaat om activiteiten te verrichten met de eigen culturele groepering. Deze activiteiten komen in velerlei vormen voor. Hieronder zijn voorbeelden van activiteiten weergegeven:

- Groepsvoorlichting: Voorlichting over het vinden van werk en over de gezondheid;
- Vrouwenactiviteiten: Vrouwen die onderdrukt worden extra ondersteuning verlenen;
- Gezelligheidsactiviteiten: De mogelijkheid om met de eigen groepering te kaarten of te sporten;
- Religieuze activiteiten: Het opleiden van geloofsleiders of organiseren van geloofworkshops;
- Taalcursussen: Cursussen ter bevordering van de Nederlandse taal.

Doorgaans staan de activiteiten open voor mensen van andere culturele groeperingen. In de praktijk blijken echter weinig mensen hiervan gebruik te maken.

Voor het jaar 2005 hadden de zelforganisaties genoeg redenen om met de gemeente in contact te treden. Zij verkregen structureel subsidie van de gemeente voor het organiseren van hun activiteiten. Bovendien konden deze subsidies behoorlijk vrij worden besteed. Deze situatie veranderde drastisch in 2005. Dit was het jaar waarin de projectsubsidies werden ingevoerd. Sindsdien worden alleen de activiteiten gesubsidieerd die voldoende in het teken staan van ontmoeting en dialoog tussen autochtone en allochtone burgers.

Na deze korte introductie van het communicatiethema van de zelforganisaties wordt nu nader ingegaan op de identiteit van de zelforganisaties ten aanzien van de waarden, programma's en doelen.

## **Waarden**

De waarden zijn bepalend voor de zelfsturing van de zelforganisaties. De kernwaarde is dat de zelforganisaties ernaar streven om activiteiten te organiseren die in de behoefte van de achterban voorziet, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin. Daaruit vloeit een andere waarde. Zo is voor de zelforganisaties belangrijk dat de gemeente hen financiële ondersteuning biedt. Deze vorm van ondersteuning staat dan ook centraal binnen de interactie met de gemeente. Andere redenen om met de gemeente in interactie te treden is de kennis die de gemeente kan bieden en de zaken rondom recht, zoals het aanvragen van vergunningen.

## **Programma's**

De zelforganisaties hebben door de jaren heen diverse activiteiten georganiseerd. Een deel van de activiteiten heeft ook in het teken gestaan van de integratie, vooral in het vorige decennium. De laatste jaren is dit sterk afgenomen, omdat dit niet meer nodig werd geacht. De reden hiervan is dat de zelforganisaties vinden dat de achterban al een behoorlijk integratieproces heeft doorgemaakt, waardoor de focus op andere gebieden is gaan liggen.

De zelforganisaties opereren sinds de overgang van structurele subsidiëring naar projectsubsiëring steeds onafhankelijker van de gemeente. Allereerst, omdat de financiële voordelen door deze wijziging sterk zijn afgenomen. Het gevolg is immers geweest dat niet alle activiteiten meer worden gesubsidieerd. Hierdoor worden alleen de activiteiten gesubsidieerd die in het teken staan van ontmoeting en dialoog tussen allochtone en autochtone burgers. De zelforganisaties betreuren dit, omdat zij vinden dat er ook integratiegerichte activiteiten kunnen plaatsvinden voor alleen de eigen culturele achterban. Een ander gevolg van deze subsidiewijziging is dat de huur van de locatie niet meer wordt betaald. Een deel van de zelforganisaties voelt zich om die reden genoodzaakt om de activiteiten niet meer in openbare locaties te houden, maar bij bestuursleden thuis. Verder heeft deze subsidiewijziging de ingewikkeldheid doen laten toenemen. Zo is het voor zelforganisaties moeilijk te bepalen hoe een subsidieaanvraag inhoudelijk moet worden vormgegeven en of een activiteit volgens gemeentelijke begrippen integratiebevorderend is.

## **Rollen**

In eerste instantie hadden de zelforganisaties de verwachting dat de gemeente een positieve rol aan hen toekende, omdat zij structureel subsidie verkregen. Met behulp van deze subsidie werd het mogelijk om te kunnen blijven voortbestaan en om als intermediair te fungeren tussen de gemeente en de achterban. Tegenwoordig wordt bij de zelforganisaties ondervonden dat de gemeente iets minder positief tegenover hen staat, omdat zij de segregatie tussen bevolkingsgroepen zou bevorderen. De zelforganisaties zijn het op dit punt niet met de gemeente eens.

## **5.2 De gemeente Zoetermeer: Integratie en participatie**

De gemeente Zoetermeer poogt de zelforganisaties te beïnvloeden, zodat zij een grotere bijdrage leveren op het gebied van integratie en participatie onder bepaalde etnische groeperingen in Zoetermeer. Als naar de samenwerkingsvormen en sturingspogingen wordt gekeken dan zijn deze in feite allen terug te voeren op het vraagstuk integratie en participatie.

In het onderstaande wordt de identiteit van de gemeente nader belicht ten aanzien van de waarden, programma's en rollen.

### **Waarden**

In het integratiebeleid van de gemeente Zoetermeer zijn twee kernwaarden te onderkennen. Allereerst wil zij een gelijkwaardige deelname van allochtonen aan de samenleving(emancipatie) op de terreinen onderwijs, werken en welzijn bevorderen. Daarnaast poogt zij interculturalisatie te bevorderen waarbij de nadruk ligt op ontmoeting en dialoog tussen bevolkingsgroepen en instellingen en bevolkingsgroepen onderling. Vooral om laatstgenoemde waarde/doelstelling poogt de gemeente te interacteren met de zelforganisaties.

### **Programma's**

Zoals in hoofdstuk twee naar voren is gekomen heeft de gemeente vier verschillende sturingsinstrumenten ingezet ten aanzien van de zelforganisaties:

- Structurele subsidies: De zelforganisaties verkregen deze subsidies om als intermediair te fungeren tussen de gemeente en de achterban. De structurele subsidies zijn in 2005 afgeschaft, omdat de zelforganisaties teveel naar binnengekeerd zouden zijn. De gemeente was van mening dat dit een negatief effect zou hebben op het integratieproces van de achterbanleden van deze zelforganisaties.
- Projectsubsiëring: De gemeente heeft in 2005 projectsubsidie ingevoerd. Deze kan worden verkregen als er activiteiten worden georganiseerd die in het teken staan van ontmoeting en dialoog tussen autochtone en allochtone burgers.
- SAAZ: Deze stichting is in 1993 opgericht en had tot doel om de ontmoeting en dialoog tussen verschillende etnische groeperingen te bevorderen. In 2005 is deze stichting opgeheven(zie paragraaf 2.3).
- De integratiebijekomsten: Ook deze poogt de ontmoeting en dialoog tussen verschillende etnische groeperingen te bevorderen (zie paragraaf 2.3).

## **Rollen**

In eerste instantie werd een positieve rol toegekend aan de zelforganisaties, omdat zij als intermediair konden worden ingezet tussen de gemeente en de achterban. Tegenwoordig wordt vooral benadrukt dat de zelforganisaties een segregatie-effect veroorzaken, omdat zij uitsluitend activiteiten organiseren voor de eigen achterban.

### **5.3 Geslotenheid en openheid van de gemeente en de allochtone zelforganisaties**

In de vorige paragraaf is de identiteit van de allochtone zelforganisaties en de gemeente nader belicht. Nu is het zaak deze identiteit ten aanzien van de waarden, programma's en rollen op de vormen van geslotenheid en openheid te onderzoeken.

Zoals eerder gesteld zijn er twee kernthema's zichtbaar binnen de interactie tussen de gemeente en de allochtone zelforganisaties: integratie/participatie en financiële ondersteuning. Deze twee thema's maken duidelijk dat er in ieder geval één vorm van geslotenheid bestaat, namelijk het niet kunnen inzien. De gemeente en de zelforganisaties laten immers hiermee zien dat zij beide refereren aan de centrale onderscheidingen: wel/geen integratie participatie en wel/geen financiële ondersteuning. De zinvolheid van contact tussen deze typen organisaties wordt voortdurend in het licht van deze eigen onderscheidingen gehouden. Schaap(1997) stelt dat deze waarneming verklaarbaar is, omdat er zonder eigen onderscheiding geen waarneming is en zonder handhaving van de onderscheiding geen autopoiese. Schaap(1997) stelt dan ook voor om nader in te gaan op de structurele geslotenheid en openheid van organisaties.

Dit betekent dat er nog twee vormen van openheid en twee vormen van geslotenheid overblijven. Deze vier vormen zullen in deze case nader worden onderzocht langs de identiteit van de zelforganisaties en de gemeente ten aanzien van de waarden, programma's en rollen.

In schema 5.1 en 5.2 zijn achtereenvolgens de vormen van geslotenheid en openheid van de gemeente Zoetermeer en de allochtone zelforganisaties weergegeven.

Structuur	Geslotenheid
<b>Waarden</b>	<p><u>Verleden:</u> Allopoietisch: Zowel de gemeente als de zelforganisaties hechtten veel waarde aan de integratie van de achterbanleden.</p> <p><u>Heden:</u> Niet willen inzien: Tegenwoordig wordt het belang van integratie minder ingezien, omdat de achterban al een behoorlijk integratieproces heeft doorgemaakt.</p>
<b>Programma's</b>	<p><u>Verleden:</u> Allopoietisch: De zelforganisaties waren deels van de structurele subsidies afhankelijk. Allopoietisch: Zij stelden net als de gemeente het onderwerp integratie binnen de communicatie centraal.</p> <p><u>Heden</u> Niet willen inzien: De projectsubsidies worden nagenoeg nooit aangevraagd. Leren: Een enkele keer wordt wel projectsubsidie aangevraagd, maar de vraag blijft of dit werkelijk de structuren heeft veranderd. Oftewel zou de integratieactiviteit ook hebben plaatsgevonden zonder de subsidie?</p>
<b>Rollen</b>	<p><u>Verleden:</u> Allopoietisch: Zowel de zelforganisaties als de gemeente waren van mening dat de zelforganisaties geschikt zijn als intermediair.</p> <p><u>Heden</u> Niet willen inzien: De zelforganisaties zijn niet van mening dat zij een segregatie-effect zouden veroorzaken tussen bevolkingsgroepen.</p>

*Schema 5.1 De openheden en de geslotenheden van de zelforganisaties*



<b>Structuur</b>	<b>Geslotenheid</b>
<b>Waarden</b>	<p><u>Verleden:</u> Allopoietisch: Zowel de gemeente als de zelforganisaties hechtten veel waarde aan het integratieproces van de achterbanleden.</p> <p><u>Heden:</u> Eigenzinnigheid: Ondanks dat de zelforganisaties minder waarde zijn gaan hechten aan het integratieproces blijft dit toch een cruciale waarde.</p>
<b>Programma's</b>	<p><u>Verleden:</u> Allopoietisch: De gemeente had door de structurele subsidies een duurzame interactie met de zelforganisaties gecreëerd. Allopoietisch: De gemeente stelde net als de zelforganisaties het onderwerp integratie binnen de communicatie centraal.</p> <p><u>Heden</u> Eigenzinnigheid: De vormen van sturing zijn volledig zelf bepaald, waardoor op sommige punten ontevredenheid is ontstaan bij zelforganisaties:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- De procedure aangaande subsidieaanvragen is ingewikkelder geworden</li> <li>- Alleen de integratieactiviteiten die gericht zijn op verschillende etnische groeperingen worden gesubsidieerd.</li> <li>- De bestuursleden van zelforganisaties moeten hun activiteiten thuis organiseren.</li> </ul>
<b>Rollen</b>	<p><u>Verleden:</u> Allopoietisch: De gemeente was van mening dat de zelforganisaties als intermediair tussen de gemeente en de zelforganisaties kon fungeren. Deze mening komt met die van de zelforganisaties overeen.</p> <p><u>Heden</u> Niet willen inzien: De gemeente is van mening dat de zelforganisaties segregatie veroorzaken, omdat zij uitsluitend voor de eigen achterban activiteiten houden.</p>

*Schema 5.2 De openheden en de geslotenheden van de gemeente*

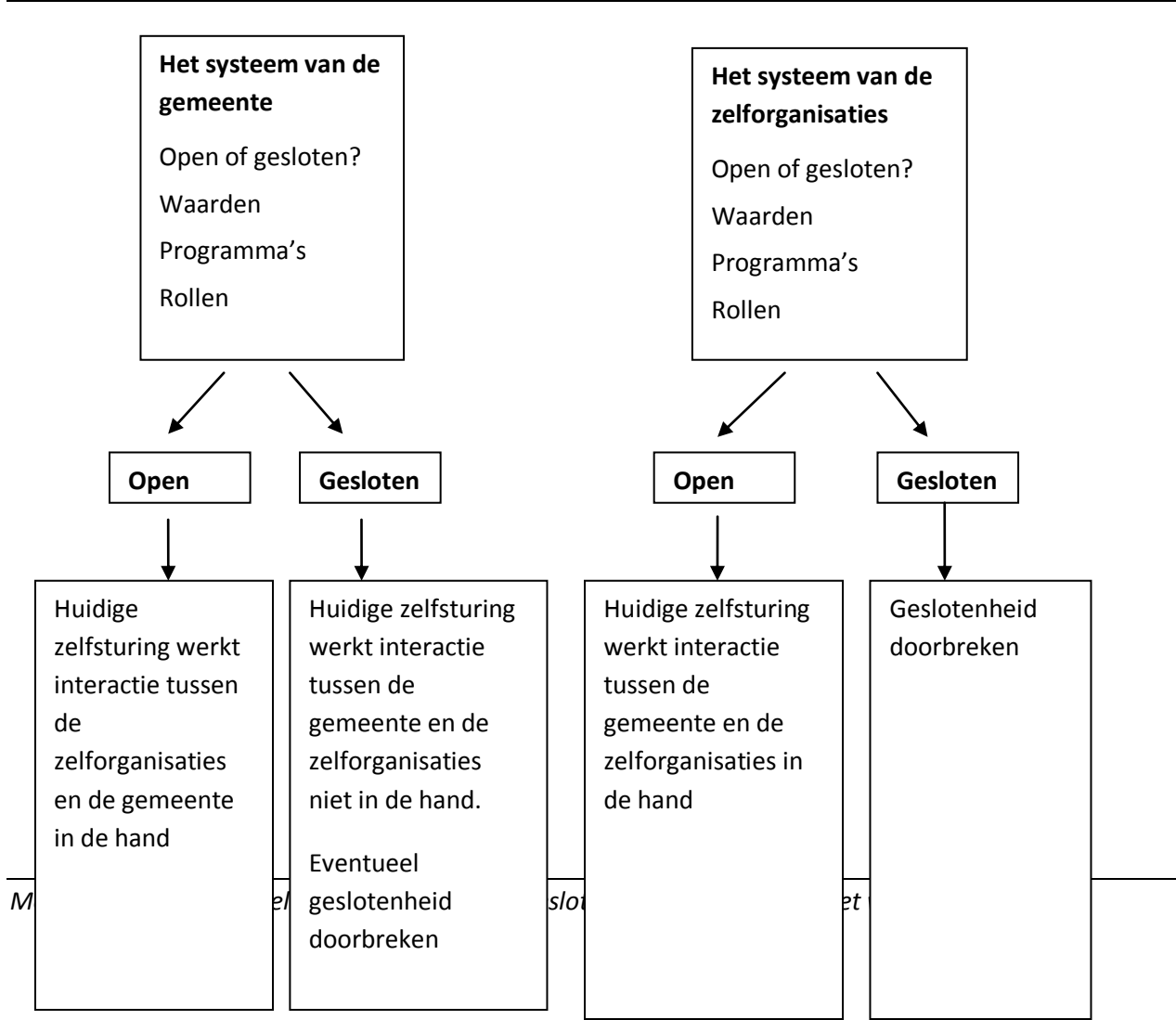
#### **5.4 Geslotenheid als basis voor het bepalen van passende sturingsmogelijkheden**

De bovenstaande geconstateerde vormen van openheid en geslotenheid laten zien welke ontwikkelingen binnen de identiteit een negatieve en positieve invloed hebben gehad op de interactiemogelijkheden. De vraag die hieruit voortvloeit is hoe deze vormen als basis kunnen dienen voor het bepalen van passende sturingsmogelijkheden. Om deze vraag te beantwoorden wordt allereerst onderzocht of de huidige sturingsinstrumenten van de gemeente succesvol zijn ingezet.

In de theorie van autopoïese wordt gesproken over verbindingen tussen deelsystemen. In dit onderzoek wordt dit gerealiseerd door de communicatiesignalen die tussen de allochtone zelforganisaties en de gemeente bestaan. De interactie heeft tot gevolg dat de communicatie zich kan groeperen rond dezelfde elementen van beide systemen. Deze verbindingen zorgen ervoor dat enige interferentie ontstaat. Deze interferentie heeft geen waarde als deze niet tot ultracyclische koppelingen leidt. Wil er sprake zijn van een duurzame interactie tussen de gemeente en de zelforganisaties dan zullen zij daarvoor een plaats in hun structuren moeten ruimen en wel in positieve zin.

In de empirische analyse zou dat minimaal moeten betekenen dat er een vorm van openheid zichtbaar is. In het verleden kwamen deze vormen diverse keren voor, maar of deze tot ultracyclische koppelingen hebben geleid blijft de vraag. Zo is af te vragen of de structurele subsidies ertoe hebben bijgedragen dat de zelforganisaties hun aandacht meer gingen vestigen op het gebied integratie. Zouden zij minder integratiegerichte activiteiten hebben georganiseerd als zij deze vorm van subsidie niet hadden ontvangen? Hierover is eindeloos te discussiëren. In ieder geval kan gesteld worden dat in het verleden de zelforganisaties en de gemeente deels dezelfde doelstellingen hadden, waardoor interactie mogelijk werd. Of de structurele subsidiëring en andere sturingsinstrumenten dus werkelijk hebben bijgedragen aan de gemeentelijke integratiedoelstellingen blijft de vraag.

In de empirische analyse zijn in het heden nagenoeg geen openheden zichtbaar. Wel zijn er verschillende vormen van geslotenheid geconstateerd. De vraag die nu relevant is, is hoe deze vormen van geslotenheid kunnen worden doorbroken. Voor de zelforganisaties betekent dit dat alle geslotenheden moeten worden doorbroken en voor de gemeente geldt dat alleen de geslotenheden moeten worden doorbroken die onbewust een negatieve bijdrage hebben geleverd aan de eigen integratiedoelstellingen (zie model 5.1).



## 5.5 Samenvatting en conclusie

In dit hoofdstuk is onderzoek verricht naar de vormen van geslotenheid en openheid van de gemeente Zoetermeer en de allochtone zelforganisaties. Allereerst is nader inzicht verkregen in de identiteit van deze twee typen organisaties ten aanzien van de rollen, de programma's en de waarden. Vervolgens zijn deze identiteiten/zelfsturingen onderzocht op de vormen van geslotenheid en openheid. Afsluitend is een analyse gewijd aan hoe geslotenheid als startpunt kan dienen voor het bepalen van passende sturingsmogelijkheden.

Uit dit hoofdstuk kunnen enkele conclusies worden getrokken. Allereerst concentreert de interactie zich op twee thema's: integratie/participatie en financiële ondersteuning. De gemeente is initiatiefnemer van de interactie. Zij poogt de zelforganisaties te beïnvloeden, zodat zij een grotere bijdrage gaan leveren op het gebied van integratie en participatie. In het verleden bleek dit geen moeilijke opgave, omdat de zelforganisaties van mening waren dat geïnvesteerd moest worden in het integratieproces van de achterbanleden. Deze behoefte is echter in de loop van de jaren afgenomen, waardoor interactie met de gemeente steeds minder heeft plaatsgevonden. Ook de overgang van de structurele subsidies naar de projectsubsidies heeft geen positieve invloed gehad op de interactiemogelijkheden, omdat de financiële voordelen voor de zelforganisaties behoorlijk werden ingeperkt. Al met al zijn er dus een aantal invloeden zichtbaar die diverse geslotenheden hebben veroorzaakt. In het volgende hoofdstuk wordt geprobeerd een aantal van deze geslotenheden te doorbreken. Niet alle geslotenheden, omdat enkele geslotenheden van de gemeente een positieve bijdrage leveren aan de eigen doelstellingen.

## Hoofdstuk 6: Conclusie en sturingsopties

In hoofdstuk vijf is empirische kennis vergaard over de geslotenheid/openheid van de gemeente en de allochtone zelforganisaties. In dit hoofdstuk worden deze resultaten gebruikt voor ondersteuning van passende vormen van sturing. Om gestructureerd tot een eindconclusie te komen worden allereerst de deelvragen beantwoord van dit onderzoek. Op basis van deze informatie worden enkele concrete adviezen uitgeschreven voor de gemeente Zoetermeer. Afsluitend wordt een kritische reflectie op dit onderzoek gegeven, waarin enkele zwaktepunten worden uitgelicht.

### 6.1 Beantwoording deelvragen

#### *Welke inzichten biedt de theorie ten aanzien van geslotenheid?*

Allereerst is onderzoek verricht naar theoretische inzichten met betrekking tot de term geslotenheid. De nadruk heeft gelegen op de vormen, oorzaken en verklaringen van geslotenheid. Het theoretisch kader begon met een uiteenzetting van twee vormen van geslotenheid, namelijk cognitieve en sociale geslotenheid. Cognitieve geslotenheid houdt in dat een actor niets met de omgeving kan. Sociale geslotenheid wil zeggen dat een actor niets met de omgeving hoeft. Deze vormen kunnen met elkaar interfereren. Vervolgens zijn deze twee vormen in verschillende deelvormen uiteengezet. Na deze (deel)vormen is uitgebreid stilgestaan bij de theorie van autopoïese. Deze theorie biedt aangrijpingspunten om geslotenheid te koppelen aan sturingsmogelijkheden. Zo biedt de theorie inzicht in hoe de zelfsturing van organisaties te doorgronden is en hoe deze door de omgeving te beïnvloeden is.

#### *Hoe kunnen de termen geslotenheid en openheid als basis dienen voor het empirisch onderzoek?*

Vervolgens zijn de termen geslotenheid en openheid geoperationaliseerd aan de hand van de identiteit van de gemeente Zoetermeer en de allochtone zelforganisaties ten aanzien van de waarden, programma's en rollen. De waarden zijn de algemene, afzonderlijk gesymboliseerde gezichtspunten van beide typen organisaties. De programma's zijn de voorwaarden voor de juistheid van gedrag en de rollen zijn de verwachtingen die de gemeente en de zelforganisaties van zichzelf en naar elkaar toe hebben. Op basis van deze identiteit wordt de geslotenheid en openheid van deze typen organisaties bepaald. Zij zijn gesloten als zij elkaar niet willen inzien, niet kunnen inzien of als zij eigenzinnig zijn. Zij zijn open als zij betekenis geven aan elkaars signalen, als zij van elkaar leren, of als zij afhankelijk van elkaar zijn (allopoïetisch).

#### *Hoe open/gesloten is de gemeente en zijn de allochtone zelforganisaties?*

In de praktijk zijn de identiteiten van de gemeente en de allochtone zelforganisaties in beeld gebracht ten aanzien van de rollen, waarden en programma's. Binnen de interactie zijn twee kernthema's

geconstateerd. De gemeente concentreert zich op de aspecten integratie en participatie. Zij is initiatiefnemer van de communicatie, zij verschaft de subsidies en organiseert de integratiebijeenkomsten. De allochtone zelforganisaties richten zich voornamelijk op de financiële voordelen die aan de interactie zijn verbonden. De empirische analyse heeft enkele vormen van geslotenheid en openheid zichtbaar gemaakt. In het verleden waren voornamelijk vormen van openheid waarneembaar. Daarvoor kunnen twee oorzaken worden genoemd. Allereerst de structurele subsidies die continu interactie hebben verwezenlijkt tussen de gemeente en de zelforganisaties. Daarnaast heeft het onderwerp integratie in het verleden als bindmiddel gefungeerd. De gemeente en de zelforganisaties waren namelijk beide van mening dat in het integratieproces van de achterbanleden moest worden geïnvesteerd. Tegenwoordig is de mening van zelforganisaties veranderd, omdat de achterban al een behoorlijk integratieproces heeft doorgemaakt. Deze veranderde mening heeft geslotenheid tussen de gemeente en de zelforganisaties veroorzaakt. Daarnaast heeft de overgang van de structurele subsidies naar de projectsubsidies voor diverse geslotenheden gezorgd, omdat deze nieuwe projectsubsidies alleen bepaalde integratieactiviteiten nog subsidiëren.

### **Hoe kan geslotenheid als basis dienen voor passende vormen van sturing?**

In de empirische analyse zijn invloeden naar voren gekomen die de vormen van geslotenheid bij de gemeente en de zelforganisaties hebben veroorzaakt. De vraag die hieruit voortvloeit is hoe deze geslotenheden van de zelforganisaties te doorbreken zijn en hoe een aantal geslotenheden van de gemeente te doorbreken is. Een aantal, omdat enkele bewust zijn gecreëerd om de integratiedoelstellingen te verwezenlijken.

## **6.2 Conclusie**

De slotvraag uit dit onderzoek luidt als volgt:

### **Welke vorm van sturing is passend bij een gesloten organisatie?**

In deze deelvraag wordt een poging gedaan om enkele geslotenheden van de gemeente Zoetermeer en de allochtone zelforganisaties te doorbreken. Deze geslotenheden zullen uiteindelijk uitmonden in enkele passende vormen van sturing.

Allereerst wordt gepoogd de vormen van geslotenheid van de allochtone zelforganisaties te doorbreken. Schaap(1997) noemt drie interventiestrategieën die daarvoor succesvol zouden kunnen zijn: een interventie via het discours, reframing en een procesarchitect in beleidsprocessen(zie schema 6.1). Een interventie via het discours houdt in dat de taal wordt gegoten in de taal van een ander systeem. Reframing wil zeggen dat actoren zich bewust worden van de eigen werkelijkheid. De procesarchitect in beleidsprocessen is een actor die een onafhankelijke positie inneemt en zelf geen belanghebbende is in het besluitvormingsproces. Daarbij gaat het niet zozeer om de feitelijke onafhankelijkheid, maar om de perceptie van de onafhankelijkheid(Schaap,1997).

Interventiestrategie	Interventie in discours	Reframing	Procesarchitect
Geslotenheid			
Niet kunnen inzien	Niet	Niet	Misschien
Structureel: niet willen inzien	Niet	Niet	Misschien
Structureel: Eigenzinnigheid	Misschien	Niet	Niet

Schema 6.1 Interventiestrategieën om geslotenheid te doorbreken

Bron(Schaap,1997,152)

Deze interventiestrategieën kunnen niet alle vormen van geslotenheid verminderen. Zo wordt een interventie in het discours aangeraden als er een vorm van eigenzinnigheid bestaat en een procesarchitect zou alleen werkzaam kunnen zijn als er een niet willen inzien of een niet kunnen inzien bestaat. In de empirische analyse is geen eigenzinnigheid bij allochtone zelforganisaties zichtbaar. Daarentegen zijn wel twee andere vormen van geslotenheid geconstateerd, namelijk het niet kunnen en het niet willen inzien. Dit betekent dus dat alleen een procesarchitect de geslotenheden eventueel zou kunnen doorbreken. Als echter naar de empirie wordt gekeken dan lijkt deze interventiestrategie niet veel kans van slagen te hebben. Dit zou immers moeten betekenen dat de zelforganisaties weer net als in het verleden integratie centraal gaan stellen. Waarschijnlijk een ondoenlijke zaak, omdat de gemeente de afgelopen jaren al continu over dit onderwerp heeft gesproken.

De geslotenheden van de zelforganisaties lijken dus niet te kunnen worden doorbroken. Dit betekent dat de volgende vraag relevant is geworden: Welke geslotenheden van de gemeente houden onbewust sturingskansen tegen? Dit betekent overigens niet dat alleen de vorm niet kunnen inzien(onbewust van karakter) eventuele sturingskansen biedt. Ook het niet willen inzien en de eigenzinnigheid van de gemeente kunnen immers een gevolg zijn van het niet kunnen inzien.

Om deze vraag te beantwoorden is het noodzakelijk om de twee kerndoelstellingen van het Zoetermeerse integratiebeleid erbij te betrekken. Deze zijn als volgt: het interculturaliseren van de instellingen en een gelijkwaardige deelname bevorderen van allochtonen aan de samenleving. Als bepaalde geslotenheden een negatieve bijdrage hebben geleverd aan deze doelstellingen dan moeten deze doorbroken worden.

Zoals gesteld, zijn de onderzochte allochtone zelforganisaties niet geïnteresseerd om in het integratieproces van de achterbanleden te investeren. Ook als de vorm van sturing wordt veranderd is de kans klein dat zij hier anders over gaan denken. Het doorbreken van de gemeentelijke geslotenheden heeft dan ook waarschijnlijk niet zoveel effect. Dit neemt echter niet weg dat het Zoetermeerse integratiebeleid zodanig moet worden vormgegeven dat de rol van de allochtone zelforganisaties aangaande het Zoetermeerse integratiebeleid zo optimaal mogelijk moet worden benut. De sturingsopties in paragraaf 6.3 denken hier een bijdrage aan te kunnen leveren.

### **6.3 Sturingsopties**

In deze paragraaf worden drie sturingsopties weergegeven die de zelfsturing van de allochtone zelforganisaties kunnen prikkelen. Deze prikkeling moet tot gevolg hebben dat de zelforganisaties een grotere bijdrage gaan leveren aan de Zoetermeerse integratiedoelstellingen.

#### **Procesrol gemeente**

In de empirische analyse is één duidelijke conclusie getrokken: De huidige gemeentelijke sturingsinstrumenten brengen nagenoeg geen gewenste veranderingen teweeg binnen de identiteit van de zelforganisaties. Ook in dit onderzoek is het moeilijk te bepalen welke sturingsinstrumenten eventueel de gewenste veranderingen zouden kunnen verwezenlijken. Bovendien zou het kunnen dat instrumenten die nu werken, in de toekomst niet meer werken. Een voorbeeld hiervan is in dit onderzoek gegeven. Zo is het onderwerp integratie in het verleden een bindmiddel tussen de zelforganisaties geweest en tegenwoordig niet meer. Deze (onvoorspelbare) ontwikkelingen vragen om een nauwere interactie tussen de gemeente en de zelforganisaties, waardoor de gemeente inzicht kan verkrijgen in de zelfsturing. Daarbij is het belangrijk dat de gemeente niet alleen regisseert, maar ook luistert naar de zelforganisaties. Daarnaast is eventueel doelcongruentie aan te bevelen. Dit houdt in dat de gemeente de zelforganisaties tot actie aanzet, die in overeenstemming is met het gemeentelijk belang.

#### **Het subsidiëren van de locatie**

In 2005 zijn de projectsubsidies ingevoerd. Deze hebben tot doel om de ontmoeting en de dialoog tussen allochtone en autochtone burgers te bevorderen. In de praktijk blijkt echter dat deze subsidies een tegenovergesteld effect te hebben verwezenlijkt. Zo worden sinds 2005 heel veel activiteiten bij bestuursleden thuis georganiseerd en niet meer in openbare locaties. Hierdoor vindt menging tussen culturele groeperingen minder snel plaats. De oorzaak van dit tegenovergesteld effect is dat de huur van de locatie sinds de overgang van structurele subsidie naar projectsubsidie niet meer wordt betaald door de gemeente. Daarnaast heeft deze overgang nog een ander negatief effect: Het gemeentelijk zicht op deze zelforganisaties is grotendeels verdwenen. Deze twee negatieve gevolgen inachtnemend zou het aantrekkelijk kunnen maken om de locatie in het vervolg weer te subsidiëren.

#### **Het aanpassen van de projectsubsidie**

Uit het bovenstaande is naar voren gekomen dat tegenwoordig alleen de activiteiten worden gesubsidieerd die in het teken staan van ontmoeting en dialoog tussen verschillende culturele groeperingen. Activiteiten die uitsluitend op de eigen achterban gericht zijn worden niet meer gesubsidieerd. Dit zou de namelijk de segregatie bevorderen. Op basis van de empirische analyse wordt hieraan getwijfeld. Zo is naar voren gekomen dat de zelforganisaties in het verleden veel activiteiten hebben georganiseerd voor hun eigen achterban die wel degelijk aangemerkt zouden kunnen worden als integratiebevorderend, zoals voorlichtingsactiviteiten (zie paragraaf 5.1).



## 6.4 Reflectie

Allereerst worden enkele zwaktes van dit onderzoek naar voren gebracht. Een eerste zwakte kan worden geplaatst bij de onderzoeksstrategie in relatie tot de externe validiteit. In de empirische analyse hebben namelijk enkele generaliseringen plaatsgevonden die achteraf niet plaats hadden mogen en hoeven vinden. Een doel van de empirische analyse was om bepaalde gemeenschappelijke identiteitskenmerken van zelforganisaties in kaart te brengen om zodoende een passende vorm van sturing te ontwikkelen. Maar achteraf bleken deze zelforganisaties erg verschillend van elkaar te zijn, waardoor het niet gerechtvaardigd was om één identiteit te ontwikkelen voor alle zelforganisaties. Bovendien creëert dit een sturingsvorm die voor elk type organisatie geschikt zou moeten zijn, terwijl juist de verschillen tussen organisaties om verschillende sturingsvormen vraagt. Zo zal bij een Marokkaanse zelforganisatie een andere benadering op zijn plaats zijn dan bij een Oost-Europese organisatie.

Een andere zwakte van dit onderzoek is de interne validiteit van het onderzoek. Omdat een kleine populatie heeft deelgenomen aan dit onderzoek zijn wellicht niet alle invloeden naar voren gekomen die de diverse vormen van geslotenheid hebben veroorzaakt. Daarnaast is het niet eenvoudig om geslotenheid als startpunt te gebruiken voor het bepalen van passende sturingsmogelijkheden. Hierdoor is wellicht niet optimaal gebruik gemaakt van de kansen die geslotenheid biedt voor de mogelijkheden tot sturing. Achteraf gezien had een doordacht analysekader deze problemen deels kunnen voorkomen.

Een kanttekening kan geplaatst worden bij de onderzoeksmethoden. Één van de onderzoeksmethoden is de observatie. Deze heeft gepoogd inzicht te verkrijgen in het feitelijke gedrag tussen de zelforganisaties en de gemeente om vervolgens enkele identiteitsaspecten naar voren te brengen. De observatiemethode wordt overigens niet als meest geschikt instrument beschouwd, omdat de identiteit moeilijk uit het gedrag te bepalen is. Bovendien is het kerndoel van deze scriptie om juist ontwikkelingen binnen de identiteit in kaart te brengen en dat is met deze methode niet mogelijk. Overigens moet worden afgevraagd of de informatie die is opgedaan betrouwbaar is. Het is immers goed mogelijk dat op een ander tijdstip andere waarnemingen zouden zijn gedaan.

Een discussiepoint is wellicht de operationalisatie van de begrippen geslotenheid en openheid. In het onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen drie deelvormen van geslotenheid : niet kunnen inzien, niet willen inzien en eigenzinnigheid. Vooral de verschillen tussen de laatste twee deelvormen zijn in dit onderzoek nagenoeg niet te onderscheiden. Zo is het tamelijk onbekend in hoeverre bepaalde identiteitskenmerken binnen de interactie ter discussie hebben gestaan en dus eerder aangemerkt kunnen worden als een niet willen inzien. Deze onduidelijkheid heeft zich ook voorgedaan bij het begrip openheid. Zo was het moeilijk te bepalen of er werkelijk ultracyclische koppelingen hadden plaatsgevonden.

Ter verbetering van de bovenstaande punten is het doen van theoretisch vervolgonderzoek aan te bevelen. Vooraf werd gesteld dat deze scriptie de relatie tussen sturing en zelfsturing pookde te verduidelijken. Deze doelstelling is naar mijn mening deels bereikt, maar dit onderzoek heeft ook een

aantal vragen opgeleverd. Zo heerst er nog onduidelijkheid over hoe inzicht verschaft kan worden in de zelfsturing van organisaties en hoe deze kunnen worden gebruikt bij het bepalen van passende vormen van sturing.

Daarnaast is empirisch vervolgonderzoek aan te bevelen. Het onderzoek heeft immers op een kleine populatie plaatsgevonden. Dit maakt dat de onderzoeksresultaten niet zondermeer op alle Zoetermeerse zelforganisaties toegepast kunnen worden. Het strekt daarom tot de aanbeveling om bij nader onderzoek de onderzoeksgroep uit te breiden. Maar zoals in dit onderzoek is bewezen is dat geen eenvoudige opgave.

De meest relevante aanbeveling voor vervolgonderzoek is er echter één die gebaseerd is op de sturingsopties. Wanneer de sturingsopties zijn opgevolgd, wordt er goed aan gedaan om dit instrumentarium aan een evaluatie te onderwerpen. Vanuit empirisch oogpunt dienen deze sturingsopties op effectieve wijze bij te dragen aan de integratiedoelstellingen van de gemeente.

## Literatuurlijst

Baarda, D. & Goede, M. de (2006). *Basisboek Methoden en Technieken*: Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwantitatief onderzoek. Groningen, Houten: Wolters-Noordhoff.

Braster, J.F.A, De kern van case-study's, Gorcum, 2000

Bruijn, J. de, en E. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid - Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Leiden, 1991.

Buijs, J.M., Bol, N. v.d., Byrne, D., Teisman, G. (2009). Metropolitan regions as self-organizing systems. In: Teisman, G., Buuren, A.v. en Gerrits, L. (red.). *Managing complex governance systems: dynamics, self-organization and coevolution in public investments*. New York: Routledge

Eijlander, Ph.,P.C. Gilhuis & J.A.F. Peters (1993). *Overheid en zelfregulering. Ailbi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie?*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink

Gemeente Zoetermeer(2003). *Integratie een zaak van ons allemaal. Het integratiebeleid in Zoetermeer*. December 2003.

Gemeente Zoetermeer, 2005. *Voortgangsrapportage Zoetermeers integratiebeleid*, oktober 2005

Gemeente Zoetermeer(2006). *Actieplan Integratie 2008*. Opgesteld door C. Copinga. 9 December 2006

Ginkel, R. van, Deben, L. (2002). *Bouwen aan bindingen*. Sociale cohesie in Zoetermeer. Amsterdam: Aksant.

Hakvoort, J.L.M. (1995). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Delft: Uitgeverij Eburon.

Heelsum, A. van(2004). *Migrantenorganisaties in Nederland*. Forum Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling, Utrecht.

Jantsch, E. 1981 'Autopoiesis: a central aspect of dissipative self-organization' in *Autopoiesis: a theory of living organization*. M. Zeleny (ed.), 65-88. New York: North Holland Publishers.

Kickert, W., *Complexiteit, zelfsturing en dynamiek*, Alphen aan den Rijn, 1991 (oratie).

Leeuw,A., *Besturen van veranderingsprocessen*, van Gorcum, 1994.

Luhmann,N.(1984), *Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theory*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Maturana, H.R. & Varela, F.J. (1980), *Autopoiesis and cognition. The realization of the Living*, Dordrecht: Reidel.

Meer, F.B. van der (1998). *Geslotenheid, waarden en sociale verandering*. In W.B.J.H. Donk & P.H.A.

Mingers, J. (1995). *Self-Producing Systems. Implications and Applications of Autopoiesis*. New York: Plenum.

Rein M. en D.A. Schon (1986), *Frame-reflective policy discourses*. *Beleidsanalyse*, 4,4-18

Schaap, L., *Op zoek naar prikkelende overheidssturing*, Delft, 1997.

Schaap, L. & Twist, M. van (2001), *Een consequent constructivistische kijk op geslotenheid in beleidsnetwerken*. In: Abma en In 't Veld (2001), *Handboek Beleidswetenschap*, p. 249-260, Amsterdam: Boom.

Teubner (1989). *Recht als autopoetisch systeem*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Twist, M.J.W. van (1991), *Organizeuren: configuuraatjes en autopoezie*, Rotterdam, 1991)

Twist, M.J.W. van & C.J.A.M. Termeer (1991), *Introduction to configuration approach: a process theory for societal steering*, in In 't Veld e.a., pp. 19-29

Ulrich, H. and Probst, G.J.B. (eds.) (1984), *Self-Organization and Management of Social Systems*, Berlin [etc.]: Springer Verlag.

Interviews:

Clasien Copinga (20 augustus 2008). Senior beleidsmedewerker gemeente Zoetermeer

Edo Haan (29 augustus 2008). Wethouder Financien, Sociale Zaken & Werkgelegenheid, Welzijn, Internationaal en Wijkwethouder voor Buytenwegh/ De Leyens van de gemeente Zoetermeer. Voormalig wethouder Financien, Sociale Zaken en Verkeer & Vervoer van de gemeente Zoetermeer.