

# Vertrouwen in de politiek

*Dik Wolfson*

*De opkomst van het populisme en de snelle verschuivingen in kiezersvoorkeuren zijn redenen om na te gaan of de architectuur van ons openbaar bestuur voldoende vertrouwenwekkend en robuust is. Tegen de achtergrond van de val van het kabinet Rutte bespreekt dit artikel problemen met de vertrouwensrelaties in en om de politiek en oplossingsrichtingen die uitmonden in een nieuw bestuursmodel*

## 1 Inleiding

Vertrouwen in de politiek speelt in een drietal fundamentele relaties die vragen om onderlinge koppeling: die tussen parlement en kabinet, ministers en ambtenaren, en burgers en overheid.

Sinds 1848 is de ministeriële verantwoordelijkheid de hoeksteen van ons staatsrecht. Bewindspersonen dienen het vertrouwen te genieten van de volksvertegenwoordiging. Zij fungeren als het staatsrechtelijke aangrijpingspunt voor de parlementaire controle (Scheltema et al. 1993: 6), en dienen de Staten-Generaal te allen tijde ‘juist’ te informeren. ‘Onjuist’ informeren kan leiden tot gedwongen vertrek. Of de soep zo heet gegeten wordt, hangt af van de vraag of hen in het specifieke geval iets substantieels te verwijten valt waarmee zij het vertrouwen van het parlement hebben geschonden. Hoewel de opportuniteit ook wel eens een rol speelt bij beslissingen over aftreden, blijft de grondregel dat de weging van de *staatsrechtelijke* informatieplicht met de *politieke* vertrouwensregel de balans bewaart tussen schuld en boete (Wolfson 2005: 23; Tweede Kamer 2001-2002).

De relatie tussen Kamers en kabinet mag zich verheugen in dagelijkse aandacht van de media, maar leidt af van die binnen de overheidsorganisatie en van het vertrouwen van burgers in de publieke dienstverlening. De beeldvorming bij de burger is gemêleerd: naast een groeiende waardering voor de belastingdienst als publieksvriendelijk en hulpvaardig apparaat is er bijvoorbeeld de frustratie dat pogingen om het UWV te ontdoen van het imago van een onneembaar bureaucratisch fort nog niet tot overtuigende resultaten hebben geleid.

## 2 *Fact-free politics* als bron van wantrouwen

Ook in de politiek spreken feiten niet voor zichzelf, en daarom is beleid altijd gebaseerd op een *interpretatie* van de werkelijkheid; in die zin is een begrip als ‘fact-free politics’ een modieus *buzz-word*. Het krijgt pas inhoud in de meer toegespitste betekenis van een beleid dat onmiskenbare feiten miskent en zichzelf tegenkomt als het bij voortschrijdend inzicht niet ten halve weet te keren maar ten hele blijft dwalen. Zo’n gedrag is fnuikend voor het vertrouwen in de politiek. Voorbeelden te over, maar ik beperk mij hier tot vier hoofdzaken waarin de kabinetten Balkenende en Rutte zijn tekortgeschoten: de schulden crisis, het woonbeleid, de arbeidsmarkt en de zorg.

**Europa en de schulden crisis.** Na Luxemburg heeft Nederland het meeste voordeel bij de Europese integratie. Lubbers en Kok hebben dan ook nooit de financiële bijdrage van Nederland aan de Unie aan de orde gesteld, in het volle besef dat dit onze invloed geen goed zou doen bij partners die ook wel zagen wat Nederland daar als handels- en transitoland allemaal voor terug kreeg. Die invloed was relatief groot, want Nederland heeft in de aanloop naar de euro vaak als oliemannetje gefungeerd in de cruciale relatie tussen Duitsland en Frankrijk (Szász 2001). De kabinetten Balkenende wisten die strategische lijn niet vast te houden; inzake Irak werd – anders dan door Duitsland en Frankrijk – aangeschurkt tegen de VS, en verder werd onze financiële bijdrage aan de Unie geagendeerd, zonder te zien hoe dat thuis een populistisch sentiment in de kaart speelde dat ‘Europa’ meer kost dan oplevert. Het gebrek aan inzet werd gedramatiseerd in de campagne voor de Europese verkiezingen van 2004: “Europa. Best belangrijk”. Bij zo weinig elan konden populistische ongestoord de drakentanden van Eurosceptis zaaien waaraan we ons nu bezeren.

Vanaf dag 1 miskende het kabinet-Rutte dat de oplossing van de crisis eerst en vooral een binnenlandse diepte-investering in het verwaarloosde draagvlak voor een krachtig Europa vereiste. Integendeel, het beweerde – in strijd met toen al bekende inzichten – dat het behoud van de euro de belastingbetaler niets zou kosten, in plaats van die kosten meteen te stellen tegenover de baten op termijn, en de speculanten af te dreigen. Daarmee voegde het zich in een collectief Europees falen van te weinig en te laat, en is het vertrouwen in politiek handelingsvermogen ernstig ondermijnd. Ook Nederland heeft de machtsovername van de financiële markten over zich heen laten komen.

Waarom nooit uitgelegd dat we de soevereiniteit over het begrotingstekort – in tegenstelling tot de keuzevrijheid binnen een structureel kader – al hebben ingeleverd toen we in het begin van de jaren zeventig met de gulden de Duitse mark gingen schaduwen ten behoeve van een evenwichtige groei? Andere landen in de EU liepen wat achter bij dat zelfinzicht, door geknoei met het stabiliteitspact te gedogen. Dat wil Europa nu eindelijk repareren en het is ons *eigenbelang* om dat te blijven steunen, niet alleen omdat een maximaal tekort van drie procent in Europa op ons – wat luidruchtige – aandringen en met brede parlementaire steun is afgespro-

ken, maar óók omdat de structurele groeiverwachting daar nog ver onder ligt. Na jaren van lamlendigheid was het dit voorjaar tijd voor een shocktherapie, zoals ook Lubbers en Kok die hebben toegepast na de tweede oliecrisis.

In een terugblik aan de hand van – in mijn ogen – onweerlegbare feiten waag ik hier de stelling dat het probleem van het Catshuisberaad niet zozeer gelegen was in de omvang van het pakket, maar in de wijze waarop de lasten vooral bij kwetsbare groepen werden gelegd. Nadat Wilders zijn eigen *cordon sanitaire* had opgetrokken, heeft het politieke midden ons verrast met een spectaculaire ingreep, bijgestaan door minister De Jager. Aan de belangrijkste structurele knelpunten is echter nog te weinig gedaan:

**Het woonbeleid.** Eerst maar weer de feiten. De ambtelijke werkgroep Wonen, van 2010, berekende de kosten van de aftrek van hypotheekrente op zo'n € 15 mld. per jaar, en van het sociale huurbeleid nog eens op zo'n € 10 mld aan subsidies. Bij de rente-aftrek is nog veel te halen. Het Catshuis-akkoord zag af van een substantiële uitruil tussen minder aftrek en meer marktconforme huren (waaronder minder scheefwonen) in een fatsoenlijk tijdpad, en verspeelde vast het wisselgeld van de overdrachtsbelasting. We kregen alleen de lege dop van het afschaffen van aflossingsvrije trajecten waar de banken zelf al mee bezig waren. Het Voorjaarsakkoord heeft een beginnetje voor een inhoudelijke beperking gemaakt, maar geen houdbaar perspectief geboden en daarmee de suggestie gewekt dat de discussie nu wel gesloten kan worden. Er is méér mogelijk en noodzakelijk, vooral in het topsegment, om tot een duurzaam fiscaal beslag te komen. Kies dan voor een helder tijdpad, en misschien ook voor een variabilisering van het huurwaardeforfait om het gat tussen oude en nieuwe gevallen wat te dichten. Met de daling van de huizenprijzen, waarin de verwachting van een beperking van de rente-aftrek al deels is verwerkt, daalt ook het forfait van de 'oude' kopers die de dans ontspringen. Dat is ook weer niet nodig; die knop kun je omhoog draaien, en bij vervroegde aflossing weer omlaag. Het huidige akkoord is nog te weinig duurzaam om rust te kunnen scheppen op de woningmarkt.

**De arbeidsmarkt.** Hier deelt de politiek verantwoordelijkheden met werknemers en werkgevers. Het was een moeilijke beslissing om naast het saneren van de ontslagbescherming ook nog het pensioenakkoord open te breken, maar áls je dat doet, doe het dan goed en ga zo snel mogelijk naar 67 jaar. Nu stijgen de lasten al met miljarden per jaar als gevolg van de snel groeiende levensverwachting. Stel nu eens dat we al in 2020 op ons 67<sup>e</sup> jaar met pensioen zouden gaan en daarna (een deel van) die groei blijven volgen. Een straf tempo, ja, maar dan genieten we nog steeds aanzienlijk langer – en in betere gezondheid – van ons pensioen dan bij de invoering van de AOW, komen de aanvullende pensioenen weer op adem, voorkomen we afwenteling op een jongere generatie met relatief slechtere vooruitzichten dan de babyboomers van weleer en spelen we tijdig in op een mindere bevolkingsgroei. Nu het politieke midden is begonnen zichzelf opnieuw uit te vinden, zou het de vakbeweging sieren als zij opkomt voor álle werknemers. Ruil dat dan af tegen een

betere bescherming van flexwerkers, en schuif wat van de btw naar de hoogste schijf van de inkomstenbelasting.

**De zorg.** Willekeurige ingrepen als een remgeld op medicijnen en het afknippen van geestelijke gezondheidszorg zijn van de baan, maar een politieke visie op de wijze waarop de groei van de curatieve zorg en de verzorging andere belangen verdringt ontbreekt nog. Er valt niet langer te ontkomen aan een strak geregisseerd preventiebeleid met een verdere aanscherping van eigen verantwoordelijkheden voor gezondere levensgewoonten (RVZ 2010 en 2012; Donders en De Kam 2012). Dat ruikt naar paternalisme, maar dat deed de nu vergeten campagne voor meer hygiëne ook, nu meer dan honderd jaar geleden, en die heeft wel geholpen (Van der Woud 2010).

**Tussenconclusie en hypothese.** Een instabiele Unie schiept geen welvaart, maar stagnatie. Niettemin stoelt mijn onverbloemd pleidooi voor het respecteren van Europese afspraken meer op politieke dan op macro-economische overwegingen. Als de Europese Commissie landen in veel grotere problemen dan de onze nog wat soulaas geeft, is dat mooi meegenomen, maar als zelfs het rijke Noorden een ‘Wildersje’ doet op het moment dat er verantwoordelijkheid moet worden genomen, is het over en uit. Vraaguitval is een ellendige consequentie, maar de omvang daarvan hangt af van de lastenverdeling in de renteaftrek en/of de inkomstenbelasting, en van de mate waarin een meer structurele aanpak van onmiskenbaar onhoudbare ontwikkelingen in de levensverwachting en de zorg bijdragen aan een herstel van vertrouwen in politiek handelingsvermogen.

Op grond van deze overwegingen is mijn hypothese dan ook dat de euforie over het Voorjaarsakkoord snel zal wegebben als er na de verkiezingen niets beters uit de bus komt. De vlucht in *fact-free politics*, in btw-verhoging in plaats van meer evenwichtige lastenverdeling en afdoende hervormingen in de woningmarkt, de arbeidsmarkt en de zorg, is kenmerkend voor een dieper liggend probleem: het verwaarlozen van groot onderhoud aan de drie in de aanhef genoemde fundamentele vertrouwensrelaties in en om de overheid.

### 3 Bronnen van vertrouwen

Vertrouwen ontstaat uit de verwachting van wederkerigheid (Wolfson 2012). Van de Walle (2011: 315) onderscheidt drie bronnen van vertrouwen: berekening, informatie en identificatie. *Berekening* is in het spel als actoren beseffen dat ze maar beter betrouwbaar kunnen zijn omdat eerlijk het langst duurt. Denk daarbij terug aan de tijd van vóór de elektronische schermenhandel, toen de beurs nog bevolkt werd door hoeklieden met beduimelde orderboekjes en vingers in de lucht, die wisten dat ze maar één keer in de fout hoefden te gaan om hun reputatie en hun handel kwijt te zijn. Goede en *symmetrisch verdeelde informatie* schiept onderling vertrouwen op alle niveaus van beleid en uitvoering, zowel in het private als het pu-

blieke domein. Maar kenmerkend voor de complexiteit van de huidige netwerkstructuur van de overheid is nu juist dat informatie daarin asymmetrisch verdeeld is, want “different people know different things” (Stiglitz 2002: 469). Niet alleen politici, maar ook ambtenaren en burgers kunnen die asymmetrie strategisch gebruiken in calculerend gedrag als zij zich niet (meer) vereenzelvigen met het gevoerde beleid (Tummers 2011). In die situatie is de derde vertrouwensbron – *identificatie* van ambtenaren en burgers met een politiek leiderschap dat die asymmetrie wil doorbreken en herkenbaar streeft naar het evenwichtig bevorderen van als gezamenlijk ervaren belangen – van cruciale betekenis. Een belangrijke opdracht aan het politieke bestel in een rechtsstaat is dan ook gelegen in een inrichting van het openbaar bestuur die het bevorderen van vertrouwen in de politiek centraal stelt.

**Toezicht achteraf is niet voldoende.** Asymmetrische informatie is een bijproduct van de veelheid van spelers in de coördinatie van de moderne samenleving en schept ruimte voor *fact-free politics* als bron van wantrouwen. Dat inzicht zou richtinggevend moeten zijn voor een proces van bestuurlijke vernieuwing, want het betekent dat toezicht achteraf door de volksvertegenwoordiging een weliswaar noodzakelijke, maar onvoldoende voorwaarde is voor een aanvaardbaar resultaat, en al ras onttaardt in hinderlijk volgen en een dramademocratie (Elchardus 2004). Buiten het vragenuurtje en de schriftelijke voorbereiding van wetsontwerpen zijn er door de Tweede Kamer in 2011 maar liefst 3055 schriftelijke vragen gesteld en 50 spoeddebatten gehouden, zonder dat die bestuurlijke drukte veel meer oplevert dan een kansje op wat vluchtige aandacht voor de vraagstellers in de media. De Tweede Kamer en recentelijk ook de Senaat maken tegenwoordig wel meer gebruik van het onderzoeks- en enquêterecht, maar dan ook weer *ex post*, nadat er een kalf verdronken is.

Juist omdat het parlement op de achterhand zit, komt de preventieve werking van het toezicht onder druk, zolang er geen vorm gegeven wordt aan inhoudelijke betrokkenheid van alle spelers *in de loop van het bestuurlijke proces* en door de hele kolom van beleid en uitvoering heen. Anders gezegd, er is dringend behoefte aan een sterkere endogenisering van tegenmacht en toezicht in een *tijdige* rekenschap. Herstel van vertrouwen vereist een inzet op individuele betrokkenheid om, de asymmetrie in informatie en percepties terug te dringen en de koppeling van de beleevingswerelden van burgers, actoren in de uitvoering en politici te versterken vóórdat het kalf verdrinkt. Daarbij vragen de bestuursstijl, het omgaan met informatie en het involveren van uitvoerende ambtenaren en burgers bijzondere aandacht.

## 4 Oplossingsrichtingen

**De bestuursstijl.** Er is een eerste stap gezet door de Commissie Van Lunteren (IBO 2004) die vaststelde dat de aandacht te veel uitgaat naar incidenten in plaats van de onderliggende structuren. Zij stelde voor om de secretarissen-generaal jaar-

lijks een managementverantwoording te laten opstellen waarin zij rekenschap afleggen over hun bedrijfsvoering, en met name van de wijze waarop de advisering aan ‘hun’ minister is ingericht en de politieke besluiten zijn uitgevoerd en verantwoord in een cyclus van planning en beheersing (Bordewijk en Klaassen 2011: 96-98). Zo kan er althans wat samenhang in de interne rekenschap komen, maar verder dan een magere bedrijfsvoeringsparagraaf in de departementale jaarverslagen zijn we nog niet gekomen. Daarnaast zijn methodieken als VBTB (van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording) en de talloze rapporten en initiatieven die een betere fasering van het beleidsproces beogen op zichzelf behartigenswaardig, maar ook daarmee is nog niets gedaan om de identificatie van ambtelijke frontlijnwerkers en burgers als coproductanten met het beleid te versterken.

Vertrekpunt van mijn analyse is de organisatiesociologische opvatting dat kenniswerkers (‘professionals’) in staat gesteld moeten worden om routines en regels te overstijgen in situationeel handelen (‘maatwerk’) als de omstandigheden dat vereisen: de chirurg die gevraagd is een bepaalde handeling te verrichten maar daarbij een complicatie tegenkomt, lost die situatie op zonder een werkbriefje te raadplegen. Terecht vraagt de overheid in advertenties om “academisch denkvermogen”. Maar eenmaal in dienst, wordt de kenniswerker nog te vaak ingekapseld in een cultuur van georganiseerd wantrouwen, waarin asymmetrische informatie spookbeelden oproept van calculerende burgers en uitsluitend door eigenbelang gedreven partners in netwerken. Het inzicht dat professionele organisaties ‘bottom-up’ dienen te worden aangestuurd om voluit profijt te kunnen trekken van de expertise van uitvoerders is verder doorgedrongen in parastatale sectoren als het onderwijs en de zorg dan in het openbaar bestuur, maar ook daar worden de mensen voor de klas en aan het bed gek gemaakt door managers en bestuurlijke drukte.

Hoe moet het dan wel? Eigentijds onderzoek laat zien dat kenniswerkers worden gemotiveerd door eigen verantwoordelijkheid, vertrouwen, identificatie met de doelstellingen van de organisatie en het gevoel daar aan bij te dragen. Overmatige bemoeienis leidt tot ‘motivation crowding out’ (Frey en Jegen 2001; Rainey 2003; Boardman en Sundquist 2009; Tummers 2011). Constructieve motivaties worden te weinig uitgebuit. Le Grand (2003: 64) benadrukt dan ook dat “the incentive structures of professional workers in the public sector should nurture individuals’ non-material concerns”. Terecht pleiten Van den Brink (2005) en vele anderen – waaronder Tjeenk Willink in een reeks van recente jaarverslagen van de Raad van State – voor meer handelingsvrijheid voor de kenniswerker. Verderop zal duidelijk worden hoe dat vorm kan krijgen in een nieuw bestuursmodel.

**Omgaan met informatie.** Een betrouwbaar en houdbaar beleid vereist dat de interne en externe informatie over een voornemen in de relevante context wordt geplaatst en zodanig gestructureerd dat er geen hoofdzaken of nieuwe ontwikkelingen over het hoofd worden gezien. Dat vereist een interactieve dialoog, horizontaal met partners in netwerken van belanghebbenden (‘stakeholders’), en verticaal tussen beleidsmakers, uitvoerders en – niet zelden – ook met en coproducerende burgers

(Alford 2009). Zo worden kokervisies en padafhankelijkheid vermeden – of althans wat verminderd – en ontstaat een lerende organisatie.

De praktijk is vaak nog anders. De traditionele bureaucratie communiceert slecht en neigt tot risicomijdend gedrag. Zo kan een argeloze vraag van een minister waarom iets zus of zo gedaan wordt op weg naar ‘beneden’ muteren in “zij wil het niet zo”, of wordt nadenken uitbesteed aan externe consultants zonder zelf te leren ondernemen. Het openbaar bestuur is meer afwachtend en risicomijdend geworden, mede onder invloed van de terreur van de nieuwe media waarin iedereen alles in twijfel kan trekken. Maar democratie is niet voor bange mensen. Democratisch leiderschap mag en moet ook agenderen, argumenteren, feiten onder ogen brengen, inspireren, eigen keuzes maken, en minder volgend of zelfs meer uitdagend naar de gunst van de kiezer dingen.

Doe meer zelf. De grote afhankelijkheid van consultants – die zelden of nooit aanspreekbaar zijn op wat ze aanrichten – ondermijnt de ministeriële verantwoordelijkheid en kost heel veel geld dat beter besteed kan worden aan het versterken van de eigen kennisinfrastructuur. Het is hoog tijd dat de unaniem aanvaarde motie-Halsema (Tweede Kamer 2003-2004), die de verslaving aan het uitbesteden van beleid aan de orde stelde, weer eens wordt afgestoft; te meer omdat de indruk bestaat dat men zich ook in de keuze van consultants “liever laat leiden door de mening van ondeskundige bekenden dan door onbekende deskundigen”.<sup>1</sup>

Begin nu eens met de eigen kennisfunctie overzichtelijk te clusteren in vijf domeinen: ‘people’ (SCP), ‘planet’ (PBL), ‘profit’ (CPB), aangevuld met een denktank voor openbaar bestuur en justitie en een versterkt Clingendael voor de buitenlandhoek (BuZa/OS en defensie). Ga ook door met het clusteren van adviesraden, naar het voorbeeld van de nieuwe Raad voor de Leefomgeving en de Infrastructuur, maar houd beleidstoetsing (planbureaus) en advisering (raden) uit elkaar en richt binnen de kennisclusters – en dus niet op de departementen – kleine, hoogwaardige kenniskamers in die zich richten op de transfer van expertise uit de wereld van het onderzoek naar het openbaar bestuur. Laat die kamers een deskundigenregister aanleggen van echte experts buiten de overheid die af en toe geraadpleegd kunnen worden (een paar goed gestructureerde gesprekken zijn vaak al genoeg om het goede spoor te vinden). Als je tóch het werk door een ander wil laten doen, probeer dan *in*besteding in plaats van *uit*besteding: haal de expertise tijdelijk in huis om met je eigen staf te sparren, dat zet de ramen open en verinnerlijkt wederzijds wat er wordt uitgewisseld. Steek je licht op bij de WRR, als algemene denktank voor – niet ván – het regeringsbeleid die veel ervaring heeft met inbesteding.

**Een nieuw bestuursmodel.** Een professionele overheidsorganisatie ontwikkelt het vermogen van haar medewerkers om relevante informatie te vergaren en te structu-

<sup>1</sup> Deze bon mot van twee topbankiers (Kalff en Verkoren 2012: 101) over de bankencrisis is te mooi om niet aan te halen, maar gold in de eerste plaats voor de beleidsvoering van de banken zelf. De overheid heeft over die crisis nu wél eens de juiste mensen gehoord, maar in de schuldencrisis niet geluisterd naar het advies om speculanten af te dreigen met een ruim bemeten noodfonds.

reren tot bruikbare kennis als basis voor situationeel handelen (maatwerk) in wederkerigheid van prestaties en tegenprestaties. Maatwerk om weer aansluiting te vinden bij de menselijke maat; mensen willen geen eenheidsworst, maar oplossingen die recht doen aan hun specifieke omstandigheden en voorkeuren. Wederkerigheid – en rekenschap – niet alleen omdat alleen de zon voor niets opgaat, maar ook om vertrouwen te wekken tussen netwerkpartners in beleid en uitvoering, en tussen uitvoerders en burgers. Maatwerk, wederkerigheid en rekenschap krijgen gestalte in een model van situationeel contracteren.

In het situationele contract zijn rechten verankerd in de wet, maar zijn uitkeringen of ondersteunende faciliteiten afhankelijk van het nakomen van gemaakte afspraken over een passende, traceerbare en geïndividualiseerde tegenprestatie, op straffe van *uitsluiting*. De kern van de oplossing is gelegen in het onderscheid tussen *rechten* krachtens de wet, en de *toegang* daartoe op basis van toetsbare tegenprestaties in maatwerk.

Contracten krijgen vorm in een gelaagd opdrachtgever-opdrachtnemermodel (Breton 1995; Van Slyke 2007) waarin prestaties en contraprestaties worden afgestemd op verschillen in kennen en kunnen die, waar dat passend is, in natura worden uitgeruild. Zij zijn een bepaalde verschijningsvorm (*species*) van de algemene categorie (*genus*) van transacties. Net zoals alle andere transacties worden vorm en inhoud van situationele contracten bepaald door drie elementen: (1) het *object* van de ruil (bijvoorbeeld de toegang tot een uitkering), (2) de *institutionele omgeving* waarin transacties tot stand komen en (3) de *actoren* die daarbij betrokken zijn (Cornelisse and Thorbecke 2010: 20-31). Een belangrijk kenmerk van de elementen (2) en (3) is dat situationele contracten de bestuurlijke keten van beleid en uitvoering integreren in een endogene uitwisseling van informatie en specificatie van verantwoordelijkheden die alle betrokkenen bij de les houdt, informatie-asymmetrie terugdringt, *fact-free politics* ontmaskert, burgers involveert en bijdraagt aan vertrouwen in de politiek.<sup>2</sup>

Op beleidsniveau komt wetgeving tot stand en worden uitvoeringsprotocollen geformuleerd in algemene maatregelen van bestuur en beschikkingen die van tijd tot tijd worden aangepast op basis van terugkoppelingen uit de praktijk. Op de verschillende niveaus van uitvoering ontwikkelen managers en gevalshandelaars ieder op hun beurt hun eigen mandaten, ter goedkeuring van hun opdrachtgevers. Op de werkvloer worden individuele cliënten in coproductie betrokken bij maatwerk, in een aanpak die beoogt een evenwicht te vinden tussen eisen van doelmatigheid, doeltreffendheid, legitimiteit en rechtvaardigheid als rivaliserende criteria van goed bestuur.

In termen van doelmatigheid en doeltreffendheid dwingt de sanctie van uitsluiting mensen om het achterste van hun tong te laten zien (hun voorkeuren te openbaren). Zij verkleint de informatie-asymmetrie in de hele kolom van beleid en uitvoering, en vermindert de ruimte voor onbedoelde aanspraken uit hoofde van strategisch gedrag. Ook in traditionele regelgeving worden aan rechten wel voor-

---

<sup>2</sup> Zie Wolfson 2012, voor een meer uitvoerige methodologische onderbouwing).



waarden verbonden, maar de nakoming daarvan is vaak slecht traceerbaar en afdwingbaar zolang er geen duidelijke afspraken zijn gemaakt. Het situationele contract expliciteert wederzijdse verplichtingen in termen van toetsbare afspraken en straft het morele risico van calculerend gedrag af. Verslaglegging over wat is afgesproken dient als vertrekpunt voor tweede opinies, *mediation* en een mogelijk beroep op de rechter in geval van conflicten. De voorwaarde van een passende tegenprestatie “takes the guile out of self-interest” (Williamson 1996), en ondersteunt de houdbaarheid van goede voorzieningen. Zonder *checks and balances*, las ik eens in *The Economist*, loopt het sociale beleid vast in “*all cheques, and no balances*”.

In termen van legitimiteit en rechtvaardigheid is het model gebaseerd op de *capability*-theorie van Sen (2009) en Nussbaum (2011) die benadrukt dan de cognitieve, psychologische en sociale vaardigheden om iets van hulpbronnen en levenskansen te maken sterk verschillen binnen ogenschijnlijk homogene maatschappelijke categorieën. Compenserende rechtvaardigheid streeft daarbij naar het in vergelijkbare mate ongelijk behandelen van ongelijke gevallen (Wolfson 2003). Wie oog heeft voor verschillen in zelfredzaamheid neemt veel onbehagen, vervreemding en wantrouwen weg.

Een vroege toepassing is de Wet verbetering poortwachter, ontwikkeld na de WAO-crisis van 1991. Vertrekpunt is een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De overheid verzekert, laat een poortwachter de toegang bewaken met de eis van een toetsbare tegenprestatie, prikkelt op de juiste plekken en verschaft re-integratiebudgetten. Als tegenprestatie vereist zij dat werkgevers, werknemers en onderling concurrerende re-integratiebedrijven actief naar werk zoeken. Individuele inspanningen worden vastgelegd in een logboek, dat informatie verschaft voor het geval toch een uitkering moet worden aangevraagd. Als de werkgever tekort is geschoten, is die verplicht het loon langer door te betalen. Zit de werknemer fout, dan krijgt die geen uitkering (hooguit bijstand, al worden rechtsposities beschermd met een recht op een tweede opinie). Re-integratiebedrijven moeten resultaten laten zien, anders verliezen ze hun contract.

Met deze aanpak is het oneigenlijk gebruik van de WAO, dat onder het oude regime werd geschat op 42 procent, was twee jaar na invoering al vrijwel geëlimineerd (CPB 2009; Wolfson 2012). Andere toepassingen zijn gevonden in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (gebaseerd op het genoemde compensatiebeginsel), de wet Werk en Bijstand en het tweede prestatiecontract met de politie, dat van onderop is voorbereid. Ook in de zorg beginnen noties van conditionaliteit en wederkerigheid post te vatten (RVZ 2012). Uiteraard zal de verdere introductie van deze werkwijze, zoals ieder groot project, geleidelijk moeten worden ingevoerd, leidend van de goede ervaringen die daar inmiddels mee zijn opgedaan. De voordelen slaan uiteindelijk neer in een combinatie van meer disciplinerende werking, vertrouwen, betrokkenheid in directe democratie (Wolfson 2010) en lagere kosten (Alford 2009: 175).

**Domeinbeperkingen en transactiekosten.** Veralgemeinerend biedt het situationele contract mogelijkheden in al die gevallen waarin de maatschappelijke kosten

van uitsluiting lager zijn dan de maatschappelijke kosten van regulering, en asymmetrische informatie kan leiden tot strategisch gedrag. Niet uitsluitbare, puur collectieve goederen, zoals preventieve gezondheidszorg of defensie, zullen vrij toegankelijk moeten blijven voor iedereen. Ook wordt niet individueel onderhandeld over aan het bestuur gedelegeerde ordenende en administratieve routines, zoals verkeersregels, de afgifte van geboortebewijzen of het toekennen van cijfers in het onderwijs. Anders gezegd, de toepassing blijft beperkt tot situaties waarin asymmetrische informatie *rent seeking* en *shirking* kan uitlokken.

Om transactiekosten te beperken wordt wat ‘passend’ is globaal omschreven in protocollen van goed bestuur en ‘down the line’ verbijzonderd in routines en mandaten met vrijheidsgrenzen (pas-toe-of-leg-uit) voor uitvoerders. De effectiviteit van het systeem wordt periodiek bekeken in onafhankelijke visitaties van zowel de waardering aan de vraagzijde als de doelmatigheid aan de aanbodzijde (Shapiro en Guston 2007). De verantwoordelijke minister behoudt de verantwoordelijkheid voor het systeem en het daarbij passende aanwijzingsrecht. Zo blijft de uitvoering “under the shadow of authority” (Sharpf 1997: 197).

**Disciplinerende werking; vergelijking met ‘marktwerking’.** Maatwerk doet recht aan verschillen in middelen, capaciteiten, behoeften en voorkeuren, zoals die in overleg met de gevalsbehandelaar zijn gebleken. Het situationele contract combineert daarbij het beste van hiërarchieën en markten. Het hiërarchische aspect van het situationele contract is dat de sanctie van uitsluiting een disciplinerende werking heeft. De burger die zijn afspraken niet nakomt, verliest zijn ondersteuning. Anderzijds wordt de kenniswerker die niet presteert gekort in zijn mandaat en op minder uitdagende taken gezet, en wordt de verdeling van verantwoordelijkheden binnen het bestuurlijke netwerk in de loop van het proces gespecificeerd en geactualiseerd.

De analogie met de markt blijft beperkt tot voorkeursidentificatie en zelfselectie van vragers die willen ‘meedoen’ en aanbieders die bereid zijn naar creatieve oplossingen te zoeken. Anders dan bij ‘marktwerking’, betaalt de gerechtigde geen prijs, ook geen ‘inkomensprijs’ die ontmoedigt en in een armoedeval lokt door te stijgen als de financiële situatie verbetert. Tot het onwenselijke of onmogelijke wordt niemand gehouden. Als tegenprestaties functioneren *toetsbare inspanningsverplichtingen* die – alweer anders dan ter markt – in het bestuurlijke proces zijn afgestemd op verschillen in kennen en kunnen, in een streven om het ongelijke in vergelijkbare mate ongelijk te behandelen, en bijvoorbeeld dus ook op nul gesteld kunnen worden.

## 5 Samenvatting, discussie en conclusie

Opgejaagd door populisme, snelle verschuivingen in de kiezersvoorkeur, *self-styled* deskundigen in de nieuwe media en een verruwing van de politieke discussie heeft het openbaar bestuur op Rijksniveau zichtbare moeite om het voortouw te nemen in

de discussie over de grote vragen van deze tijd en de feiten die er toe doen. Veel wordt te lang op zijn beloop gelaten, zoals onze toekomst in Europa, de vastgelopen woningmarkt, de imperfecties op de arbeidsmarkt en de almaar uitdijende kosten van de zorg.

De veelheid van actoren die het beleid (proberen te) beïnvloeden schept ruimte voor asymmetrische informatie en vormen van *fact-free politics* die het vertrouwen van burgers in de politiek uithollen. Beleidsinformatie wordt pas als betrouwbaar ervaren als mensen zien dat *berekening* (uitvretergedrag) wordt afgestraft, en *identificatie* met beleid vereist dat burgers zich gehoord en betrokken voelen. Dit artikel daagt uit om wantrouwen van onderop – want daar zit het populistische ongenoegen – te bestrijden met het bieden van maatwerk en betrokkenheid in de basale relatie tussen individuele burgers en kenniswerkers in de frontlijn. Dat vereist dan, op zijn beurt, weer dat frontlijnwerkers ruimte krijgen – gemandateerd zijn – om dat maatwerk te leveren. Dit artikel citeert bronnen uit de gedragseconomie die aangeven dat uitvoerende ambtenaren daar ook behoefte aan hebben en door geïnspireerd worden. Kortom, denk vanuit de burger, stimuleer burgerschap en bestrijd oneigenlijk gebruik door een passende tegenprestatie te vragen in transparant maatwerk en door ervaringen terug te laten koppelen in een lerende organisatie. Dring de vrijblijvendheid terug, en houd ieder aan zijn *eigen* verantwoordelijkheid.

Op zichzelf is dat niet nieuw, want in het onderwijs en in de gezondheidszorg ligt het zwaartepunt van bevoegdheden en vertrouwensrelaties al van oudsher op uitvoeringsniveau, in de klas en aan het bed. Maar het toepassingsbereik laat zich verbreden, in de sociale zekerheid, in een geïntegreerd zorgmodel (RVZ 2010; RVZ 2012), maar ook in bestuurlijke trajecten, zoals in het van onderop ontwikkelen en als mandaat goedkeuren van prestatiecontracten. Bij de toenemende professionalisering van het uitvoeringsapparaat zal de bestuurlijke vernieuwing verder moeten reiken dan een inhaalslag op het stuk van de ICT en de op zichzelf wenselijke overdracht van een reeks bevoegdheden aan lagere overheden: er is dringend behoefte aan meer betrokkenheid van uitvoerders en burgers.

Een overheid die situationeel contracteert, integreert de belevingswerelden van beleid (politiek), bestuur (management) en burgerschap, legt verantwoordelijkheden vast en informatiseert, uit terugkoppeling, het toezicht endogeen. Schumpeter (1954: 250-268) heeft al lang geleden gewaarschuwd dat de identificatie van de kiezer met de politiek als hoeder van het publieke belang in een klassiek, ongedifferentieerd *contract social* als uitdrukking van de volkswil een achterhaald beeld is (“oil taken from eighteenth-century jars”: 253). In ons land is dat pas goed duidelijk geworden met het wegvallen van de zuilen en het verschrompelen van de ideologieën. In een omgeving van divergerende leefstijlen is het hoog tijd om de weg naar de kiezer terug te vinden in een meer rechtstreeks en geïndividualiseerd contact.

Het situationele contract biedt daartoe een structuur. Coproductie van voorzieningen verbetert niet alleen de aansluiting van het aanbod aan de vraag, maar ook de identificatie van burgers met het beleid als bron van vertrouwen en als vorm van directe democratie. Door de hele keten van beleid en uitvoering worden actoren in

coproductie met hun verantwoordelijkheden geconfronteerd, niet pas achteraf, maar endogeen, in de loop van het proces. Aan de vraagzijde krijgen burgers en uitvoerders meer zicht op rechten, vrijheidsgrenzen en verplichtingen; aan de aanbodzijde kunnen opdrachtgevers ongewenste ontwikkelingen niet meer ongestraft op hun beloop laten als de resultaten uit terugkoppeling aanpassing van wetten, protocollen en mandaten indiceren. Zo blijkt vertrouwen in de politiek een zaak van symmetrische informatie en wederkerigheid, zowel in constructieve en consensuele berekening als in identificatie.

### **Key words**

Vertrouwen  
Asymmetrische informatie  
Procesbeheersing  
Systeemontwikkeling  
Participatie

### **Auteur**

Dik Wolfson is emeritus economie. De auteur dankt Peter Cornelisse, Henk Klaassen en onbekende referenten voor hun commentaar op een eerdere versie.

## Literatuur

- Alford, J., 2009, *Engaging Public Sector Clients: From Service-Delivery to Co -Production*, Oxford: Palgrave MacMillan.
- 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): 519-35.
- Bordewijk, P. en H. Klaassen, 2011, *Begroten met beleid*, Den Haag: Sdu uitgevers.
- Breton, A., 1995, Organizational hierarchies and bureaucracies, *European Journal of Political Economy*, vol.11(3): 411-40.
- Brink, G. van der, et.al., 2005, *Beroepszeer*. Amsterdam: Boom/Christen Democratische Verkenningen, Zomernummer.
- Cornelisse, P.A., en E. Thorbecke, 2010, *Exchange and Development*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Donders, J.H.M., en C.A. de Kam (eds.), 2012, *Zorg verzekerd? Naar een houdbare financiering voor de gezondheidszorg*, Den Haag, Sdu Uitgevers.
- Elchardus, M., 2004, *De dramademocratie*, Tiel: Lannoo.
- Frey, B.S., en R. Jegen, 2001, Motivation crowding theory: a survey of empirical evidence. *Journal of Economic Surveys*, vol. 15(5): 589-611.
- IBO 2004, *Verantwoordelijkheid en verantwoording*. Eindrapport van de werkgroep Regeldruk en Controletoeren, Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2003-2004, nr. 3.
- Kalff, D., en H. Verkoren, 2012, *De Nieuwe Bank*. Alternatieve grondslagen voor een onmisbaar instituut, in: F. Becker, M. Hurenkamp en P. Kalma (eds.), *Lessen uit de Crash. Een antwoord op de financiële crisis*, Amsterdam: Bert Bakker, 89-109.
- Le Grand, J., 2003, *Motivation, Agency and Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Nussbaum, M.C., 2011, *Creating Capabilities. The Human Development Approach*. Cambridge: Belknap Press.
- Rainey, H.G., 2003, *Understanding & Managing Public Organizations*, San Francisco: Jossey-Bass.
- RVZ (Raad voor de Volksgezondheid & Zorg), 2010, *Zorg voor je gezondheid! Gedrag en gezondheid: de nieuwe ordening*, [www.rvz.net](http://www.rvz.net). RVZ (Raad voor de Volksgezondheid & Zorg), 2012, *Redzaam ouder. Zorg voor niet-redzame ouderen vraagt om voorzorg door iedereen*, [www.rvz.net](http://www.rvz.net).
- Scheltema, M. et al., 1993, *Steekhoudend ministerschap: betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid*, Alphen a/d Rijn: Kluwer.
- Schumpeter, J.A., 1954, *Capitalism, Socialism and Democracy*, 4e editie, Londen: Allen & Unwin.
- Sen, A.K., 2009, *The Idea of Justice*, London: Allen Lane.
- Shapiro, S., en D. Guston, 2007, Procedural control of the bureaucracy, peer review and epistemic drift, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 17(4): 535-51.
- Sharpf, F.W., 1997, *Games Real Actors Play*. Boulder: Westview Press.
- 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): 157-87.
- Stiglitz, J., 2002. Information and the change in the paradigm in economics (Nobel Lecture), *American Economic Review*, vol. 92(3): 460-501.
- Szász, A., 2001, *De euro: politieke achtergronden van de wording van een munt*, Amsterdam: Mets en Schilt.

- Tummers, L., 2011, Explaining the willingness of public professionals to implement new policies: A policy alienation framework, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 77(3): 555-81.
- Tweede Kamer, 2001-2002, Reikwijdte van artikel 68 van de Grondwet, Brief van de minister van BZK, 28 362, nr. 2.
- Tweede Kamer, 2003-2004, Motie van het lid Halsema 29 508, nr. 3.
- Walle, S. van de, 2011, New Public Management: restoring the public trust through creating distrust?, in: T. Christen en P. Laegreid (eds.), *Ashgate Research Companion to New Public Management*, Aldershot: Ashgate, 309-320.
- Williamson, O.E., 1996, *The Mechanisms of Governance*, Oxford: University Press.
- Wolfson, D.J., 2012, Situational contracting: building reciprocity between rights and obligations, *Governance*, (te verschijnen als Early View vanaf 11 juli)
- Wolfson, D.J., 2010, Dreaming of a properly informed democracy, in: R.J. In 't Veld (ed.), *Towards Knowledge Democracy*, Berlin: Springer: 37-48.
- Wolfson, D.J., 2005, Transactie als bestuurlijke vernieuwing, WRR Verkenning nr. 9, Amsterdam: University Press.
- Wolfson, D.J., 2003, Rechtsbescherming in de transactiestaat, *Nederlands Juristenblad*, vol. 78(19): 958-965. [www.njb.nl](http://www.njb.nl)
- Woud, A. van der, 2010, Koninkrijk vol sloppen. Achterbuurten en vuil in de 19<sup>e</sup> eeuw. Amsterdam: Bert Bakker.