

Samenvatting

Titel:

Ontwikkeling als coproductie: gedragsmatig en institutioneel handelen in de Chinese armoedebestrijding

In het proefschrift wordt onderzocht hoe de overname en implementatie van beleid vorm krijgen door het handelen op verschillende niveaus binnen het hiërarchische Chinese systeem van armoedebestrijding en plattelandontwikkeling. Het succes van het Chinese programma van Gerichte Armoedebestrijding wordt vaak toegeschreven aan de capaciteit van de overheid, een top-down-aanpak, doelgerichte verantwoordingssystemen en een uitvoering in campagnevorm. Deze kenmerken stonden centraal in de campagne waarmee China tussen 2013 en 2021 volgens officiële cijfers 98,99 miljoen mensen op het platteland uit extreme armoede heeft bevrijd. Toch kan met een top-downperspectief niet volledig verklaard worden hoe beleidsmodellen werden ontwikkeld, aangepast, aanvaard of gehandhaafd in allerlei verschillende plattelandsomgevingen. Centraal vastgesteld beleid komt niet terecht in een sociaal vacuüm. Het wordt geïnterpreteerd op basis van organisatorische procedures, lokale verwachtingen, ervaringen binnen huishoudens en opvattingen over verantwoordelijkheid bij de mensen in de praktijk.

De onderzoeksvraag van dit proefschrift is: welke actieve rol spelen institutionele tussenpersonen, eerstelijnsmedewerkers en leden van de gemeenschap bij het overnemen, invoeren en continueren van beleid in het kader van de Chinese armoedebestrijding en plattelandontwikkeling?

De centrale stelling is dat armoedebestrijding in China het best kan worden opgevat als een proces van gezamenlijke beleidsproductie op meerdere niveaus binnen een hiërarchie. Het spelen van een actieve rol betekent in deze situatie niet zozeer openlijk verzet, autonomie ten opzichte van de overheid, of afwijking van hoofddoelen. Er wordt daarentegen terughoudendheid betracht. Tussenpersonen binnen organisaties stemmen innovatie af op veranderende politieke prioriteiten; eerstelijnsmedewerkers reageren op beleidsnarratieven waarin wordt bepaald wie optreedt, wie leidt, en wie verantwoordelijkheid draagt. Leden van de gemeenschap interpreteren collectieve voorzieningen op basis van opvattingen over verantwoordelijkheid die gevormd worden door normen, dorpsleven en overheidsinterventie op lange termijn. Deze vormen van optreden zijn aan politiek gebonden en ongelijk, maar van belang. Hiervan hangt af of beleidsideeën overgenomen kunnen worden, of het nemen van initiatief rechtmatig of riskant lijkt, en of collectieve sociale voorzieningen gezamenlijk kunnen worden aangeboden en gehandhaafd.

Als onderzoeksmethode is een multilevel- en multimethode-opzet gekozen. Het onderzoek bestaat uit een kwalitatieve beleidsprocesanalyse, een enquête-experiment met dorpskaderleden en een veldexperiment met dorpelingen op het platteland. In de drie

empirische hoofdstukken worden onderling verbonden schakels in de beleidsketen onderzocht: organisationele tussenpersonen, eerstelijnsmedewerkers en leden van de gemeenschap.

In het eerste empirische onderzoek (hoofdstuk 4) wordt het optreden van organisaties geanalyseerd met een casus van de ontwikkeling van het Britevilla-model van armoedebestrijding door een aan de overheid gelieerde en door de overheid opgezette niet-gouvernementele organisatie. Op basis van het Multiple Streams Framework is aangetoond dat de organisatie optrad als beleidsondernemer door probleem, beleid en politieke stromingen te koppelen. Dit gebeurde in twee belangrijke beleidsvensters: de wederopbouw na de aardbeving in Wenchuan in 2008 en de institutionalisatie van Gerichte Armoedebestrijding na 2015. Het succes van de organisatie was niet te danken aan autonomie ten opzichte van de overheid, maar aan haar hybride positie met een combinatie van politiek vertrouwen, toegang tot beleidsnetwerken, praktijkervaring en operationele flexibiliteit. Het programma Britevilla werd aanvaardbaar toen het werd voorgesteld als een politiek veilige, technisch uitvoerbare en lokaal nuttige oplossing voor overheden die te maken hebben met prestatiedruk. In het hoofdstuk wordt een mechanisme van bemiddelde innovatie zichtbaar: tussenpersonen die politiek vertrouwen genieten kunnen bewerkstelligen dat in het veld geteste modellen worden ingezet door lokale overheden en verder worden verspreid in een centraal geleid stelsel.

Het tweede empirische hoofdstuk (hoofdstuk 5) behandelt de rol van dorpskaderleden als primaire spelers bij het interpreteren van beleidsverantwoordelijkheid. Met een enquête-experiment op basis van het Narrative Policy Framework is onderzocht of verschillende narratieven van armoedebestrijding van invloed zijn op risicovoorkeuren van kaderleden. Risicovoorkeur wordt niet eenvoudigweg opgevat als een persoonlijke economische eigenschap, maar als een gedragsmaat voor de bereidheid te handelen bij onzekerheid. Dit is een essentiële voorwaarde voor het overgaan tot implementatie. In een gerandomiseerd experiment binnen een nationale enquête onder dorpsfunctionarissen kregen drie groepen respondenten een filmpje te zien. De eerste groep kreeg een filmpje waarin de overheid werd voorgesteld als heldhaftige actor in de armoedebestrijding; de tweede groep een filmpje waarin zelfredzaamheid en persoonlijk initiatief werd benadrukt, en de derde groep geen filmpje. Kaderleden die werden blootgesteld aan het narratief van zelfredzaamheid bleken een significant hogere risicovoorkeur te hebben dan degenen die het op de overheid gerichte narratief te zien kregen. In het hoofdstuk wordt betoogd dat narratieven niet slechts beleidsresultaten overbrengen, maar ook vorm geven aan implementatie. Narratieven beïnvloeden de manier waarop kaderleden denken over verantwoordelijkheid, eigen oordeel, en rechtmatig initiatief.

In het derde empirische onderzoek (hoofdstuk 6) wordt het optreden op gemeenschapsniveau onderzocht bij het gezamenlijk bieden van ouderzorg op het platteland. De Chinese plattelandsbevolking vergrijst, en omdat ouderen oververtegenwoordigd zijn in de overgebleven dorpsbevolking vormt ouderenzorg een belangrijk beleidsprobleem. Daarnaast heeft de kwetsbaarheid van het platteland steeds meer te maken met de houdbaarheid van de sociale zekerheid dan alleen met armoede door

gebrek aan inkomen. Er is onderzocht in hoeverre dorpingen bereid zijn om geld te doneren en vrijwilligerswerk te doen ten behoeve van collectieve voorzieningen voor ouderen zoals dorpskantines en dagopvangcentra. De onderzoeksvraag was of verwachtingen over overheidssteun en verantwoordelijkheid van de gemeenschap van invloed zijn op de bereidheid om gezamenlijk ouderenzorg te bieden, en of deze effecten afhankelijk zijn van reeds bestaande opvattingen over verantwoordelijkheid. Er namen 541 dorpingen en 14 plattelandsgemeenschappen deel aan het veldexperiment. De deelnemers kregen ofwel een neutrale beschrijving, ofwel een beschrijving die duidde op steun van de overheid, ofwel een beschrijving die duidde op verantwoordelijkheid van de gemeenschap. Vervolgens heroverwogen ze hun keuzes in een tweede ronde, waarbij de groep in de conditie met overheidssteun geconfronteerd werd met een scenario waarin subsidies expliciet werden ingetrokken.

Uit de resultaten blijkt een beperkt gemiddeld effect van de beschrijvingen in de eerste ronde, wat erop duidt dat eenmalige boodschappen niet overal tot samenwerkingsbereidheid leiden in een heterogene plattlandsbevolking. Bovendien namen geldelijke bijdragen af wanneer verwachte overheidssubsidies expliciet werden ingetrokken. Dit wijst erop dat financiële bereidheid om gezamenlijk ouderenzorg te bieden afhankelijk is van de geloofwaardigheid en stabiliteit van indicaties van overheidssteun. Met Latente Profiel Analyse zijn drie verantwoordelijkheidsoriëntaties onderscheiden: familiegericht, overheidsgericht en gemengd. Overheidsgerichte respondenten droegen in de neutrale conditie meer bij dan respondenten met een gemengde oriëntatie, terwijl respondenten met gemengde opvattingen over verantwoordelijkheid het duidelijkst reageerden op de beschrijvingen. Dit gold vooral bij de beschrijving over de verantwoordelijkheid van de gemeenschap. Deze bevindingen zijn in tegenspraak met een simpele verdringingsinterpretatie. Gemeenschapsparticipatie wordt niet noodzakelijkerwijs onderdrukt door overheidssteun; dorpingen beschouwen ouderenzorg daarentegen als een domein met gedeelde verantwoordelijkheid waarin zowel familie, dorp als overheid een rol spelen.

Als geheel blijkt in de empirische hoofdstukken dat de overname en implementatie van beleid in het Chinese systeem van armoedebestrijding en plattelandsontwikkeling afhankelijk is van afstemming tussen institutionele signalen, narratieve betekenissen en normatieve opvattingen. Uit het eerste onderzoek komt naar voren hoe tussenliggende organisaties ervoor zorgen dat beleidsmodellen toepasbaar worden door innovatie af te stemmen op politieke prioriteiten en lokale implementatiebehoeften. Uit het tweede onderzoek blijkt hoe eerstelijnsmedewerkers verantwoordelijkheid en handelingsvrijheid interpreteren aan de hand van tegenstrijdige narratieven. Het derde onderzoek toont aan hoe plattlandsbewoners bepalen of collectieve sociale voorzieningen gezamenlijk kunnen worden aangeboden. Hierbij spelen gelaagde verantwoordelijkheidsopvattingen en geloofwaardige indicaties van overheidssteun een belangrijke rol. In alle drie de onderzoeken worden beleidsideeën uitvoerbaar gemaakt, in de praktijk geïnterpreteerd en in stand gehouden door lokale participatie.

Dit proefschrift levert vier belangrijke bijdragen. Ten eerste vormt het een aanvulling op de implementatietheorie door aan te tonen dat autocratie handelingsvrijheid niet uitsluit. Zelfs onder een strenge centrale leiding betekent implementatie interpretatie, afstemming, en gedragsmatige reacties. Ten tweede wordt een bijdrage geleverd aan het onderzoek naar het Chinese openbaar bestuur door aan te tonen hoe tussenpersonen, kaderleden en dorpelingen in de praktijk bijdragen aan het behalen van beleidsresultaten zonder daarbij noodzakelijkerwijs het gezag van de staat ter discussie te stellen. Ten derde bevordert het onderzoek gedragsgericht overheidsbeleid door framing op basis van narratieven, opvattingen over verantwoordelijkheid, geloofwaardigheid van subsidies en de effecten van hints te plaatsen in een institutionele context die wordt gekenmerkt door langdurige overheidsinterventie. Ten vierde wordt het concept van coproductie verder uitgewerkt voor centraal geleide stelsels. Coproductie impliceert hier geen gelijkwaardige verhouding tussen overheid en samenleving. Het verwijst daarentegen naar een asymmetrisch politiek proces waarin het overheidsgezag afhankelijk is van organisationele bemiddeling, interpretatie in de eerste lijn, en participatie van de gemeenschap.

In het algemeen wordt in dit proefschrift betoogd dat de Chinese resultaten op het gebied van armoedebestrijding niet uitsluitend het gevolg zijn van centrale sturing. Ze zijn behaald door middel van een gelaagd proces waarin actoren binnen organisaties, eerstelijnskaderleden en plattelandsbewoners beleid binnen beperkingen hebben geïnterpreteerd en uitgevoerd. Deze actoren stonden niet buiten de door de overheid geleide campagne, maar ze hielpen mee om die uitvoerbaar te maken. Door organisationele, narratief-gevoelige en gedragsnormatieve vormen van optreden te beschrijven biedt het proefschrift een genuanceerder beeld van de manier waarop ontwikkelingsbeleid wordt overgenomen, uitgevoerd en gezamenlijk aangeboden in een autocratisch bestuursstelsel.