

Belangenbehartiging

De theorie van Mancur Olson en wie in de voetsporen trad

Prof.dr. A.F.A. Korsten

020209

Waarom slagen sommige groepen er wel in om hun belangen te behartigen en andere niet? Het antwoord geeft Mancur Olson in zijn fameuze studie. Olson ging in 'The logic of collective action' (1965) na waarom sommige groepen er wel in slagen om hun belangen te behartigen en andere niet. Hij schreef meer, zoals een artikel over allianties (Olson en Zweckhauser, 1966) en 'The rise and decline of nations' (1982). Zijn persoon en werk komen onder meer aan de orde in 'Politieke economie' onder redactie van De Beus en Vuijsje (1987).

1 Uitgangspunten: Mancur Olson over belangenbehartiging

In het boek uit 1965 maakt hij gebruik van het denken over hoe ondernemingen zich op een markt gedragen. Hij hanteert verder verschillende andere uitgangspunten. Ten eerste gaat hij ervan uit dat burgers bij het vormen van een groep of zich aansluiten bij een bestaande groep hun *eigen belang* nastreven. Groepsvorming moet een voordeel opleveren boven het nalaten daarvan. Deze groepsvorming brengt voor de groepsleden een *collectief goed* dat ze individueel niet kunnen verkrijgen.

Collectieve goederen hebben een drietal kenmerken:

a *non-rivaliserend*: de consumptie van het ene individu van het goed legt geen beperking op aan de consumptie door een ander;

b *non-exclusief*: van een eenmaal geproduceerd collectief goed kan niemand worden uitgesloten;

c *gemeenschappelijk aanbod aan gebruikers*: het aanbod van het goed of een deel daarvan is voor elk individu hetzelfde (zie Lulofs, 1978).

Tegenover collectieve goederen staan private goederen.

Onder welke voorwaarden gaan rationeel handelende individuen over tot gezamenlijke actie respectievelijk nemen ze daaraan deel? Wat hebben burgers over voor veiligheid op straat? Hoe hoog willen ze inzetten bij het verkrijgen of voorkomen van de aanleg van een vliegveld? Olson hanteert niet het uitgangspunt dat burgers altruïsten zijn, die vanzelfsprekend een gemeenschappelijk belang zien en dienen.

Olson is, zoals gesteld, geïnteresseerd in groepen. Bezien we het geheel van groepen als een markt, dan moeten we kunnen vaststellen of sommige groepen het belang meer dienen dan andere, en of er sterkere groepen zijn en zwakkere. Drie variabelen vindt hij belangrijk voor het begrijpen van rationeel gedrag: groeps grootte; de aanwezigheid van dwang; het leveren van private goederen.

Welke groepen functioneren beter volgens Olson?

Naarmate de groep *kleiner*, zal de organisatie effectiever kunnen zijn en zullen de leden zich ook *meer vrijwillig*, al of niet onder sociale druk, inzetten. Grote groepen komen om drie redenen minder goed voor hun belangen en die van de leden op:

- a bij een grote groep is het *voordeel* voor *ieder individu* bij het bereiken van een groepsdoel kleiner;
- b daarom zullen leden minder *gemotiveerd* zijn om zich in te spannen voor het groepsdoel;
- c de *organisatiekosten* zijn bij een grote groep groter.

Olson meent dat in kleine groepen de leden door gezamenlijke actie beter *collectieve goederen* weten te verwerven op een wijze waarbij de baten groter zijn dan de kosten. De prikkel om eigen kosten te maken wordt minder als de groep groter wordt. Hoe groter de groep, des te hoger zijn de kosten van gedragscoördinatie of van formele organisatie, en derhalve: des te hoger is de barrière om tot aanschaf van een collectief goed over te gaan. Williamson (1975) spreekt in zijn '*Markets and hierarchies*' over *transactiekosten*.

Parasitair gedrag: Olson

In lijn met deze analyse vraagt Olson aandacht voor *parasitair gedrag* van *calculerende* burgers. Bij een grote groep is niet goed te mogelijk leden die niet participeren en dus geen kosten maken, uit te sluiten van het collectief goed. Olson wijst niet alleen op klaplopergedrag maar constateert ook dat sommige groepen burgers zich niet organiseren en vergeten kunnen worden; een asymmetrie.

Olson: de noodzaak van prikkels

Om zoveel mogelijk burgers te representeren zijn negatieve en positieve prikkels nodig. Positieve prikkels zijn prikkels die leden aan een groep binden doordat ze baten krijgen, naast het na te streven collectief goed, terwijl die niet-leden onthouden worden. De geschiedenis van politieke partijen leert dat bepaalde partijen vroeger, na 1945, ook de mogelijkheid van ontspanning boden. Dat is een positieve prikkel. Men vergelijk de geschiedenis van de vakbeweging. Leden van personeelsverenigingen van grote organisaties bieden veelal private goederen voor leden die niet-leden onthouden wordt, zoals reises naar skioorden of korting.

Dwang, bijvoorbeeld om lid te worden van een vakbond, is een voorbeeld van een negatieve prikkel. Een overheid gebruikt dwang als van tv-kijkers en radioluisteraars kijk- en luistergeld wordt geëist.

Tot zover een eerste beschouwing. We gaan nu nog eens in op zijn werk om de thematiek te verdunnen.

2 Olson op een voetstuk

Mancur Olson overleed op 19 februari 1998. Hij was geen 'mister nobody'. Volgens de Amerikaanse speltheoreticus Thomas Schelling was Olson 'Een creatief brein. Geniaal. Zijn ideeën zijn zo glashelder dat het lijkt alsof hij alleen maar oppen deuren intrapte. Maar dat drong pas tot je door als hij het eenmaal onder woorden had gebracht'.

Schelling staat in die waardering niet alleen. De Amerikaanse econoom Paul Samuelson vergelijkt Mancur Olson met Keynes en Schumpeter. En Nederlanders, hebben die geen waardering? Volgens PvdA-Kamerlid Rik van der Ploeg heeft Olson 'belangrijke inzichten' geleverd (VN, 210398). Veel waardering heeft ook Cock Hazeu (1986), die een overzicht van zijn ideeën publiceerde. Veel bestuurskundigen waardeerden hem en blijken geïnspireerd. Het boek *'The logic of collective action'* prijkte op veel literatuurlijsten van studenten bestuurskunde. Studenten weten dat het hier om een klassiek boek gaat.

Zijn werk was, zoals voor veel theorie geldt, vanzelfsprekend ook van betekenis voor de praktijk.

'Als alle wetenschappers, lobbyisten, beroepspolitici en leiders van vakbonden, werkgeversbonden en aanvoerders van pressiegroepen die door het werk van Mancur Olson zijn geïnspireerd een bloem zouden leggen bij zijn graf, kun je er een krans van om de wereld van vlechten',

aldus Ko Colijn en Paul Rusman in Vrij Nederland. Wie denkt, spreekt en schrijft over calculerende burgers, 'zwartrijders' ('free riders') of over verkalking van het politieke bestel is bewust of onbewust beïnvloed door Olson. Dat gaat ver en vraagt dus om toelichting. We baseren ons hierbij sterk op Colijn en Rusman (1998). Citaten staan tussen aanhalingstekens.

Olson adviseert: vorm een groep

Colijn en Rusman: 'Wat hebben bijvoorbeeld landen die zich bedreigd voelen door Irak gemeen met boeren die belang hebben bij hoge graanprijzen? Of buurtbewoners die last hebben van een tippelzone met weduwen die ontevreden zijn over nabestaandenpensioenen?

Zij hebben allemaal wensen die zij *samen beter kunnen realiseren* dan ieder voor zichzelf. Zij voeren samen actie en betalen die uit een gemeenschappelijke pot. Zij lobbyen bij hun overheid, iets wat je in je eentje ook al niet hoeft te proberen. Bij succes levert dat een collectieve veiligheid op, een gegarandeerd minimuminkomen of een gemeentelijke verordening die prostitutie in de wijk verbiedt. Wie logisch denkt, vormt een groep'.

Twee tactieken tegen de parasitaire meelifter: Olson vertelt verder

'Maar het kan nog logischer - en dan gaat het mis. Dat is de paradox waar Olson op wees. De enkeling die zich niet aansluit, profiteert even goed van de inspanning van de anderen. Hij is een *'free rider'*. Maar als iedereen de logica van de enkeling volgt en met belangstelling wacht hoe de anderen de kastanjes uit het vuur halen, gebeurt er dus niets. De samenleving lijdt daardoor schade, en iedereen moet weer voor zichzelf zorgen. Tegen free riding werken volgens Olson maar twee tactieken: dwang en ledenbindertjes. Vakbonden, bondgenootschappen en de badmintonbond belonen de trouw van hun leden met extraatjes. Vakbonden geven hun leden rechtsbijstand, leden van bondgenootschappen wisselen geheime inlichtingen met elkaar uit over wapens van de vijand en de sportbond geeft zijn leden korting op de sauna' (Colijn en Rusman, 1998)

Is dit makkelijk herkenbaar voor organisaties?

Een vakbond kan moeilijk ontstaan. Zeker, er kan een individuele bijdrage gevraagd worden van leden die niet zodanig hoog is dat een potentieel lid daardoor van lidmaatschap afziet. Maar zijn er ook voordelen. Het free rider- probleem is groot. In Nederland is immers de CAO ook van toepassing op niet-vakbondsleden. Waarom dan lid worden? Toch kan met Olson's boeken in de hand het succes van de vakbeweging wel verklaard worden. Volgens de hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Marco Wilke, ooit bij de FNV belast met arbeidsvoorwaardenoverleg:

'Zo maakt Olsons analyse duidelijk waarom de organisatie van de bonden vaak via kleine eenheden verloopt. Ik denk dan aan bedrijvenwerk en ledenwerving door kaderleden. Het is ook duidelijk waarom het afdwingen van een closed shop of een werkgeversbijdrage aan het vakbondswerk heel begrijpelijke strategieën zijn. Wilke roemt 'The logic of collective action' als "een zeer belangrijke impuls" voor het onderzoek naar de achtergronden van de vakbondsorganisatie' (Colijn en Rusman, 1998: 16).

De redelijkheid van grote groepen en het poldermodel

Hoe groter een groep wordt, hoe moeilijker het is om de solidariteit te bewaren. Bij een grote groep zal de groepsaffectie ('de clubliefde') beperkter zijn, de sociale controle afnemen en zal de positieve kosten-batenbalans voor het individu minder makkelijk gezien worden. Een zeer grote groep komt dus moeilijk in actie omdat de leden ieder voor zich een te gering belang hebben bij het totaalresultaat.

Dat is wel eens gezegd van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten die op moet komen voor alle gemeenten. In feite gaat het om een gesegmenteerd geheel van gemeenten: kleine en grote gemeenten, vier grote steden versus andere grote gemeenten, enz. Welk standpunt moet de VNG kiezen in de discussie over gemeentelijke herindeling: vóór grote gemeenten die groter willen worden, vóór kleine plattelandsgemeenten die willen overleven? Er is wel wat te zeggen voor het klein houden van een groep. Een kleine groep kan slagvaardiger opereren en met resultaat lobbyen in de politiek. Maar een kleine groep, een VNG voor kleine gemeenten, een VNG voor de grote vier steden en zo verder, dat heeft ook nadelen.

De kleine groepen vechten niet voor een betere economie of een beter openbaar bestuur maar voor een betere positie van hun groep in de economie of het openbaar bestuur. Kleine groepen dragen bij aan herverdeling ('zij ten koste van ...'). Brede groepen zijn per definitie meer op het algemeen belang gericht maar worden desondanks door het politiek bestuur stelselmatig minder beloond en ze hebben mede daardoor ook moeite om de leden te binden. De leden van kleine groepen kunnen meer voordeel behalen dan leden van grote groepen. De leden van een kleine groep krijgen persoonlijk een naar verhouding groot deel van de 'buit' en zijn dus gemotiveerd tot actie.

De overheid is dus de instelling die de brede belangenafweging te maken én te zorgen voor een collectief goed.

Dat is 'the logic'. Olson komt vervolgens terecht bij de negatieve rol van vakbonden, VS-protectionisme, tot bureaucratie vervallende 'agencies', lobbies. Olson past zijn

denken toe op diverse landen en op vroeger tijden. De theorie is dus breed te gebruiken. De liberale democratie roept op den duur een hoeveelheid de economische groei remmende organisaties op. En: hoe ouder de democratische traditie, hoe meer de economische ontwikkeling wordt bedreigd. Deze stelling komt in de buurt van de stelling dat het kapitalisme zijn eigen vijanden oproept (Pen, 1983).

Olson en de NAVO: een toepassing

Een van de toepassingen van Olson's denken betreft een artikel dat hij samen met Zeckhauser (1966) schreef over allianties van kleine groepen. Ze nemen daarbij de NAVO als voorbeeld. Ze constateren dat de grote landen meer dan evenredig bijdragen aan de bekostiging van het collectieve goed, de verdediging tegen de mogelijke agressie van een gezamenlijke vijand. Is de bijdrage van kleine landen heel klein dan zouden de regeringen van de kleine landen het gevoel krijgen dat het collectieve goed ook zonder hun bijdrage bereikt zou kunnen worden. Daarom is een proportionele bijdrage gewenst. Die proportionele bijdrage van kleine landen heeft ook een schaduwkant. Daardoor kon in kleine landen het kritisch geluid over de NAVO meer naar buiten komen. Wie veel betaalt, is een sterke drager van een organisatie als de NAVO en kan zich daardoor niet permitteren om zichzelf te relativieren: men zich immers niet tegelijk een 'voldoende' en een 'onvoldoende' cijfer geven.

Pressie: twee theorieën

Ten aanzien van de functie van 'pressure groups' bestaan er twee theorieën: 1 de evenwichtstheoretici en 2 de onevenwichtstheoretici.

1 Het oudste leerstuk is dat van het pluralistisch evenwicht in de politieke besluitvorming. Het maatschappelijk bestel kent veel groepen met strijdige belangen. In een open concurrentie proberen ze invloed uit te oefenen. Het gevecht om belangen kan uitlopen op uitruil. Krachten en tegenkrachten houden elkaar in evenwicht. Hiermee is het algemeen belang het best gediend (Hazeu, 1986). Hazeu geeft aan dat we de hypothese over het evenwicht in een belangengroepenstructuur ook in de praktijk terug zien in de politieke ideologie van het belangengroepen-liberalisme.

2 Olson bevindt zich niet in het kamp van de evenwichtstheoretici. Hij voert de onevenwicht-theoretici aan. Zij stellen dat de ene groep zich duidelijker kan manifesteren dan een andere groep. Niet overal waar sprake is van een collectief belang ontstaat ook een groep die dat verdedigt. Er zijn ook *vergeten groepen*. De belangengroepenstructuur, of een overlegdemocratie, tendeert dus niet altijd naar een optimum. De maatschappelijke situatie qua 'pressure groups' tendeert naar een asymmetrie structuur. Soms worden collectieve belangen van grote groepen wel behartigd. Dan moet er sprake zijn van twee opties.

Uit het voorgaande kent u ze al.

- Een selectieve prikkel. Door een 'selective incentive' ontstaat de situatie dat wie niet wil meebetalen ook geen aanspraak kan maken op de individuele voordelen van groepslidmaatschap. Denk aan de rechtsbijstand die individuele leden van een vakbond krijgen.

- Vrijwillige aanvaarding van dwang. De groepsleden komen tot het inzicht dat op basis van vrijwilligheid het gezamenlijk belang niet te realiseren valt. Daarom wordt contributie verplicht (=closed shop, het in bepaalde bedrijfstakken verplichte lidmaatschap van een vakbond)

Achtergrond: Selectieve prikkels komen voor

In het boek '*Politiek en bedrijfsleven*' geeft Van Schendelen (1994: 171) een overzicht van uiteenlopende soorten selectieve prikkels die ondernemersorganisaties verstrekken aan hun leden, zoals:

onderzoek doen, tentoonstellingen organiseren, individuele advisering aanbieden, regelmatig informatie verstrekken over de economische ontwikkeling, informatie geven over prijzen en orders, gemeenschappelijke verkoop, opslag en vervoer, informatie geven over de kredietwaardigheid en/of betrouwbaarheid geven van klanten, incassoactiviteiten, bestrijding van oneerlijke concurrentie, verschaffen van verzekeringen, voeren van juridische processen voor leden, enz. . Hoe zijn deze prikkels te beoordelen? Wat vinden leden? Welke verschillen bestaan er op dit punt waarom tussen landen, en binnen een land tussen organisaties?

Wat is de reactie op de evenwicht- en onevenwichtigheidstheorie?

Hoogleraar Rinus van Schendelen (Erasmus Universiteit) kan de sombere kijk van Olson op de rol van 'pressure groups' niet delen. 'Op dit punt generaliseert hij. Een belangencluster kan de politiek natuurlijk wel eens dicteren, maar dat is een uitzondering. Meestal blijft binnen zo'n cluster ook op politiek niveau toch nog een sterke concurrentie tussen belangengroepen bestaan. Neem in ons land maar het voorbeeld van de Betuwelijn of de stelselherziening sociale zekerheid, dan zie je dat clusters van belangengroepen tegen elkaar opboksen, van vakbeweging tot milieu en van lagere overheden tot "Brussel". Dankzij dit fenomeen kunnen regering en parlement als ze hun vak verstaan juist comfortabel hun eigen plan trekken'. Olson zou zo'n redenering over rivaliteit maar conservatieve romantiek noemen (VN, 210398: 17).

Geconcentreerde lobbies en niet geconcentreerde lobbies

Kamerlid Rik van der Ploeg meent daarentegen dat er een onderscheid nodig is tussen geconcentreerde lobbies en niet geconcentreerde lobbies (VN, 210398). Tot de geconcentreerde lobbies rekent hij het 'groene front', althans in het verleden. Ze kunnen de afweging wel degelijk scheef trekken. Maar gold dit niet vooral voor het verleden, toen er nog een groen front was? Ook in de jaren negentig zien we nog scheefftrekking. Een voorbeeld hiervan zou men *de technolease* kunnen noemen, waarbij Philips grote voordelen verwierp (Banning en Meeuws, 1998).

Van Schendelen repliceert: 'Maar kijk nu naar de praktijk van de Europese Unie in Brussel. Daar wordt elk dossier in een andere arena uitgevochten en is de winnaar van gisteren de verliezer van vandaag. De winnaar moet je niet per definitie zien als een sterke speler. Net zomin als de verliezer een zwakke is. Dat onderscheid maakt Olson niet. De milieubeweging is een zwakke organisatie, maar een regelmatig winnaar. Shell is sterk, maar heeft nauwelijks manoeuvreerruimte. Kijk in Nederland ook eens naar het VNO-NCW, de werkgeversclub. Die is te groot om iets te willen, laat staan te

winnen. Als Blankert (in 1998 VNO-voorzitter) voor lastenverlichting pleit, krijgt hij het onmiddellijk aan de stok met Albert Heijn en de bouwaannemers. die roepen: schei uit, Blankert, dat kost ons centen. Ik geloof in *polyarchie* en Olson niet' (VN, 210398).

Overige kritiek op Olson

Op de theorie van Olson is ook kritiek te uiten.

a Een kritiek op de theorie van Olson is dat deze de opkomst van bepaalde *solidariteitsgroepen* als Amnesty International *niet* kan verklaren (Lulofs, 1978: 430; Tromp, 1993). De leden daarvan zij geen belanghebbende en behalen ook geen individueel voordeel. Olson blijft econoom en kan met sociologische aspecten van gedrag, zoals de binding van individuen aan groepen niet goed uit de voeten (zie ook Ester en Leeuw, 1978).

b De theorie kan ook de gang naar de stembus van burgers niet verklaren, want de individuele stem levert meestal *niet* de doorslag. Burgers laten zich bij de beslissing tot wel of niet stemmen niet leiden door een individuele positieve kosten-batenbalans (zie Van Winden, 1995; Van Mierlo, 1984, 1989).

c Verder heeft Olson geen oog voor entrepreneurs die een groep oprichten en na succes van de groep voordeel verkrijgen. De actiegroep leider uit een stadswijk wordt bijvoorbeeld na verloop van tijd lid van een deelgemeenteraad (Tromp, 1993: 109).

d Ook in kleine groepen kan 'free rider'-gedrag optreden (Lulofs, 1978).

e De uitspraak 'hoe groter de groep, des te kleiner is de fractie van de totale baten die individuele groepsleden ontvangen' is niet onder alle omstandigheden juist. Soms blijven de baten per individu gelijk ook als de groep groter wordt (Lulofs, 1978).

f Olson betreft verwachtingen van actoren bij besluitvorming onvoldoende in zijn beschouwing, aldus Sandler (1992) in '*Collective action: theory and applications*'.

g Als het gaat om de ontwikkeling van kapitalisme (Maddison) of naties (Olson) preferereert Pen (1983) de benadering van Maddison. 'Olson forceert de werkelijkheid in één, tamelijk klein doosje. Dat is dan ook nog een doosje uit de supply side collectie' (Pen, 1983: 9). Maar: de analyse van Olson sluit op Maddison aan, is er niet strijdig mee, aldus Pen.

3 Onderzoek in de voetsporen van Olson: gemeentelijk beleid

De theorie van Olson is inmiddels in Nederland toegepast in onderzoek naar de samenwerking tussen gemeenten bij de vorming van onder andere regionale gezondheidsdiensten (Doeschot, 1987), werkloosheidsbestrijding (Van Dam, 1992), bestrijding van bodemverontreiniging (Aarts, 1990) en de binding van de doelgroep aan convenanten (Van de Peppel, 1992, 1995).

Bestaat er een correlatie tussen *groeps grootte* en de mate van *collectieve actie* bij *bodemverontreiniging*. Dat is een vraag uit het proefschrift van Cees Aarts. Daarbij maakt hij gebruik van Olson's theorie. Olson meent dat er een omgekeerd evenredige relatie is tussen groeps grootte en mate van collectieve actie: hoe kleiner de groep, hoe meer en intensiever collectieve actie. Deze hypothese wordt in het onderzoek van

Aarts niet bevestigd. Grote groepen bleken juist wel in staat om snel een krachtvolle organisatie in het leven te roepen ter bestrijding van problemen op het vlak van milieuverontreiniging. Ook Boons (1995) komt tot een dergelijke conclusie (zie Lako, 1996: 194). Aarts constateert dat de variabele groepsomvang wellicht in het algemeen wel relevant is maar dat ook allerlei andere variabelen van belang zijn.

Van Dam

Marcel van Dam heeft de theorie van Olson toegepast bij de verklaring van verschillen in inspanningen van gemeenten op het vlak van *economisch beleid*. Zijn veronderstelling was dat gemeenten met veel financiële middelen en gemeenten met veel belang bij de oplossing van werkloosheid in het nadeel zouden zijn bij kleinere en minder belanghebbende gemeenten. Door weinig belanghebbende gemeenten wordt meegelift. Hun inspanningen zijn lager dan die van wel belanghebbende gemeenten.

Belang kent meerdere dimensies. De omvang van het probleem speelt een rol. Hoe groter het werkloosheidsprobleem, hoe groter het belang bij de oplossing bij een gemeente. Een tweede dimensie is het belang bij de oplossing van 'overige problemen' in een gemeente. Is dat belang in andere sectoren dan werkloosheidsbestrijding groot dan mitigeert dat het belang van werkloosheidsbestrijding.

Een onderzoek van Marcel van Dam en Bas Denters (1993: 141) naar gemeentelijke inspanningen van 125 gemeenten bij economisch beleid en werkloosheidsbeleid laat zien dat de omvang van de inspanningen op beide terreinen niet samenhangt met veranderingen in het niveau van de lokale werkloosheid. De effectiviteit van veel gemeentelijk beleid op dit terrein is gering. In zijn dissertatie en in een ander onderzoeksverslag laat Van Dam (1992, 1994) zien dat op inspanningen van gemeenten met veel belang meer wordt meegelift dan op die van gemeenten met weinig belang. De variabele 'liftersgedrag' heeft werking. 'Bij het economisch beleid binnen regio's liften gemeenten met de beleidsinspanningen van de meest belanghebbende en daadkrachtige gemeenten' (Van Dam en Denters, 1993: 144). Van Dam en Denters stellen vervolgens: 'Het is hierdoor voor de hand liggend dat op dit terrein de gezamenlijke beleidsinspanningen van de gemeenten achterblijven bij wat vanuit regionaal oogpunt wenselijk is' (1993: 144). Er is sprake van een suboptimale beleidsinspanning, menen zij.

Rob van de Peppel (1992; 1995) ging na of de grootte van de achterban van een intermediaire organisatie van invloed is op de mate waarin de leden van deze organisatie het covenant naleven. Volgens Mancur Olson ('*The logic of collective action*') is de grootte van de achterban een belangrijke factor. Het onderzoek bevestigt dat. Als de overheid afziet van aanvullende voorschriften of financiële prikkels, lijkt de kans op succes van convenanten bij grote doelgroepen gering (1992: 238).

Conclusie: de theorie van Olson over collectieve actie blijkt wel vruchtbaar voor onderzoek. Tevens blijkt uit het onderzoek van Aarts dat 'belang' niet alle gedrag kan verklaren.

Publicaties van Olson:

- Olson, M., *The logic of collective action - Public goods and the theory of groups*, Harvard UP, Cambridge, 1965.

- Olson, M., en R. Zeckhauser, *An economic theory of alliances*, in: *Review of Economics and Statistics*, august 1966, pp. 266-279.

- Olson, M., *The rise and decline of nations*, Yale UP, New Haven, 1982.

Algemeen:

- Colijn, K. en P. Rusman, *De parasieten van de democratie - Bij de dood van Mancur Olson*, in: *VN*, 21 maart 1998, pp. 16-17.

Belangen en pressie:

- Snippenburg, L.B. van, *Belangengroepen en economische groei: een cross-nationale studies*, in: *Sociologische Gids*, 1984, pp. 165-183.

- Naert, F., *De politieke economie van pressiegroepen*, in: *ESB*, 18 jan. 1984, pp. 56-61.

- Sloof, R., *Game-theoretic models of political influence of interest groups*, Amsterdam, 1997 (diss.).

- Banning, C. en T.J. Meeuws, *De onzichtbare hand van de politiek*, Balans, Amsterdam, 1998.

- Schendelen, M.P.C.M., *Overheid en bedrijfsleven*, Amsterdam UP, Amsterdam, 1994.

Ontwikkeling van naties:

- Hazeu, C.A., *Mancur Olson - De logica van groei en stagnatie*, in: *Intermediair*, 25 april 1996, pp. 7-17.

- Pen, J., *De logica van groei en stagnatie*, in: *Intermediair*, 15 april 1983, pp. 7-9.

4 Beïnvloeding van de overheid door collectieve acties voor bodemsanering

Als een bewoner merkt dat de bodem onder zijn huis vervuild is, onderneemt hij vaak actie. Hoe de overheid daarop reageert, wordt niet alleen bepaald door de ernst van de situatie. Het blijkt dat het bestaande beleid rond bodemsanering gelijke gevallen ongelijk behandelt, en mede afhankelijk is van het actiegedrag van de bewoners. Dat blijkt uit het proefschrift van Cees Aarts (1990) *'Bodemverontreiniging en collectieve actie'*.

Doel van het onderzoek naar collectieve actie

Twintenaar Cees Aarts beoogde om te achterhalen waarom bij bodemvervuiling in woonwijken groepen bewoners zich snel, traag of helemaal niet organiseren, en wat het succes van deze verschillende groepen is. Anders geformuleerd, het ging om de vraag

a waarom de leden van een latente belangengroep zich al dan niet organiseerden met het oog op de behartiging van hun belangen, en

b wat daarmee kan worden bereikt.

Na een inleidende uiteenzetting over bodemverontreiniging en het Nederlandse bodemsaneringsbeleid, wordt een theoretisch kader ontwikkeld ter verklaring van het ontstaan van collectieve actie voor gemeenschappelijke belangen. Dit kader bouwt voort op de economische theorie van de collectieve actie (Olson; Hardin) maar verschilt hiervan doordat rekening wordt gehouden met andere dan zuiver egoïstische motieven voor individueel handelen. Ook worden elementen uit sociologische modellen van collectieve actie geïncorporeerd, zoals over *'resource mobilization'*. Dat resulteert in groeps grootte en de beschikking over individuele hulpbronnen als de

aangewezen verklarende factoren voor collectieve actie. Tevens worden op grond van de bestaande literatuur enkele succes- en faalfactoren voor de effectiviteit van collectieve actie besproken.

Bij de operationalisatie van het theoretisch kader wordt bijzondere aandacht aan de dag gelegd voor de empirische betekenis van belangen. Belangen krijgen in de literatuur veel aandacht maar in onderzoek blijken zich veel problemen hiermee voor te doen. Door de keuze van gevallen van bodemverontreiniging worden enkele problemen ten aanzien hiervan weggewerkt.

Aarts kan kiezen voor een *quasi-experimenteel onderzoeksontwerp*. Daarop zijn zijn vier gevallen geselecteerd.

Olson als vertrekpunt voor een studie naar collectieve actie?

Laten we nog even terug gaan naar de literatuur.

Aarts zocht natuurlijk allereerst naar een *conceptualisering* en *operationalisering*. Hij vond een model van collectieve actie, dat zou kunnen verklaren waarom burgers wel of niet in actie komen voor hun gemeenschappelijke belangen. Bij welk model? Aarts zocht aansluiting bij het model van Mancur Olson, die bekend was vanwege zijn boek '*The logic of collective action*'. In dat boek worden economische theorieën over gedrag toegepast op politieke processen.

Bijzonder aan het model van Olson is dat collectieve actie echter in het geheel niet te verwachten is. Dat is een beetje vreemd, en maakt het model op het eerste gezicht minder bruikbaar voor Aarts. Viel het toch mee?

De persmedia maken vrijwel elke dag duidelijk dat het niet kan kloppen dat collectieve actie *niet* ontstaat. Burgers organiseren zich hier en daar wél degelijk. En er lijkt ook wel wat voor te zeggen dat ze enige invloed hebben. Aarts bleef daarom niet bij Olson steken en ging op zoek naar een qua opbouw vergelijkbaar model, dat tot betere voorspellingen leidt. Hij kwam uit bij het *fair-shares-model* van Margolis, het FS-model.

Het FS-model van Margolis

Olson gaat uit van de veronderstelling dat menselijk gedrag overwegend gericht is op eigen welzijn. Margolis doet dat met zijn 'fair-shares'-model niet. Hij gaat niet uit van egoïstische burgers. Burgers kunnen wel degelijk overtuigd zijn van gemeenschappelijke belangen en dus van 'samen sterk'. Mensen kennen een zeker altruïsme, en zijn dus bereid om in zekere mate met het welzijn en het gemeenschappelijk belang van saneren rekening te houden.

Het FS-model van Margolis geeft twee criteria voor het ontstaan van collectieve actie:

- de groepsgrootte en
- het niveau van de aanwezige hulpbronnen.

Tot de hulpbronnen worden gerekend: politieke vaardigheden in een buurt, opleiding van de bewoners, financiële middelen.

Het FS-model van Margolis bewees diensten, maar niet ongeclausuleerd. Aarts paste als eerste het FS-model toe op collectieve actie. Gevallen van bodemverontreiniging waren voor die toepassing van de theorie van Margolis geschikte situaties, want er was sprake van een gemeenschappelijk probleem.

Vier gevallen van bodemverontreiniging

Aarts selecteerde vier gevallen:

- de - bekende- Merwedepolder in Dordrecht,
- de Steendijkpolder in Maassluis,
- het Havengebied in Stein en
- Old Ruitenborgh in Hengelo.

Aarts heeft met behulp van archiefonderzoek en secundaire analyses de voorgeschiedenis, de ontdekking, de bewonersorganisatie en belangenbehartiging in deze vier gevallen gedeeltelijk gereconstrueerd, zodat een antwoord kon worden verkregen op de onderzoeksvragen. Het onderzoek werd in de periode 1985-1989 uitgevoerd.

Ongelijke honorering van eisen

Zoals gesteld, de overheid blijkt in de vier casus bij ernstige bodemverontreiniging niet gelijk te handelen. De wijze waarop de bewoners zich organiseerden vormde daarvoor een partiële verklaring. Zowel in de Merwedepolder als in de Steendijkpolder was sprake van ernstige verontreiniging, en zijn de georganiseerde groepen gedupeerde bewoners groot. Aan de eisen van de bewoners van de Merwedepolder is ten dele tegemoet gekomen door huizen te kopen dan wel te slopen en financiële regelingen te treffen voor bewoners die gingen verhuizen. Maar in de Steenwijkpolder in Maassluis was hiervan geen sprake. Wat is de verklaring?

Harde actie heeft meer succes dan redelijkheid

De differentiatie in beleid ligt mede aan de manier waarop bewoners met hun gemeenschappelijke belangen omgaan. Zowel in Dordrecht als in Maassluis is na het bekend worden van de verontreiniging een organisatie opgestart. In Maassluis werd door de georganiseerde bewoners de weg van de redelijkheid bewandeld, in de vorm van veel overleg. *Redelijkheid, zonder veel succes*. De bewoners uit de Dordrechtse wijk hebben de vergadertafel niet gemeden maar ook de publiciteit gezocht door demonstraties, een persbeleid gevoerd en ook overheidsgebouwen bezet. Zij voerde hardere acties dan de inwoners uit een wijk in Maassluis, en hadden mede daardoor meer succes. Dat de mensen uit Maassluis zo deskundig waren, hielp hen uiteindelijk niet; het gaf niet de doorslag.

De theorie van Margolis relevant maar

De criteria van Margolis bleken relevant voor het begrijpen van het verschil in resultaat van collectieve actie. Dat betekent dat *groeps grootte* en *hulpbronnen* van enig belang waren. Ook *de heterogeniteit* van de bewonersgroep bleek een rol te spelen bij het ontstaan van succes van collectieve actie. Per woonwijk bestaan er grote verschillen in de mate van politieke geëngageerdheid van burgers en hun sociale

vaardigheden. De groepsgrootte blijkt er daardoor soms niet toe te doen waarmee er bij Aarts twijfels zijn gerezen over de voorspellende kracht van het FS-model.

De saneringskosten als variabele

De kosten van het schoonmaken, van bodemsanering dus, spelen ook een rol bij het al dan niet hebben van succes. Het Havengebied in Stein blijkt, ondanks de late start van de organisatie en de geringe bewonersactiviteiten, toch gesaneerd. Dat kwam omdat de sanering zelf eenvoudig en probleemloos was. In Old Ruitenborgh in Hengelo waren bewoners snel georganiseerd en zeer actief, maar zit het gif ten tijde van het verschijnen van het proefschrift nog onaangeroerd in de grond.

De wijken getypeerd

Aarts assumeert op theoretische gronden dat bewonersorganisaties vooral snel van de grond komen als de groep voor wie ze opkomen groot is en deze groep gemiddeld kan beschikken over genoeg hulpbronnen qua inkomen, opleiding en vaardigheden. De wijk Old Ruitenborgh was een Hengelose wijk die hieraan voldeed. Tamelijk vlug na het in de openbaarheid komen van de bodemverontreiniging kwam een krachtige bewonersorganisatie van de grond.

Dat gold ook voor de Dordtse Merwedepolder. De bewonersorganisatie kon hier echter over minder hulpbronnen beschikken; in de wijk bestonden grote verschillen qua hulpbronnen. Het deel van de wijk waarin bodemverontreiniging ontdekt werd, werd maar door een klein aantal bewoners bewoond, die gemiddeld over een goede opleiding beschikten. Toen later in andere wijkdelen gif in de bodem werd ontdekt, konden de andere wijkbewoners met minder hulpbronnen aanschuiven bij het al actieve deel.

We komen bij de derde wijk. In de Steendijkpolder in Maassluis was evenals in de Hengelose wijk sprake van een grote groep bewoners. De mensen uit de Steendijkpolder waren gemiddeld voorzien van meer hulpbronnen dan de wijkbewoners uit de Dordrechtse wijk. De organisatie van de wijk verliep door de deskundigheid in de Maassluisse wijk zonder problemen. De bewonersorganisatie in de Steendijkpolder maakte een hechte indruk. De wijkorganisatie zette tegenover elke discipline aan gemeentelijke zijde een eigen discipline.

In Stein liep het anders. Het Havengebied in die nabij Geleen gelegen Zuidlimburgse gemeente was een wijk met een beperkte grootte waarin de bewoners gemiddeld over een beperkte hoeveelheid hulpbronnen beschikten. De gemeenschap was vrij hecht, wat een gunstige voorwaarde voor organisatie van de bewoners contra de bodemverontreiniging zou kunnen zijn. Toch kwam de bewonersorganisatie hier slechts traag van de grond. De organisatie ontstond pas op aandrang van het provinciaal bestuur. Kwam de organisatie pas laat op gang door de beperkte hulpbronnen? De saneringskosten waren in deze wijk betrekkelijk beperkt. De totale saneringskosten bedroegen om en nabij de 6 miljoen gulden. De vervuiling met lood en cadmium was wel ernstig maar kon betrekkelijk goedkoop worden verwijderd.

Wat verklaart?

De mate van succes van de acties blijkt vooral te worden verklaard door de strategie van de bewoners en de inhoud van hun belang resp. de eisen. De verwachte uitkomst was dat een gematigde eis makkelijker gehonoreerd zou worden door een overheid dan een forse eis. Dat resultaat wordt ook wel gevonden maar op een andere manier dan was voorzien. Het gaat er niet zozeer om hoe de eisen van de bewonersorganisatie zich verhouden tot het bewonersbelang, maar hoe de eisen zich verhouden tot de kosten.

Laten we eens een paarsgewijze vergelijking maken. In Stein is de bodem volledig gesaneerd. Dat is meer dan elders is bereikt terwijl de bewonersorganisatie in het Havengebied in Stein niet uitbloeit, in vergelijking met de andere wijken, door hulpbronnen en er hoogte van de financiële eisen uit sprong. Dat moet ermee te maken hebben dat de saneringskosten in Stein maar ongeveer de helft bedroegen van het bedrag dat in de Hengelose wijk nodig was om de vervuiling alleen maar te isoleren.

Een vergelijking tussen de wijk in Maassluis en de wijk in Dordrecht leidt tot de veronderstelling dat de wijk in Maassluis het meest heeft bereikt omdat ze de over de meeste 'resources' beschikte. Maar - opvallend - dat is niet zo. In Maassluis was na jarenlang onderzoek van Aarts nog steeds geen kubieke meter grond verwijderd. De bewonersorganisaties was gematigd geweest, had respect afgedwongen maar niets bereikt.

Wat is de les? In Maassluis bereikte de bewonersorganisatie weinig tot niets. De organisaties uit Dordrecht en Hengelo waren effectiever. Ze bereikten meer. Dat blijkt terug te voeren tot het voeren van hardere acties. De bewoners van Maassluis hebben zich te bescheiden opgesteld. Verder dan het aanbieden van petitie ging men niet. In de gemeentelijke bestuurscultuur bereikt men zo blijkbaar weinig. Wie dus wat wil bereiken op het vlak van bodemverontreiniging door bodemsanering moet de wijk organiseren, moet beschikken over hulpbronnen maar vooral ook niet te zachtzinnig in zijn acties zijn. De overheid roept 'harde acties' over zich af door gematigde bewonersorganisaties niet te zien staan!

Conclusies over effectiviteit van collectieve actie

1 Voor het ontstaan van collectieve actie blijkt geen afdoende verklaring te zijn gevonden. De grootte van de belangengroep (meer mensen, meer macht) lijkt geen afdoende verklaring.

2 Een effect van hulpbronnen is niet duidelijk terug te vinden. De effectiviteit van een bewonersactie bij bodemsanering in vier wijken kan zeker niet volledig verklaard worden door 'resource mobilization'. Als een wijk zich organiseert en over goede hulpbronnen beschikt, is dat geen voldoende voorwaarde voor succes.

3 Harde acties halen meer uit dan acties alleen gebaseerd op redelijkheid en overtuigingskracht. Uiteindelijk wordt de effectiviteit van acties van bewonersorganisaties niet alleen bepaald door de groepsgrootte, hulpbronnen en

actievorm maar ook door de financiële mogelijkheden die een overheid ziet om bodemsaneringsbeleid te voeren en de wijk te saneren.

Advies voor de actievoerder

Het succes van collectieve actie lijkt in de onderzochte gevallen vooral af te hangen van de strategie die de bewonersorganisatie kiest, een hardere strategie is doorgaans succesvoller, en van de kosten die de belangenbehartiging aan de zijde van de overheid met zich brengt. Dat leert '*Bodemverontreiniging en collectieve actie*' van Aarts (1990).

Literatuur over collectieve actie

- Aarts, C.W.A.M., Bodemverontreiniging en collectieve actie, Universiteit Twente, Enschede, 1990 (dissertatie).
- Berveling, J., Het stempel op de besluitvorming - Macht, invloed en besluitvorming op twee Amsterdamse beleidsterreinen, Thesis, Amsterdam, 1994 (diss.).
- Bressers, J., Bewoners gifwijken hebben baat bij harde actievoering, in: Binnenlands Bestuur, 4 juni 1990, p. 31.
- Braam, G. e.a., Collectieve acties, Boom, Meppel, 1976.
- Braam, G.P.A., De invloed van bedrijven op de overheid, Boom, Meppel, 1973.
- Cox, K.R. & R.J. Johnston (eds.), Conflict, politics and the urban scene, Longman, Londen, 1982.
- Brand, A.M.M. en B.C. Poiësz, Protestacties van middenstanders tegen beleidsmaatregelen van de lokale overheid, in: Acta Politica, vol. 16, 1981, pp. 101-119.
- Hardin, R., Collective action - Resources for the future, Baltimore, 1982.
- Hoekveld, G.A., Burgers, bestuur en een ringweg - Bestuursgeografische beschouwing van een ruimtelijk conflict in Baarn, Utrecht, 1998 (afscheidscollege).
- Huberts, L.W. en J. Kleinnijenhuis (red.), Methoden van invloedsanalyse, Boom, Meppel, 1994.
- Margolis, H., Selfishness, altruism and rationality - A theory of social choice, The University of Chicago Press, Chicago, 1982.
- Margolis, H., Dealing with risk - Why the public and the experts disagree on environmental issues, The University of Chicago Press, 1995.
- Olson, M., The logic of collective action - Public goods and the theory of groups, Harvard University Press, Cambridge, 1965 (1971).