

DE BIOLOGIE VAN BURGERBETROKKENHEID

Een evolutionair psychologisch perspectief op de verbinding tussen burger en overheid

Inleiding

Hoe kan een zich terugtrekkende overheid, de burger meer centraal stellen? In dit essay zal worden betoogd dat dit alleen mogelijk is wanneer de burger zelf meer betrokken is bij de vormgeving en het uitvoeren van dienstverlening. In dit essay wordt ingegaan op de vraag hoe deze burgerbetrokkenheid te stimuleren in de context van een terugtrekkende overheid. Vervolgens wordt ingegaan op de vraag hoe de overheid de betrokken burger meer centraal kan stellen. Deze vragen worden beantwoord vanuit het perspectief van de evolutionaire psychologie.

Evolutionaire psychologie is een theoretische benadering die menselijk gedrag onderzoekt vanuit het perspectief van biologische evolutie (ref 1). Gedrag is een product van het brein en dit brein is, net als elk ander orgaan, het product van evolutie door natuurlijke selectie. De functie van het brein is om effectief om te gaan met de uitdagingen waar onze voorouders voor stonden, niet noodzakelijk de uitdagingen van de moderne mens. De evolutionaire psychologie gebruikt dit evolutionaire perspectief om dieper inzicht te krijgen in menselijk gedrag. Het brengt daarbij verschillende wetenschappelijke disciplines samen, zoals gedragsgenetica, hersenonderzoek, primatologie, antropologie en gedragseconomie. Evolutionaire psychologie is niet zozeer een stroming binnen de psychologie, als wel een nieuwe en fundamentele benadering van psychologie. Deze nieuwe benadering maakt het mogelijk de vele (vaak schijnbaar tegenstrijdige) bevindingen uit de psychologie te integreren in een coherente visie op onze menselijke natuur (ref 2). In dit essay wordt het evolutionair psychologisch perspectief gebruikt om te beschrijven (per paragraaf):

1. hoe specifieke omstandigheden verantwoordelijk zijn voor het ontstaan van (burger) betrokkenheid,
2. waarom de inrichting van de moderne maatschappij burgerbetrokkenheid kan ondermijnen,
3. waarom maatschappelijk middenveld een centrale rol speelt in de ontwikkeling van burgerbetrokkenheid,
4. hoe het maatschappelijk middenveld kan worden ingericht om burgerbetrokkenheid te stimuleren,
5. hoe de overheid de burger meer centraal kan stellen in de relatie met het middenveld.

2. De evolutie van betrokkenheid

De mens is lang gezien als maakbaar. Slimme mensen ontwerpen slimme systemen om bijvoorbeeld een product te produceren of zelfs een maatschappij in te richten (zoals bijvoorbeeld het communisme). De mens past zich vervolgens aan dit systeem aan. De realiteit blijkt echter weerbarstig en zelfs de mooiste systemen lopen ergens stuk tegen de realiteit van de menselijke natuur. De mens komt met diepgewortelde motivaties en elk politiek of organisatorisch systeem dat hier onvoldoende rekening mee houdt, is gedoemd tot falen (ref 3). Een voorbeeld dat in dit essay zal worden gebruikt om dit punt te illustreren, is het Big Society project dat in het Verenigd Koninkrijk liep. Het doel van dit project was burgers te betrekken bij het vormgeven van de samenleving. In "The Final Audit", waarin een aantal voorgaande audits wordt samengebracht, wordt geconcludeerd dat het project mislukt is. Het is niet in staat gebleken burgers te betrekken en burgerbetrokkenheid is zelfs afgenomen (ref 4). In dit essay zal worden beargumenteerd dat het falen van dit project, ten minste deels het gevolg is van verkeerde aannames over onze menselijke natuur. Inzicht in hoe betrokkenheid ontstaat bij mensen, kan beleidsmakers helpen hier betere keuzes te

maken. In deze paragraaf wordt ingegaan op de onderliggende evolutionaire logica van betrokkenheid, en hoe dit te beïnvloeden. We beginnen bij vampiervleermuizen.

2.1 De evolutie van het sociale brein

Vampiervleermuizen vliegen 's nachts uit om zich te voeden met het bloed van zoogdieren, zoals vee. Geluk speelt altijd rol bij een dergelijke kostwinning en het is dan ook niet ongewoon dat een vleermuis in de ochtend met een lege maag huiswaarts keert. Er is echter een probleem. Vampiervleermuizen hebben een zeer snelle stofwisseling, waardoor twee nachten niet eten, een doodvonnis betekent. Dit lot wordt vermeden, door samen te delen. Wanneer een vleermuis een nacht niets heeft kunnen drinken, gaat het diertje naar een soortgenoot met een volle buik en likt aan diens mond. De andere vleermuis geeft vervolgens wat bloed over in de mond van de hongerige kameraad. Door op deze wijze te delen, nemen de overlevingskansen voor alle dieren in de groep sterk toe (ref 5). Winst door delen heet dit. Er is echter een probleem. Stel je bent een vleermuis. Waarom zou je 's avond nog de koude nacht in vliegen, en mogelijk het risico lopen tegen een hoogspanningsmast aan te vliegen? Je kunt lekker uitslapen in de grot en als je grotgenoten terug zijn, kun je wat bloed bedelen. Dit is het freerider probleem: wanneer iedereen bereid is elkaar te helpen, dan wordt misbruik van die behulpzaamheid een winstgevende optie (ref 6). Evolutie werkt als een boekhouder en wanneer misbruik meer winst oplevert, zullen de freeriders zich beter kunnen voortplanten en zullen hun genen zich sneller verspreiden in de groep. De freeriders verdringen dan de samenwerkers en het systeem van winst door delen desintegreert. Voor biologen is het dan ook lang een raadsel geweest waarom bepaalde diersoorten (zoals de mens) samenwerken. De oplossing die de vleermuizen hebben gevonden is goed bij te houden wie wel en niet deelt, en de freeriders uit te sluiten. Als je zelf niet regelmatig bloed deelt, dan deelt niemand met jou. Dit heet ook wel reciprociteit, of wederkerigheid. Het toepassen van deze strategie is echter niet eenvoudig. Er moet bijvoorbeeld bijgehouden worden wie wie is in de grot, en wie wat gedaan heeft. Vampiervleermuizen hebben speciale hersencircuits ontwikkeld voor deze taken. Winst door delen vergt een sociaal brein.

Reciprociteit is een uitermate krachtig mechanisme, er zijn echter maar een beperkt aantal diersoorten die dit mechanisme effectief weten toe te passen. De meeste primaten (zoals chimpansees en orang-oetangs) hebben dit onder de knie gekregen, de mens (ook een primate) is er meester in. Veel van onze menselijke emoties, zijn voorgeprogrammeerd om het principe van reciprociteit te implementeren. Wanneer iemand je bijvoorbeeld helpt, dan voel je dankbaarheid, waarmee de relatie positief wordt gewaardeerd (voor die persoon doe je iets terug). Doe je iets voor iemand en er is geen enkele blijk van dank of waardering, dan kan dit tot verontwaardiging of boosheid leiden, waarmee de relatie negatief wordt gewaardeerd (voor die persoon doe je niet zo snel meer iets). Toch zit er een risico in dit systeem. Iedereen maakt bijvoorbeeld wel eens een fout, en als de ander dan direct negatief reageert, kan er nooit stabiele samenwerking ontstaan. Heb je vaker te maken met iemand, dan kun je beter inschatten of die persoon een betrouwbare samenwerker is, of een freerider. Hoe meer positieve interacties met iemand, hoe meer foutmarge kan worden ingebouwd (ref 6). Bij primaten heet deze foutmarge ook wel vriendschap of vertrouwen. Naarmate er meer vertrouwen is, durven mensen meer risico te nemen in de relatie. Een goede vriend leen je eerder een groot bedrag, dan een wildvreemde. Meer vertrouwen, betekent meer bereidheid om te investeren in de samenwerking en de relatie. Het betekent meer bereidheid te helpen en je actief in te zetten voor de ander. Dit heet ook wel prosociaal gedrag en dit type gedrag, zo zal ik hier beargumenteren, vormt de basis voor burgerbetrokkenheid.

De aanwezigheid van de mentale mechanismen voor reciprociteit, maken prosociaal gedrag tot op zekere hoogte voorspelbaar. Er zijn een aantal specifieke randvoorwaarden die

moeten worden ingevuld, wil reciprociteit goed werken. Drie van deze randvoorwaarden, die zowel bij vleermuizen als mensen van belang zijn, zijn:

- **Monitoring:** Vampiervleermuizen houden goed bij wie wel en niet deelt. Wanneer iemands gedrag niet zichtbaar is voor anderen, wordt freeriden een meer winstgevende optie. Meer transparantie leidt bij mensen daarom tot meer pro sociaal gedrag.
- **Sancties:** vleermuis-freeriders worden uitgesloten en hebben daardoor een grotere kans te verhongeren. Wanneer freerider gedrag niet wordt afgestraft, dan wordt freeriden een winstgevende optie. De aanwezigheid van sancties, zal zo tot meer pro sociaal gedrag leiden.
- **Relatie:** Vampiervleermuizen delen alleen met soortgenoten die ze kennen. Ook mensen zijn meer bereid samen te werken met andere mensen die zij kennen of een relatie mee hebben. Anonimiteit maakt pro sociaal gedrag minder waarschijnlijk (zie ook monitoring).

Gedrag is in de basis strategisch, het brein is geprogrammeerd door evolutie om gedrag te produceren dat de realisatie van de eigen belangen of de belangen van de eigen groep optimaliseert. Neem een situatie waarin mensen de optie hebben samen te werken in een groep (pro sociaal), maar het najagen van het eigen belang (egoïsme) meer winst oplevert. Er zijn daarbij twee variaties:

- A. De eigen acties zijn niet zichtbaar voor anderen (weinig transparantie), er zijn geen sancties en er is geen relatie met de anderen.
- B. De andere groepsleden zijn vrienden (sterke relaties), er is veel transparantie en op egoïsme staan harde sancties (bijvoorbeeld uitsluiting).

In situatie A wordt het eigen belang het beste gediend door egoïstisch gedrag, d.w.z. acties te ondernemen die het eigen belang dienen. In situatie B wordt het eigen belang het beste gediend door pro sociaal gedrag. Het risico van schade aan relaties, schade aan reputatie en schade door sancties worden hier deel van de calculatie. Dit is overigens niet noodzakelijk een bewuste calculatie, het brein maakt dergelijke calculaties vrij automatisch en onbewust. In experimentele setting is het bijvoorbeeld al voldoende om een plaatje van ogen ergens op te hangen (monitoring), om mensen meer pro sociaal gedrag te laten vertonen (ref 7). Het brein neemt aspecten van de context vrij automatisch mee in het beoordelen van wat de meest optimale gedragsstrategie is. Vervolgens wordt een passende motivationele toestand (zoals pro socialiteit of egoïsme) geactiveerd (ref 8). Een veelheid aan onderzoek laat zien dat variabelen als sancties en transparantie sterk samenhangen met het ontstaan van pro sociaal gedrag bij mensen. Onderzoek laat bijvoorbeeld zien dat zonder de aanwezigheid van sancties, het onmogelijk is stabiele samenwerking te creëren in een groep (ref 9). Het belang van deze variabelen zien we ook terug in bijvoorbeeld uitkeringsbeleid. Hoe lager de pakkans (monitoring) en hoe lager de sancties, hoe groter de kans op fraude. Evolutie programmeert het brein om optimale gedragskeuzes te maken voor een specifieke context. Kenmerken van de context vormen zo (veelal onbewust) gedrag. Deze variabelen (zoals monitoren en sancties) kunnen zo beschreven worden als contextvariabelen voor pro socialiteit (hier kort aangeduid als contextvariabelen). Inzicht in deze contextvariabelen zal kritiek blijken voor het vraagstuk van burgerbetrokkenheid. Burgerbetrokkenheid kan begrepen worden als een vorm van pro sociaal gedrag (ref 10). Het gaat hier om gedrag waarbij de burger zich inzet voor zijn of haar gemeenschap. Plaatsen we de burger in situatie A, dan zal er meer burgerbetrokkenheid zijn dan in situatie B. Menselijk gedrag is uiteraard complexer dan dat van vampiervleermuizen. Om een meer compleet beeld te krijgen van contextvariabelen van pro sociaal gedrag is het daarom belangrijk te kijken naar menselijke evolutie.

2.2 De menselijke context

Samenwerking in groepen heeft miljoenen jaren een centrale rol gespeeld in de evolutie van de mens. Veel van wat we weten over onze evolutionaire geschiedenis komt van de studie van jager-verzamelaars. Antropologen hebben jager-verzamelaar groepen in de meest

uiteenlopende omgevingen onderzocht. Van Eskimo's boven de poolcirkel, tot Yamomami indianen in het regenwoud en San in de Kalahari woestijn. Vele honderden groepen zijn gedetailleerd onderzocht en onderzoekers vinden hier duidelijke patronen, die weer overeenstemmen met archeologische vondsten. Inzicht in de leefwereld en uitdagingen van onze voorouders, helpt evolutionair psychologen voorspellingen te doen over mogelijke mentale mechanismen en relevante contextuele variabelen (ref 11). Vervolgens kunnen deze voorspellingen getoetst worden, bijvoorbeeld met experimenteel onderzoek. Hier kijken we naar een viertal contextvariabelen die een belangrijke en aantoonbare rol spelen in het ontstaan van prosociaal gedrag: schaal, groepsidentiteit, democratische besluitvorming en proportionaliteit.

Schaal. Onze verre voorouders leefden in kleine nomadische groepen die in omvang varieerden tussen de 50 en 150 mensen en leefden van jagen en verzamelen. Daar het verwerken van sociale informatie neurale capaciteit vergt en ons brein beperkt is in omvang, zal er logischerwijze ook een bovengrens zijn aan het aantal sociale relaties dat iemand kan onderhouden. De neocortex ratio heeft betrekking op de ratio van het gewicht van de neocortex (het evolutionair nieuwste deel van het brein) en het lichaamsgewicht van een dier. Voor primaten (zoals een chimpansee) is er een directe relatie tussen de neocortex ratio en de maximale groepsomvang waarin het dier leeft (ref 12). Grotere groepen vergt een grotere neocortex. Plotten we de neocortex ratio van de mens (ook een primate) op deze functie, dan komt hier een maximale groepsomvang van 150 uit. Dit wordt ook wel Dunbar's number genoemd, naar de Britse antropoloog en evolutionair psycholoog Robin Dunbar (ref 13). Dunbar baseerde dit getal op zowel hersenonderzoek, als experimenteel- en veldonderzoek. In een van deze onderzoeken werden de interacties van honderden miljoenen Facebook gebruikers geanalyseerd. Ook hier kwam het getal 150 weer terug. Wat het onderzoek ook liet zien is dat onze sociale netwerken gelaagd zijn. We hebben een intieme groep van 5, en vervolgens zijn er lagen van 15 – 50 – 150, waarin de emotionele waarde van de relatie telkens afneemt (ref 14). Wanneer groepen waarin mensen actief zijn groter worden, neemt relatie af en daarmee de bereidheid te investeren in de relatie (prosociaal gedrag te laten zien). Schaalvergroting leidt zo voorspelbaar tot anonimiteit en daardoor een afname in vertrouwen en betrokkenheid. Schaal is zo een belangrijke contextvariabele voor prosociaal gedrag.

Groepsidentiteit. Menselijke groepen kenmerken zich door een enorme culturele variëteit. Cultuur (of subcultuur) speelt een centrale rol in het definiëren van groepsidentiteit, de definitie van wie we zijn en wat ons onderscheidt van anderen (ref 15). Groepsidentiteit is een belangrijke menselijke innovatie, die ons ook helpt met de uitdagingen van schaal om te gaan. Terwijl veermuizen beperkt zijn tot soortgenoten die ze kunnen onthouden, creëren mensen markeringen voor wie tot de eigen ingroep behoort en zo wie te helpen. Belangrijke groepsmerkers voor mensen zijn taal, kleding en andere uiterlijke kenmerken. Mensen zijn uitermate gevoelig voor dit type groepsmerkers en hebben een grotere bereidheid mensen met dezelfde groepsidentiteit te helpen (ref 16). Onderzoek in organisaties laat bijvoorbeeld zien dat een gedeelde groepsidentiteit een belangrijke voorspeller voor samenwerking is (ref 17). Groepsidentiteit is daarom een belangrijke contextvariabele voor prosociaal gedrag.

Democratische besluitvorming. Jager-verzamelaar groepen hebben in de regel een sterk egalitaire cultuur, waarin beslissingen democratisch worden genomen. De mens wijkt hier sterk af van andere primaten, zoals de chimpansee, die in de regel een dominantiehiërarchie kennen. In een dominantiehiërarchie geldt het recht van de sterkste. Wie fysieke overmacht heeft realiseert zijn eigen belang ten koste van de belangen van andere groepsleden (ref 18). Het dominante mannetje in een chimpansee groep monopoliseert bijvoorbeeld seksuele toegang tot vrouwtjes, ten koste van andere mannetjes. Jager-verzamelaars reageren in de regel uitermate negatief op pogingen van groepsleden anderen te domineren (ref 19). Niemand mag de baas spelen over anderen. Invloed op de besluitvorming in de groep is

essentieel om te garanderen dat de gezamenlijke inspanning ook daadwerkelijk de belangen van de groep als geheel dient, en niet de belangen van enkele individuen (zoals in een dominantiehiërarchie). Betrokkenheid bij de groep is zo voor een deel afhankelijk van invloed in de groep. In moderne organisaties zien we nog steeds dat wanneer een team de eigen leider kan kiezen, teamleden meer betrokken zijn en hogere prestaties neerzetten (ref 20). Ook zien we dat wanneer medewerkers meer inspraak (autonomie) hebben, ze meer betrokken zijn bij het succes van de organisatie (ref 21). Democratische besluitvorming is zo belangrijk voor mensen om betrokken te zijn bij een groep en er aan te willen bijdragen.

Proportionaliteit. Bij de meeste jager-verzamelaar groepen wordt de opbrengst van de jacht onderling verdeeld. Dit werkt echter alleen wanneer iedereen de verdeling als eerlijk en rechtvaardig ervaart. Onze geschiedenis als jager-verzamelaar heeft de mens toegerust met een obsessie met rechtvaardigheid. In de moderne context zien we dit terug in onderzoek bij organisaties. Wanneer medewerkers zich niet rechtvaardig behandeld voelen in hun organisatie, heeft dit een negatieve impact op hun betrokkenheid bij de organisatie (ref 22). Hier zit een duidelijke evolutionaire logica achter: wanneer rechtvaardigheid niet wordt gewaarborgd in een groep, verliest deze groep zijn toegevoegde waarde voor het individu en zal het individu afhaken. Onrechtvaardigheid leidt ook tot een veelheid aan negatieve emoties, zoals boosheid en teleurstelling. Wanneer de medewerker niet in staat is hierop te acteren (bijvoorbeeld door ontslag te nemen of zijn gelijk te halen), wordt de perceptie van onrechtvaardigheid een sterke voorspeller van burnout (ref 23). Proportionaliteit is zo een belangrijke context variabele voor prosociaal gedrag.

Wat deze gang langs vleermuizen en jager-verzamelaars ons leert, is dat menselijk gedrag niet geheel maakbaar is, maar wel kan worden beïnvloed. Wanneer de hier beschreven contextvariabelen op een positieve manier invulling krijgen, neemt de kans op prosociaal gedrag sterk toe. In een organisatie of gemeenschap waarin deze contextvariabelen goed worden geïmplementeerd, is een hogere kans op betrokkenheid.

3. Evolutionaire mismatch

Onze moderne omgeving lijkt in weinig op de leefomgeving van onze voorouders. Structurele verschillen in leefomgeving, kunnen leiden tot wat ook wel evolutionaire mismatch heet (ref 24). Wanneer een biologisch systeem in een ander soort omgeving opereert dan waar het voor is geëvolueerd (en dus geoptimaliseerd), kan dit tot een veelheid aan problemen leiden. Een klassiek voorbeeld van evolutionaire mismatch is onze voorkeur voor zoet, zout en vet eten. Evolutie heeft het brein zo geprogrammeerd dat deze smaken beloningscircuits in het brein activeren, wat de eigenaar van het brein richting specifieke voeding stuurt. In de context van jager-verzamelaars, waarin deze smaken schaars waren, was dit een functioneel mechanisme. In de moderne context, zijn deze smaken echter overvloedig en vooral beschikbaar in de minst gezonde voeding. De overvloed van dergelijke ongezonde voeding, maakt onze biologische programmering hier disfunctioneel, met alle gevolgen voor de volksgezondheid. Het fenomeen van evolutionaire mismatch is ook belangrijk voor het begrijpen van burgerbetrokkenheid. Net zoals ons brein in de moderne context niet meer automatisch de juiste keuzes maakt in voeding, zo maakt de maatschappelijke context prosociaal gedrag geen automatisme. Op vrijwel alle contextvariabelen vinden we een structurele mismatch tussen de leefwereld van jager-verzamelaars en die van de moderne mens. Twee belangrijke vormen van mismatch vinden we in schaal en in macht.

3.1 Mismatch op schaal

Jager-verzamelaars leven in kleine overzichtelijke groepen met sterke sociale banden. De mensen met wie je werkt (jaagt of verzamelt) zijn mensen waar je mee bent opgegroeid. De

mensen met wie je werkt, zijn daarbij ook de mensen met wie je leeft. Er is geen scheiding tussen werk en privé. Je volledige sociale cirkel was vaak niet groter dan 150 mensen, iedereen die je niet kent is een potentieel gevaar. Vergelijken we dat met het leven van de moderne mens, dan zien we een heel ander plaatje. De meeste mensen nu wonen in grote steden, waar ze hun directe burens vaak niet eens kennen. Je wordt nonstop geconfronteerd met mensen die je niet kent, iets dat voor onze voorouders een acute bron van stress zou zijn. We lijken hier gewend aan te zijn, maar dit is deels schijn. Onderzoek laat bijvoorbeeld zien dat mensen in grote steden beduidend meer stress ervaren dan mensen die in een dorp leven. Anonimiteit heeft ook effect op prosocialiteit. In niet of weinig stedelijke woongemeenten zijn bijvoorbeeld meer vrijwilligers actief (55%) dan in sterk stedelijke woongemeenten (46%). Dit verschil blijft bestaan na controle voor de bevolkingssamenstelling van deze woongebieden (ref 25).

Een terugtrekkende overheid in combinatie met schaalvergroting in dienstverlening, zal de psychologische afstand tussen burger en overheid vergroten. Psychologische afstand heeft betrekking op de afstand die we ervaren tot de ander, bijvoorbeeld doordat je de ander niet kent of niet begrijpt. De gelaagdheid die wordt gevonden in het onderzoek van Robin Dunbar (2.2) kan begrepen worden in termen van psychologische afstand. Voor de intieme groep is deze klein, de afstand neemt vervolgens stap voor stap toe. Psychologische afstand heeft een veelheid aan effecten op het gedrag naar en de perceptie van de ander. Hoe groter de afstand, hoe minder empathisch mensen zijn naar de ander en hoe meer over de ander wordt nagedacht in abstracte termen (ref 26). Schaalvergroting van gemeenten zorgt er bijvoorbeeld voor dat bestuur steeds minder herkenbaar is voor de burger. De kans dat een burger direct of indirect iemand uit de gemeentelijke overheid kent neemt ook af. De kans dat de burger iemand in de dienstverlening persoonlijk kent of bij herhaling ziet, neemt ook af. Daarbij schaadt fusie van gemeenten het gevoel van gezamenlijke identiteit, een andere belangrijke contextvariabele. Dit alles betekent een toename van psychologische afstand. De ander wordt zo steeds meer 'de ambtenaar' of 'de burger'.

De negatieve effecten van schaal, hebben invloed op alle partijen en op hun interactie. In de dienstverlening zelf zal dit zichtbaar worden in de interactie tussen burger en ambtenaar. Mogelijk is dit zelfs een factor in agressie richting ambtenaren. Meer psychologische afstand betekent minder wederzijds begrip en minder motivatie zich in de ander te verplaatsten. Psychologische afstand verlaagt daarbij de drempel voor agressie, of het nu gaat om fysieke agressie of relationele agressie (zoals dreigen met sancties).

Mismatch en beleidsvorming

Psychologische afstand kan leiden tot keuzes die vanuit een systemisch perspectief logisch zijn, maar niet vanuit een menselijk perspectief. Het voorbeeld van schaalvergroting zelf, illustreert dit punt. Vanuit een systemisch oogpunt is schaalvergroting de wenselijke keuze, omdat hier schaalvoordelen mee worden behaald. Vanuit een menselijk oogpunt zitten er echter veel nadelen aan, omdat de kwaliteit van menselijke relaties en de mate van betrokkenheid afneemt. Dit zal zich weer vertalen naar minder effectieve informatie uitwisseling tussen mensen, minder motivatie van mensen (zowel om samen te werken als zelf prestaties te leveren) en zo lagere overall prestaties. Fusies, zowel in organisaties als overheid, blijken daarom vaak minder op te brengen dan 'koude calculatie' voorspelt. Om die reden kiezen verschillende innovatieve bedrijven er voor vestigingen nooit groter te laten groeien dan 150 medewerkers. Menselijke connectie blijkt hier ruim te compenseren voor schaalverlies. De effecten van mismatch worden echter zelden mee gecalculeerd bij beslissingen over fusies.

Een bestuurder op afstand zal automatisch meer vanuit een systemisch perspectief redeneren. De burger staat op afstand, waardoor het moeilijker wordt aan te voelen wat belangrijker is voor de burger en hoe een beleid in de praktijk zal uitpakken. Dit is vooral een

uitdaging voor de overheid. Wanneer het bedrijfsleven deze connectie mist wordt ze meestal afgestraft door de markt. Veel commerciële bedrijven leveren daarom een gerichte inspanning om te begrijpen wat in de markt speelt en hoe hier op in te spelen. Overheid wordt hier echter minder snel afgestraft, waardoor de afstand tussen leef- en systeemwereld kan toenemen. Dit kan leiden tot keuzes in beleid die vanuit een systemisch oogpunt juist lijken, maar vanuit een menselijk perspectief desastreus zijn. Evolutionaire mismatch is zo mogelijk een belangrijke oorzaak voor de kloof tussen systeemwereld van de overheid en de leefwereld van de burger.

3.2 Mismatch door machtsverschillen

Machtsverschillen in jager-verzamelaar groepen zijn in de regel klein, wat mede het gevolg is van het feit dat iedereen wapens heeft (wapens reduceren het effect van verschillen in lichaamskracht) en het feit dat groepsleden samenwerken tegen dominante groepsleden. Besluiten kunnen dan ook alleen democratisch worden genomen, niemand kan zijn wil opleggen aan de groep. In onze moderne samenleving vinden we echter grote machtsverschillen, ook in de relatie van burger en overheid. Macht blijkt veel invloed te hebben op gedrag. Een belangrijke reden is dat machtsverschillen de logica van reciprociteit ondermijnen. Wie macht heeft kan zijn wil opleggen en hoeft daarom niet meer samen te werken. Een groot aantal experimenten laat dan ook zien dat het hebben van macht mensen minder sociaal maakt (ref 27). Hebben anderen macht over jou, dan zal dit bijna automatisch een zekere mate van wantrouwen creëren. Macht is in die zin een belangrijke psychologische contextvariabele. In combinatie met schaal, kan macht zeer negatieve effecten veroorzaken. Meer psychologische afstand leidt tot een lagere drempel voor het gebruik van macht om het eigen belang te realiseren. Schaalvergroting in combinatie met machtsverschillen, kan er zo toe leiden dat mensen met macht eerder deze macht gebruiken om door hen gewenst gedrag af te dwingen. Dergelijk gebruik van macht, leidt tot weerstand bij mensen die aan het ontvangende eind van deze dwang zitten. De schade aan gevoelens van autonomie zal daarbij leiden tot een afname van intrinsieke motivatie van deze mensen (ref 28), waardoor de waarschijnlijkheid van eigen initiatief afneemt. Zo kan eenvoudig een vicieuze cirkel van dwang en weerstand ontstaan. Om met een manager te spreken: als ik ze niet onder druk zet doen ze niets.

Het reduceren van machtsverschillen of het overhevelen van macht kan mismatch op dit punt doen afnemen en zal de waarschijnlijkheid van prosociaal gedrag kunnen doen toenemen. Het reduceren van machtsverschillen speelde ook een belangrijke rol in het Big Society project. In 2010 beloofde de nieuwe premier van het Verenigd Koninkrijk, David Cameron, een 'Big Society' te realiseren door middel van een 'deep, serious reform agenda to take power away from politicians and give it to people.' Een van de redenen die in de final audit wordt aangedragen voor het falen van het Big Society project, is dat er geen echte overheveling van macht is geweest. Een belangrijke bevinding is dat de gewone burger niet meer controle heeft gekregen over hoe dingen worden gedaan. Dit kan een gevolg zijn van het systeem van het Verenigd Koninkrijk, dat vergeleken met andere Europese landen sterk gecentraliseerd is. Anderzijds is het ook een menselijk fenomeen dat zij die de macht hebben, terughoudend zijn in het opgeven van die macht. Vanuit een evolutionair psychologisch perspectief is macht een belangrijk middel voor het verkrijgen van sociale invloed en status is (ref 29). Het verlies van invloed over processen, kan ook een risico zijn voor de bestuurder zelf, zeker wanneer deze wordt afgerekend op resultaten. Dergelijke geanticiperde negatieve effecten op sociale status of invloed, blijken een belangrijke voorspeller voor weerstand tegen verandering bij managers (ref 30). Dit kan leiden tot een schijnoverdracht van macht. De inspraakavond gewoon een verplicht nummer waar boze burgers iets mogen roepen over een besluit dat al vast staat. Mogelijk ligt hier een deel van de verklaring voor het falen van een werkelijke overdracht van macht in het Big Society project.

Schaal en macht zijn slechts twee voorbeelden van hoe mismatch ontstaat, zoals in de volgende paragraaf duidelijk zal worden is er op vrijwel elke contextvariabele mismatch in onze moderne samenleving. Verbetering op een specifiek punt, zoals macht, zal waarschijnlijk niet bijdragen aan meer betrokkenheid en pro sociaal gedrag wanneer er mismatch is op andere punten. Meer inspraak hoeft niet bij te dragen aan betrokkenheid, wanneer dit plaatsvindt op een schaal waar de burger zich moeilijk mee kan identificeren. Willen we burgerbetrokkenheid stimuleren, zal moeten worden onderzocht hoe alle contextvariabelen in samenhang te implementeren. Dit betekent opereren op een kleinere schaal in organisatievormen waarin de randvoorwaarden van pro sociaal gedrag goed kunnen worden ingevuld. Kijken we hier naar de collectieve en maatschappelijke dienstverlening, dan ligt hier een mogelijke rol voor het maatschappelijk middenveld.

4. Marktwerking en middenveld

Het maatschappelijk middenveld wordt hier gedefinieerd als het geheel van particuliere organisaties in de samenleving die verschillende groepen, meningen en belangen vertegenwoordigen. Deze organisaties vervullen een brugfunctie tussen de individuele burger en de overheid. Dit kan bijvoorbeeld ouderenzorg zijn, een goed doel of scholing. Tot de opkomst van de verzorgingsstaat speelde het maatschappelijk middenveld een centrale rol in de publieke dienstverlening. Met de komst van de verzorgingsstaat, nam de overheid steeds meer sociale taken over van het middenveld, wat tot een sterke groei van de overheid leidde. In de jaren 80 ontstaat een tegenbeweging, het New Public Management (NPM) en het marktdenken. De overheid begint weer taken af te stoten, en zowel profit als non-profit partijen springen in dit gat. Leidend in deze beweging is de bedrijfsmatige aanpak, met contracten, budgetten en targets. Marktwerking zou moeten leiden tot meer efficiency, meer innovatie en een sterkere aansluiting bij de behoeften van burgers. Om de resultaten van het NPM te beoordelen in deze context, is het echter belangrijk te bepalen of het heeft bijgedragen aan het centrale vraagstuk hier: is burgerbetrokkenheid toegenomen? Dit lijkt niet het geval (ref 31). Een mogelijke oorzaak is dat marktwerking in het middenveld, heeft bijgedragen aan een toename van evolutionaire mismatch.

4.1 Mismatch door marktwerking

Zowel overheid als commercie kunnen op hun eigen manier mismatch veroorzaken. Marktwerking in het maatschappelijk middenveld creëert hier een aantal unieke uitdagingen. De logica van de markt leidt ook in deze context tot schaalvergroting, wat een belangrijke bron van mismatch is. De problemen met woningbouwcorporaties illustreren de toename van mismatch goed. In het beginstadium waren corporaties relatief klein en woonden bestuurders vaak in dezelfde wijken. Schaal en psychologische afstand waren hierdoor relatief klein. Door verschillende fusies nam schaal toe en kwamen bestuurders verder op afstand van bewoners te staan. Problemen ontstaan hier op verschillende contextvariabelen. Terwijl de burger nog enige inspraak heeft in de lokale overheid, is er geen inspraak in commerciële organisaties. In een gezonde marktsituatie kan de klant kiezen met de voeten en door die keuze invloed uitoefenen op organisaties. Schaalvergroting heeft echter veel keuze weggenomen. Er is in de praktijk vaak sprake van quasi monopolies. Ben je aangewezen op de sociale woningbouw, dan ligt de macht vrijwel volledig bij de corporaties. Met marktwerking zijn zo ook machtsverhoudingen schever geworden en is inspraak afgenomen. Schaalvergroting leidt, zoals we eerder zagen, daarbij tot problemen met proportionaliteit. Bestuurders in de commerciële middenveld genieten vaak beloningen die ver af staan van zowel de uitvoerende medewerker als de gemiddelde burger. Zeker gezien het feit dat deze beloningen uit gemeenschapsgelden worden betaald, zal dit gevoelens van rechtvaardigheid schaden en betrokkenheid ondermijnen. Ten slotte worden de contextvariabelen monitoring en sancties slecht ingevuld. Commerciële partijen zijn in de regel niet transparant voor de burger en sanctiemogelijkheden zijn in de context van een

quasi monopolie beperkt. Sanctie middels gerechtelijke stappen is voor veel burgers hoogdrempelig en commerciële partijen zijn daar vaak in het voordeel. Marktwerking draagt zo bij aan evolutionaire mismatch en ondermijnt burgerbetrokkenheid.

Een van de redenen die in de final audit wordt aangedragen voor het falen van het Big Society project is dat marktwerking in de publieke dienstverlening het bereiken van de belangrijkste doelstellingen heeft ondermijnt. Hier worden min of meer dezelfde variabelen benoemd die vanuit een evolutionair psychologisch perspectief naar voren komen: *A market-based model for reforming public services is concentrating power in the hands of new 'quasi-monopoly' private sector providers rather than in those of local people and is reducing, not increasing, transparency and accountability.*

4.2 Innovatie in het middenveld

Een belangrijke motivatie voor marktwerking is dat dit tot meer efficiency en innovatie leidt en zo tot een betere dienstverlening en lagere kosten. De vraag is echter of dit de enige manier is waarop dit kan worden bereikt. Om deze vraag te kunnen beantwoorden moeten we een stap terug doen en kijken hoe innovatie en efficiëntie ontstaan. Biologische evolutie produceert uitermate efficiënte en innovatieve oplossingen voor de uitdagingen waar de leefwereld een soort voor stellen. Deze innovaties zijn het product van een strikt bottom-up proces. Voortplanting (combinatie) creëert variatie, omgevingsdruk (bijvoorbeeld de aanwezigheid van roofdieren) zorgt voor selectie in die variaties. Dit proces van combinatie, variatie en selectie leidt over vele generaties tot de meest complexe eigenschappen, zoals onze sociale instincten. Een belangrijk wetenschappelijk inzicht van de laatste tien jaar is dat innovatie zoals wij dit begrijpen, in essentie hetzelfde werkt als biologische evolutie (ref 32). Ideeën komen elkaar tegen, combineren tot nieuwe ideeën en hier vind vervolgens selectie op plaats. De smartphone is het kindje van mobiele telefonie en computers met grafische interfaces. Ook zonder Steve Jobs zouden er mooie smartphones geweest zijn. Ideeën komen elkaar tegen, en planten zich voort in het brein van mensen als Steve Jobs. Er is vanuit een evolutionair perspectief niets bijzonders aan Steve Jobs, hij had toevallig een goed brein, maar er is altijd wel een goed brein. Of het nu gaat om ons complex menselijk brein, of mooie smartphones, elke innovatie is het product van een proces van combinatie, variatie en selectie. In een vrije markt krijgt dit proces alle ruimte en een goed functionerende markt is dan ook een incubator van innovatie. Kleinschalige en lokale initiatieven in het maatschappelijk middenveld lijken het tegendeel van een vrije markt. Kleinschalige woningbouw coöperaties die alleen actief zijn in een buurt hebben geen concurrentie en weinig incentive om te innoveren en service te verbeteren. Tegelijkertijd kan juist een veelheid aan kleine lokale initiatieven, de variatie creëren die de basis vormen voor een proces van combinatie en selectie. Een kleinschalig middenveld kan zo ook een incubator worden voor innovatie. De uitdaging is hier hoe het evolutionaire proces van variatie, combinatie en selectie te stimuleren. Deze uitdaging, kan ook weer evolutionair aangevlogen worden, door te experimenteren en te onderzoeken wat wel en niet werkt. We kunnen bijvoorbeeld denken aan een nationaal platform, waarop organisaties hun projecten, bevindingen en resultaten kunnen delen. Individuele organisaties hebben er een belang bij de beste methoden te selecteren, bijvoorbeeld door druk van de achterban. Daarbij zijn ze niet geremd door concurrentie om methoden openbaar te maken. Het delen van lessen en successen is voor organisaties eerder een mogelijkheid zich op een hoger (regionaal of nationaal) niveau te profileren. Hiermee worden belangrijke evolutionaire mechanismen als groepscompetitie, status en reputatie aangesproken. Daarbij draagt dergelijke competitie ook bij aan de versterking van groepsidentiteit. De belangrijkste drijfveer achter innovatie zal hier echter de motivatie zijn van mensen in het middenveld om dienstverlening te verbeteren. Dit motiveert mensen te innoveren op lokaal niveau en te delen op regionaal of nationaal niveau. Het motiveert ook om nuttige innovaties van andere organisaties over te nemen. Zo komt het proces van variatie, combinatie en selectie op gang.

Het maatschappelijk middenveld is waar de samenwerking tussen burger en overheid vorm krijgt. Marktwerving lijkt hier problematisch, daar de logica van de markt uiteindelijk leidt tot een toename van evolutionaire mismatch en zo een afname van betrokkenheid. Een belangrijke eerste stap hier is het terugdringen van mismatch op schaal. In het WRR rapport *Vertrouwen in burgers* (2012) gesproken over de noodzaak van een: *'ontbundeling' van grote, verticale instituties in kleinere clusters die dicht bij de burgers en frontlijnwerkers staan: scholengemeenschappen en wooncorporaties worden als het ware opgedeeld in kleinschalige eenheden met een eigen maatschapsbestuur. Burgers en overheid werken hierin samen aan specifieke vraagstukken, zoals veiligheid, groenvoorziening of verkeersvraagstukken (ref 33)*. Een belangrijke uitdaging daarbij is hoe er voor te zorgen dat er in deze kleinere organisaties voldoende innovatie plaatsvindt. Burgerbetrokkenheid zal daarbij een centrale rol spelen. Deelnemers in het middenveld zullen gemotiveerd moeten zijn zich in te willen zetten voor een betere gemeenschappelijke dienstverlening. Dit brengt ons weer terug bij de contextvariabelen voor pro sociaal gedrag.

5. De inrichting van een natuurlijk middenveld

Daar het middenveld een brugfunctie vervult tussen de individuele burger en de overheid, is dit bij uitstek de context waarin burgerbetrokkenheid zal moeten ontstaan. Het evolutionair psychologisch perspectief suggereert dat hier alleen burgerbetrokkenheid kan ontstaan, wanneer alle contextvariabelen voor pro sociaal gedrag integraal geïmplementeerd worden in de organisatie van het middenveld. Evidentie voor dit idee, komt vanuit onderzoek naar zogenaamde common-pool resources (CPRs). Het klassieke voorbeeld van een CPR is een stuk weidegrond dat door verschillende boeren wordt gebruikt om hun vee te laten grazen. Andere voorbeelden zijn het gezamenlijk beheer van water reservoirs en bossen. Een CPR project kan zo gezien worden als een middenveld organisatie waarin een groep burgers een gemeenschappelijk goed beheert. CPR projecten zijn uitermate gevoelig voor het freerider probleem, bijvoorbeeld door een boer die heimelijk meer vee laat grazen dan afgesproken. Dit leidt snel tot de desintegratie van dergelijke projecten, wat ook wel de 'tragedy of the commons' wordt genoemd (de commons hebben hier ook betrekking op weidegronden). Het goed laten werken van CPR projecten vergt een hoge mate van burgerbetrokkenheid. Iedereen deelnemer zal gemotiveerd moeten zijn het gezamenlijk project tot een succes te maken. In onze moderne samenleving waarin mismatch pro sociaal gedrag ondermijnt, is een dergelijke betrokkenheid niet vanzelfsprekend. Dit probleem wordt in de regel opgelost met behulp van top-down regulatie door de overheid, of door privatisering. Dit betekent echter een verdere toename van mismatch en een verdere afname van burgerbetrokkenheid. Het systeem rechtvaardigt zo zichzelf: gebrek aan betrokkenheid maakt regulatie noodzakelijk, wat betrokkenheid weer vermindert. Onderzoek naar CPR projecten laat echter zien dat er een uitweg voor dit dilemma is.

5.1 Ontwerpprincipes voor burgerbetrokkenheid

In 2009 ontving de econome Elinor Ostrom, de nobelprijs voor haar analyse van economisch bestuur, in het bijzonder haar werk op het gebied van beheer van CPR's. Ostrom liet op basis van haar onderzoek zien dat CPR projecten die (vaak onbewust) een aantal ontwerp principes hanteerden, de 'tragedy of the commons' wisten te vermijden en een bloeiende samenwerking ontwikkelden (ref 34). Deze CPR projecten draaiden op burgerbetrokkenheid en hadden geen top-down controle nodig. Ostrom identificeerde acht principes die bepalend bleken voor het succes van CPR projecten:

1. **Heldere begrenzing.** De grenzen van de groep en van de CPR zijn helder gedefinieerd. Hierdoor is er een heldere groepsidentiteit en duidelijk gezamenlijk belang (vanuit een evolutionair perspectief basisvoorwaarden voor samenwerking).
2. **Proportionaliteit van kosten en baten.** Bijdragen moeten op een eerlijke manier worden beloont, hogere beloningen en status moeten worden verdient (zie ook de contextvariabele proportionaliteit).

3. **Gezamenlijke besluitvormingsmechanismen.** Groepen moeten in staat zijn om (tot op zekere hoogte) hun eigen regels te maken en besluiten te nemen. Dit principe komt overeen met de contextvariabele democratische besluitvorming.
4. **Monitoring:** CPR projecten zijn kwetsbaar voor freeriding en het is daarom belangrijk dat dit snel kan worden gedetecteerd door groepsleden. Transparantie van processen, inspanningen en beloningen is hier essentieel (zie ook: contextvariabele monitoring).
5. **Graduele sancties:** overtredingen hoeven niet direct tot formele sancties te leiden, vaak is het aanspreken op gedrag door andere groepsleden voldoende. Wanneer dit niet het gewenste effect heeft, moet er de mogelijkheid zijn op te schalen naar zwaardere sancties. Dit ligt uiteraard ook in het verlengde van het belang van sancties voor het ontstaan van stabiele samenwerking.
6. **Conflict resolutie mechanismen:** conflicten binnen de groep moeten snel en effectief opgelost worden en op een wijze die door groepsleden als rechtvaardig wordt ervaren. Conflictresolutie mechanismen spelen ook een belangrijke rol in jager-verzamelaar gemeenschappen. Waar mensen samen leven is conflict onvermijdelijk en effectieve mechanismen om hier mee om te gaan vormen een basisvoorwaarde voor samenwerking.
7. **Erkenning van rechten zelforganisatie:** uitdagingen verschillen per context en groepen moeten de ruimte hebben (binnen kaders) hun eigen organisatievorm te bepalen (zie 5.2).
8. Voor groepen die onderdeel zijn van een groter geheel, is er sprake van **adequate coördinatie tussen groepen**. Elke groep heeft een optimale omvang (zie ook Dunbar's number), wordt deze omvang overschreden, dan ontstaan er nieuwe groepen. Deze groepen zijn niet hiërarchisch georganiseerd, maar coördineren hun activiteiten op basis van gedeelde doelen en uitgangspunten. Dit heet ook wel een policentrische bestuursvorm (ref 35, McGinnis, 1999).

Latere onderzoeken bij CPR projecten door andere onderzoekers (ref 36), bevestigden het belang van deze acht ontwerpprincipes. De ontwerpprincipes van Ostrom komen daarbij nagenoeg volledig overeen met de contextvariabelen die vanuit een evolutionair psychologisch perspectief verantwoordelijk zijn voor betrokkenheid en prosociaal gedrag. De laatste twee ontwerpprincipes van Ostrom zijn met name belangrijk in de context van mismatch. Erkenning van rechten zelforganisatie is vooral belangrijk door de mismatch op macht. Wanneer groepen bijvoorbeeld onder hiërarchische controle van de overheid vallen, wordt hiermee hun autonomie ingeperkt. Autonomie is kritiek, omdat alleen wanneer een groep autonoom is, groepsleden kunnen vertrouwen dat samenwerking in die groep meerwaarde oplevert voor groepsleden (in plaats van dat de samenwerking de belangen van een ander dient – en niet de groep). Zelforganisatie van de groep is zo ook een belangrijke context variabele voor prosociaal gedrag. Meer policentrische organisatievormen helpen daarbij de mismatch op schaal te reduceren zonder de negatieve effecten op autonomie die vaak samengaan met meer hiërarchische organisatievormen.

5.2 Van regels naar principes

De sterke overeenkomst tussen de ontwerp principes van Ostrom en de context variabelen die vanuit een evolutionair psychologisch perspectief kunnen worden geïdentificeerd, is een sterke indicatie dat deze ontwerpprincipes breder toepasbaar zijn dan CPR projecten. De aanname hier zal zijn dat deze ontwerpprincipes toepasbaar zijn op en voorwaardelijk zijn voor het succes van elk type zelfsturende organisatie. Inzicht in de onderliggende evolutionair psychologische logica van de ontwerpprincipes, helpt deze principes op een flexibele manier toe te passen. Dit is belangrijk omdat de effectieve toepassing van deze ontwerpprincipes, volledig context afhankelijk is. Monitoring kan er in een groep die gezamenlijk een park beheert heel anders uitzien dan in een groep die geld inzamelt voor een goed doel in de wijk. In het parkproject kan het betekenen dat groepsleden een takenrooster aftekenen. Bij een goed doel kan het bijvoorbeeld betekenen dat de collectebus

verzegeld is en alleen in het bijzijn van het bestuur wordt geopend. Monitoring kan betrekking hebben op audits, camera's of gewoon een bonnetje meenemen. Het achterliggende principe hier is dat mogelijk freerider gedrag (gedrag dat door groepsleden als oneerlijk zou worden ervaren) snel en eenvoudig opgemerkt kan worden. Principes verschillen zo van regels. Principes zijn abstracte richtlijnen die samenhangen met de onderliggende menselijke psychologie. Regels zijn de implementatie hiervan in een specifieke context. Het toepassen van ontwerpprincipes in het middenveld zou dan ook niet moeten leiden tot meer regels. Het belang van een dergelijke context specifieke invulling, is ook wat het zevende ontwerpprincipes van Ostrom (de erkenning van rechten zelforganisatie) belangrijk maakt. Groepen moeten zelf hun eigen regels kunnen maken willen ze effectief kunnen opereren in hun specifieke context.

In de context van het maatschappelijk middenveld kan nog een extra ontwerpprincipes worden ingebracht, namelijk inspraak vanuit de gemeenschap. Het bestaansrecht van de middenveld organisatie ligt in dat het op specifieke punten waarde creëert voor een specifieke groep burgers (bijvoorbeeld een buurt of wijk, hier aangeduid als de gemeenschap). Op deze grond kan de organisatie ook beroep doen op publieke middelen. Er bestaat in deze context altijd het risico dat de organisatie zelf een freerider wordt, dat wil zeggen dat de organisatie primair het belang van de organisatie zelf dient (bijvoorbeeld doordat er betaald werk wordt gecreëerd voor mensen in de organisatie). Dit kan burgerbetrokkenheid ernstig schaden. Wanneer de middenveld organisatie geen draagvlak heeft in de gemeenschap, verliest het zo zijn bestaansrecht als publieke organisatie. Er zal daarom moeten worden nagedacht over mechanismen waarmee de burger invloed kan uitoefenen op de middenveld organisatie. Deze invloed kan ook weer de omgevingsdruk vormen die noodzakelijk is voor innovatie.

Een dieper begrip van de onderliggende psychologische mechanismen en van de actuele maatschappelijke realiteit, kan ons helpen na te denken over hoe exact de ontwerp principes voor middenveld organisaties te formuleren. Middenveld organisaties die volgens deze principes georganiseerd zijn, zal ik hier aan refereren als natuurlijke middenveld organisaties.

6. De burger centraal

Het bestaansrecht van een democratische overheid ligt uiteindelijk in de toegevoegde waarde die het creëert voor de burger. Vanuit dit perspectief is het de wens van de overheid de burger centraal te stellen in het vormgeven en uitvoeren van beleid. Maar wat betekent de burger centraal stellen in de context van meer natuurlijke middenveld organisaties? Is het dan nog steeds de burger die centraal staat, of de middenveld organisatie? Een vraag die hier (zoals duidelijk zal worden) direct mee samenhangt, is welke rol de overheid kan spelen in het stimuleren van meer natuurlijke organisatievormen in het maatschappelijk middenveld. In deze paragraaf wordt op deze twee vragen ingegaan.

6.1 De paradox van zelfsturing

Organisaties waarin de ontwerpprincipes zijn geïmplementeerd, kunnen grotendeels zelfsturend opereren. Er is weinig top-down controle nodig, daar deelnemers gemotiveerd zijn optimale dienstverlening te leveren en misbruik van middelen tegen te gaan. Dergelijke zelfsturing wordt ook vaak nagestreefd in commerciële organisaties. Om goed en snel in te kunnen spelen op een dynamische markt, kiezen organisaties er voor om verantwoordelijkheid laag in de organisatie te leggen. Teams zijn zo zelfsturend: er is geen top-down sturing op hoe werk gedaan wordt, er worden alleen afspraken gemaakt over de resultaten. Zelfsturende teams lijkt soms een modieus concept, maar feitelijk is het de meest

natuurlijke werkvorm. Mensen werken al honderdduizenden jaren in zelfsturende teams van jagers en verzamelaars. Het zit in onze genen. Toch blijkt de moderne realiteit weerbarstig. Medewerkers meer ruimte en bevoegdheden geven, leidt niet automatisch tot meer zelfsturing. Niet zelden blijven medewerkers passief en veel experimenten met zelfsturende teams zijn uitgelopen op een mislukking. De overheid loopt hier feitelijk tegen dezelfde uitdaging aan: de overheid trekt zich terug en verwacht van de burger dat deze zelfstandig in beweging komt om problemen op te lossen, maar in de praktijk blijkt dit niet of onvoldoende te gebeuren. Wanneer zelfsturing de meest natuurlijke werkvorm is voor mensen, waarom pakken burgers en werknemers dit dan niet gretig op wanneer ze dit krijgen? Hier zijn drie redenen voor. De eerste reden is praktisch: teams moeten de kennis en vaardigheden (inclusief normen, waarden en processen) ontwikkelen om effectief samen te werken. In jager verzamelaar groepen ontstond dit over honderden zo niet duizenden jaren. In organisaties verwachten managers vaak dat dit in een paar maanden van de grond komt. Vaak zijn teams echter niet in staat deze stappen te maken zonder goede begeleiding (ref. 37). Dit is de paradox van zelfsturing: invoering van zelfsturing vergt de juiste sturing. De tweede reden waarom zelfsturing vaak faalt is psychologisch: zelfsturing is afhankelijk van betrokkenheid. Teamleden moeten gemotiveerd zijn om de samenwerking een succes te maken. In veel organisaties zien we echter dat op teamniveau, de ontwerpprincipes beperkt worden ingevuld. Betrokkenheid zal daardoor ook beperkt zijn. De derde reden heeft te maken met voorgeschiedenis. Elke organisatie brengt een stuk geschiedenis mee en daarmee cultuur en verwachtingspatronen die het mogelijk niet logisch maken dat een team zelf de sturing oppakt waar het management dit loslaat, of dat management echt loslaat waar dit de bedoeling is. Wanneer er bijvoorbeeld lange tijd een afrekencultuur heeft bestaan, zal het minder waarschijnlijk zijn dat medewerkers initiatief pakken, zelfs wanneer het management aangeeft dat het afgelopen is met de afrekencultuur (het is immers eerst zien en dan geloven). Dit fenomeen zien we ook terug in de verhouding tussen burger en overheid. De geschiedenis hier is de verzorgingsstaat, die ook tot de ontwikkeling van een cultuurpatroon en daarbij behorende verwachtingen heeft geleid. Een overheid die zich terugtrekt is vanuit dit perspectief niet een die ruimte creëert, maar een overheid die zijn verantwoordelijkheid niet nakomt. Het is mogelijk ook om die reden dat het Big Society project door een meerderheid van Britten werd gezien als een verkapte bezuiniging (een soortgelijke reactie zien we ook vaak in organisaties wanneer zelfsturing wordt ingevoerd).

De ervaring laat zien dat het terugtrekken van de overheid, niet automatisch leidt tot het naar voren treden van de burger (ref 38). Het onderzoek van Elinor Ostrom laat daarbij zien dat waar organisaties wel ontstaan, deze niet automatisch de juiste ontwerpprincipes implementeren. Slechts een beperkt deel van organisaties kwam tot een dergelijke natuurlijke organisatievorm en dit was in de regel het gevolg van een proces van vallen en opstaan. Dit alles maakt het ontstaan van het juiste soort organisatie minder waarschijnlijk en een actieve rol van de overheid mogelijk wenselijk. Een tegenargument is echter dat wanneer de druk hoog genoeg wordt, mensen uiteindelijk eieren voor hun geld zullen kiezen en zich gaan organiseren. Kijken we naar de geschiedenis van het maatschappelijk middenveld, dan is dit in het verleden ook gebeurd (zie paragraaf 5, intro). De vraag is echter welke mate van sociale ellende acceptabel is in het stimuleren van deze zelforganisatie, en in welke mate de overheid hier een actieve rol in kan spelen (belangrijk is daarbij te onderkennen dat dit een eindige inspanning moet zijn, het doel is uiteindelijk zelfsturing). Later in deze paragraaf worden een aantal suggesties gedaan over hoe een dergelijke actieve rol er uit zou kunnen zien. Eerst zal dieper ingegaan worden op de vraag hoe de overheid de burger meer centraal kan stellen in de context van een meer natuurlijk middenveld.

6.2 De relatie tussen middenveld en overheid

Naarmate de overheid zich verder terugtrekt, wordt het maatschappelijk middenveld meer de plek waar de relatie tussen burger en overheid vorm krijgt. Een burger die zich actief inzet

voor een buurtinitiatief, krijgt bijvoorbeeld te maken met de overheid als verstrekker van vergunningen en handhaver van regels. Een buurtgebonden stichting organiseert bijvoorbeeld een festival voor kinderen in de buurt, waar zij kennis kunnen maken met verschillende sportverenigingen. Om dit te kunnen doen moet tijdig een aantal vergunningen bij de gemeente worden aangevraagd. De wijze waarop de lokale overheid zich opstelt in dit proces, zal bepalend zijn voor de perceptie van de vrijwilligers van de rol van de lokale overheid. Is de overheid hier een partij die de stichting faciliteert, of juist obstakels opwerpt?

Of het nu gaat om de aanvraag van vergunningen of subsidies, het middenveld zal moeten interacteren met de systeemwereld van de overheid. Vaak beschikken middenveld organisaties niet over de expertise, middelen of tijd om deze uitdaging effectief aan te gaan. De overheid kan hier eenvoudig als obstakel worden ervaren, waardoor de relatie een negatief karakter krijgt. De overheid kan echter ook zijn rol pakken door middelen, kennis of invloed binnen het overheidsapparaat te ontsluiten. Hier ligt een belangrijke toegevoegde waarde van de overheid in de relatie met het middenveld. Toont de overheid zich hier als een betrouwbare partner, die een toegevoegde waarde heeft in het realiseren van de gezamenlijke (maatschappelijke) doelstellingen, dan zal dit bijdragen aan vertrouwen in en draagvlak voor de overheid. De overheid is hier niet zozeer een dienstverlener, maar partner in de realisatie van gemeenschappelijk maatschappelijke doelen. De burger centraal stellen betekent in deze context dit partnerschap serieus nemen. Stelt de overheid de burger centraal op deze wijze, dan heeft de vrijwilliger in de stichting het gevoel dat de overheid aan zijn of haar kant staat wanneer hij zich wil inspannen voor een betere buurt.

Mismatch in de relatie

Om een positieve op samenwerking gerichte relatie vorm te geven, moet ten minste op twee punten evolutionaire mismatch worden gereduceerd: schaal en macht. Mismatch op macht kan hier op verschillende manieren ontstaan. Het overheidssysteem is bijvoorbeeld (nog steeds) sterk gericht op verantwoording en minder op maatwerk en het faciliteren van kleine middenveld organisaties. Middenveld organisaties bevinden zich in een afhankelijke positie en moeten meewaaien met de 'bestuurlijke wind'. Naarmate de middenveld organisatie meer afhankelijk is van overheidsfinanciering, is de mismatch groter. Een overheidsinstantie heeft altijd de optie om financiering in te trekken, wat een de facto machtsrelatie creëert. Belangrijk is hier een zekere machtsbalans te creëren. Dit kan bijvoorbeeld door lokale overheden te laten beoordelen op de manier waarop zij het partnerschap invullen, waar verantwoordelijke bestuurders vervolgens op kunnen worden aangesproken of afgerekend. Dit raakt ook het eerdere punt van graduele sancties (ontwerpprincipes 7). Ook hier geldt dat er heldere afspraken moeten zijn, die tot verplichtingen van beide zijden leidt en de aanwezigheid van adequate en onpartijdige conflictresolutie mechanismen.

De mismatch op schaal kan worden gereduceerd door bij het vormgeven van de relatie tussen overheid en middenveld een netwerkbenadering te kiezen. De mens is een sociaal dier en een veelheid aan onderzoek laat zien dat het sociale netwerken van persoonlijke relaties zijn, niet de formele netwerken, die bepalend zijn voor resultaten (ref. 39). De middenveld organisaties moeten niet te maken hebben met anonieme ambtenaren, maar persoonlijke contacten hebben die gecommiteerd zijn aan de gezamenlijke doelstellingen en zich inzetten voor het belang van de middenveld organisaties. Deze mensen kunnen zich bijvoorbeeld inzetten als systeemgids of belangenbehartiger binnen het overheidsapparaat. Bij belangrijke partnerschappen kan er zelfs voor gekozen worden deze personen deels onder te brengen in de middenveld organisatie, van waaruit hij/zij zich gericht inzet voor de doelen er van. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij stadsontwikkeling of infrastructuur projecten, waarbij ambtenaren worden gedetacheerd in de projectorganisatie en zorg dragen voor gemeentelijke aanvragen. Succes zal deels afhankelijk zijn van ontwikkeling van sociale netwerken rond specifieke vraagstukken, waarbij sleutelhouders vanuit de gemeenschap en vanuit de overheid zich committeren aan gezamenlijke doelen.

Meer persoonlijke relaties maken ook dat sancties niet direct een juridisch karakter krijgen. Mensen die elkaar kennen, kunnen elkaar aanspreken op hun gedrag. Meer vervlochten relaties, betekent meer mogelijkheden om problemen gezamenlijk op te lossen (waarbij ook de aanwezigheid van adequate en onpartijdige conflictresolutie mechanismen belangrijk is).

Sociale netwerken spelen een belangrijke rol bij het ontwikkelen van het middenveld. In het WRR rapport *Vertrouwen in burgers* (2012) wordt hier gesproken over sleutelfiguren. Het succes van maatschappelijke initiatieven blijkt af te hangen van twee soorten sleutelhouders. Er zijn de 'trekkers', mensen die de kar trekken. In een straat kan dat bijvoorbeeld iemand zijn die mensen mobiliseert om iets voor de straat te doen. Dan zijn er de 'verbinders', mensen die een verbinding kunnen leggen tussen verschillende groepen en netwerken en die mensen met de juiste personen in contact kunnen brengen. Dit inzicht komt overeen met inzichten uit netwerkanalyses binnen organisaties. Verandering en innovatie blijkt hier ook in hoge mate afhankelijk van trekkers, de (informele) leiders binnen een team, en verbinders. De verbinders leggen hier links tussen teams onderling en tussen teams en externe partijen. Veel potentieel in organisaties gaat verloren doordat er geen links zijn tussen verbinders en trekkers. Verbinders komen vaak met goede en nieuwe ideeën, of zien nieuwe kansen in samenwerking. Wanneer zij echter geen goede relatie hebben met de trekkers, dan zijn de verbinders niet in staat hun ideeën te realiseren. Het succesvol ontwikkelen van het middenveld, zal zo in hoge mate afhankelijk zijn van de ontwikkeling van sociale netwerken. Dit betekent het op de juiste wijze verbinden van de verschillende soorten sleutelhouders binnen de overheid en de gemeenschap rond specifieke maatschappelijke vraagstukken.

Wanneer hier functionele netwerken ontstaan, kunnen deze ook een belangrijke rol spelen bij beleidsparticipatie. In een actief partnerschap zal snel kunnen worden geïdentificeerd waar kansen en beperkingen liggen in het beleid van de overheid. Het middenveld kan zo (nog meer) partner worden in beleidsvorming.

6.3 Hoe het ontstaan van een natuurlijk middenveld te stimuleren

De vraag hoe het ontstaan van meer natuurlijke middenveld organisaties te stimuleren is primair een bestuurlijk vraagstuk, zoals bijvoorbeeld het vraagstuk hoe ontbundeling te stimuleren. Vanuit psychologisch perspectief ligt de belangrijkste uitdaging in het activeren van het bottom-up proces: de burger stimuleren deel te nemen in middenveld organisaties of zich actief in te zetten in het opzetten van nieuwe middenveld organisaties. Een mogelijkheid is hier aan te sluiten bij de eerder beschreven netwerk benadering. Sociale netwerken vormen een belangrijke en vaak onderschat middel voor sociale verandering. Aangezien het succes van het middenveld in hoge mate afhankelijk is van de juiste sociale netwerken, kan een eerste stap in de ontwikkeling van het middenveld het identificeren van sleutelhouders binnen zowel gemeenschap (buurt) als de (lokale) overheid zijn. Hier kunnen verschillende methoden voor gebruikt worden, zoals netwerkanalyses of kleinschalige buurtprojecten waarmee inzicht wordt gekregen in zowel netwerken als vraagstukken binnen de gemeenschap. De volgende stap is het creëren van netwerken rond vraagstukken en sleutelhouders de middelen en mogelijkheden geven om projecten op te starten die binnen afzienbare tijd zichtbare resultaten opleveren. Op deze wijze kunnen nieuwe middenveld organisaties ontstaan, zichtbaar worden en hun nut bewijzen. Hoe beter ze in staat zijn dit te doen, hoe meer draagvlak en betrokkenheid kan worden gecreëerd binnen de gemeenschap.

Daar waar middenveld organisaties ontstaan, kan de overheid ten slotte een rol spelen in de implementatie van ontwerpprincipes. Belangrijk is hier de rechten op zelforganisatie (zie ontwerpprincipe 7) te respecteren en te onderkennen dat de implementatie van deze ontwerpprincipes sterk context afhankelijk is. De rol van de overheid zou hier dan ook niet

moeten liggen in controle en het opleggen van regels, maar organisaties vanuit de overheid met expertise te ondersteunen om een eigen invulling van de ontwerpprincipes te vinden.

7. Conclusie

Waar de overheid zich terugtrekt, zal het goed functioneren van de samenleving steeds meer afhankelijk zijn van burgerbetrokkenheid. Burgers moeten in het gat stappen dat door het terugtrekken van de overheid ontstaat. Pas wanneer burgers naar voren treden, kan de overheid de burger meer gaan centraal stellen. Daarom werd dit essay begonnen met de stelling dat in de context van een terugtrekkende overheid, deze overheid de burger alleen meer centraal kan stellen wanneer die burger betrokken is bij het vormgeven en uitvoeren van dienstverlening. De centrale vraag in dit essay was hoe deze burgerbetrokkenheid te stimuleren. Het antwoord dat in dit essay naar voren is gekomen is dat deze betrokkenheid alleen kan ontstaan wanneer er een aantal specifieke ontwerpprincipes integraal wordt geïmplementeerd in het maatschappelijk middenveld. De tweede vraag was hoe de overheid de burger in deze context meer centraal kan stellen. Het antwoord op deze vraag lag vooral in het vormgeven van de relatie tussen overheid en maatschappelijk middenveld. Cruciaal hierin is dat hier een gelijkwaardige relatie ontstaat die gebaseerd is op het creëren van waarde en op persoonlijke relaties.

Ondanks dat de evolutionaire psychologie een aantal betrouwbare richtlijnen kan bieden waar het gaat over het stimuleren van burgerbetrokkenheid, moeten we ook hier oppassen voor de illusie van maakbaarheid. Menselijk gedrag is uitermate complex en de implementatie van elke nieuwe organisatie- en samenwerkingsvorm kan een veelheid aan onverwachte gevolgen hebben. De complexiteit maakt het moeilijk voorspelbaar en daarom is het vaak de beste strategie om te experimenteren. Organisatie ontwikkelaars en beleidsmakers kunnen hier veel leren van biologische evolutie. Wat zal werken is vooraf vaak moeilijk te voorspellen. Door verschillende dingen proberen (variatie), kijken wat werkt (selectie) en daar op voortbouwen (seks en voortplanting) kunnen uitermate ingenieuze en effectieve systemen ontstaan. Dit is hoe biologische evolutie onze complexe sociale instincten heeft ontwikkeld en hoe in culturele evolutie (zie 4.2) ons moderne parlementair systeem heeft doen ontstaan. Dit proces kunnen we echter aanzienlijk versnellen, door goed gebruik te maken van de wetenschap. Wetenschap kan helpen te bepalen in welke richting te zoeken naar opties (zoals in dit essay is gedaan op basis van de evolutionaire psychologie), en zo de kans te vergroten dat we de juiste dingen uitproberen. Vervolgens helpt de wetenschap ons te bepalen wat wel en niet gewerkt heeft en (zo mogelijk) waarom. Op basis van deze inzichten kunnen we bepalen wat mee te nemen en mogelijk te combineren in een volgende ronde. Wetenschap kan zo helpen op een effectieve manier variatie te creëren, beter te selecteren en beter te combineren.

Literatuur

1. Buss, D. (2015). *Evolutionary psychology: The new science of the mind*. Psychology Press.vv
2. Confer, J. C., Easton, J. A., Fleischman, D. S., Goetz, C. D., Lewis, D. M., Perilloux, C., & Buss, D. M. (2010). Evolutionary psychology: Controversies, questions, prospects, and limitations. *American Psychologist*, 65(2), 110.
3. Wildschut, M. (2009). Darwin voor managers. Haystack
4. Exchange, C. (2015). Whose society? The final big society audit. Saatavissa:< http://www.civilexchange.org.uk/wp-content/uploads/2015/01/Whose-Society_The-Final-Big-Society-Audit_final.pdf> Luettu, 30, 2015.
5. Wilkinson, G. S. (1990). Food sharing in vampire bats. *Scientific American*, 262(2), 76-83.
6. Tooby, J., & Cosmides, L. (1996, January). Friendship and the banker's paradox: Other pathways to the evolution of adaptations for altruism. In *Proceedings-British Academy* (Vol. 88, pp. 119-144). OXFORD UNIVERSITY PRESS INC..
7. Bateson, M., Nettle, D., & Roberts, G. (2006). Cues of being watched enhance cooperation in a real-world setting. *Biology letters*, 2(3), 412-414.
8. Van Vugt, M., & Van Lange, P. A. (2006). The altruism puzzle: Psychological adaptations for prosocial behavior. *Evolution and social psychology*, 237-261.
9. Joffily, M., Masclet, D., Noussair, C. N., & Villeval, M. C. (2014). Emotions, sanctions, and cooperation. *Southern Economic Journal*, 80(4), 1002-1027.
10. Dovidio, J.F., Piliavin, J.A., Schroeder, D.A., & Penner, L.A. (2006). *The social psychology of prosocial behavior*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Inc.
11. Buss, D.M. (2011). *Evolutionary psychology*. Chapter 2. Boston: Pearson/A and B.
12. Dunbar, R. I. (1992). Neocortex size as a constraint on group size in primates. *Journal of human evolution*, 22(6), 469-493.
13. Dunbar, R. (2010). How many friends does one person need?: Dunbar's number and other evolutionary quirks. Faber & Faber.
14. Dunbar, R. I., Arnaboldi, V., Conti, M., & Passarella, A. (2015). The structure of online social networks mirrors those in the offline world. *Social Networks*, 43, 39-47.
15. Brewer, M. B. (2007). The importance of being we: Human nature and intergroup relations. *American psychologist*, 62(8), 728.
16. Van Vugt, M., & Hart, C. M. (2004). Social identity as social glue: the origins of group loyalty. *Journal of personality and social psychology*, 86(4), 585.
17. Van Vugt, M., & Hart, C. M. (2004). Social identity as social glue: the origins of group loyalty. *Journal of personality and social psychology*, 86(4), 585.
18. Kura, K., Broom, M., & Kandler, A. (2016). A game-theoretical winner and loser model of dominance hierarchy formation. *Bulletin of mathematical biology*, 78(6), 1259-1290.
19. Boehm, C. (2012). *Moral origins: The evolution of virtue, altruism, and shame*. Soft Skull Press.
20. Foels, R., Driskell, J. E., Mullen, B., & Salas, E. (2000). The effects of democratic leadership on group member satisfaction: An integration. *Small Group Research*, 31(6), 676-701.
21. Gagné, M. (2003). The role of autonomy support and autonomy orientation in prosocial behavior engagement. *Motivation and emotion*, 27(3), 199-223.
22. Colquitt, J. A., Conlon, D. E., Wesson, M. J., Porter, C. O., & Ng, K. Y. (2001). Justice at the millennium: a meta-analytic review of 25 years of organizational justice research. *Journal of applied psychology*, 86(3), 425.
23. Moliner, C., Martínez-Tur, V., Peiró, J. M., Ramos, J., & Cropanzano, R. (2005). Relationships between organizational justice and burnout at the work-unit level. *International Journal of Stress Management*, 12(2), 99.
24. Li, N. P., van Vugt, M., & Colarelli, S. M. (2017). The Evolutionary Mismatch Hypothesis: Implications for Psychological Science. *Current Directions in Psychological Science*, 0963721417731378.
25. CBS 2015

26. Stephan, E. L.; Liberman, Nira; Trope, Yaacov (2011). "The effects of time perspective and level of construal on social distance". *Journal of Experimental Social Psychology*. 47: 397–402
27. Keltner, D. (2017). *The power paradox: How we gain and lose influence*. Penguin.
28. Deci, E. L., & Ryan, R. M. (2013). The importance of autonomy for development and well-being. *Self-regulation and autonomy: Social and developmental dimensions of human conduct*, 19-46.
29. Maner, J. K. (2017). Dominance and Prestige: A Tale of Two Hierarchies. *Current Directions in Psychological Science*, 26(6), 526-531.
30. Giangreco, A., & Peccei, R. (2005). The nature and antecedents of middle manager resistance to change: Evidence from an Italian context. *The international journal of human resource management*, 16(10), 1812-1829.
31. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012), *Vertrouwen in burgers*. P.9
32. Henrich, J. (2015). *The secret of our success: how culture is driving human evolution, domesticating our species, and making us smarter*. Princeton University Press.
33. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012), *Vertrouwen in burgers*. P.22
34. Ostrom, E., (1990). "Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action". Cambridge University Press, Cambridge, UK.
35. McGinnis, M. (1999). *Polycentric governance and development*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
36. Cox, M., Arnold, G., & Tomás, S. V. (2010). A review of design principles for community-based natural resource management.
37. Magpili, N. C., & Pazos, P. (2017). Self-managing team performance: A systematic review of multilevel input factors. *Small Group Research*, 1046496417710500.
38. Jaarverslag van de Nationale ombudsman over 2016