

Van wie is de verzorgingsstaat?

Bestuurskunde als zelfbestuurskunde*

Menno Fenger

Het is een aansprekend beeld: de lekencontroleur die op zijn fiets alle zieke medewerkers op hun eerste ziektedag bezoekt om beleefd te informeren hoe het met hen gaat, hun beterschap te wensen en eventueel een gezonde fruitmand of een minder gezonde kruik jenever namens de werkgever aan te bieden. Het beeld is, zoals Kees Schuyt (2013, pp. 12-13) zei, exponent van een tijd waarin de sociale regelingen (ziektewet en werkloosheidsverzekering, ziekenfonds en sociale woningbouw) waren ingebed in een samenleving waarin herkenbare en vaak plaatselijke gemeenschappen de uitvoering van de regelingen droegen en tegelijk voor de vanzelfsprekende controle zorgden. De regelingen waren ingebed in de 'leefwereld' van de burgers die gekenmerkt wordt door vertrouwen, nabijheid en gemeenschappelijkheid. Door de uitbouw en hervorming van de verzorgingsstaat zijn deze regelingen eerst 'verstatelijk' en daarna 'vermarkt'. De oorspronkelijke waarden hebben plaatsgemaakt voor wantrouwen, objectiviteit en kosteneffectiviteit. De verzorgingsstaat is onderdeel geworden van de systeemwereld waarin bureaucratische rationaliteit en uitvoeringslogica centraal staan. De verzorgingsstaat die van ons allemaal zou moeten zijn, is van niemand geworden. In mijn oratie betoog ik dat dit proces van institutionele onteigening niet alleen kan leiden tot overbenutting en misbruik van sociale regelingen, maar ook tot een ineffektieve en inefficiënte verzorgingsstaat.

De verschuiving van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving biedt mogelijkheden om individuele burgers het eigenaarschap over hun verzorgingsstaat terug te geven. Dit gebeurt ook al in de praktijk, bijvoorbeeld door ouders die een kinderopvang overnemen of door zzp'ers die een onderlinge ziektekostenverzekering oprichten in de vorm van een broodfonds – al dan niet met een lekencontroleur. Ook de coöperatie als juridische vorm is weer helemaal terug van weggeweest. Het is echter de vraag of dergelijke kleinschalige initiatieven een structureel alternatief kunnen bieden voor de verzorgingsstaat.

De verzorgingsstaat als common-pool resources

In 'The Tragedy of the Commons' geeft Hardin (1968) een ontkennend antwoord op deze vraag. Volgens Hardin kunnen we vier typen goederen of diensten onderscheiden. Om deze te classificeren moeten we een onderscheid maken tussen het vermogen om deze goederen of diensten te begrenzen en de rivaliteit van het gebruik ervan. Bij begrenzing gaat het om de vraag in hoeverre mensen kunnen

* Prof. dr. H.J.M. Fenger is bijzonder hoogleraar 'Governance van moderne verzorgingsstaten' bij het departement Bestuurskunde en Sociologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Tabel 1 *Verschillende typen goederen (gebaseerd op Hardin, 1968)*

Rivaliteit in gebruik	Begrenzing	
	Wel mogelijk	Niet mogelijk
Ja	Particuliere goederen <i>Kleding, voedsel</i>	Common-pool resources <i>Visserij, irrigatiesystemen</i>
Nee	Clubgoederen <i>Golfbaan, bioscoop</i>	Collectieve goederen <i>Leger, dijken</i>

worden uitgesloten van het gebruik van een bepaald goed of een bepaalde dienst. Bij rivaliteit gaat het om de vraag of het gebruik van een bepaald goed of een bepaalde dienst gevolgen heeft voor de beschikbaarheid ervan. Op grond hiervan kunnen we een onderscheid maken tussen private goederen, clubgoederen, publieke goederen en common-pool resources.

Hardin laat zien dat vooral common-pool resources last hebben van het probleem van collectieve actie. Omdat er geen begrenzing mogelijk is, is het voor rationele individuen verleidelijk om maximaal gebruik te maken van het goed of de dienst zonder bij te dragen aan het ontstaan of de instandhouding ervan. Overbevising wordt gezien als een klassiek voorbeeld van een collectieve-actieprobleem in een common-pool resource. De haring die wordt gevangen door de ene visser, kan niet door de andere visser worden gevangen. En zo lang er geen middelen zijn om de individuele vangst te reguleren en te controleren, is de meest rationele handelingsoptie voor elke individuele visser om zoveel mogelijk vis te vangen, met als triest resultaat dat de haring uiteindelijk uitsterft. Zie hier de tragedie van de common-pool resources: de *tragedy of the commons* (Hardin, 1968). De klassieke oplossing voor het probleem van collectieve actie bij common-pool resources is hiërarchische regulering. En dat is precies wat er in de verzorgingsstaat is gebeurd: verplichte deelname aan allerlei sociale regelingen met verplichte afdrachten, hiërarchische sturing en bureaucratische uitvoering. Maar hoe moet dat dan in de participatiesamenleving? Zijn zorgcoöperaties, leeszaalen, broodfondsen, energiecollectieven of al die andere burgerinitiatieven dan gedoemd om ten onder te gaan aan de problemen van collectieve actie?

Duurzaam beheer van common-pool resources

Om een antwoord op deze vraag te krijgen maken we een uitstap naar het werk van Elinor Ostrom. Op grond van haar werk en dat van haar collega's trekt zij een conclusie die hoopvoller stemt dan Hardins tragedie: 'One conclusion that can firmly be made in light of extensive empirical evidence is (...) that overuse and destruction of common-pool resources is not a determinant and inescapable outcome when multiple users face a commons dilemma' (Ostrom, 1999a, p. 495). Zij gaat zelfs nog een stap verder en stelt dat uit de voorbeelden waarbij de overheid het beheer van common-pool resources heeft overgenomen van lokale belang-

hebbenden blijkt dat beheer door de overheid minder effectief en efficiënt is dan beheer door lokale deelnemers (Ostrom, 1999a, 1999b). In sommige gevallen bleek de verschuiving in *governance* van zelfbeheer naar beheer door de overheid zelfs desastreus. Het onderzoek waarop deze conclusies zijn gebaseerd, heeft vooral plaatsgevonden bij bosbouw in Thailand, Afrika, Nepal en India. Uit onderzoek naar binnenwatervisserij in Brazilië, de Filippijnen en de Verenigde Staten komen soortgelijke bevindingen. In een analyse van honderd irrigatiesystemen in Nepal heeft Lam (1998) bijvoorbeeld laten zien dat de opbrengst per vierkante meter landbouwgrond van irrigatiesystemen die door lokale betrokkenen zijn gemaakt van modder, stenen en takken, significant hoger is dan bij systemen die door overheidsinstellingen van beton en ijzer zijn gemaakt, maar Ostrom (1999b) geeft nog tal van andere empirische voorbeelden hiervan. Niet alleen is het dus mogelijk dat lokale belanghebbenden hun eigen belang opzij schuiven voor het collectieve belang, in situaties waarin dat lukt, is dit soms zelfs effectiever en efficiënter dan overheidssturing.

Uit het werk van Ostrom haal ik drie lessen die van belang zijn voor het begrijpen van het voortbestaan van sociale regelingen zonder hiërarchische sturing: een verzorgingsstaat die 'van ons' is dus. In de eerste plaats zijn de motieven van deelnemers in het beheer en het gebruik van common-pool resources diverser dan op grond van de rationele-keuzetheorie mag worden verwacht. Naast de rationele egoïsten die op grond van deze theorie mogen worden verwacht, zijn er ook *conditional cooperators*. Deze conditional cooperators laten zich leiden door normen als wederkerigheid, eerlijkheid en betrouwbaarheid, en zijn bereid om bij te dragen aan de instandhouding van common-pool resources op voorwaarde dat ook anderen dat doen. In de tweede plaats: conditional cooperators kunnen overleven in een situatie waarin ze worden geconfronteerd met rationele egoïsten en, belangrijker nog, als conditional cooperators in staat zijn elkaar te herkennen, ontvangen zij hogere opbrengsten dan rationele egoïsten. Samenwerking kan dus ontstaan en tot bloei komen in een situatie waarin zowel conditional cooperators als rationele egoïsten aanwezig zijn. Ten derde: om de bloei van samenwerking mogelijk te maken is het cruciaal dat er informatie is over de betrouwbaarheid van anderen (Ostrom, 2000; Pestoff, 1998).

De analyse van instituties

Duurzaam beheer van common-pool resources op basis van zelfbestuur is in theorie dus mogelijk, en blijkt in de praktijk ook voor te komen. Maar welke arrangementen ontwikkelen betrokkenen in een irrigatiesysteem, een visvijver, een energiecollectief, een broodfonds of een kinderopvangcoöperatie? En hoe duurzaam zijn die arrangementen? Om dit te kunnen onderzoeken moeten we een 'taal' ontwikkelen die ons in staat stelt arrangementen met elkaar te vergelijken. Opnieuw is het Elinor Ostrom die hiervoor baanbrekend werk heeft verricht. In het Institutional Analysis and Design Framework (Ostrom et al., 1994; zie ook McGinnis, 2011) onderscheidt zij zeven typen regels die in de praktijk kunnen worden onderscheiden bij onderzoek naar het beheer van common-pool resources.

Tabel 2 *Het Institutional Analysis and Design Framework*

Regels	Toelichting
Boundary rules	Bepalen wie er wel en niet mogen participeren in de common-pool resource
Position rules	Leggen de verantwoordelijkheden en bevoegdheden vast van alle belanghebbenden bij een common-pool resource
Authority rules	Bepalen welke handelingen de participanten in hun verschillende rollen wel of niet moeten of mogen doen
Scope rules	Specificeren over welke onderwerpen de handelingen van de actoren wel of niet mogen gaan
Aggregation rules	Bepalen hoe individuele handelingen worden omgezet in collectieve besluiten
Information rules	Bepalen welke informatie voor wie waarover en wanneer beschikbaar is
Payoff rules	Bepalen de kosten en opbrengsten van de handelingen van actoren

Wat Ostrom in het Institutional Analysis and Design Framework doet, is proberen de concrete spelregels die spelen bij het beheer van een common-pool resource in kaart te brengen. Denk bijvoorbeeld aan een spelletje als mens-erger-je-niet. Ook hier gelden regels voor wie er wel of niet mogen meedoen, welke handelingen aan welke posities zijn gebonden, wie er mag beginnen, wie er wanneer wint, enzovoort. Een onderzoeker die niet bekend is met de regels van mens-erger-je-niet, zou met het IAD-Framework van Ostrom in de hand de regels van ons spelletje vrij nauwkeurig kunnen achterhalen door naar onze acties te kijken en aanvullende vragen te stellen. Op soortgelijke wijze kunnen wij de 'spelregels' in het beheer van common-pool resources achterhalen. Wat maakt dat het ene broodfonds beter functioneert dan het andere? Waarom is de ene zorgcoöperatie een groot succes en de andere niet?

Daar waar het werk van Ostrom in het begin van de jaren negentig nog een soort van 'evidence-based' ambitie uitstraalt, lijkt zij in de latere jaren steeds meer oog te krijgen voor het organische, evolutionaire, dynamische en dialectische karakter van de regels. Een belangrijk inzicht hierbij is dat institutionele arrangementen niet statisch zijn. Lokale betrokkenen monitoren constant de effectiviteit van het gekozen arrangement, en passen deze indien nodig aan in het licht van wijzigende omstandigheden of onvoorziene gebeurtenissen. Deze institutionele dynamiek maakt experimenteel onderzoek naar de effectiviteit van deze arrangementen onmogelijk. Deze dynamiek verklaart ook waarom vrijwillige arrangementen soms succesvoller zijn dan geplande overheidsinterventies, ook al maken die laatste gebruik van geavanceerdere technologie of grotere doorzettingsmacht. Een belangrijke les is dan ook dat het vinden van effectieve, duurzame vormen van governance voor common-pool problemen veel meer een kwestie van evolutie is dan van ontwerp (Ostrom, 1999a).

Dit inzicht is niet uniek, en ook niet voorbehouden aan de rationeel institutionen. De theorie over complexe adaptieve systemen, zoals die door onder meer John Holland (1992) is ontwikkeld en in de Nederlandse bestuurskunde onder

meer door Geert Teisman is geïntroduceerd (Teisman, Van Buuren, & Gerrits, 2009), komt tot soortgelijke inzichten. Uit het voorgaande kom ik tot de conclusie dat het grote voordelen heeft om de gebruikers van common-pool resources te betrekken bij de governance ervan. Specifiek kunnen in navolging van Ostrom en de complexiteitstheoretici de volgende voordelen worden benoemd (Ostrom, 1999a, 1999b):

- 1 Het gebruik van lokale kennis. Gebruikers hebben doorgaans een goed idee van hoe het systeem werkt, ze kennen de andere gebruikers en weten welke normen gelden.
- 2 De inclusie van betrouwbare participanten. Door hun kennis van het systeem zijn gebruikers in staat om regels op te stellen die de kans verkleinen dat nieuwe toetreders uitsluitend rationele egoïsten zijn. Hierdoor kunnen de kosten van sancties en monitoring worden beperkt.
- 3 Korte feedbackloops. In lokale systemen wordt snel duidelijk of regels wel of niet goed werken en welke eventuele onbedoelde effecten optreden. Tevens beschikken de betrokkenen over de bevoegdheden om deze regels aan te passen en hebben zij er belang bij dat dit gebeurt.
- 4 Parallele autonome systemen. Er ontstaan verschillende lokale systemen met elk hun eigen set van regels. De kans op grote crises als gevolg van een falend systeem met gevolgen voor een groot gebied of een grote doelgroep wordt hierdoor verkleind.

Naar een zelfbestuurskunde

In mijn oratie – die overigens ook al weer uit mei 2016 dateert – sla ik een brug tussen de institutionele analyse à la Ostrom en de analyse van de verzorgingsstaat. De uitkomst daarvan verraste mij destijds, en heeft sindsdien in belangrijke mate mijn wetenschappelijke agenda bepaald. Die uitkomst is namelijk een verdere relativisering van het sturend vermogen van de overheid. We wisten al dat overheidssturing soms tot fatale remedies leidt (Sieber, 1981), en Scott (1999) heeft in ‘Seeing like a state’ heel mooi laten zien hoe de wens van de overheid tot controle leidt tot oversimplificering van de werkelijkheid, met alle negatieve gevolgen van dien. In de projecten waarbij ik momenteel betrokken ben, richt ik me nu vooral op manieren om professionals en burgers meer betrokken te laten zijn bij de uitvoering van het beleid, zoals in de experimenten met frequent klantcontact in de bijstand (zie Fenger & Strüwer, 2016).

Volgens Wikipedia is bestuurskunde een wetenschappelijke discipline die zich bezighoudt met de wijze waarop het openbaar bestuur functioneert, zowel intern als extern. En generaties studenten zijn opgegroeid met het idee dat bestuurskunde ging over ‘de inrichting en werking van het openbaar bestuur’. De ontwikkeling van *government* naar *governance* heeft de bestuurskunde minder bestuurscentrisch gemaakt. Maar mijn oratie gaat verder en stelt dat burgers – onder bepaalde institutionele condities – onderling beter in staat kunnen zijn om maatschappelijke problemen op te lossen dan via interventies van buitenaf. De bestuurskunde zoals die in mijn oratie naar voren komt, is een zelfbestuurs-

kunde: de wetenschappelijke discipline die zich bezighoudt met de wijze waarop en de condities waaronder gemeenschappen en samenlevingen maatschappelijke vraagstukken onderling oplossen. Dat is geen communitaristisch, neo-liberaal of anarchistisch pleidooi, maar een empirische zoektocht naar de condities en grenzen van maatschappelijk zelfbestuur.

Literatuur

- Fenger, M., & Strüwer, T. (2016). *De effecten van klantcontacten in de Participatiewet*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Hardin, T. (1968). The tragedy of the commons. *Science*, 162, 1243-1248.
- Holland, J. (1992). *Genetic algorithms*. Retrieved from <http://www.geos.ed.ac.uk/~mscgis/12-13/s1100074/Holland.pdf>
- Lam, W.F. (1998). *Governing irrigation systems in Nepal: Institutions, infrastructure, and collective action*. Oakland: ICS.
- McGinnis, M.D. (2011). *An introduction to IAD and the language of the Ostrom Workshop*. Indiana University Research Paper.
- Ostrom, E. (1999a). Coping with the tragedies of the commons. *Annual Review of Political Science*, 2, 493-535.
- Ostrom, E. (1999b). Revisiting the commons: Local lessons, global challenges. *Science*, 284, 278-282.
- Ostrom, E. (2000). Crowding out citizenship. *Scandinavian Political Studies*, 23(1), 1-16.
- Ostrom, E., Gardner, R., & Walker, J. (1994). *Rules, games, and common-pool resources*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Pestoff, V. (1998). *Beyond the market and state*. Aldershot: Ashgate Publishing.
- Schuyt, K. (2013). *Noden en wensen: De verzorgingsstaat gezien als een historisch fenomeen*. Verkregen van http://www.nias.knaw.nl/Publications/Van_Doorn_Lecture/Van_Doorn_02_Schuyt
- Scott, J.C. (1999). *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven: Yale University Press.
- Sieber, S. (1981). *Fatal remedies: The ironies of social interventions*. New York: Plenum Press.
- Teisman, G., Buuren, A. van, & Gerrits, L. (Eds.). (2009). *Managing complex governance systems: Dynamics, self-organization and coevolution in public investments*. New York: Routledge.