

2 De evolutie van adaptief bestuur

Drs. M.G. Wildschut

Inleiding

Overleven in complexe en dynamische omgevingen is al miljarden jaren de core business van de biologie. Biologische evolutie is niet een 'survival of the fittest' zoals vaak gedacht wordt, maar een 'survival of the best adapted'. Niet de sterkste overleeft, maar het organisme dat het beste is aangepast aan de uitdagingen waar een specifieke leefomgeving het voor stelt. Ook voor de overheid geldt dat succes afhankelijk is van effectieve aanpassing (adaptie). Een overheid die niet effectief kan blijven reageren op een veranderende samenleving, verliest bestaansrecht en draagvlak in de samenleving. In dit essay wordt het perspectief van de evolutionaire biologie en evolutionaire psychologie gebruikt om licht te werpen op de uitdaging(en) van adaptief bestuur. De volgende onderwerpen komen daarbij aan de orde (per paragraaf):

1. **Evolutie en adaptie.** Adaptie vindt plaats op twee niveaus: de adaptie zelf (hoe een systeem aanpassing mogelijk maakt) en het adaptief proces (het ontstaan van een systeem).
2. **De overheid als adaptie.** Hoe de overheid begrepen kan worden als een adaptie die een samenleving succesvol kan maken of als een parasiet.
3. **Adaptief bestuur.** Hoe de twee niveaus van adaptie kunnen worden geïmplementeerd in een bestuurlijke organisatie.
4. **De factor mens.** Onze psychologische adapties (de menselijke natuur) kunnen een obstakel zijn bij de implementatie van adaptief bestuur. Hier wordt een drietal uitdagingen beschreven.

1. Evolutie en adaptie

De berkenspanner (*Biston betularia*) is een nachtvlinder die voorkomt in bossen, parken en tuinen. Het diertje is wit met zwarte spikkeltjes en zo moeilijk zichtbaar op een berk, wat het helpt uit de snavel van vogels te blijven. In de beginfase van de industriële revolutie kwam veel roet in de lucht, waardoor bomen en gebouwen zwart kleurden. Tegen deze nieuwe achtergrond was de berkenspanner een gemakkelijke prooi. Ongeveer 1% van de berkenspanners was zwart met witte spikkels en voor deze variant namen de overlevingskansen juist toe. Dit betekende ook meer kans op voortplanting en zo begonnen de genen van deze donkere variant zich te verspreiden. In de omgeving van de industrie keerde de verhouding zwart-wit zich om: 99% van de berkenspanners was zwart en slechts 1% wit.

De verkleuring van de berkenspanner is een populaire illustratie van biologische evolutie. Door voortplanting ontstaat variatie in een soort (hier in kleur). De natuurlijke omgeving creëert een selectiedruk, waardoor bepaalde variaties meer kans hebben op overleven. Eigenschappen (variaties) in de soort die functioneel blijken in de omgeving waarin het dier leeft, worden zo geselecteerd en de genen die hier voor

coderen verspreiden zich. De soort raakt zo beter aangepast aan de uitdagingen waar de omgeving het voor stelt. Evolutie door natuurlijke selectie is zo een adaptief proces. Dit adaptieve proces creëert adapties, biologische aanpassingen die direct of indirect bijdragen aan het reproductief succes (de kans op voortplanting). Voor de industriële revolutie was de lichte kleur een functionele adaptie, een eigenschap die de berkenspanner hielp te overleven in een omgeving met lichtgekleurde bomen. Met de industriële revolutie verloor deze eigenschap adaptieve waarde en werd zelfs risico verhogend. In deze nieuwe context was de donkere kleur een functionele adaptie.

Het begrip adaptie kan zo op twee niveaus begrepen worden. Het eerste is de adaptie zelf, een eigenschap die een dier succesvol maakt in een specifieke context (hier de kleur van de nachtvlinder). Het tweede niveau is het adaptief proces, de evolutie door natuurlijke selectie die tot de donkere variant van de berkenspanner leidde.

Flexibele adapties

Voor de individuele nachtvlinder is er weinig ruimte voor aanpassing aan veranderende omstandigheden. Een kameleon kan daarentegen snel een volledige kleuromslag maken, van heldere kleuren naar donkere kleuren tot bijna zwart. Adapties kunnen variëren in hoe flexibel ze op veranderingen in hun omgeving kunnen inspelen. Een van de meest flexibele adapties is het brein. De functie van een brein is gedrag te produceren dat een dier in staat stelt effectief met uitdagingen in zijn omgeving om te gaan (adaptief gedrag te vertonen). Het stelt een prooidier bijvoorbeeld in staat om roofdieren tijdig te herkennen en ontwijkende acties te kunnen nemen. Leren stelt een dier in staat mentale adapties te *finetunen* op een specifieke omgeving. Een dier kan bijvoorbeeld leren waar een goede schuilplaats is of waar precies voedsel is te vinden. Het brein kan zo verschillende adapties bevatten die allemaal direct of indirect bijdragen aan het reproductieve succes van een dier. De evolutionaire psychologie richt zich op het bestuderen van dit type mentale adapties, vooral in de context van sociaal gedrag¹. Een voorbeeld is het belang van sociale status. Zoals bij alle sociale dieren is de positie in de sociale hiërarchie van de groep ook voor mensen een belangrijke voorspeller voor reproductief succes (voor moderne mensen betekent dit door de beschikbaarheid van contraceptie niet noodzakelijk meer kinderen, maar wel meer seks met meer verschillende en/of meer aantrekkelijkere partners). Mensen zijn continu bezig met zichzelf te vergelijken met anderen, om zo te bepalen waar ze staan in de sociale hiërarchie en vervolgens te bepalen hoe de eigen sociale positie te verbeteren of te beschermen. Dit is over het algemeen geen bewust proces, maar onderzoek laat zien dat dit belang van status een enorme invloed heeft op ons denken en doen². Het is onder meer waarom mensen carrière willen maken op hun werk (statuswinst) en bang zijn om voor paal te staan (statusverlies). Wat status geeft kan sterk verschillen per cultuur en sociale context. Terwijl in de ene omgeving een grote auto een status symbool is, kan het in een andere juist een kleine auto of bakfiets zijn. Leren en cultuur spelen een belangrijke rol in hoe invulling wordt gegeven aan dit evolutionair belang van sociale status. Het emotioneel systeem stuurt gedrag in de richting van realisatie of bescherming van dit status belang. Hebben we een stap gemaakt, dan voelen we trots, een positieve emotie die onze verhoogde status bevestigt. Ambitie motiveert ons om de stap omhoog te zetten, faalangst houdt ons weg bij acties die een mogelijk risico voor onze sociale positie kunnen vormen³.

Het vermogen om te leren in combinatie met de veelheid aan mentale adapties, creëert een enorme mentale flexibiliteit in de mens. Ons emotioneel systeem werkt hier als een soort dirigent, die al deze verschillende systemen en processen coördineert in de realisatie van onze evolutionaire belangen. Trots heeft bijvoorbeeld

invloed op lichaamshouding, testosteron niveau, hoe iemand denkt over zichzelf en hoe iemand communiceert met anderen⁴. Door heldere prioriteiten over wat belangrijk is in een specifieke situatie (zoals status in een sociale situatie), kan gedrag geproduceerd worden dat (vanuit een biologisch oogpunt) adaptief is. De term evolutionair belang kan, met het oog op het onderwerp van dit essay, ook vertaald worden naar de term waarde: een conceptualisatie van wat belangrijk is (wat leidend in gedrag zou moeten zijn). Een belangrijk onderscheid tussen meer en minder flexibele mentale adapties is dat de flexibele adapties waardegestuurd zijn, terwijl eenvoudige (reflexmatige) adapties meer regelgestuurd zijn. Een voorbeeld is de bukreflex, die je opmerkt wanneer je door een lage kelder loopt. Wanneer er iets op voorhoofdhoogte op je af komt buk je reflexmatig. Hier is geen ruimte voor leren of cultuur, het is een automatische als-dan adaptie. Veel sociaal gedrag is daarentegen niet als-dan, maar wordt via ons emotioneel systeem flexibel bestuurd door evolutionaire belangen. Het is waardegestuurd.

Culturele adapties

Bij de menselijke soort spelen veel adaptieve processen zich af op het niveau van cultuur. De mens onderscheidt zich niet zozeer door het hebben van cultuur, maar door het hebben van een cumulatieve cultuur. Wat in een generatie wordt geleerd, wordt doorgegeven aan een volgende generatie, die daar weer op voortbouwt. Zo kan de noodzakelijke know-how worden ontwikkelt om in de meest extreme omgevingen te overleven. Mensen leven boven de poolcirkel, in de woestijn, in het regenwoud en op de koude polders van Nederland. Cultuur is een adaptie die de mens in staat stelt te overleven in een breed scala van omgevings⁵. Een van de belangrijkste wetenschappelijke inzichten van de laatste decennia is dat culturele evolutie nagenoeg dezelfde logica volgt als biologische evolutie. Ideeën komen elkaar tegen, wat werkt blijft en plant zich voort met andere ideeën. Wat niet werkt sterft uit. Hoe meer variatie er is (dat wil zeggen: uitwisseling van ideeën tussen mensen), hoe sneller die evolutie verloopt⁶. Mensen hebben echter zelden goed zicht op dit proces, vaak omdat dit zich buiten het zicht van de grote massa afspeelt. We schrijven inzichten en innovaties daarom toe aan geniale individuen, zoals een Charles Darwin of Steve Jobs. Duiken we echter de historie in van deze innovaties, dan kunnen we alleen concluderen dat ze een logisch gevolg zijn van wat vooraf ging. De theorie van evolutie door natuurlijke selectie was de logische conclusie uit een veelheid aan wetenschappelijke en filosofische inzichten die aan het begin van de 19e eeuw rondgingen. Darwin was ook niet de enige die met dit idee kwam, hij was alleen de eerste die het publiceerde. Dit gaat op voor vrijwel elke grote uitvinding. Mensen houden echter van helden, en hangen grote uitvindingen daarom graag op aan charismatische figuren. Maar ook zonder een Steve Jobs waren er mooie smartphones geweest. Deze heldenverering illustreert wat ik hier de ontwerp illusie zal noemen: veel culturele innovaties ontstaan bottom-up, door de selectie en combinatie van ideeën die aanwezig zijn in de culturele ruimte. Mensen hebben echter sterk de illusie dat een enkel genie het van *scratch* heeft bedacht. Openbaar bestuur kan ook gezien worden als een culturele innovatie die bottom-up ontstaan is. De ontwerp-illusie is, zoals we zullen zien, in deze context een belangrijk obstakel voor de ontwikkeling van meer adaptief bestuur.

2. De overheid als adaptie

In het boek *Why nations fail* bieden de hoogleraren Daron Acemoglu van het Massachusetts Institute of Technology en James A. Robinson van Harvard een verklaring voor waarom sommige landen rijk zijn, en andere arm. Belangrijk hier is het onderscheid tussen inclusieve en extractieve instituten. Inclusieve instituten betrekken burgers bij het politieke en economische proces. Een goed werkende democratie en

een functioneel rechtssysteem zijn voorbeelden van inclusieve instituties. Een goed functionerend rechtssysteem dat eigendomsrechten beschermt, creëert bijvoorbeeld een veilige ruimte voor burgers om te innoveren en te ondernemen. Inclusieve politieke en economische instituties leiden volgens Acemoglu en Robinson tot meer (culturele) innovatie en economische groei. Het tegendeel zijn extractieve instituties, waarin een kleine minderheid politieke en economische macht naar zich toetrekt, met als doel zichzelf te verrijken. Noord-Korea is een extreem voorbeeld van een extractief systeem, waarin alle macht in handen is van een kleine elite die in weelde leeft, terwijl de rest van de bevolking op de rand van hongersnood leeft⁷.

Openbaar bestuur zal ik hier definiëren als een culturele adaptie met de functie bij te dragen aan het succesvol functioneren van een samenleving. In een inclusief systeem gebeurt dit ook daadwerkelijk: overheidsinstituties creëren een veilige ruimte voor de cultuur, economie en de mensen om te floreren. In een extractief systeem dient het bestuur van het land de (evolutionaire) belangen van een kleine minderheid en heeft een parasitaire relatie met de samenleving als geheel. Vanuit het perspectief van de samenleving is dit type bestuur geen functionele adaptie, wel vanuit het perspectief van de kleine elite. Wanneer we het over een adaptief bestuur hebben, is het daarom uitermate belangrijk helder te zijn vanuit wiens of welk belang dit bestuur adaptief is. Adaptie gaat niet alleen over aanpassing aan verandering, maar over aanpassing op een manier die een specifiek belang dient. In de biologie hebben we het dan over evolutionaire belangen, in de samenleving kunnen we het hebben over gedeelde waarden, doelen of idealen (die vaak weer een uitdrukking zijn van onderliggende evolutionaire belangen, zoals sociale cohesie en rechtvaardigheid).

Acemoglu en Robinson zien de huidige inclusieve instituties van Europa als het product van een veelheid aan historische omstandigheden en vaak toevalligheden (zoals dit ook het geval is bij biologische evolutie). De pest roeide bijvoorbeeld een groot deel van de Europese bevolking uit, wat leidde tot een verandering in de verhoudingen op de arbeidsmarkt en daarmee een verschuiving in de machtsverhoudingen. In vergelijking met elke voorgaande periode in de moderne geschiedenis, zijn onze instituties uitermate inclusief. De samenleving die door deze overheid wordt gediend, verandert echter steeds sneller. De opkomst van het internet betekent dat ideeën sneller, goedkoper en op grotere schaal kunnen worden uitgewisseld. Hierdoor neemt de snelheid van culturele evolutie toe. Een overheid die niet meebeweegt, kan hier eenvoudig zijn adaptieve waarde verliezen. Het vormgeven van openbaar bestuur is zo een continue uitdaging. Openbaar bestuur moet meebewegen om een meerwaarde te kunnen blijven bieden aan de samenleving. Net als in het voorbeeld van de nachtvlinder, kan een gebrek aan aanpassing van de overheid zelfs een remmende (risico) factor maken.

De uitdaging voor het openbaar bestuur is hoe de belangen van de samenleving te blijven dienen in een steeds complexer en onvoorspelbare wereld. In de volgende paragraaf gaan we in op wat het biologisch perspectief ons kan leren over de ontwikkeling van meer adaptief bestuur.

3. Adaptief bestuur

In de biologische context kan adaptie worden begrepen op het niveau van het systeem (de adaptie) en op het niveau van de evolutie van het systeem (het adaptief proces). Vertaald naar de context van openbaar bestuur gaat het hier op het eerste niveau over de inrichting van het openbaar bestuur en de aanwezige wet- en regelgeving (het systeem). Het tweede niveau heeft betrekking op het proces van aanpassing van de

inrichting van bestuur of van wet- en regelgeving (systeemontwikkeling). In deze paragraaf wordt ingegaan op wat flexibiliteit in een adaptie betekent op het niveau van het systeem en hoe het bestuurlijk systeem kan evolueren.

Adaptiviteit in het systeem

Adaptiviteit in het systeem zelf betekent meer flexibiliteit van het systeem, waardoor effectiever kan worden gereageerd op variaties in de omgeving (denk aan de kameleon). In een biologisch besturingssysteem (het brein) betekent flexibiliteit meer waardegestuurde, en minder regel gestuurde systemen (zie 1.1). Toegepast op openbaar bestuur, betekent dit dat er minder vanuit vaste regels en procedures wordt gehandeld, maar juist meer vanuit waarden, doelen en kaders. In militaire kringen wordt dit ook wel het principe van *commanders intent genoemd*⁸. Ook militaire organisaties hebben te maken met een steeds sneller veranderende wereld met een hoge mate van connectiviteit. Van bovenaf dicteren wat iedereen moet doen, gaat ten koste van de snelheid en effectiviteit waarmee de organisatie op uitdagingen kan reageren. Een meer flexibel militair apparaat vertrouwt op de professionaliteit van zijn mensen. De commandant beschrijft wat bereikt moet worden (het doel) en waarom (het belang), ondergeschikten bepalen vervolgens zelf hoe zij hier invulling aan geven (uiteraard binnen kaders). Zij bevinden zich in het strijdgewoel en zij kunnen het beste bepalen wat wel en wat niet zal werken. Een commandant ter plaatste kan zelfs het doel aanpassen, als dat het achterliggende belang beter dient. Het principe van *commanders intent* illustreert besturing in een adaptief systeem: gedrag is flexibel, maar wordt gefocust door een helder doel en belang. In het openbaar bestuur zou dit bijvoorbeeld vertaald kunnen worden naar brede kader wet- en regelgeving, meer autonomie op elk niveau en heldere doelen en waarden.

Het principe van *commanders intent* werkt goed in militaire organisaties, mede omdat in tijden van oorlog er in de regel een sterk gezamenlijk belang is. In civiele organisaties mist deze helderheid vaak. Wat maakt bijvoorbeeld dat het maatschappelijk belang ook echt belangrijk is voor de individuele ambtenaar? Gedrag wordt gevormd door feitelijke belangen, niet abstracte. Is het bijvoorbeeld in het belang van een individuele ambtenaar om klantgericht te zijn, wanneer meedenken met de burger hem in botsing met zijn eigen leidinggevende brengt? Dit is de factor mens in het systeem. De inrichting van het systeem, zoals hoe mensen worden aangestuurd, beloont en samenwerken, heeft een impact op de belangen van de individuele medewerkers en worden vormend voor gedrag. Worden medewerkers bijvoorbeeld negatief beoordeeld wanneer zij afwijken van procedures, dan zal dit bijvoorbeeld een negatief effect hebben op de kans dat zij creatief op zoek gaan naar oplossingen. Eigenschappen van het systeem kunnen zo eenvoudig de doelstellingen van het systeem zelf ondermijnen. Macht heeft bijvoorbeeld het effect dat mensen meer in hun eigen belang gaan denken. Wordt een ambtenaar nog steeds door een gezamenlijk maatschappelijk belang geleid, op het moment dat deze zich in een machtspositie bevindt ten opzichte van de burger? De implementatie van een meer flexibel en waardegestuurd besturingsmodel, is zo afhankelijk van een systeem waarin de *incentives* in lijn zijn met de doelen en waarden (in de volgende paragraaf wordt teruggekomen op dit punt).

Evolutie in het systeem

Ook flexibele adapties kunnen uiteindelijk disfunctioneel worden. Neem onze ingebouwde voorkeur voor zoet, zout en vet eten. In de natuurlijke context van onze voorouders (de savannes van Afrika), waren dit uiterst functionele voorkeuren. Ze schrijven niet voor wat je eet, maar geven duidelijk richting aan leren en gedrag (bijvoorbeeld bepaald type vruchten gaan plukken). In onze moderne wereld van overvloed, snoepautomaten en junkfood, stuurt dit evolutionair belang van calorie maximalisatie gedrag in de verkeerde

richting, wat leidt tot overgewicht en suikerziekte. Wat ons ooit hielp, is nu een risico. Een meer flexibel bestuurlijk systeem, is op dezelfde manier geen duurzame oplossing voor het overleven in een snel veranderende wereld. Zelfs brede kaders (zoals: zoet is goed), kunnen achterhaald raken. Waar de kaders gaan knellen, moet het systeem zelf aangepast worden. Het systeem moet kunnen evolueren.

De basis ingrediënten van biologische evolutie zijn variatie en selectie. Vertaald naar de context van bestuurlijke systemen betekent variatie en selectie; (a) het kunnen experimenteren met verschillende systemen en (b) goed inzicht krijgen in wat werkt en (c) op basis daarvan beleid vormgeven. Het is belangrijk hier helder te hebben wat 'wat werkt' betekent. Voor een organisme betekent dit dat het bijdraagt aan reproductief succes. Leidt het gemiddeld tot meer nakomelingen, dan werkt het. In een bestuurlijk systeem betekent 'wat werkt' idealiter dat het direct of indirect bijdraagt aan het gemeenschappelijk belang, hoe dit ook gedefinieerd is. Ook het adaptief proces is zo waardegestuurd. Ook in dit proces kan de factor mens echter roet in het eten gooien. Promoot de bestuurder een plan omdat het goed is (het belang van de samenleving dient) of omdat het zijn plan is (het persoonlijk belang van status)? Beleidsontwikkeling zou het belang van de samenleving moeten dienen, maar het dient vaak ook het belang van groepen of individuen in het systeem. Wat bepaalt uiteindelijk de selectie van variaties? Hier ligt een belangrijke uitdaging.

Een meer evolutionair vormgeven van bestuur, betekent meer experimenteel, kort-cyclisch en bottom-up werken. Het betekent eerst goed kijken in de praktijk wat wel en niet werkt en wat de uitdagingen zijn. Vervolgens experimenteren met verschillende oplossingen, waarbij zowel burger als *frontline* medewerkers nauw betrokken zijn bij zowel de ontwikkeling van variaties als de beoordeling van hun kwaliteit. Wetenschap speelt een belangrijke rol in dit proces. De wetenschappelijke methode geeft betrouwbare kennis over wat werkt, helpt te begrijpen waarom het werkt en biedt de kennis en inzichten om effectiever nieuwe variaties vorm te geven.

4. De factor mens

De implementatie van meer adaptief bestuur, betekent niet alleen de ontwikkeling van nieuwe systemen en mechanismen, maar ook een andere manier van denken en doen. Eerder (3.1) zagen we dat doelstellingen van het systeem strijdig kunnen zijn met de belangen van het individu, waardoor de implementatie spaak kan lopen. Hier wordt kort ingegaan op een drietal structurele uitdagingen.

De ontwerp illusie

De evolutietheorie van Charles Darwin kreeg in zijn tijd geen warm onthaal binnen de religieuze gemeenschap. De gangbare visie op dat moment was dat onze lieve Heer de mens had geschapen, het idee dat we van apen afstammen was, op z'n zachtst gezegd, lasterlijk. Een belangrijk argument van religieuze denkers was dat veel van de fenomenen die we waarnemen in de natuur, van een dergelijke complexiteit zijn, dat ze nooit stap voor stap (bottom-up) kunnen zijn ontstaan. Een populair voorbeeld was het oog, dat uit een veelheid van onderdelen bestaat die zeer fijn op elkaar afgestemd zijn. Het (nog immer door creationisten gebruikte) argument was dat een minder complexe variant van het oog niet zou werken. Sinds het moment dat dit oog-argument voor het eerst naar voren werd gebracht, is op verschillende manieren aangetoond dat het oog inderdaad het product is van evolutie. Alle tussenliggende stappen tussen geen oog en onze ogen, zijn ook nog steeds terug te vinden in de natuur. De complexiteit van het menselijk oog is echter

zo enorm, dat het moeilijk te bevatten is dat dit door een blind bottom-up proces is ontstaan. Dit brengt ons bij de ontwerp illusie die we eerder al zijn tegengekomen bij culturele evolutie. Het idee dat wat complex is bottom-up kan ontstaan, is moeilijk te accepteren en mensen kijken vrijwel automatisch naar grote geesten die het bedacht moeten hebben. Als het om de evolutietheorie gaat, kijken we naar Charles Darwin, gaat het om de complexiteit van het oog, dan kijken velen naar God. De ontwerp illusie heeft een grote impact op onze kijk op complexe systemen, of het nu gaat om ogen, culturele innovaties of bestuurlijke systemen. Het leidt ertoe dat we teveel gewicht toekennen aan ons vermogen top-down oplossingen voor complexe vraagstukken te bedenken, en te weinig vertrouwen hebben in het ontstaan van bottom-up oplossingen. Om bottom-up ontwikkeling succesvol te implementeren zullen hier de noodzakelijke processen en procedures moeten worden ontworpen. De schijnbare onwaarschijnlijkheid van succes, zal de bereidheid hierin te investeren beperkt maken.

Politieke ideologie

Een fenomeen dat nauw samenhangt met de ontwerp illusie is politieke ideologie. Een ideologie is een ideaalbeeld van hoe onze samenleving eruit zou kunnen zien. Ideologie brengt ons de best denkbare wereld, evolutie de best werkende. Dit is een belangrijk onderscheid. Mensen kunnen de meest ideale systemen bedenken (top-down), maar de realiteit (zoals het communisme of de islamitische staat) leert vaak dat het in de praktijk niet werkt. Een veel gehoord tegenargument is dat het systeem gewoon niet goed is ingevoerd. Nadere inspectie leert echter vrijwel altijd, dat ideologische systemen op specifieke punten strijdig zijn met de realiteit van de menselijke natuur. Marxisme is bijvoorbeeld fundamenteel strijdig met wat we weten over menselijke samenwerking, ambitie en behoefte aan zelfbeschikking. Los van deze inhoudelijke punten is het top-down opleggen van dergelijke systemen in zichzelf strijdig met de menselijke behoefte aan autonomie. Toch blijven ideologieën mensen sterk aanspreken, mede doordat ze ook belangrijke menselijke behoeften en morele emoties aanspreken⁹.

Het top-down denken vanuit politieke ideologie creëert belangrijke obstakels voor adaptief bestuur. Neem beleid op het gebied van uitkeringen. Politici kunnen het erover eens worden dat het aantal mensen dat langdurig afhankelijk is van een uitkering omlaag moet. Dit kan vanuit verschillende perspectieven, bijvoorbeeld omdat langdurige uitkeringsafhankelijkheid wordt gezien als misbruik van het systeem (*freeriding*) of omdat anders het stelsel niet meer kan worden gefinancierd. Dit is de *wat* en *waarom* vraag, een belangrijk en legitiem onderwerp voor politieke discussie. Als het echter om de *hoe* vraag gaat, begint de ontwerp illusie parten te spelen. Rechtse denkers sturen vanuit hun moreel perspectief bij dit type vraagstukken vaker aan op dwang en straf. Mensen die te lang in de uitkering zitten moeten een tegenprestatie leveren of gesanctioneerd worden. Links redeneert vaak meer vanuit het moreel perspectief van zorg, en zal meer aansturen op het ondersteunen van mensen om uit hun situatie te komen. Wat werkt beter? Mogelijk is dit de verkeerde vraag, omdat de hoe-vraag, waarschijnlijk beter bottom-up kan worden beantwoord. Het hoe, is een praktische vraag, waarvoor een best werkend antwoord bestaat (dat over een aantal jaar mogelijk weer anders is). Goed werkende oplossingen blijken in de praktijk moeilijk vooraf te bedenken en in de praktijk het product van een evolutionair proces. Door sociale diensten zelf te laten experimenteren, kan onderzocht worden wat beter of slechter werkt en waarom. Uiteraard zullen een aantal randvoorwaarden moeten worden ingevuld om dit bottom-up proces effectief te laten verlopen.

Het vormgeven van prioriteiten van beleid is altijd een proces van afweging. In de biologie heet dit ook wel een *trade-off*: het realiseren van een belang gaat uiteindelijk altijd ten koste van andere belangen.

Mooie kleurige veren trekken partners voor voortplanting aan, maar ze maken een vogel ook een meer zichtbare prooi voor roofdieren. Elke adaptie is het product van dergelijke afwegingen, zo ontstaan de best werkbare oplossingen. Politiek en maatschappelijk debat is kritiek voor het bepalen van prioriteiten en het maken van afwegingen (de *trade-offs* in de wat en waarom vragen). Praktische oplossingen (de hoe vraag, het beleid), kan echter het beste vanuit de praktijk (bottom-up) vorm krijgen.

Status

Een uitdaging die ook nauw samenhangt met de ontwerp illusie is de status motivatie van mensen. In de context van bestuur is het bedenken van innovatieve oplossingen een belangrijke bron van sociale status. Een goede manier om aan je positie en status te werken, is bijvoorbeeld door je naam aan beleid te krijgen, denk daarbij aan Vogelaar wijken en Melkert banen. Dit is een sterke *incentive* voor mensen. Wie in de positie verkeerd om beleid te formuleren, heeft zo een belang dit top-down te doen. De ontwerp illusie interacteert zo sterk met belang van persoonlijke status, partijpolitiek of cliëntelisme. Een meer bottom-up benadering betekent minder mogelijkheden voor ambitieuze bewindslieden om zich te profileren en is daarom niet in het belang van sommige ambitieuze bestuurders. Daarbij betekent een meer bottom-up proces ook een devaluatie van de sociale status van de bestuurlijke positie: jij bent niet meer degene die bepaald. Ten slotte kunnen bottom-up innovaties ook de eigen positie en belangen van de bestuurder bedreigen, een reden waarom in extractieve instituties innovatie ook actief wordt tegengewerkt.

5. Tot slot

Inzichten uit de evolutionaire biologie kunnen een belangrijke rol spelen in het nadenken over bestuurs-systemen. Kennis over hoe biologische systemen *trade-offs* maken, kan bijvoorbeeld helpen na te denken over hoe beleidsprioriteiten te formuleren¹⁰. Als het gaat om de implementatie van ideeën in wetgeving en inrichting van bestuur, zijn de inzichten van de evolutionaire psychologie onontbeerlijk. Elk systeem dat we ontwerpen, zal interacteren met de menselijke natuur en gedrag produceren dat meer of minder in lijn is met de doelstellingen van het systeem. Inzicht in die menselijke natuur helpt hier betere keuzes te maken en het (evolutionaire) proces van vallen en opstaan efficiënter te laten verlopen.

Over de auteur

Drs. M.G. (Max) Wildschut is psycholoog, auteur en onderzoeker. Hij is verbonden aan de VU universiteit en AOG school of management (RUG). Hij schreef meerdere boeken over evolutionaire psychologie en organisaties, waaronder Darwin voor managers (2009) en Gezag (2011, samen met prof. dr. Mark van Vugt).

Literatuur

- 1 Buss, D. M. (Ed.). (2005). *The handbook of evolutionary psychology*. John Wiley & Sons.
- 2 Anderson, C., Hildreth, J. A. D., & Howland, L. (2015). Is the desire for status a fundamental human motive? A review of the empirical literature. *Psychological Bulletin*, 141(3), 574.
- 3 Nesse, R. M., & Ellsworth, P. C. (2009). Evolution, emotions, and emotional disorders. *American Psychologist*, 64(2), 129.
- 4 Cheng, Joey T., Jessica L. Tracy, and C. Ameron Anderson. (2014). *The psychology of social status*. Springer New York.
- 5 Henrich, Joseph, Robert Boyd, Maxime Derex, Michelle A. Kline, Alex Mesoudi, Michael Muthukrishna, Adam T. Powell, Stephen J. Shennan, and Mark G. Thomas (2016). *Understanding cumulative cultural evolution*. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 113 (44).
- 6 Ridley, M. (2015). *The evolution of everything: How new ideas emerge*. HarperCollins.
- 7 Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2013). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. Crown Business.
- 8 Shattuck, L. G., & Woods, D. D. (2000). Communication of intent in military command and control systems. *The human in command: Exploring the modern military experience*, 279-292.
- 9 Haidt, J. (2012). *The righteous mind: Why good people are divided by politics and religion*. Vintage.
- 10 Weinstein, B. S. (2009). *Evolutionary trade-offs: Emergent constraints and their adaptive consequences*. University of Michigan.