

# Is doelmatigheid te rijmen met rechtmatigheid? Een systeemontwerp

*Dik Wolfson*

***De economische theorie analyseert doelmatigheid in het omgaan met schaarste, maar politici willen ook weten wie daar beter of slechter van worden. Dit artikel slaat een brug tussen een waarderingsvrije analyse van een optimale allocatie en normatieve overwegingen omtrent een rechtvaardige verdeling, in een systeemontwerp dat politici bij de les houdt.***

## 1 Inleiding

In een nog altijd lezenswaardig boek omschrijft Robbins (1976: 3) de economische *theorie* – ‘economics’ – als “a collection of value-free generalizations about the way in which economic systems work”. Zij concentreert zich op doelmatigheid, vanuit de vraag wat daar mee gebeurt als we iets doen met schaarse middelen. ‘Political economy’ – de theorie van de economische *politiek* – daarentegen, draait die denklijn om: wat *moeten* opdrachtnemers zoals politici of maatschappelijke organisaties doen, als burgers of achterbannen (opdrachtgevers, in een democratie) *willen* dat er iets gebeurt? (Tinbergen 1956: 9). Daarbij staat het normatieve doel voorop – meer werk, een schoner milieu, of wat dan ook – en dan zijn er ook vragen over een rechtvaardige verdeling van kosten en baten in het geding, want iedere verandering in de allocatie heeft nu eenmaal zijn weerslag in de verdeling. Het politieke element brengt mee dat in de vormgeving van het beleid naast weerlegbare en waarderingsvrije hypothesen omtrent doelmatigheid ook niet-weerlegbare normen als rechtvaardigheid om de voorrang strijden, want het is de opdracht van de politiek om rivaliserende waarden in de samenleving te ordenen. In de economische politiek gaat het volgens Robbins dan ook om “prescription rather than description”. Zij incorporeert normen, en steunt daarbij op de keuze voor een bepaald *paradigma*, door Kuhn (1970: 175) omschreven als “the entire constellation of beliefs, values, techniques and so on shared by the members of a given community”. Zo’n ‘*belief*’ is bijvoorbeeld de aanname dat mensen (min of meer) rationeel handelen, of dat je in een grote recessie (niet) naar begrotingsevenwicht moet streven; zo’n ‘*value*’ dat consument en kiezer soeverein worden verklaard, en een ‘*technique*’, zoals de specificatie van een model, is noodzakelijkerwijs gebaseerd op ervaringen uit het verleden die geen garantie bieden voor de toekomst.

Traditioneel biedt het criterium van Pareto – dat stelt dat een allocatie optimaal is zolang er geen verbeteringen meer mogelijk zijn zonder dat iemand anders er daarbij op achteruitgaat – een manier om normatieve vragen over verdelingen uit de weg te gaan. Dat criterium is geen ethische norm, geen ‘*value*’, maar een ‘*technique*’, een ijkpunt: “a neutral analytical tool performing a descriptive and not a prescriptive function”, aldus Hennipman (1995: 67). In de economische politiek zijn we daarmee niet uitgepraat, want óók als een verbetering in de allocatie ruimte schept om verliezers te compenseren blijft de vraag hoe ver we daar mee gaan en aan wie een batig saldo dan toevalt: wat als het juist de *bedoeling* is om inkomensposities te herschikken? Ook dan willen politici van economen weten of ze op koers liggen. Kortom, het criterium van Pareto is niet meer dan een vluchtheuvel waarop we links of rechts kunnen kijken hoe we verder gaan.

Een waarderingsvrije economische theorie kan geen *oordeel* vellen over verdelingen, maar kan wél laten zien hoe een (her)verdeling van lusten en lasten *uitpakt*. Dat is belangrijk, omdat de politiek daarop aangesproken kan worden en economen nu juist over de gereedschapskist beschikken om te laten zien hoe belastingen en baten van publieke uitgaven worden afgewenteld, of in welke zakken subsidies uiteindelijk terecht komen. In paragraaf 5 zal blijken dat de *vormgeving* van de economische politiek in een systeemontwerp van situationele contracten kan onthullen van welke ‘*beliefs*’ en ‘*values*’ de keuze voor een bepaald paradigma kennelijk uitgaat, en die klaarblijkelijke voorkeur (‘*revealed preference*’) ter discussie kan stellen. Maar voor we daar aan toekomen geef ik in de paragrafen 2, 3 en 4 nog een korte introductie in de uitruil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid, de rol van vaardigheden en die van informatie en transacties. Paragraaf 6 sluit af met voorbeelden.

## 2 Over verdienen en herverdelen

Uiteindelijk gaat het in de economische politiek om het vinden van een *aanvaardbare* uitruil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid, om wat Okun (1975) *The Big Tradeoff* heeft genoemd van deze vaak strijdige doelstellingen. De uitruil laat daarbij zien wat een ingreep in de verdeling ‘kost’, in termen van efficiency. In een democratie is aanvaardbaarheid van doelstellingen en resultaten het *politieke* criterium dat een verdeling legitimiteit verschaft (Wolfson 2014a: 8; 2015).

Tinbergen (1975) verklaart de *inkomensvorming* in beroep en bedrijf als een wedloop tussen de technologische ontwikkeling aan de vraagzijde en onderwijs aan de aanbodkant. Dat is een mooie eerste stap, die een vertrouwd element van schaarste belicht, voor zover individuele bijdragen te ontrafelen zijn, althans. Want wie brengt mij veilig naar New York? De veel verdienende captain die de krant zit te lezen, de tweede piloot die vliegt, de verkeersleiding, of de monteur die geen schroefjes overhield bij de laatste beurt? En áls we zo’n knoop al kunnen ontwarren, is het de vraag of het contributieve beginsel (dat iemand recht zou

hebben op de tegenwaarde van zijn inbreng) geloofwaardig is in een arbeidsmarkt die gebrekkig functioneert: met flexwerk en discriminatie onderin, regulering middenin (met verbindend verklaarde cao's) en gildewezen (medische specialisten) en managers die ondernemen met andermans geld en bij toezichthouders topsalarissen afdwingen bovenin. Dat blijft modderen, ook met een secundaire herverdeling in geld en een tertiaire herverdeling in (quasi-) publieke goederen die zonder maatwerk weinig doel treffen.

### 3 Rechtvaardigheid en de rol van vaardigheden

Decennia lang is het discours over een rechtvaardige verdeling gedomineerd door het gedachtegoed van Rawls (1971). Hij opperde dat mensen daarover een bruikbaar sociaal contract zouden kunnen afsluiten achter een 'sluier van onwetendheid' omtrent hun eigen maatschappelijke positie. Zo'n onthecht oordeel lijkt nogal een *tour de force*, en werkt misschien voor de vraag wat voor wereld wij onze nog ongebornen kleinkinderen zouden toewensen (vóórdat we de partner van onze kinderen hebben gezien), maar dat is het dan wel. Latere filosofen, zoals Sen en Nussbaum, benadrukken dat zijn benadering niet houdbaar is. "Once the principles of the [Rawlsian] contract are formulated", zegt Sen (2009: 107), "we can run into difficulties that were not foreseen earlier, when we signed up, as it were, on the dotted line". Nussbaum (2006: 105) is nog een tandje scherper: "social contract theorists are just wrong about the facts". Mensen, bedoelt zij, staan vanuit heel verschillende startposities in het leven: Ahmed uit het Laakkwartier heeft minder kansen dan Alexander uit Wassenaar. Opmerkelijk is wel dat Rawls zelf (1977) een observatie van blijvende waarde heeft nagelaten met zijn constatering dat onze welvaartspositie en waar we naar toe gaan in de harde werkelijkheid vaak afhankelijk is van waar we vandaan komen – van wat hij zo mooi 'antecedent privilege' heeft genoemd. Actueel onderzoek bevestigt dit beeld; zie bijvoorbeeld *The Economist* van 24 januari 2015, pp. 9, 17 en 18, Piketty (2014) of Stiglitz (2013).

In zijn Hennipmanlezing aan de Universiteit van Amsterdam heeft Sen (1985) de aftrap gegeven voor een onderzoeksprogramma naar de consequenties van verschillen in vaardigheden ('*capabilities*'). Hij benadrukt dat mensen niet alleen verschillen wat betreft de *hulpbronnen* waarover zij beschikken – zoals geld, opleiding of herkomst – maar daarnaast, en soms nog meer, in hun cognitieve, fysieke, sociale of politieke *vaardigheden* om die bronnen en kansen metterdaad te *benutten* en om te zetten in *resultaten*. Kennis, bijvoorbeeld, is nog geen vaardigheid; we kennen allemaal wel academici die er niets van weten te bakken. Hij bepleit dan ook te corrigeren voor verschillen in '*capabilities*' in een pragmatisch en resultaatgericht maatwerk (Sen 2009). Zijn benadering onderstreept dat de economische politiek weinig zicht heeft op verschillen in *feitelijke mogelijkheden* om iets van hulpbronnen te maken, en dat een normatief ideaal als gelijke kansen op resultaat daardoor verder op afstand komt.

Er is een groeiende hoeveelheid empirisch materiaal die Sens observatie bevestigt (Nussbaum 2011: 1-16) en inmiddels is er een heel tijdschrift aan Sens denkbeelden gewijd (Wolfson 2014b), maar jammer is wel dat hij niet verder komt dan een open norm om tot een aanvaardbare oplossing te komen, met een pleidooi voor “choices of reasoning we can reflectively sustain” (Sen 2009: 194). Daarmee bepleit hij een proces van deliberatieve democratie dat rekening houdt met verschillen in ‘capabilities’. Kortom, Sen legt de vinger op de zere plek, maar gaat vervolgens uit van de geneeskrachtige werking van het politieke proces. Dat is mooi, maar niet goed genoeg. De crux blijft hoe je aan de *informatie* komt over wat mensen willen en kunnen. Dat brengt ons op de cruciale rol van informatie in de politieke besluitvorming.

#### 4 Informatie, herverdeling en de rol van transacties

In de bepaling van een koers begint de economische politiek met het vergaren van informatie omtrent wensen en mogelijkheden. In de private sector kunnen markten ons *informer* over relatieve schaarste, maar *beslissen* hoe we met die informatie omgaan doen we zelf, of doen onze gemachtigden als het over belangen gaat die we niet individueel kunnen realiseren. Kortom, wij zijn niet dienstbaar aan markten, maar markten kunnen dienstbaar zijn aan ons, en aan de gewenste economische orde, naarmate zij meer ‘perfect’ of ‘volkomen’ functioneren.

Een eerste stap om de dienstbaarheid te garanderen is het voeren van een mededingingsbeleid, zoals dat is toevertrouwd aan de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Hoe die ACM dat moet doen is een punt van politieke discussie. Daarover is een interessant ESB-dossier beschikbaar (Van Damme et al. 2014), waar ik het nu even bij laat. Maar ook als we aannemen dat de ACM een aanvaardbaar decor van marktprijzen en marktgedrag weet te scheppen, is de informatie over een optimale allocatie nog niet compleet zolang externe effecten buiten de afweging van nut en offer blijven. Traditionele oplossingen daarvoor zijn regulering en milieuheffingen, maar Coase (1960) heeft ons geleerd hoe we, zolang de transactiekosten niet te hoog worden, ontbrekende markten soms kunnen invullen, bijvoorbeeld door de introductie van verhandelbare emissierechten. Een noodzakelijke voorwaarde voor de houdbaarheid van de daarmee gemoeide contracten is dan wel dat wie de gevraagde tegenprestatie niet kan of wil leveren kan worden *uitgesloten* (Shleifer 1998). Die uitsluitingssanctie brengt ons op het spoor van transactie als instrument van informatiemanagement.

Transacties omvatten het hele proces waarin eigendoms- of gebruiksrechten worden uitgeruild in termen van prestaties en contraprestaties in geld of in natura. Dat proces kost tijd en geld, en die *transactiekosten* beginnen al bij het ontwikkelen van een idee of bij de zoekkosten voor het vinden van een baan, een product of een compromis, en eindigen soms pas in arbitrage als een partij zich tekortgedaan voelt (Williamson 1996: 379; Cornelisse en Thorbecke 2010). Specificaties (wát wordt er nu precies geruild?), en de daarbij behorende rechten en

plichten laten zich omschrijven in contracten die worden ondersteund met verbintenissenrecht. De schoonheid van transacties is dat de combinatie van voor-wat-hoort-wat (de uitsluitingssanctie) en concurrentie langs de weg van de prijsvorming endogene informatie verschaft over schaarste, aanbodpotenties (*'ability to perform'*), vraag en betalingsbereidheid (*'willingness to pay'*). Zo weet iedereen waar hij aan toe is, en wordt klaplopen beperkt.

Een probleem is echter dat de markt weinig rekening houdt met verschillen in draagkracht (*'ability to pay'*). De ervaring leert dat een overheid dan, ook in geval van uitsluitbaarheid, al gauw overgaat tot regulering of eigen voorzieningen. Maar de uitsluitingssanctie van transacties kan nu juist helderheid verschaffen omtrent individuele voorkeuren. Dan is zo'n reactie zoiets als het kind – de helderheid van klaarblijkelijke voorkeuren – weggooien met het badwater van een verdelingsbeleid. Bovendien leidt regulering of publieke voorziening al gauw tot gelijke kappen voor ongelijke monniken, en publieke bekostiging zonder werkbare uitsluitingssanctie tot overconsumptie. Toegegeven, de traditionele wetgeving over zaken als sociale zekerheid bevat wel bezweringsformules dat de gerechtigde het beroep op voorzieningen naar vermogen moet beperken, maar ga daar maar aan staan: zonder bindende afspraken en sancties ontstaat er ruimte voor asymmetrische informatie en strategisch ontwijkgedrag, want “different people know different things” (Stiglitz 2002: 469). Dat leidt maar al te makkelijk tot een oneigenlijk gebruik van voorzieningen, in een spel van blindemannetje en verstoppertje (Wolfson 2005: 19). En dat terwijl een groot deel van de overheidsuitgaven wordt besteed aan uitsluitbare en derhalve *quasi*-collectieve goederen, zoals onderwijs of zorg, zonder een passende tegenprestatie.

Het kan ook anders. Er zijn goede gronden voor een overheid om van gerechtigden op ondersteuning een passende tegenprestatie in maatwerk te verlangen in geld of in natura, die onder politieke regie is afgestemd op wat in redelijkheid mag worden verwacht. Daarbij kan de informatieve en zelfs beschermende functie van transacties behouden blijven als de overheid leert om *situationeel* – dat wil zeggen rekening houdend met individuele omstandigheden (Miller 2013) – te contracteren in een proces gekenmerkt door wederkerigheid, binding, zorgvuldigheid en rekenschap. Daartoe volgt nu een systeemontwerp of *'mechanism design'* (Maskin 2008), want zulke designs zijn ‘in’, sinds Maskin, Myerson en Hurwicz daar in 2007 de Nobelprijs voor de economie voor kregen.

## 5 Het situationele contract als systeemontwerp voor interactief bestuur

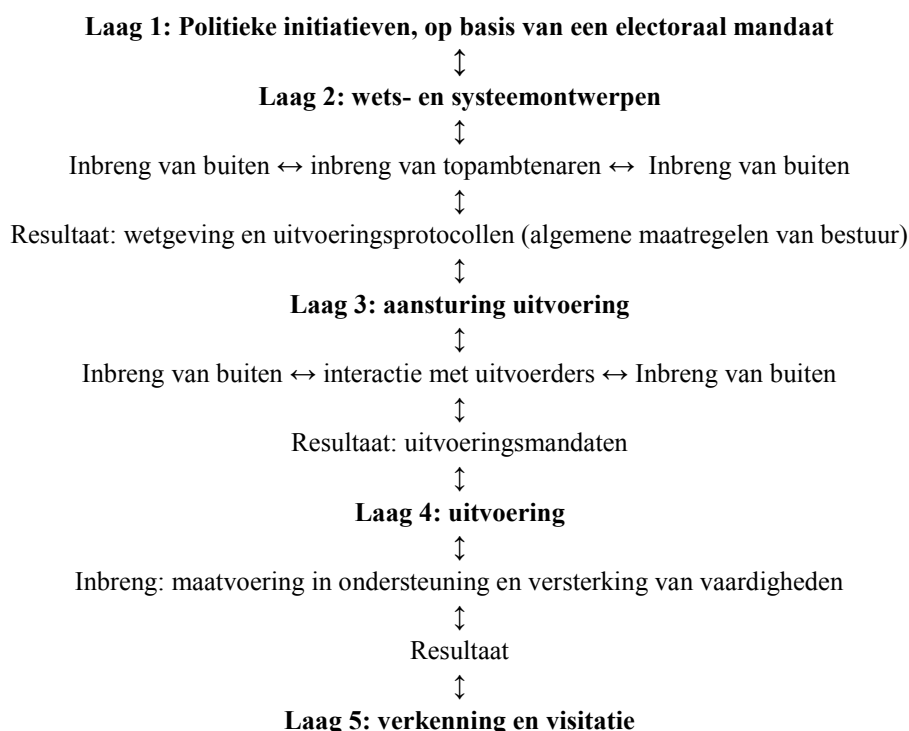
De behoefte aan maatwerk vloeit voort uit de erkenning dat mensen niet gelijk zijn, niet in hun kennen en kunnen, niet in hun wensen en waarden, en niet in hun draagkracht. In een wereld van baanonzekerheid, anderhalfverdieners, dinky's (“double income, no kids yet”), en grote verschillen in herkomst, sociale netwerken en vaardigheden zijn verschillen *binnen* traditionele inkomenscategorieën vaak al

groter dan die *daartussen*. In zo'n situatie leidt standaardisering van publieke voorzieningen tot beleidsvervreemding, zowel bij het publiek als bij diegenen die het beleid moeten uitvoeren (Tummers 2013).

De uitdaging is dan ook om recht te doen aan die verschillen. Dat kan door rechten te verlenen krachtens de wet en plichten situationeel te contracteren in een interactieve en gelaagde structuur van transacties. In die benadering verlenen ketens van opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties mandaten aan uitvoerders om – nogmaals, krachtens de wet – vorm te geven aan rechten en tegenprestaties in geld of in natura die zijn afgestemd op individuele omstandigheden. De keuze voor het situationele contract en voor mandatering om daarbij maatwerk te leveren steunt op het inzicht dat kenniswerkers (*'professionals'*) die als opdrachtnemers dichter op een probleem zitten een beter inzicht hebben in mogelijke oplossingen dan hun opdrachtgevers op grotere afstand. Anderzijds zijn zij wel weer afhankelijk van – of althans geïnteresseerd in – bekostiging door hun opdrachtgever (Breton 1995). De pluriforme werkelijkheid vraagt om ruimte voor verbijzondering binnen een gereguleerd systeem, en daarbij kan die wederzijdse afhankelijkheid helpen om het systeem scherp te houden. In een interactieve en gelaagde opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie van situationeel contracteren, zoals beschreven in het onderstaande schema, staat de burger als soevereine kiezer en opdrachtgever aan de top van de beleidspiramide in *laag 1*, waar zij een mandaat verschaft aan de volksvertegenwoordiging en, uiteindelijk, aan bewindspersonen als opdrachtnemers. Op hun beurt laten ministers of wethouders, nu in hun rol van hiërarchieke opdrachtgever, hun beleidsambtenaren in *laag 2* kaderstellende wet- en regelgeving ontwerpen en bijpassende uitvoeringsprotocollen (algemene maatregelen van bestuur) ontwikkelen ter parlementaire beoordeling.

Soms zullen die ambtenaren daarbij een zijstap doen uit de hiërarchische lijn, om in een horizontale 'uitbouw' te polderen met collega's in andere departementen of partners in het maatschappelijk middenveld. Dan zoeken ze, op *hun* beurt als opdrachtgever en vragende partij om samenwerking, met als machtsmiddel de mogelijkheid om hogerop te gaan – tot in het kabinet – als de ander dwars ligt. Vervolgens – we komen dan al weer in *laag 3* – verlenen de genoemde beleidsambtenaren, nu weer in hun verticale rol van opdrachtgever, goedkeuring aan toegespitste uitvoeringsmandaten die gevalsbehandelaars, op grond van hun kennis en informatie, hebben ontwikkeld binnen de contouren als vastgesteld op hogere niveaus. Op basis van dat mandaat betrekken deze gevalsbehandelaars de individuele cliënt in co-productie bij het uiteindelijke contract, in maatwerk. Opdrachtgevende kenniswerkers in de uitvoering (*laag 3 en 4*) worden gestimuleerd door vrijheidsgrenzen in hun mandaat en de mantra "pas-toe-of-leg-uit". Ten slotte wordt het resultaat van *laag 4* in *laag 5* getoetst in verkenningen en visitaties, en uiteindelijk door de kiezer beoordeeld in de volgende verkiezingen. De hier gegeven gestileerde weergave kan uiteraard worden uitgebreid naarmate er meer beleidslagen of horizontale partners in het geding zijn (meer hierover in Wolfson 2012a, 2014b en 2015).

**Schema:** Het situationele contract als interactief beleidsmodel



Het gaat er steeds weer om de kwaliteit van de publieke dienstverlening contracteerbaar te maken (Bijlsma en De Bijl 2014: 68) en daarmee te ontsnappen aan de ‘verdwindriehoek’ van onvoldoende controle, zwak intern toezicht, en het ontbreken van de tucht van de markt (Baarsma en Theeuwes 2009). Dat kan door het ontwikkelen van een interactief proces van situationeel contracteren dat door het hele traject van beleid en uitvoering heen zoekt naar een *evenwicht* tussen eisen van doelmatigheid en rechtvaardigheid als de rivaliserende kerncriteria van goed bestuur. Die criteria kunnen we dan nog naar hartenlust oprekken met doeltreffendheid, lerend en zelfreinigend vermogen, verantwoording en legitimiteit, zoals bijeengebracht in de bestaande, maar tot dusver nog onvoldoende vorm gegeven *Code goed openbaar bestuur* (meer hierover in Bijlsma en De Bijl 2014: 67). Dat evenwicht wordt onthuld en beheerst door van onderop gebleken voorkeuren van burgers en inzichten van uitvoerders interactief te rijmen met een van boven af geformuleerde voorwaarden, de ‘ruilvoeten’ van de in transacties geformuleerde mandaten. Die ruilvoeten kunnen marktanalooch zijn, zoals bij de uitbesteding van re-integratietrajecten aan gespecialiseerde marktpartijen, of in de contracten tussen zorgverzekeraars en ziekenhuizen, dan wel politiek gestuurd, uit verdelings- of allocatieoverwegingen.

Interactief en situationeel contracteren ontstopt de informatiekanaalen die in de traditionele topdown-bureaucratie verstopt raken, en maakt bestuurlijke processen beheersbaar. Reflecties over wat er moet gebeuren beginnen al bij

coalitiebesprekingen, eindigen in afspraken met de individuele cliënt, en kunnen naar behoefte worden ‘beveiligd’ met tweede opinies. Kortom: *rechtvaardig, passend en effectief is blijkbaar wat een gemeenschap als zodanig aanvaardt*, en onder politieke regie laat vastleggen in uitgangspunten en mandaten. Tenslotte introduceert het schema in *laag 5* periodieke verkenningen (doen we de goede dingen?) en visitaties (doen we die dingen goed?) om het proces dynamisch te houden en de verdronken kalveren te voorkomen waarmee parlementaire enquêtes zich uitputten. Transactiekosten kunnen aanvankelijk wel stijgen, en vervolgens weer dalen naarmate we routines ontwikkelen in zelfreinigend vermogen.

## **6 Voorbeelden, discussie en conclusie: alle betrokkenen bij de les**

Het situationele contract heeft een eerste toepassing gevonden in de hervormingen van de sociale zekerheid zoals die vanaf 2002 in etappes zijn ingevoerd. Na jaren van oneigenlijk gebruik, met name van de WAO die een hogere uitkering dan de werkloosheidswet bood en niet uitliep op de bijstand, ging het hele systeem op de schop. Hoogte en duur van de WAO-uitkering bleven aanvankelijk onaangestaan, maar de nadruk in de uitvoering van WAO, WW en Bijstand werd vanaf 2002 verlegd naar preventie en re-integratie, in een intensieve gevalbehandeling op basis van situationele contracten waarin verantwoordelijkheden van werkgevers en werknemers in maatwerk werden vastgelegd en gehandhaafd (details in Wolfson 2005 en 2012a). De resultaten waren spectaculair: de oneigenlijke instroom in de WAO – daarvoor geschat op minstens 40 procent van de aanmeldingen – werd vrijwel gestopt (Euwals et al. 2009). Ook de uitvoering van de WW en de Bijstand verbeterde, maar daar waren de resultaten – uiteraard – meer gevoelig voor de conjuncturele ontwikkeling. In 2007 volgde een nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), die de gemeenten een door Sens hiervoor besproken capability-theorie geïnspireerde ‘compensatieplicht’ oplegt om mensen met een beperking die op hen aangewezen zijn zo goed mogelijk maatschappelijk te laten functioneren. Met ingang van 2015 is een groot deel van de maatschappelijke zorg onder een vergelijkbare aanpak overgeheveld naar de gemeenten. Die omschakeling is niet zonder kinderziekten gebleken, maar die zijn oplosbaar naarmate laag 5 van het schema daar greep op krijgt.

Ook op andere terreinen van het openbaar bestuur wordt meer en meer gebruik gemaakt van situationeel contracteren. Het tweede prestatiecontract van de politie met het ministerie van Veiligheid en Justitie, bijvoorbeeld, is ‘van onderop’ voorbereid en afgestemd op lokale verschillen in prioriteiten. En meer in het algemeen rommelt onze overheid meer en meer – bewust of onbewust, en niet altijd consequent – in deze gereedschapskist (zie de bijlagen bij Wolfson 2005 voor meer toepassingsmogelijkheden). Internationaal is de situationele aanpak herkenbaar in de aanvaarding van voorstellen voor situationele ‘partnerships’ met lidstaten als model voor structurele hervormingen in de Europese Unie, en biedt zij



mogelijkheden als onderhandelingsmodel voor klimaatakkoorden (Wolfson 2015, hoofdstuk 4).

Let wel, het situationele contract is natuurlijk geen bestuurlijke allesreiniger. De belangrijkste beperking is de mogelijkheid, dan wel wenselijkheid van uitsluiting (aanbodzijde) of een exit-optie (vraagzijde) voor wie niet wil meedoen. Sommige categorieën gerechtigden worden hoe dan ook vrijgesteld van een tegenprestatie. De AOW, bijvoorbeeld, blijft een ‘open’ voorziening voor alle ouderen, en in de gezondheidszorg geldt wel een eigen risico, maar het recht op behandeling stelt geen eisen aan de levenswandel. In culturele zin wordt aanvaarding van het model vergemakkelijkt in landen met een consensuele politieke traditie (Visser en Hemerijck 1997), en door moderne gedragstheoretische inzichten in de motivatiestructuur van dienstverleners. Hun vermogen tot situationeel handelen is zelfs het onderscheidende kenmerk van professionaliteit: de moderne gedragseconomie leert dat kenniswerkers hun voldoening vinden in de uitdaging van een substantiële eigen verantwoordelijkheid (Le Grand 2003; Boardman and Sundquist 2009; Tummers 2013; Tummers et al. 2015).

Ten slotte geldt als algemene randvoorwaarde dat het marginale resultaat van situationeel contracteren – meeropbrengst gesaldeerd voor transactiekosten – dat van een traditionele gevalsbehandeling niet overstijgt. Daartoe zal introductie van het model stap voor stap moeten gebeuren, in een lerende houding en onder de aanname dat mensen, situationeel geprikkeld en met het zetje (*‘nudge’*) van een betrokken gevalsbehandelaar, door de bank genomen doelbewust weten te handelen, al moeten we de systemen niet te ingewikkeld maken (Jilke 2015).

Samenvattend operationaliseert de hier beschreven aanpak Sens eerder genoemde “choices of reasoning that we reflectively can sustain”, als voedingsbodem voor een aanvaardbare verzoening van rivaliserende criteria van goed bestuur. Bovendien wordt de vormgeving van het situationele contract door het hele systeem heen voorzien van passende prikkels voor creatieve geesten die ruimte krijgen voor een eigen inbreng, en daar ook naar worden beoordeeld. Daarmee voldoet het concept aan Maskins eis van ‘incentive compatibility’. Het model integreert de bestuurlijke keten van beleid en uitvoering in een endogene uitwisseling van informatie en een expliciete specificatie van verantwoordelijkheden die alle betrokkenen bij de les houdt: burgers krijgen maatwerk, in ruil voor binding, betrokkenheid en toetsbare inspanningen; ambtenaren krijgen ruimte voor initiatief, creativiteit en innovatie, en – misschien nog wel het belangrijkste – politici worden, als mandaatverleners in een interactief model, gedwongen tot luisteren naar hun medewerkers en tot duidelijkheid over wat ze opdragen. Verwacht mag worden dat terugdringen van de informatie-asymmetrie en ontmaskering van *‘fact-free politics’* bijdragen aan het vertrouwen in de politiek (Wolfson 2012b/2013). Doelmatigheid *is* te rijmen met rechtvaardigheid, en met de subsidiaire criteria van goed bestuur die daar op volgen. Dat is wel wat transactiekosten waard, al zullen we die in de gaten moeten houden in een geleidelijk introductieproces van leren en evalueren.

## Auteur

Dik Wolfson (e-mail: [dwolfson@xs4all.nl](mailto:dwolfson@xs4all.nl)) is emeritus hoogleraar Economie en geniet gastvrijheid bij de Afdeling bestuurskunde van de Erasmus Universiteit

## Literatuur

- Baarsma, B. en J. Theeuwes, 2009, Publiek belang en marktwerking, in: E. van Damme en M.P. Schinkel (red.), *Preadviezen 2009: Marktwerking en Publieke Belangen*, KVS: 23-51.
- Bijlsma, M. en P. de Bijl, 2014, De governance van publieke instellingen, *TPEdigitaal*, vol. 8(4): 59-76.
- Boardman, C. en E. Sunquist, 2009, Toward understanding work motivation: worker attitudes and the perception of effective public service, *American Review of Public Administration*, vol. 39(5): 519-535.
- Breton, A., 1995, Organizational hierarchies and bureaucracies, *European Journal of Political Economy*, vol. 11(3): 411-40.
- Coase, R.H., 1960., The problem of social cost, *The Journal of Law and Economics*, vol. 3: 1-44.
- Cornelisse, P.A. en E. Thorbecke, 2010, *Exchange and Development*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Euwals, R., R. de Mooij en D. van Vuren, 2009, Rethinking Retirement, Den Haag: CPB.
- Hennipman, P., 1995, Pareto optimality: value judgement or analytical tool?, *Welfare Economics and the Theory of Economic Policy*, Cheltenham: Edward Elgar: 59-86.
- Jilke, S., 2015. *Essays on the Microfoundations of Competition and Choice in Public Service Delivery*, proefschrift, Erasmus Universiteit Rotterdam (cum laude): [https://sebastianjilke.files.wordpress.com/2015/03/dissertation\\_sj1.pdf](https://sebastianjilke.files.wordpress.com/2015/03/dissertation_sj1.pdf)
- Kuhn, T.S., 1970, *The Structure of Scientific Revolutions*, 2<sup>e</sup> ed., Chicago: University Press.
- Maskin, E.S., 2008, Mechanism design: how to implement social goals, *American Economic Review* (Nobel Lecture), vol. 98 (3): 567-76.
- Miller D., 2013, *Justice for Earthlings. Essays in Political Philosophy*, Cambridge: University Press.
- Le Grand, J., 2003, *Motivation, Agency and Public Policy*, Oxford: University Press.
- Nussbaum, M.C., 2006, *Frontiers of Justice*, Cambridge, Harvard University Press.
- Nussbaum, M.C., 2011, *Creating Capabilities*, Cambridge: Belknap.
- Okun, A.M., 1975, *Equality and Efficiency, The Big Tradeoff*, Washington: Brookings.
- Piketty, Th., *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge: Belknap.
- Rawls, J., 1971, *A Theory of Justice*, Cambridge: Harvard U.P.
- Rawls, J., 1977, The Basic Structure as Subject, *American Philosophical Quarterly*, vol. 14: 159-65.
- Robbins, L., 1976, *Political Economy: Past and Present*, Londen: MacMillan.
- Sen, A.K., 1985, *Commodities and Capabilities* (Hennipman Lecture), Amsterdam: North-Holland.
- Sen, A.K., 2009, *The Idea of Justice*, Londen: Allan Lane.
- Shleifer, A., 1998, State versus private ownership, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12: 133-150.

- Stiglitz, J., 2002, Information and the change in the paradigm of economics (Nobel Lecture), *American Economic Review*, vol. 92, 460-501.
- Stiglitz, J., 2013, *The Price of Inequality*, Londen: Norton.
- Tinbergen, J. 1956, *Economic Policy: Principles and Design*, Amsterdam: North-Holland.
- Tinbergen, J., 1975, *Income Distribution, Analysis and Policies*, Amsterdam: North-Holland.
- Tummers, L., 2013, *Policy Alienation and the Power of Professionals*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Tummers, L.G., V. Bekkers, E. Vink en M. Musheno, 2015, Coping during public service delivery: a conceptualization and systemic review of the literature. *Journal of Public Administration Research and Theory* (advance access).
- Damme, E. van et al., 2014, *Consumentenwelvaart als beleidsdoelstelling*, ESB, vol. 4683S, 18 april 2014.
- Slyke, D.M. van, 2007, Agents or stewards: Using theory to understand the government-nonprofit social service contracting relationship, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 17 (2): 460-501.
- Visser, J. en A. Hemerijck, 1997, 'A Dutch Miracle'. *Job Growth and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam: University Press.
- Williamson, O.E., 1996, *The Mechanisms of Governance*, New York: Oxford University Press.
- Wolfson, D.J., 2005, *Transactie als bestuurlijke vernieuwing*, WRR-Verkenning nr. 9, Amsterdam: University Press.
- Wolfson, D.J., 2012a, Situational contracting: building reciprocity between rights and obligations, *Governance*, vol. 25 (4): 661-85.
- Wolfson, D.J., 2012b, Vertrouwen in de politiek, *TPEdigitaal*, vol. 6(2): 1-14, herdrukt in KVS, *Jaarboek 2013*, Den Haag: Sdu uitgevers: 211-224.
- Wolfson, D.J., 2014a, Who gets what in environmental policy?, *Ecological Economics*, vol. 102: 8-14.
- Wolfson, D.J., 2014b, Implementing fairness in social policy, *Journal of Human Development and Capabilities* (advance access; <http://dx.doi.org/10.1080/19452829.2014.939062>).
- Wolfson, D.J., 2015, *The Political Economy of Sustainable Development: Valuation, Distribution, Governance*, Basingstoke: Palgrave Pivot (binnenkort te verschijnen).