

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID



D.J. Wolfson

Transactie als bestuurlijke vernieuwing

OP ZOEK NAAR SAMENHANG IN
BELEID EN UITVOERING

AMSTERDAM UNIVERSITY PRESS

Transactie als bestuurlijke vernieuwing

De serie 'Verkenningen' omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen en naar zijn oordeel van zodanige kwaliteit en betekenis zijn, dat publicatie gewenst is. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs.

De WRR is gevestigd:
Lange Vijverberg 4-5
Postbus 20004
2500 EA 's-Gravenhage
Telefoon 070-356 46 00
Telefax 070-356 46 85
E-mail info@wrr.nl
Website <http://www.wrr.nl>

*Transactie als
bestuurlijke
vernieuwing*

OP ZOEK NAAR SAMENHANG IN BELEID EN UITVOERING

D.J. Wolfson

Omslagfoto: © Marco Hillen /Hollandse Hoogte

Omslagontwerp: Studio Daniëls, Den Haag
Vormgeving binnenwerk: Het Steen Typografie, Maarssen

ISBN 90 5356 771 2
NUR 741

© WRR/Amsterdam University Press, Den Haag/Amsterdam 2005

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j^o het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

TEN GELEIDE

“Zijn we niet te lang blijven hangen in een besturingsmodel waarin de minister bepaalt, de bureaucratie doeltreffend uitvoert, het parlement alleen op hoofdlijnen controleert, en burgers zich gedragen?” zo vraagt prof. dr. D.J. Wolfson zich in deze studie af. Hij pleit voor bestuurlijke vernieuwing door zowel de verticale relaties tussen overheid en burger als de horizontale relaties binnen en tussen dienstonderdelen en departementen transparant en wederkerig te maken in de vorm van een transactie. Dit houdt, aldus de auteur, “politici, ambtenaren en burgers bij de les, en verlost ons van vrijblijvendheid door boter bij de vis te eisen.”

De nu voor u liggende verkenning van de hand van prof.dr. D.J. Wolfson sluit qua thematiek nauw aan bij het WRR-rapport aan de regering *Bewijzen van goede dienstverlening*, dat op 1 december 2004 door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is uitgebracht. De boodschap van de raad in dat rapport is dat de overheid meer vertrouwen moet hebben in de initiatieven van professionals en bestuurders van de instellingen in sectoren als gezondheidszorg, onderwijs, volkshuisvesting, welzijn en arbeidsvoorziening. De nadruk ligt nu teveel op het controleren en afrekenen. Dat leidt tot verspilling, middelmatige prestaties en een verstikkende stapeling van toezicht en verantwoording. Bovendien leidt het af van waar het echt om zou moeten gaan: betrokken zorg en goede dienstverlening aan de burgers, cliënten en patiënten. De WRR pleit voor een besturingsmodel dat ruimte biedt en instellingen bovendien uitdaagt tot voorleren en innoveren. Goed presterende instellingen worden beloond en ten voorbeeld gesteld terwijl ondermaats presterende instellingen sancties krijgen opgelegd. Verbeteringen worden zo nodig afgedwongen.

Professor Wolfson is van 1990-1997 lid geweest van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. In die periode heeft hij als raadslid meegewerkt aan de studies *Belang en beleid* (WRR-rapport 45) en *Van verdelen naar verdienen* (WRR-rapport 51), studies waarop hij met deze verkenning verder bouwt.

Vanwege die samenhang met studies van de WRR toen en nu, alsook de complementariteit van de voorgestane oplossingsrichtingen, meent de WRR dat de studie van professor Wolfson uitstekend past in de reeks WRR-Verkenningen.

Prof.dr. W.B.H.J. van de Donk
Voorzitter WRR

WOORD VOORAF

Soms wordt het als een eer gezien als iemand een voorwoord in je boek wil schrijven. In dit geval is de eer geheel aan de kant van de schrijver van het voorwoord. Om te beginnen ken ik Dik Wolfson persoonlijk heel goed, hij was directeur bij AFEP van het ministerie van Financiën toen ik binnenkwam als beleidsmedewerker. Bovendien heb ik hem leren kennen als een betrokken en kritisch volger van de overheid. De discussies binnen de SER, waar we beiden als kroonleden in zaten begin jaren negentig, over de benodigde aanpassingen van de WAO zijn mij daarvan het meest levendig bijgebleven.

Als zwager van Harmen Hoekstra, oud inspecteur der Rijksfinanciën, schreef Dik ook in een lustrumboek van de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF). Hij daagde daarin de IRF en Financiën als volgt uit “de kritische dialoog is het medium bij uitstek om uit te dagen tot creatief en resultaat gericht werken... We gaan bureaucraten omvormen tot ondernemers... Door af te rekenen op resultaat, op doeltreffendheid, dwingen we politici tot duidelijkheid omtrent het doel dat ze willen treffen en daar kunnen we ze als burgers dan vervolgens weer op afrekenen. Zoiets heet een democratie.” Laat u zich als lezer van dit boek uitdagen tot creatief en resultaat gericht werken, dan zal ik mij als politicus graag laten afrekenen op resultaat.

Een belangrijk thema van dit kabinet is de heroriëntatie op de verhouding tussen de overheid en haar burgers, waar uitwerking aan wordt gegeven in het kabinet-brede programma *Andere Overheid*. Over de heroriëntatie worden op verschillende podia en in verschillende gremia veel en interessante discussies gevoerd. Ik heb mij in die discussie nooit onbetuigd gelaten.

Zo raakte ik ook betrokken bij de gedachtevorming van Dik Wolfson over de transactiestaat. Een analysekader van waaruit Dik Wolfson in een vroegtijdig stadium de vinger op de zwakke plek van de WAO wist te leggen. De vraag was of het concept transactiestaat een bijdrage kon leveren aan de gedachtevorming over de vormgeving van toekomstbestendige sturings-arrangementen in de (rijks)overheid. Oftewel, kunnen de lessen van de WAO-zonder-poortwachter veralgemeniseerd worden? Is er een gedachtekader te maken dat toepasbaar is op andere beleidsterreinen? En is het mogelijk om met behulp van het analysekader een helder onderscheid te maken tussen de positieve analyse die er op gericht moet zijn de effecten van verschillende opties in beeld te brengen, en het politieke keuzeproces dat aan het eind van de rit de voor- en nadelen van verschillende opties weegt.

Wolfson benadrukt in deze studie dat de overheid meer gebruik zou moeten maken van wat hij noemt de informatieve en bindende kracht van wederkerigheid. In de marktsector is die wederkerigheid vanzelfsprekend: de afnemer betaalt alleen als hij tevreden is, en de producent levert alleen als hij betaald krijgt, transacties vinden alleen plaats op basis van vertrouwen, over en weer.

In de publieke sector is de band tussen beslissen en betalen echter verbroken. Daarmee gaat vitale informatie verloren over wat mensen willen, kunnen en moeten. En niet alleen dat: Vertrouwen wordt niet gevraagd... en niet verkregen. Tegenprestaties raken zoek. U vraagt, en wij draaien maar wat... Overheids-optreden vraagt om wederkerigheid: rechten – in bulk – tegenover plichten – in maatwerk. Wolfson benadrukt dat de belangrijkste voorwaarde voor het beter functioneren van de publieke sector is dat de politiek een fundamentele opgave ter hand neemt: het toedelen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden aan de verschillende actoren in de samenleving, waaronder de overheid zelf, c.q. het respecteren van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van anderen, in subsidiariteit.

Dit zijn wijze lessen. “Transactie als bestuurlijke vernieuwing” vormt een belangrijke bijdrage aan een discussie die momenteel breed wordt gevoerd, mede naar aanleiding van recente rapporten van de RMO, de WRR en de SER. Ik ben er van overtuigd dat het gedachtegoed van de transactiestaat zijn neerslag zal vinden in het overheidsbeleid. Ik wil Dik Wolfson dan ook hartelijk bedanken voor zijn bijdrage aan een belangrijke maatschappelijke discussie.

Drs. G. Zalm
Minister van Financiën

VOORWOORD

Het openbaar bestuur heeft moeite om de veranderingen in de maatschappij bij te houden. Burgers zijn geëmancipeerd van onderdaan tot tegenspeler. Leefstijlen zijn sterk geïndividualiseerd. Mondialisering doet grenzen en jurisdicties vervaagen. Vandaar de noodzaak van een *Andere Overheid*. Modern bestuur vraagt om minder regels en meer binding en rekenschap. Dit rapport analyseert waarom dit zo is en hoe het beter zou kunnen. Informatie over wat mensen moeten, kunnen en willen is vaak niet helder. Dat leidt tot een gebrekkige uitvoering en een onbedoeld gebruik van publieke voorzieningen. Transactie – ruil in wederkerigheid, binding en rekenschap – dwingt burgers, uitvoerders en beleidsmakers om hun motieven en bedoelingen prijs te geven, als boter bij de vis.

Opdrachtgevers voor dit onderzoek waren de minister van Financiën en de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. Zij vroegen een toegankelijk visiedocument over de vraag in hoeverre en onder welke voorwaarden het openbaar bestuur kaderstelling, regels en ruil kan combineren in een transactiestaat die rechten en plichten rechtstreeks koppelt. Als aanpak is daarbij gekozen voor een formule waarbij ik mijn ideeën kon toetsen aan het oordeel van experts binnen en buiten de overheid, maar zelf verantwoordelijk ben voor het eindresultaat. Meer dan honderd deskundigen hebben hun ervaringen met mij willen delen; te veel om op te noemen – niet iedereen zou dat ook op prijs stellen – maar mijn dank voor hun inbreng is daar niet minder groot om.

In de afrondende fase had ik de beschikking over het WRR-rapport *Bewijzen van goede dienstverlening* van december 2004 en de achterbanversie van het voor april 2005 verwachte SER-rapport *Ondernemerschap voor de publieke zaak*. Deze rapporten verschillen in aanpak, maar bieden veel inzicht in de problemen waar de overheid mee worstelt. Ze zijn daarmee complementair aan mijn eigen poging om daar greep op te krijgen. Ik ben blij met het aanbod van de WRR om mijn onderzoek in hun serie Verkenningen uit te brengen; dat komt de synergie in de zo noodzakelijke discussie over bestuurlijke vernieuwing ten goede.

Mijn dank gaat verder uit naar de ambtelijke begeleidingscommissie onder leiding van dr. R. Gerritse, secretaris-generaal van Financiën, die veel deuren en kasten voor mij heeft geopend, naar de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit, die mij na mijn emeritaat in de gelegenheid stelt om daar door te werken, en naar de collega's daar en de deelnemers aan de mastercurcus *Public Finance Management* en de HOVO-cursus *Bestuurlijke vernieuwing*. Zij allen betoonden veel geduld, hadden veel terechte kritiek en hielden mij bij de les. Veel dank, meer in het bijzonder, aan drs. G.H. den Boogert, die – bekostigd door de beide opdrachtgevende ministeries (dank, alweer!) – mij hielp bij het onderzoek en als *sparring partner* bij het schrijven van het rapport.

Rotterdam, april 2005
Prof. dr. D.J. Wolfson

INHOUDSOPGAVE

Ten geleide	5
Woord vooraf	7
Voorwoord	9
Inleiding	13
1 Informatie als probleem in het openbaar bestuur	19
1.1 Asymmetrie, strategisch gedrag en meervoudig bestuur	20
1.2 Informatie en ministeriële verantwoordelijkheid	22
1.3 De transactiestaat als transparante taakorganisatie	26
1.4 De werknemersverzekeringen als voorbeeld	30
1.5 Legitimiteit en rechtsbescherming	32
1.6 Verantwoording en toezicht	34
1.7 Risico's en eigen verantwoordelijkheid	37
1.8 Grenzen aan de transactiestaat; transactiekosten	38
1.9 Wat is er nieuw? De transactiestaat vergeleken	42
2 Verantwoordelijkheden en bevoegdheden	49
2.1 Het aanbod van goederen en diensten	49
2.2 Van nachtwakersstaat naar verzorgingsstaat	51
2.3 Transactie en de vraag naar publieke voorzieningen	53
2.4 Collectieve besluitvorming	55
2.5 Transactie in verticale relaties	56
2.6 Transactie in horizontale relaties	60
2.7 Krachten, machten, en het borgen van publiek belang	64
2.8 Instituties en criteria van goed bestuur als waardeoriëntaties	69
3 De uitvoering van het beleid	79
3.1 Recht, ruil en het belang van vertrouwen	79
3.2 Verschillen tussen de transactiestaat en marktwerking	81
3.3 Legitimiteit en transactiekosten opnieuw bezien	84
3.4 Randvoorwaarden (kan het allemaal wel?)	88
3.5 Existentiële belangen en eigenbelang	90
3.6 Maatwerk, prikkels en individuele bejegening	91
3.7 Omgaan met persoonskarakteristieken en omgevingsfactoren	93
3.8 De noodzaak van cultuurveranderingen	95
3.9 Besluit: transactie als bestuurlijke vernieuwing	100

Bijlagen		107
1	Uitvoering WAO en bijstand	108
2	Modernisering AWBZ en vormgeving WMO	113
3	Aansturing woningcorporaties	121
4	De missiegebonden publieke onderneming	126
Literatuur		129
Lijst van Focussen		
1	Fouten van de eerste en de tweede soort	22
2	Transactie, transactiestaat en transactiekosten: een recapitulatie	29
3	Uitvoeringsmodaliteiten voor preventie en reïntegratie in de WAO	31
4	De transactiestaat vergeleken	43
5	Exclusiviteit, rivaliteit en verantwoordelijkheid	50
6	Individuele welvaarts- of nutsfuncties en openbaar bestuur	56
7	Het grondpatroon van de institutionele structuur	70
8	Wat willen we bereiken??	75
9	De transactiestaat en de modernisering van de AWBZ in optie 3	116

INLEIDING

In een democratie leggen politici verantwoording af aan hun burgers, maar het botert niet tussen burger en politiek. Er heerst een gevoel van onbehagen en vervreemding. Burgers vinden het politieke bedrijf niet transparant en weinig klantvriendelijk, of zelfs onbetrouwbaar. De politiek, op haar beurt, verwijt burgers een claimcultuur, en doet een beroep op burgerzin en acceptatie van individuele verantwoordelijkheid.

Pluriforme leefstijlen maken de maatschappij minder kenbaar (Van Gunsteren en Ruyven 1993; RMO 2003). Dat scheidt onrust. Vertrouwde bakens als de modale man, de kostwinner of het huwelijk zijn niet meer maatgevend. Wat blijft er over van een zorgplicht in een lat-relatie? Het traditionele doelgroepenbeleid staat onder spanning: categorieën vloeien in elkaar over. De samenleving is haar overzichtelijke culturele geografie kwijt, aldus Van der Lans (1995: 112). Identiteitsverlies maakt besturen moeilijk. Het beleid verliest aan doeltreffendheid en geloofwaardigheid, en het populisme wint terrein. Intussen draait de wereld door, en dwingt mondialisering tot versnelde aanpassing.

In deze verkenning staat de informatieproblematiek centraal. Weet de overheid nog wel wat mensen willen? Werken de betrokkenen ook mee, of houden we elkaar voor de gek in strategisch gedrag? Waarom speelt de overheid blindemantje, en waarom komen andere spelers weg met verstoppertje? Zijn we niet te lang blijven hangen in een bestuursmodel waarin de minister bepaalt, de bureaucratie doeltreffend uitvoert, het parlement alleen op hoofdlijnen controleert, en burgers zich gedragen? Dat doen ze toch niet meer, geen van allen?

Probleemstelling en doel van de studie; het begrip ‘transactie’

De kern van de bestuurlijke malaise ligt in de onduidelijkheid over wat de verschillende belanghebbenden bij de publieke zaak willen, kunnen en moeten. Ontwikkel daar een visie op: combineer de ‘sterke punten’ van overheid en markt in *transactie*, niet in de juridische, maar in de sociaal-wetenschappelijke betekenis van directe ruil, in wederkerigheid, binding en rekenschap. Een *transactiestaat* borgt rechten krachtens de wet, slaat kosten hoofdelijk om, maar eist een individuele inspanningsverplichting van vragers én uitvoerders om tot een prudent gebruik van voorzieningen te komen, door de hele kolom van beleid en uitvoering heen. Koppeling van prestaties en tegenprestaties doet alle belanghebbenden in ‘revealed preference’ prijsgeven wat ze als hun belangen zien, en wat ze daarvoor overhebben, in geld, in inzet, of in politieke steun. Wederkerigheid, binding en rekenschap zijn belangrijke voorwaarden voor onderling vertrouwen. Laat bij afspraken omtrent ieders inzet in redelijkheid rekening houden met verschillen in kennen en kunnen, maar laat wie zonder reden in gebreke blijft zijn recht verspelen. Houd – omgekeerd – ook overheden en andere ‘bazen’ (werkgevers, cafébazen uit Volendam) aan hun plichten. Breek de bureaucratie open met private uitvoerders die onderling concurreren om de gunst van de burger. Minder blindemantje, minder verstoppertje en meer zeggenschap voor burgers. Meer transactie en responsiviteit.

‘Marktwerking’ leek aanvankelijk een aantrekkelijk antwoord; markten hebben een imago van klantvriendelijkheid, transparantie en dynamiek. Maar ziet: de treinen rijden niet meer op tijd en het licht gaat uit. Blijkbaar is het niet zo simpel. Hoe dan wel?

Kijk naar mensen als ‘actoren’ die hele reeksen dubbelrollen spelen. Op de arbeidsmarkt treden ze op als aanbieders (van hun diensten) en vragers (van een inkomen). Dat inkomen ruilen ze vervolgens, als consument, weer voor andere dingen. Ook in hun sociale leven is wederkerigheid het dominante patroon. Tegen deze achtergrond valt op hoe weinig de traditionele overheid daarop inspeelt. Buchanan en Congleton (1998: 3) brengen dat treffend onder woorden:

“the individual is simultaneously a demander and supplier, a buyer and seller. In social arrangements, the person may be both a care giver and care receiver, a lover and a beloved, a gift taker and gift giver, a friend and a befriended. By comparison, in law and in politics such reciprocity need not be present.”

Op die dragende gedachte bouwt dit rapport voort. Wederkerigheid is belangrijk, als kenmerk en als norm van sociale relaties, als bron van zingeving, identificatie en vertrouwen, en uiteindelijk ook voor de *checks and balances* in de rechtsbescherming (Wolfson 2003). Het klassieke bestuursrecht heeft daar te weinig oog voor. Burgers hebben zich in enkele decennia ontwikkeld van sociaal classificeerbare en volgzaam onderdanen tot anonieme individualisten in een pluriforme, moeilijk kenbare samenleving. Het politieke proces is verbreed naar medebewind vanuit groepen belanghebbenden (‘stakeholders’). Op deze veranderingen is nog geen passend antwoord gevonden. Het openbaar bestuur sluit zich nog te veel af in een eigen wereld van regelgeving en bureaucratische reflexen, en maakt onvoldoende gebruik van de in de maatschappij aanwezige kennis en informatie over wat mensen willen, kunnen en (zouden) moeten. Zo zijn politiek en burger elkaar kwijtgeraakt. Gezag heeft plaatsgemaakt voor wantrouwen, over en weer. De kiezer zweeft. Dan is een beroep op burgerzin en participatie (‘meedoen’) niet genoeg.

De uitdaging is om het functioneren van de overheid als geheel – in beleid en uitvoering – te verbeteren en het vertrouwen van de burger terug te winnen door méér wederkerigheid te introduceren. Verticaal in de hele kolom van beleid en uitvoering, en horizontaal in de relaties binnen en tussen dienstonderdelen en departementen, en met bedrijven, en maatschappelijke organisaties. Transactie peilt de dringendheid van behoeften, endogeniseert sancties, bevordert transparantie, schept mogelijkheden voor een selectief management van risico’s en voor een meervoudige binding en verantwoording in netwerkrelaties, houdt politici, ambtenaren en burgers bij de les, en verlost ons van vrijblijvendheid door boter bij de vis te eisen.

De opbouw van de analyse

In het openbaar bestuur laat de wat-vraag (naar de inhoud) zich onderscheiden van de wie-vraag (naar verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende spelers of *actoren*) en de hoe-vraag (naar de uitvoering en de bejegening van burgers). In beginsel is het 'wat' daarbij bepalend voor wie en hoe, maar het kan ook andersom: als het niet kan zoals het moet, dan moet het maar zoals het kan.

De traditionele rechtsstaat stuurt hiërarchisch 'van boven naar beneden'. In de complexe samenleving van vandaag leidt dat op alle niveaus van beleid en uitvoering tot informatieproblemen, ontwijken van verantwoordelijkheden, strategisch gedrag en een bureaucratie waarin regels belangrijker zijn dan resultaten. Transactie ontmaskert de voorkeuren van politici, ambtenaren en burgers, en dwingt *alle* betrokkenen bij de publieke zaak om rekenschap af te leggen van hun inzet.

Hoofdstuk 1 stelt de *informatieproblematiek* centraal en laat zien hoe transactie die kan verlichten door strategisch gedrag te kijk te zetten. Het behandelt de ministeriële verantwoordelijkheid, het gelijkheidsbeginsel en de rechtsbescherming, als niet-vervreemdbare verworvenheden van de democratische rechtsstaat. Betoogd wordt dat transactie méér transparantie en rechtsgelijkheid kan waarborgen dan de bestaande overmaat aan regulering (Wolfson 2003). In paragraaf 1.3 wordt een eerste schets gegeven van de transactiestaat, gevolgd door een wat meer uitgewerkt voorbeeld in paragraaf 1.4. Het hoofdstuk sluit af met een verkenning van de grenzen van de transactiestaat en een vergelijking met andere bestuursmodellen.

Hoofdstuk 2 gaat in op de *wie*-vraag naar de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de samenleving. Hoever reikt de verantwoordelijkheid voor de politiek? Wat kunnen we overlaten aan het particulier initiatief of de markt? Antwoorden op die vragen laten zich voorsorteren aan de hand van objectieveerbare kenmerken van goederen en diensten (paragraaf 2.3). Maar uiteindelijk blijkt de maatschappelijke taakverdeling af te hangen van ideologische voorkeuren in de invulling en onderlinge weging van doelmatigheid, verdeling en houdbaarheid, als criteria van goed bestuur (paragraaf 2.8). Zowel bij die objectieveerbare kenmerken als in die normatieve weging komen belangrijke beperkingen van de transactiestaat aan het licht. Soms zijn die te verhelpen, maar dat vraagt dan wel om keuzes waartoe de politiek niet altijd bereid is, een dilemma dat in de bijlagen nader wordt uitgewerkt.

Hoofdstuk 3 gaat nader in op de *hoe*-vraag, en brengt het in hoofdstuk 1 en 2 geschetste domein van de transactiestaat verder in kaart. Wordt rekening gehouden met de voorwaarden en vormvereisten waaraan transactie moet voldoen? Hoe gaan we om met het ontwijken en afwentelen van verantwoordelijkheden? Sluiten prikkels en sancties aan bij de intrinsieke motivaties van mensen en bij de rol(len) die zij spelen, als burger, als ouder, als ambtenaar, als ondernemer, enz.? Bejegening blijkt daarbij belangrijk. Het hoofdstuk sluit af met een bespreking

van de noodzaak van cultuurverandering in het openbaar bestuur en een slotbeschouwing die de hoofdlijnen van het onderzoek nog eens met elkaar verbindt. *Bijlagen* werken enkele in de tekst geschetste toepassingsmogelijkheden verder uit. Zij verwijzen terug naar de vindplaatsen van de theoretische concepten in de hoofdtekst, maar zijn zelfstandig leesbaar voor wie daar niet in is geïnteresseerd. Voor een uitgebreidere bespreking van het functioneren van de overheid wordt verwezen naar recente studies van de WRR (2004) en de SER (2005). De opdracht van dit onderzoek was een visiedocument te leveren waarop nader beleidsonderzoek – bijvoorbeeld in IBO-verband – zou kunnen voortbouwen.

Een instrumenteel concept

Transactie geeft vorm aan de onderlinge verhoudingen, en aan de inbreng van derden – burgers en hun maatschappelijke organisaties – in een interactief openbaar bestuur. De *wat*-vraag naar de inhoud van het beleid komt in dit onderzoek slechts bij wijze van illustratie aan de orde, want de transactiestaat is een instrumenteel concept dat verschillende coalities kan dienen, al naar gelang van de in paragraaf 2.8 besproken waardeoriëntaties. In deze studie ligt de nadruk op de *uitvoering* (van welk beleid dan ook) en de noodzaak om de *samenhang* tussen wat, wie en hoe te onderkennen. De transactiestaat is geen panacee, maar een bestuurlijk arrangement dat onder in dit rapport uit te werken voorwaarden de doelmatigheid, doeltreffendheid en legitimiteit van het overheidsoptreden kan verbeteren.

De toegevoegde waarde van het onderzoek

Het concept van de transactiestaat als een vraaggerichte taakorganisatie (Simon 1990) is de afgelopen tien jaar stapsgewijs ontwikkeld (Wolfson 1993, 2003; WRR 1994, 1997). Uitvoerbaarheid en bejegening (de hoe-vraag) worden daarin gezien als een belangrijke toets voor wie en wat. De analyse richt zich op de informatieproblemen die de overheid teisteren, en gaat in op het multi-actorperspectief *binnen* de overheid en *tussen* overheden, privaatrechtelijke organisaties en burgers. Zij laat zien hoe de transactiestaat een brug kan slaan tussen empirie en ideologie door het politieke proces een evenwicht te laten specificeren tussen doelmatigheid, een aanvaardbare verdeling en houdbaarheid als criteria van goed bestuur.

Het denken in termen van *wat* en *hoe* heeft inmiddels vaste voet gekregen (WRR 2000; RMO 2003; CPB 2004), maar de uitwerking daarvan en de uitbreiding met de *wie*-vraag is nog niet verder gekomen dan een algemene richtingaanduiding. Dit onderzoek presenteert een proeve van een inrichtingsmodel, als bedoeld in de kabinetsvisie *Andere Overheid* (Tweede Kamer 2003-2004, 29 362, nr. 1). Het steunt daarbij op *een tiental uitgangspunten*.

- 1 Burgers verlangen duidelijkheid over de *doelmatigheid*, de *verdelingsaspecten* en de *houdbaarheid* van het overheidsbeleid. Zij willen de desbetreffende criteria van goed bestuur herkennen in de doelstellingen van het beleid (de *wat*-vraag), de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden

- (de *wie*-vraag) en de kwaliteit van de dienstverlening en bejegening (de *hoe*-vraag).
- 2 Transactie – wederkerigheid, binding en rekenschap in de relaties tussen overheid, marktpartijen, maatschappelijke organisaties en burgers – legt voorkeuren bloot en bevordert het vertrouwen op alle niveaus van beleid en uitvoering.
 - 3 De *transactiestaat* combineert regelgeving en wederkerigheid door *rechten* te verlenen krachtens de wet, en individuele *tegenprestaties* vast te leggen in maatwerk, op ieder niveau van beleid en uitvoering. Het ongelijke wordt daarbij in vergelijkbare mate ongelijk behandeld, en sancties zijn endogeen: wie in gebreke blijft, als aanbieder of als vrager, is aanspreekbaar en kan zijn rechten verspelen.
 - 4 Rechtsbescherming en het waarborgen van integriteit worden in belangrijke mate gehorizontaliseerd in *checks and balances*, met behulp van *exit* en *voice*.
 - 5 Verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden gedecentraliseerd naar het niveau waar de transactiekosten het laagst zijn. Daar worden ook de risico's beheerst.
 - 6 Vermijd 'knippen' in verantwoordelijkheden en bevoegdheden (bijvoorbeeld in het verzekeringstraject, zie bijlagen 1 en 2), want daar komt afwenteling van.
 - 7 De rivaliteit en exclusiviteit van aanspraken op voorzieningen (focus 5) zijn belangrijke overwegingen bij beslissingen over *wat* en *wie*.
 - 8 De dynamiek van de omgeving (technologische ontwikkeling; mondialisering; afnemende baanzekerheid) vraagt om aandacht voor verschillen in individueel handelingsvermogen binnen ogenschijnlijk homogene groepen van mensen.
 - 9 In de vormgeving van maatwerk wordt rekening gehouden met het inzicht dat gedrag mede afhangt van bejegening en van de mate waarin prikkels en sancties aansluiten op existentiële belangen (rollen en intrinsieke motivaties).
 - 10 In het toezicht wordt de neiging van professionele dienstverleners bestreden om het eigen inzicht (al economiserend, juridiserend of medicaliserend) te verabsoluteren.

1 INFORMATIE ALS PROBLEEM IN HET OPENBAAR BESTUUR

‘Marktwerking’ heeft aantrekkelijke kanten; dat verklaart de belangstelling voor privatisering. Ideaaltypische markten bieden heldere informatie over voorkeuren en kosten, in prijzen waarbij vragers en aanbieders elkaar vinden in een wederkerige rechtsbetrekking. Dat maakt ze efficiënt en transparant. Concurrentie versnipperd macht en houdt het aanbod vraaggericht. En omdat sancties op wanprestatie al in de ruil besloten liggen (contract is contract), maakt zo’n ideale markt afspraken ook houdbaar. Vandaar de metafoor van de ‘onzichtbare hand’ die ons informeert over voorkeuren, het aanbod scherp houdt, verplichtingen afdwingt en vertrouwen wekt. Een mooi sprookje, maar markten moeten daarbij wel een handje geholpen worden.

Beslissen doen markten niet. Zij verschaffen slechts *informatie* over hoeveelheden en prijzen, als schaarste-indicatoren. *Mensen* beslissen, al dan niet in het groepsverband van een organisatie, of er bij die prijzen zaken gedaan worden. Daarom eist de wijze waarop die actoren omgaan met informatie, macht en verplichtingen veel aandacht. Hun beslissingen zijn niet altijd aanvaardbaar. Burgers kunnen zich ontpoppen als uitvreeters; politici en ondernemers oefenen vaak economische macht uit. Soms is die macht nuttig, als de dynamiek van de vooruitgang vereist dat gangmakers tijdelijk aan het peloton ontsnappen (Ellig 2001). Maar het moet niet te gek worden, want dan roept iedereen weer om een ‘level playing field’.

Aanvullende eisen aan de ideale ordening zijn verder dat de infrastructuur op orde is, dat alle schaarste inderdaad zijn prijs krijgt (geen externe effecten) en dat de verdeling van inkomens, informatie en zeggenschap aanvaardbaar is. Verder dienen de *transactiekosten* – de kosten om elkaar te vinden en ‘tot zaken’ te komen – in een redelijke verhouding te staan tot de productiekosten. Neem rekeningrijden. Daar waren de transactiekosten, alleen al in termen van ruimtebeslag en oponthoud, prohibitief zolang er bij iedere op- en afrit tolpleinen nodig waren. Maar bij elektronisch beprijzen is een gebruikersheffing om files weg te werken alleen nog een kwestie van politieke wil, want het kán werken, dat is in Londen al bewezen.

Blindemannetje en verstoppertje

Kortom, er is een overheid nodig om inkomens, machtsverhoudingen en voorkeuren transparant en aanvaardbaar te houden, een fysieke en juridische infrastructuur te scheppen, ongewenste externe effecten te verhelpen, en transactiekosten te beperken. De rechtsstaat vereist daarbij een wettelijke grondslag voor publieke voorzieningen, met een categorisering van gerechtigden in doelgroepen. Vaststellen wie daartoe behoort wordt echter steeds moeilijker in een pluriforme samenleving. Dat leidt dan al gauw tot bureaucrativering en jurisdering in fijnmazige formuleringen, waarbij verschillen *binnen* groepen groter worden dan die *daartussen*, en informatie een asymmetrisch karakter krijgt (Stiglitz 2002):

burgers en hun belangengroepen weten méér over hun situatie dan de overheid. Dat maakt het moeilijk om te bepalen of zij hun verplichtingen nakomen om het beroep op voorzieningen tot het noodzakelijke te beperken. Er speelt hier een moeilijk te beheersen moreel risico (*moral hazard*) van uitvretergedrag (*rent seeking*), dat we uit de verzekeringswereld al kennen als ‘in de brand, uit de brand’. In een ongekende samenleving (Van Gunsteren 1993) laat het bestuursrecht de overheid blindemannetje spelen, en burgers en belangengroepen verstoppertje; twee spelletjes die zich slecht laten combineren.

1.1 ASYMMETRIE, STRATEGISCH GEDRAG EN MEERVOUDIG BESTUUR

Een geruchtmakend voorbeeld van asymmetrische informatie is de geschiedenis van de toegang tot de WAO (paragraaf 1.4 en bijlage 1). Tijdens de economische crisis van de jaren tachtig hebben werkgevers op grote schaal minder productieve werknemers aangemeld voor een uitkering, ook als er weinig of niets mis was met hun gezondheid. De vakbeweging stemde hiermee in, omdat de WAO een hoger niveau van sociale bescherming bood dan de werkloosheidswet. Ook het politieke bedrijf speelde het spelletje mee, omdat het de steun van de werknemers nodig had voor een beleid van loonmatiging. Iedereen volgde zijn eigen agenda, en iedereen smokkelde met informatie. De WAO bleek van niemand: niemand nam verantwoordelijkheid, niemand achtte zich bevoegd, en sancties werden niet toegepast.

Daar kwam nog een culturele dimensie bij. De uitvoeringsbureaucratie in de WAO kon niet steunen op een historisch gegroeide vertrouwensrelatie met cliënten, zoals een arts die heeft met zijn patiënten, of een onderwijsgevende met (de ouders van) zijn leerlingen. De cultuur van de organisatie zal dan ook in de volgende hoofdstukken – en met name in paragraaf 3.8 – nog veel aandacht vragen. Het gevolg van dit alles was een aanzienlijke vervuiling van het WAO-bestand, met een uitkeringsdruk waaronder de rechten niet houdbaar bleken. Dit verhaal is uitvoerig en zeer lezenswaardig gedocumenteerd in de Enquête-Buurmeijer (Tweede Kamer 1992-1993), de mooiste schelmenroman over het openbaar bestuur sinds de *Max Havelaar*.

De Enquête-Buurmeijer legt sterk de nadruk op de wederkerigheid en de onderlinge afhankelijkheid in *opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties*. In een hiërarchische relatie – tussen chef en medewerker, of tussen overheid en onderdaan – beschikt de opdrachtgever over hulpbronnen als geld of politieke steun, waarvan de opdrachtnemer afhankelijk is. Maar op alle niveaus van beleid en uitvoering weten opdrachtnemers doorgaans méér van de fijne kneepjes en de achtergronden van uit te voeren taken dan hun opdrachtgevers (Hazeu 2000; Douma en Schreuder 1998). Daardoor gaat leidinggeven een beetje op hoop van zegen; het resultaat is gevoelig voor bejegening, vertrouwen en binding, over en weer. In traditionele bureaucratieën ontbreken veelal de bevoegdheden en de prikkels om de informatieasymmetrie tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers te doorbreken. Zo blijven *wat, wie en hoe* in de lucht hangen.

Tekstbox 1.1 Asymmetrische informatie: een ander voorbeeld

Als de minister van Onderwijs bij een school op werkbezoek gaat, is die school voor de gelegenheid keurig opgepoetst. Zij wordt welwillend ontvangen door een bestuur dat de 'juiste' gesprekspartners selecteert en politiek correcte geluiden maakt. Een schoolbestuur kan echter niet op een bord schrijven of orde houden in een klas met tieners. Omgekeerd is zo'n minister weer opdrachtnemer van een veelheid van opdrachtgevers (*plural principals*) – ouders, werkgevers, een zuinig kabinet en ongeduldige parlementariërs – ieder met een eigen agenda. Ook schoolbesturen hebben te maken met derden – ouders, en de buurt als leefomgeving – en ook die relaties vereisen een ordening van verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Ook op de markt kan de informatieasymmetrie toeslaan; denk aan de moeizame relatie tussen de overheid en de aannemerij. Maar doorgaans liggen opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties daar toch een stuk overzichtelijker. Bij de kapper mag u bepalen of er veel of weinig af moet, en kunt u zelf het resultaat beoordelen. In dit soort 'horizontale' relaties dwingen winststreven en concurrentie tot een heldere verdeling van verantwoordelijkheden. In het politieke bedrijf en bij uitvoerders in de publieke sector of vanuit het particulier initiatief liggen de sturingsproblemen moeilijker. Hier ontbreekt de winst als succesindicator. Bovendien is de concurrentie vaak afgeschermd. Richtinggevend zijn noties als de kwaliteit en de toegankelijkheid van hun dienstverlening. Verschillende groepen van belanghebbenden kunnen daar verschillend over denken, getuige de voortdurende discussie over wat er nu verwacht wordt van het lager en middelbaar beroepsonderwijs.

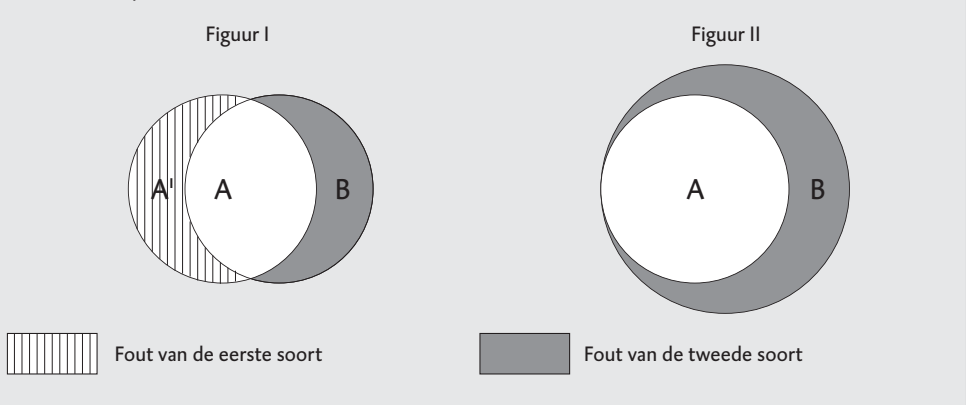
Wanneer meerdere belangen zich een plaats aan tafel weten te verwerven, ontstaan er arena's van opdrachtgevers die in *meervoudig bestuur* samenhangende doelstellingen of 'missies' moeten zien te formuleren. Dat gaat niet vanzelf (Besley en Ghatak 2003; Van Twist 2001). Daarbij laat ellebogenwerk ruimte ontstaan voor strategisch gedrag, manipuleren van informatie en zoekmaken van verantwoordelijkheden. Het beeld kan ontstaan dat bestuurders het zó druk hebben met elkaar dat ze niets oplossen. Dan is er behoefte aan een tafelschikking en aan tafelmanieren. Bij het spoeddebat in de Eerste Kamer over de vuurwerkramp in Enschede zaten er maar liefst *acht* bewindspersonen achter de regeringstafel: Binnenlandse Zaken, Defensie, VROM... te veel om op te noemen. Zoals de WAO van niemand was, was de veiligheid van iederéén, en dus ook van niemand (paragraaf 1.7).

De overheid is nog doende hier haar lessen uit te trekken. Traditioneel benaderen rijk, provincies en gemeenten hun doelen met een viertal oversprongbewegingen: politieke steun zoekend voor een voorziening worden doelgroepen aanvankelijk te nauw gespecificeerd (sprong 1), waarbij schrijvende gevallen worden gemist (A', een fout van de eerste soort; zie focus 1), en er niettemin onbedoeld gebruik blijft bestaan (B). Dat brengt politiek ongemak mee, en dus wordt – sprong 2 – de doelgroep zover verruimd dat er geen Kamervragen meer gesteld

worden. Maar daardoor neemt het onbedoelde gebruik wel toe (fout van de tweede soort). Als dat dan niet houdbaar blijkt, rest – sprong 3 – nog slechts het korten van de rechten, waardoor de ‘goeden’ met de ‘kwaden’ lijden in een nieuwe fout van de eerste soort, of – sprong 4 – een overdracht aan de *civil society*, op hoop van zegen (paragraaf 2.6). In dit hoofdstuk is nu eerst de vraag aan de orde of er in de meer instrumentele sfeer niet al iets te doen is aan asymmetrische informatie, strategisch gedrag en meervoudig bestuur.

Focus 1 Fouten van de eerste en de tweede soort

Asymmetrische informatie vergroot de kans op ‘fouten van de eerste en de tweede soort’. Fig. I toont een fout van de eerste soort, waar de doelgroep (A) gedeeltelijk wordt gemist (A'), en er niettemin al onbedoeld gebruik ontstaat als fout van de tweede soort (B). In fig. II is de voorziening verruimd, om de fout van de eerste soort te vermijden en in ieder geval de doelgroep (A) geheel te dekken. Daarmee is het onbedoelde gebruik – de fout van de tweede soort (B) – toegenomen. Dit rapport beziet of, en in hoeverre, transactie dit dilemma kan oplossen.



1.2 INFORMATIE EN MINISTERIËLE VERANTWOORDELIJKHEID

Los van de problemen met asymmetrie genereert het bestuur inmiddels nog *te veel* informatie ook, méér dan het systeem kan verwerken. De politiek ziet door de bomen het bos niet meer. Van Thijn en Cardoso Ribeiro (2004) spreken hier van een *informatieparadox*. Zowel de uitvoerende als de wetgevende macht verliest het zicht op wat ertoe doet. Blindemannetjes, alweer. Daarbij wrekt zich bovendien dat de media en andere belanghebbenden voortdurend en in selectieve verontwaardiging bezig zijn met het uitvergroten van incidenten. De Tweede Kamer reageert daar gretig op. Daar zijn in 2003 maar liefst 1748 schriftelijke vragen gesteld, buiten de behandeling van wetsontwerpen om en ongeacht de keren dat bewindslieden lijfelijk aanwezig moesten zijn voor het vragenuurtje of voor spoeddebatten. Dat leidt tot veel ‘bestuurlijke drukte’, signaleert het kabinet in zijn nota ‘Andere Overheid’ (Tweede Kamer 2003-2004), en tot detaillisme en reactief micromanagement in een drama- of inquisitiedemocratie (Elchardus 2002; ’t Hart e.a. 2001). Leuk voor de naamsbekendheid van politici, maar ongehoofwaardig in gevallen waarin veel geschreeuw weinig wol oplevert.

Het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid ziet de minister als het enige staatsrechtelijke aangrijpingspunt voor de controle op het openbaar bestuur (Scheltema e.a. 1993, 6). Ministers zijn altijd en integraal verantwoordelijk voor wat er op hun departement gebeurt, dat is de hoeksteen van ons democratisch bestel. Onomstreden is daarbij ook dat een minister de Staten-Generaal te allen tijde ‘juist’ behoort te informeren. ‘Onjuist’ informeren kan leiden tot een gedwongen vertrek. Of het zover komt, hangt af van de vraag of de minister in het specifieke geval ook werkelijk iets te verwijten valt, en of daarmee het vertrouwen van het parlement is geschonden. Weging van de *staatsrechtelijke* informatieplicht met de *politieke* vertrouwensregel bewaart de balans tussen schuld en boete (Tweede Kamer 2001-2002). Hierover bestaat consensus, maar dat kan niet verhelen dat de informatieplicht tot hinderlijk volgen kan leiden, zoals geschetst in de voorgaande alinea. Op dat dilemma is nog geen antwoord gevonden. Toch lijken zich twee wegen aan te dienen om de ministeriële verantwoordelijkheid materieel te versterken: het *beter structureren* van de informatievoorziening, en een *zelfbinding van het parlement* om zijn controlerende taak niet te laten ontsporen in een mediagevoelig ‘meerijden’. De eerste oplossing ligt gevoelig, de tweede zéér gevoelig.

Een eerste stap in het *structureren* van informatie is het scheiden van hoofd- en bijzaken, en – dat is niet hetzelfde – het *onderscheiden* van beleid en uitvoering. Vuistregel voor de transactiestaat is dat ministers *altijd* verantwoordelijk zijn voor politieke keuzes, wetsvoorstellen en opdrachten inzake de uitvoering en het toezicht daarop. Dan kan de uitvoering zélf vaak – niet altijd – op afstand worden gestuurd, zolang informatie over resultaten wordt teruggekoppeld om te kunnen bezien of wetten en opdrachten bijstelling behoeven. De commissie-Sint (1994) geeft een handzame indeling voor de modaliteiten van sturing op afstand, die hieronder nader is gespecificeerd in termen van ministeriële verantwoordelijkheid (m.v.).

- *Privatisering*: de instelling ontleent zijn opdracht (bijvoorbeeld een concessie) aan een politieke regievoering, maar is voor zijn continuïteit geheel of grotendeels afhankelijk van de tucht van de markt. De m.v. blijft hier beperkt tot het toezicht op de naleving van de (concessie)voorwaarden, die ‘tijdens de rit’ in de regel niet kunnen worden veranderd (contract is contract).
- *Externe verzelfstandiging*: de instelling heeft – als taakorganisatie – een door of krachtens de wet geformuleerd mandaat als Zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) met rechtspersoonlijkheid, en ontleent daaraan geheel of grotendeels zijn positie en zijn continuïteit. De m.v. blijft hier beperkt tot het toezicht op en de eventuele bijstelling van het mandaat.
- *Interne verzelfstandiging* (als agentschap of als lijnafdeling met zelfbeheer): de uitvoeringsorganisatie blijft onder rechtstreekse m.v.

Meer hierover in Kraan (2003) en Mol en Verbon (1997). De zoektocht naar een geloofwaardige structuur van de verantwoordingsplicht is voortgezet in de rapportage van de commissie-Van Lunteren (IBO 2004a). Ook deze commissie

stelt vast dat de aandacht te veel uitgaat naar incidenten, in plaats van naar de onderliggende structuren. En verder dat parlementariërs en media zich vaak eenzijdig richten op fouten en falen, zonder die te wegen met prestaties, laat staan met de risico's die iedere beleidsvoering nu eenmaal meebrengt. Innovierend is het voorstel om de secretarissen-generaal (SG's) jaarlijks een managementverantwoording te laten opstellen waarin de top van het departement rekenschap aflegt aan de minister over de 'bedrijfsvoering', met bijzondere aandacht voor risicoanalyse en risicomanagement (Postma 2005). Daarbij zou het management zich moeten uitspreken over de doelmatigheid en rechtmatigheid van de uitvoering, lopende verbetertrajecten en de uitvoerbaarheid van regelgeving. De desbetreffende rapportages kunnen als grondslag dienen voor een verklaring van de departementale accountant dat zij een getrouw beeld verschaffen van de rechtmatigheid van de uitgaven, en openbaar gemaakt worden. Dat kan dubbel werk (bijvoorbeeld van de Algemene Rekenkamer) beperken. Op den duur is een rechtstreekse verantwoording van SG's in de Commissie voor de Rijksuitgaven denkbaar, naar Brits voorbeeld, al gaan de voorstellen van het beleidsonderzoek nu nog niet zo ver (t.a.p., 20).

Deze vorm van verantwoording laat zich doortrekken naar de ZBO's en de Rechtspersonen met een Wettelijke Taak (RWT's). De SG van het desbetreffende departement zou ook hier jaarlijks kunnen rapporteren over de uitvoering van het verleende mandaat en de daarbij ondervonden knelpunten die de aandacht van de minister vereisen. Dat mandaat legt dan vast welke informatie er aan het departement wordt geleverd over inzet, uitvoeringsprocessen en doelbereik, in zelfevaluaties die periodiek kunnen worden aangevuld met visitaties (zie paragraaf 1.6, over verantwoording en toezicht).

De positie van de ZBO's staat ter discussie. De commissie-Kohnstamm (IBO 2004) constateert dat sommige organisaties zonder welomschreven wettelijk mandaat op afstand zijn geplaatst. Daardoor is er vaak onduidelijkheid omtrent de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden en een wederzijds gebrek aan vertrouwen tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers. Zij concludeert dat veelal kan worden volstaan met het *intern* verzelfstandigen van taken, en ziet slechts ruimte voor extern verzelfstandigde *organisaties* op het gebied van de onafhankelijke oordeelsvorming (certificering e.d.). De rest van de ZBO's zou geleidelijk moeten terugkeren in de schoot van hun moederdepartement. De vraag is wel hoe de hiervoor geschetste problematiek van 'hinderlijk volgen' vanuit het parlement daarmee wordt opgelost. Het lijkt vruchtbaarder iets te doen aan de verduidelijking van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, en het herstel van het onderling vertrouwen tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers, zaken waarop wordt teruggekomen in de hoofdstukken 2 en 3. Een aantal grote ZBO's heeft hiertoe zelf al het initiatief genomen in een *Handvest publieke verantwoording* (www.publiekverantwoorden.nl).

'Terughalen' van ZBO's naar de departementen doet geen recht aan de motieven achter hun verzelfstandiging. Het gaat hier nu juist vaak om een tussenstructuur

die een verbinding kan leggen met de professionele inbreng vanuit de maatschappelijke omgeving van de overheid (Dijstelbloem en Meurs 2004; SER 2005, paragraaf 4.4 en 4.5). Naast de onafhankelijke oordeelsvorming, waartoe de commissie-Kohnstamm ZBO's wil handhaven, noemt zij zelf "het bestuurlijk beheersen en verbeteren van het bedrijfsmatig functioneren, minder belasting voor de bestuurlijke kern (inclusief de minister), en meer aandacht voor de omgeving (burgers en andere betrokkenen)".

In een politicologische analyse van de redengeving áchter de redengeving noemt Van Thiel (2004, 175) twee motieven: "First, members of interest groups can be appointed as quango board members, which ensures the support of those groups of voters to the politicians (patronage)" (...) "Second, because quango's operate at arm's length the responsibility of politicians for quango performance is limited."¹ Op patronage en de 'andere betrokkenen' van de commissie-Kohnstamm wordt teruggekomen in paragraaf 2.7 (over krachten en machten). Van het tweede door Van Thiel genoemde motief komt niet veel terecht, in een dramademocratie. Maar het laat zich omdraaien om de dubbele doelstelling te dienen van een bedrijfsmatiger functioneren en een hanteerbare ministeriële verantwoordelijkheid. Dat vraagt, van geval tot geval, om een heldere mandatering met onderling verenigbare doelstellingen.

Mandaten zijn onderdeel van een transactiemechanisme, waarin opdrachtgevers en opdrachtnemers wederzijds hun verplichtingen vastleggen; zij verschaffen een basis voor een *beter structureren* van informatie over de uitvoering aan minister en parlement. Kortmann (2003, 10) vraagt zich terecht af waarom men, bij "een bestuurlijke organisatie die (sterk) chaotische trekken vertoont" (...), niet blijft "bij de beproefde constructie van mandaat en volmacht". Transactie *structureert* informatie, niet alleen door het specificeren van opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties, maar ook omdat de rechtstreekse koppeling van rechten en plichten kosten en baten internaliseert in de afwegingen die actoren maken in de microsfeer. Naast de door de commissie-Kohnstamm bepleite geleidelijke afbouw verdient ook de transactieoptie aandacht, want als de informatieproblematiek niet wordt opgelost, helpt 'terughalen' ons van de wal in de sloot. Bijlage 4 werkt deze gedachtegang verder uit.

Moeilijker ligt de problematiek van de *zelfbinding van het parlement*. De ministeriële verantwoordelijkheid is ingevoerd in 1848, toen het overheidsoptreden nog redelijk overzichtelijk was. Inmiddels heeft de staat meer taken naar zich toegetrokken en is de behoefte aan sturing op afstand toegenomen. De overheid is meer en meer een presterende overheid geworden, die actief deelneemt aan het economische en sociale verkeer. Des te opmerkelijker is het dat rekenschap en verantwoording in de publieke sector niet zijn meegegroeid met wat zich daarbuiten heeft ontwikkeld. In het bedrijfsleven of bij maatschappelijke organisaties wordt het niet zinvol geacht om het management bij ieder wissewasje op het matje te roepen. Toezichhouders beperken zich daar in de regel tot de hoofdlijn, en vermijden hinderlijk volgen vanuit het besef dat je een professionele organisa-

tie niet voor de voeten moet lopen, en dat toezicht een doel moet dienen dat verder reikt dan een mogelijkheid om de publiciteit te halen.

Er zou veel geloofwaardigheid gewonnen zijn als de Tweede Kamer, in zelfbinding, het accent in haar toezicht op de uitvoering en de uitvoerbaarheid van het beleid zou verleggen naar de begrotingsbehandeling, of naar een bespreking van departementale managementverantwoordingen op de Eerste Woensdag van Mei. In zelfbinding, omdat art. 68 van de grondwet de leden van de Staten-Generaal een *individueel* recht op inlichtingen geeft, tenzij het belang van de staat zich daartegen verzet. Staatsrechtelijk gezien speelt hier een raffijn spel. De plicht om te informeren staat voorop, maar er heeft zich een praktijk ontwikkeld waarin een minister de discussie kan aangaan over de opportuniteit daarvan, bijvoorbeeld wanneer zich binnen afzienbare tijd een gelegenheid voordoet om die informatie in een relevantere context te presenteren (Tweede Kamer 2001-2002, 5). De Kamer als *geheel* beslist in dat geval of de minister wordt verschoond, maar het kabinet zou wel wat meer ruggengraat kunnen tonen door althans te proberen vragen over vloerbedekking of gordijnen in overheidsgebouwen te verwijzen naar de bespreking van de hier bepleite managementverantwoordingen.

Het tot hanteerbare proporties terugbrengen van de ministeriële verantwoordelijkheid laat onverlet dat ministers altijd kunnen worden aangesproken op hun keuzes, hun wetten en hun *instructies* aan uitvoerders. Zij dienen het vertrouwen te behouden in hun persoonlijk functioneren. Dat laatste aspect is helder uitgelegd in de onderstaande limerick in *The Economist* over de zaak Profumo, alweer meer dan vijftig jaar geleden. Deze Britse minister van Oorlog hield het met de callgirl Christine Keeler, maar dat was het punt niet zozeer. Het ging fout toen zij tevens het liefje bleek van een Russische topspion, en Profumo zijn relatie ontkende, in het Lagerhuis. Toen hij door de mand viel, sleepte hij bij zijn aftreden bijna het kabinet mee:

“Oh, what have you done?” said Christine,
 “you’ve wrecked the whole Party Machine.
 To lie in my bed
 is not proper, I bet;
 but to lie in the House is obscene.”

1.3 DE TRANSACTIESTAAT ALS TRANSPARANTE TAAKORGANISATIE

In de markt, waar de klant opdrachtgever is, houden commerciële organisaties hun eigen broek op. Zij gaan hun gang voor eigen rekening en risico. Rijk, provincies en gemeenten daarentegen zijn uit omslagfinanciering bekostigde *taakorganisaties*. Uitgangspunt is dat ministers, gedeputeerden en wethouders op basis van een helder mandaat van de volksvertegenwoordiging missies registreren (paragraaf 1.1), verantwoordelijkheid nemen voor de richting van het be-

leid, en de uitvoering mandateren aan hun ambtelijke top of aan ZBO's en agent-schappen. Bij privatisering bepalen zij de concessie- of subsidievoorwaarden voor private opdrachtnemers. De toekomstige managementverantwoording moet de rekenschap borgen (paragraaf 1.2). Het parlement, als opdrachtgever aan het kabinet, kan eisen stellen aan de toegankelijkheid en de relevantie van de informatie omtrent prestaties. Dit ideaalbeeld staat hier ter discussie.

In de transactiestaat zijn rijk, provincies en gemeenten taakorganisaties waarin de expliciete koppeling van rechten aan plichten op ieder niveau van beleid, uitvoering en feitelijk gebruik een toetsbare keten van opdrachtgevers en opdrachtnemers doet ontstaan. Die keten bereikt uiteindelijk de burger, om wie het allemaal gaat en die óók in een dubbelrol staat: als onderdaan is hij opdrachtnemer bij het aangaan van verplichtingen in transacties met de overheid, maar als kiezer en opdrachtgever aan de politiek bepaalt hij de samenstelling van de missie-bepalende wetgevende macht, in het stemhokje. Zo komt de cirkel rond.

Het model van een transactiestaat verplicht door het hele traject van beleid en uitvoering heen tot een regie die opdrachten expliciteert en niet langer verdoezelt wie waarop aanspreekbaar is (hoofdstuk 2). Zo kan de transactiestaat helpen om de grote lijn weer voor iedereen zichtbaar te maken. Rechten en plichten worden ondubbelzinnig benoemd en oneigenlijk gebruik wordt moeilijker, zonder dat de 'goeden' op grote schaal met de 'kwaden' lijden. Afhankelijk van de omstandigheden nemen prestaties de vorm aan van resultaat- dan wel inspanningsverplichtingen. Uiteraard komen mandaten en verplichtingen niet zomaar uit de lucht vallen. Beleidsvorming is een interactief proces. Politici laten zich raden door hun ambtenaren en door hun maatschappelijke omgeving, en uitvoerders worden geacht te 'luisteren' naar hun cliënten. Transactie wil politici, actoren uit hun omgeving, uitvoerders en burgers alle vier betrekken bij wat er gebeurt, binden aan afspraken, en afrekenen op hun inzet. Transactie maakt complexe besluitvormingsprocessen transparant en bestuurbaar, en dat is bitter nodig (Teisman 2001).

Tekstbox 1.2 Zijn mensen wel altijd 'rationeel'?

Uiteraard voldoet de werkelijkheid niet altijd aan het hier gesuggereerde beeld van *rational actors* die het publieke belang dienen. Jansen (2003) beschrijft bijvoorbeeld hoe politici bij de recente verdeling van radiofrequenties vooral niet te veel hebben nagedacht over de doelstellingen van het omroepbestel, vermoedelijk uit angst om afgerekend te worden op duidelijke stellingnamen. Dat voorbeeld is met vele andere aan te vullen, maar daarbij moet dan wel worden bedacht dat het rationeel kan zijn om niet altijd rationeel te werk te gaan ("...maar nu even niet"). Beslissingen vergen energie (Simon 1976), en ook bestuurlijke inzet is een schaars goed. De publieke omroep heeft een symboolwaarde, als overblijfsel van de 'verzuiling' die onze democratie gepacificeerd heeft. Als het aantasten daarvan veel inzet vraagt, kunnen andere prioriteiten voorrang verdienen. Waar het om gaat, is dat transactie óók de verantwoordelijkheid blootlegt voor beslissingen om iets (even?) te laten rusten of om beslissingen te frustreren dan wel te blokkeren (paragraaf 2.7).

Ook in de transactiestaat steunt de bekostiging van de overheid in belangrijke mate op omslagfinanciering uit belastingen en premies. Zonder de expliciete koppeling van rechten en plichten zou ook dáár de band tussen betalen en gebruiken teloorgaan, in een slordig gebruik van voorzieningen. Tarieven op basis van kostprijs en feitelijk gebruik kunnen die band in beginsel herstellen, tenzij individueel afrekenen technisch onmogelijk is (bijvoorbeeld bij luchtverdediging), hoge transactiekosten meebrengt (sommige eigen risico's), of de toegankelijkheid van voorzieningen in gevaar brengt (gezondheidszorg of onderwijs). In dat laatste geval zijn inkomensafhankelijke tarieven mogelijk, maar onaantrekkelijk, omdat ze een *armoedeval* zetten; ze stijgen immers met het inkomen. Individueel afrekenen in geld is dan ook meestal niet de oplossing.

De transactiestaat peilt de inzet van actoren, waar die toerekenbaar is, door de feitelijke *toegang* tot rechten afhankelijk te stellen van een in maatwerk overeen te komen individuele inspanning *in natura* (zoeken naar werk bijvoorbeeld, of studieprestaties). Die inspanning wordt metterdaad getoetst, door een poortwachter bij de toegang tot rechten (paragraaf 1.4), en door visitaties van het beleidsaanbod (paragraaf 1.6). Ook de 'intermediaire leveringen' binnen of tussen departementen worden uitonderhandeld in termen van prestaties en tegenprestaties (paragraaf 2.5 en 2.6) en vervolgens getoetst.

De transactiestaat wijkt daarbij op essentiële punten af van de onder economen populaire *Coase-solution* (Coase 1960). Daarin wil hij de maatschappelijke coördinatie zoveel mogelijk oplossen door een onderlinge uitruil van belangen tussen *private* partijen. Hij wordt dan ook gezien als de geestelijke vader van het gedachtegoed achter privatisering en verhandelbare milieurechten. Transactie heeft daarmee de wederkerigheid en onderlinge afhankelijkheid van vragers en aanbieders gemeen. Coase beperkt zich echter tot de doelmatigheid van de ruil, zonder een oordeel uit te spreken over de legitimiteit van de verdeling van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en eigendomsrechten in de uitgangspositie (zie Dietz 2000, en noot 4 bij paragraaf 1.9). Van kaderstelling, waarbij het politieke proces richting geeft aan de verdelings- en houdbaarheidsaspecten van de borging van publiek belang, is bij Coase dan ook geen sprake. De transactiestaat *combineert* recht en ruil tussen private en/of publieke partijen in een kaderstelling waarin doelmatigheid is gewogen met die andere criteria (paragraaf 2.8). Het in focus 2 samengevatte model verbindt centraal bekostigde en geborgde voorzieningen met een individuele tegenprestatie in maatwerk als marktanalooze informatie- en sanctiemechanisme, om de *toegang* tot rechten te vrijwaren voor onbedoeld gebruik.

Zo benoemt de transactiestaat ieders verantwoordelijkheid. Hij bewaakt de toegang van burgers tot voorzieningen met een 'poortwachter' die vaststelt wie tot de beoogde doelgroep behoort en of de bij de transactie betrokken partijen hun afspraken zijn nagekomen (bijlagen 1 en 2). Wederkerigheid peilt daarbij niet alleen de inzet van de *vragende* partijen, maar ook die van de *aanbieders*: 'U vraagt en wij draaien' wordt 'U vraagt, wij vragen u daar iets tegenover te stellen,

Focus 2 Transactie, transactiestaat en transactiekosten: een recapitulatie

Transactie – wederkerigheid, binding en rekenschap in een rechtstreekse ruil van prestaties en tegenprestaties in geld, in inzet, of in politieke steun ('stemmenruil') – kan zich afspelen tussen private partijen, tussen een private partij en een overheid, of tussen overheden. De hier bedoelde transactie onderscheidt zich van het juridische woordgebruik (afkoop van een strafrechtelijke sanctie), en van een afdwingbaar contract in die gevallen waar het niet gaat om een resultaat maar om inspanningsverlichtingen.

De transactiestaat combineert rechtsgronden en stemmenruil (politieke transacties) in de doelbepaling op macroniveau met transactie op meso- en microniveau door ook dáár boter bij de vis te eisen in een direct verband tussen rechten en plichten. De omslagfinanciering op macroniveau legt alleen een *indirect* verband. Daar kan regelgeving nadere toegangseisen aan verbinden, maar die laten zich moeilijk operationaliseren in gevallen van asymmetrische informatie. Transactie introduceert daarom ook een *directe* tegenprestatie (een *quid pro quo*), als nadere voorwaarde voor de *feitelijke toegang* tot een recht. De transactiestaat verschilt van de markt doordat de staat bekostigt, de institutionele omgeving regisseert, en de randvoorwaarden stelt ('rechten krachtens de wet...'). Binnen die randvoorwaarden of wettelijke kaders laat de transactiestaat het spel over aan de daarvoor verantwoordelijk gestelde actoren. Daarbij is maatwerk nodig, omdat omstandigheden, existentiële belangen en vaardigheden van alle actoren in de hele kolom van beleid tot uitvoering van persoon tot persoon verschillen (zie paragraaf 3.5-3.7). De rechten en hun bekostiging (de wat-vraag), de verantwoordelijkheden en bevoegdheden (de wie-vraag) en de afspraken omtrent maatwerk in de uitvoering (de hoe-vraag) worden getoetst aan in paragraaf 2.8 te bespreken criteria van goed bestuur. Meer over transactie en het verschil met het profijtbeginnsel en met 'marktwerking' in paragraaf 3.2 en 3.9.

Transactiekosten zijn de kosten om elkaar te vinden, tot zaken te komen en de naleving van afspraken af te dwingen. Ze omvatten alle aan de ruil als zodanig verbonden kosten, buiten de productiekosten in engere zin, maar wel inclusief de kosten van verificatie (is er geleverd?), toezicht en sanctietoemeting. Omdat ruil de voorkeuren van de betrokken actoren openbaart en de sancties op nakoming endogeniseert ('contract is contract'), zullen de transactiekosten als regel lager zijn dan de daarmee voorkomen welvaartsverliezen van regulering.

maar ook *wij* worden op onze prestaties afgerekend'; enzovoort, door de hele kolom van uitvoering en beleid heen. Daarmee komt een transparante combinatie van recht en ruil in de plaats van de onvruchtbare tegenstelling 'overheid of markt'. Dat vermindert de ruimte om blindemannetje of verstoppertje te spelen. Richtsnoer is daarbij de wederkerigheid van rechten en plichten, met aandacht voor een bejegening die partijen bindt, voor de motivaties van mensen en voor de rollen die zij te vervullen hebben. De bejegenvragen die dat oproept, worden in hoofdstuk 3 nader uitgewerkt.

Een belangrijk aspect van de transactiestaat is ten slotte dat wederkerigheid het *vertrouwen* in de betrekkingen tussen overheid en burgers versterkt. Wederkerigheid en vertrouwen zijn essentiële onderdelen van het sociale waardepatroon, maar het traditionele bestuur heeft er weinig oog voor. In de Inleiding is al een

citaat van Buchanan en Congleton (1998, 3) opgevoerd, als dragende gedachte van dit rapport: “In ordinary market exchange”, zo stond daar, “the individual is simultaneously a demander and supplier, a buyer and seller. In social arrangements, the person may be both a care giver and care receiver, a lover and a beloved, a gift taker and gift giver, a friend and a befriended. *By comparison, in law and in politics such reciprocity need not be present*” (cursivering hier toegevoegd). Als burgers uitsluitend hiërarchisch worden aangestuurd, zo gaan ze verder, geldt dat “reaction rather than explicit reciprocation describes behavior”; dan gooiën ze de kont tegen de krib, heet dat in goed Nederlands. Voor ons land constateert Peper (1999, 4) een omslag van hiërarchie naar een grotere gerichtheid op onderhandeling, waarbij burgers in toenemende mate binding en betrokkenheid zoeken “in netwerkachtige verhoudingen enerzijds en zakelijke, afrekenbare betrekkingen anderzijds”.

1.4 DE WERKNEMERSVERZEKERINGEN ALS VOORBEELD

In bijlage 1 wordt uitvoeriger ingegaan op de uitvoering van de WAO, de Wet verbetering poortwachter en de nieuwe Wet Werk en Bijstand, als eerste voldragen voorbeelden van een poging om door transactie fouten van de eerste en de tweede soort te verkleinen. Voorop stond een ondubbelzinnige opdracht: richt de uitvoering van de sociale zekerheid niet op uitsluiting (op wat mensen niet meer kunnen), maar op participatie (op wat mensen nog wél kunnen). Zie preventie, aanpassing en reïntegratie als het primaire proces, en uitkeringen als subsidiair, voor het geval het toch misloopt.

Focus 3 verheldert de regimeverandering inzake preventie en reïntegratie in de WAO in termen van de opdrachtgever-opdrachtnemertheorie. Links zien we de oude situatie: de bureaucratische hiërarchie, met sturing van bovenaf. Onder dat regime droeg de overheid eerst de bedrijfsverenigingen, en later de uitvoeringsinstellingen (UVI's) op om werknemers te reïntegreren. Daar kwam weinig van terecht, want de werkgevers waren over het algemeen niet geïnteresseerd, de werknemers waren vaak gedemotiveerd en de UVI's hadden, vanuit hun kantoor-torens, weinig idee hoe het allemaal moest. Welnu, reïntegreren doe je *in* een arbeidsorganisatie, en niet op het kantoor van een UVI. Verder vereist een succesvol beleid (1) dat werkgevers en werknemers beide geïnteresseerd zijn, geprikkeld door endogene sancties, en (2) dat je er tijdig bij bent, vóórdat de gewenning aan (en de verloedering in) de arbeidsloze toestand toeslaat.

Gewapend met deze inzichten is de poortwachterswet ontwikkeld. In de aanloop naar die wet kregen werkgevers al de verplichting om een Arbo-dienst te contracteren en het loon door te betalen bij ziekte, en ook nog een schadegerelateerde werkgeverspremie. De nieuwe wet verplicht werknemers, werkgevers en Arbo-diensten om samen een logboek bij te houden van hun reïntegratie-inspanningen. Dat logboek dringt de informatieasymmetrie, het kernprobleem van de verzorgingsstaat, terug en stelt de publieke poortwachter (en eventueel de beroeps-rechter) in staat om aan het einde van de rit vast te stellen of iedereen zijn best

Focus 3 Uitvoeringsmodaliteiten voor preventie en reïntegratie in de WAO

	Bureaucratische hiërarchie	Transactiestaat als aanbieder van voorzieningen in natura	Transactiestaat als aanbieder van persoonsgebonden budget
Principaal	Overheid ↓	Werkgever ↕	Werknemer ↑
Zowel principaal als agent	Bedrijfsvereniging/UVI: - agent van overheid - principaal van werknemer ↓	Particulier reïntegratiebedrijf: - agent van werkgever - principaal van werknemer ↕	↕
Agent	Werknemer	Werknemer	Particulier reïntegratiebedrijf

gedaan heeft. Tegelijkertijd zijn de UVI's samengevoegd in het UWV, dat de gevalsbehandeling overlaat aan commerciële Arbo-diensten en reïntegratiebedrijven.

Transactie komt in beeld in de middelste en rechterkolom van focus 3, waar partijen niet top-down worden 'aangestuurd', maar onderling afspraken maken binnen door de overheid gestelde kaders. De pijlen wijzen nu in beide richtingen, duidend op een interactief proces. In de rechterkolom is de vraagsturing het verst doorgevoerd. De werknemer is hier 'empowered' met een persoonsgebonden budget, waarmee hij zijn eigen oplossing kan zoeken en zelf hulp kan contracteren. Zowel in de middelste als in de rechterkolom verheldert wederkerigheid, binnen een transparante structuur van verantwoordelijkheden, bevoegdheden, motieven, prikkels en sancties, wat partijen willen, kunnen en moeten. Dat moeten hoort erbij. Wie niet meewerkt, treft de poortwachter met een sanctie. Als de werknemer tekortschiet, krijgt die geen uitkering (of hooguit bijstand). Licht het aan de werkgever, dan moet die het loon langer doorbetalen.

Hoe doelmatig is dit nu allemaal? De nieuwe opzet van de werknemersverzekeringen is duur, want een activerend arbeidsmarktbeleid kost veel geld. Veel 'weggegooid' geld bovendien, want het UWV, de Centra voor Werk en Inkomen (CWI's), de werkgevers en werknemers, en de Arbo- en reïntegratiebedrijven verkeren nog in een leerproces (SCP 2005: 20). Ook de transactiekosten – de kosten van de gevalsbehandeling in engere zin, nog los van de daarbij in te zetten scholings- en overige voorzieningen – zijn hoog en zullen naar verwachting hoog blijven. De structurele *mismatch* op de arbeidsmarkt tussen een toenemende dynamiek aan de vraagzijde en een vergrijzend aanbod wordt immers alleen maar groter. Maar zet de contante waarde van dertig procent minder instroom – één jaar na introductie van de poortwachterswet – nu eens af tegen *alle* voor de reïntegratie gemaakte kosten. In die prijs-kwaliteitsverhouding blijkt de transactiestaat een koopje. Tegen deze achtergrond is bezuinigen op het reïntegratiebeleid

penny-wise and pound-foolish, al kan de invulling daarvan wel veel beter (IBO 2002). Transactie verkleint de kansen op fouten van de eerste en de tweede soort (focus 1). Dat is – steeds weer – de kern van de zaak.

Mutatis mutandis laat focus 3 zich ook inkleuren voor persoonsgebonden budgetten als vorm van ‘empowerment’ in de zorg (bijlage 2), voor de bijstand (bijlage 1) of voor de prestatiebeurs in het hoger onderwijs. Daar is de student ‘opdrachtgever’ van de onderwijsinstelling. In die rol eist hij een ‘studeerbaar’ programma, en daarbij heeft hij een exit-optie naar een concurrerende instelling. Als tegenprestatie wordt hij gehouden aan studieresultaten, op straffe van het verlies van zijn beurs. In de volgende hoofdstukken en in de bijlagen wordt nog vaak op dit basismodel van voor-wat-hoort-wat teruggekomen. Zo kan transactie ook een rol vervullen in de onderlinge afstemming tussen en binnen departementen van openbaar bestuur, tussen het rijk en de lagere overheden, en tussen overheden en maatschappelijke organisaties.

1.5 LEGITIMITEIT EN RECHTSBESCHERMING

“Grootschalige operaties die erop zijn gericht de kern van de organisatiecultuur van de overheid – het normatieve, rechtsstatelijke kader – te beïnvloeden zijn ongewenst. Dit kader vormt een noodzakelijk anker in een steeds sneller veranderende samenleving. De nadere vormgeving van rechtsstatelijke principes in regelgeving en procedures is echter niet onaantastbaar, zeker wanneer sprake is van bureaucratisme. In dat geval kunnen veranderingen zelfs bijdragen aan verheldering van de rechtsstatelijke principes” (Raad voor het Openbaar Bestuur 2004: 7).

Stel dat transactie erin slaagt om het aanbod van publieke voorzieningen beter – doelmatiger en doeltreffender – af te stemmen op de vraag, gaat dat dan niet ten koste van de legitimiteit en de rechtsbescherming? De legitimiteit is gebaat bij een versterking van de vraagzijde in een wederkerigheid van rechtsbetrekkingen. Maar wordt het dan geen schiettent, met dat maatwerk en die discretionaire bevoegdheden? Zal het redresseren van asymmetrische informatie niet doorschieten in eenzijdig opleggen van tegenprestaties en ambtelijke willekeur? Waar blijven de rechtszekerheid en de rechtsstaat, als machtige opdrachtgevers anderen onder druk kunnen zetten? Leidt ‘horizontalisering’ dan niet tot wantoestanden? (Kortmann 2003: 12). Deze vragen verdienen hier vast een antwoord, vanuit de rechtseconomie, de welvaartstheorie en de institutionele benadering, een drietal invalshoeken die elkaar blijken te versterken.

Rechtseconomie

De *rechtseconomische invalshoek* ziet de transactiestaat als een samenspel van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke relaties. Het publiekrecht schept daarin de verticale, hiërarchische rechtsbetrekking waarop het machtsmonopolie van de overheid stoelt, met de bevoegdheid om bindende besluiten te nemen over generieke rechten en plichten. Het privaatrecht canoniseert wederkerige rechtsbetrek-

kingen tussen natuurlijke of rechtspersonen die elkaar *onderling* (horizontaal) binden. De legitimatie van het publiekrecht loopt via de omweg van een anonieme kiezerssteun op macroniveau; er is geen wilsovereenstemming in de microsfeer, zoals in het privaatrechtelijk contract. Het publiekrecht bindt minderheden dan ook tegen hun wil aan meerderheidsbeslissingen. Daarom is het zo belangrijk om het publieke aspect ('rechten krachtens de wet...') van de rechtsstaat aan te vullen met een civiel aspect van wederkerigheid ('... en wederzijdse verplichtingen volgens toetsbare afspraak').

Door verplichtingen in maatwerk vast te stellen, kan vaak alsnog recht gedaan worden aan die verschillen tussen mensen die bij de weinig trefzekere categorisering in doelgroepen aan het oog onttrokken blijven. Transactie verschaft (een begin van) duidelijkheid over de mogelijkheden die partijen zelf zien. Daarmee wordt de basis gelegd voor het *in vergelijkbare mate ongelijk behandelen van ongelijke gevallen*. Deze interpretatie doet méér recht aan het ideaal van gelijke behandeling dan oplossingen die voorbijgaan aan de pluriformiteit van de samenleving. Kortom, de transactiestaat verbindt de continentaal-Europese rechtstraditie, die het accent legt op de binding van de staat door en aan het recht, met het civielrechtelijke element uit de Angelsaksische *rule of law* (WRR 2002: 39-42, Wolfson 2003).

De transactiestaat brengt macht onder controle door rechten en plichten *door het hele systeem heen* te koppelen, in een keten van opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties. Opdrachtgevers leggen rekenschap af van wat zij met hun opdrachtnemers hebben afgesproken. Dat verschaft een basis waaraan kan worden getoetst, zoals het logboek met integratie-inspanningen uit de Wet verbetering poortwachter (paragraaf 1.4 en bijlage 1). De kern van de zaak blijft daarbij steeds weer dat transactie de informatieasymmetrie terugdringt. Die is het kernprobleem; informatieasymmetrie reduceert formele rechtsgelijkheid tot een schijnvertoning waar niemand baat bij heeft. Blindemannetje spelen veroorzaakt frustratie, veroorzaakt toenemende fouten van de eerste en de tweede soort, remt de dynamiek en leidt, uiteindelijk, tot een lager welvaartsniveau dan mogelijk is onder een beter doordachte combinatie van publieke en civiele rechtstradities.

Welvaartstheorie

De *welvaartstheoretische invalshoek* onderzoekt hoe mensen in verschillende rollen en met verschillende intrinsieke motivaties en persoonskarakteristieken aankijken tegen gestandaardiseerde voorzieningen. Een evenwicht van vraag en aanbod vereist dat zij bij een gegeven prijs de gevraagde hoeveelheid kunnen aanpassen, en bij een gegeven aanbod hun prijs. Zo komt de welvaartstheorie tot dezelfde conclusie als de rechtseconomische aanpak: als mensen verschillen en het aanbod ligt vast, dan moeten zij hun individuele tegenprestatie kunnen differentiëren. Op de markt zien we dan prijsdifferentiatie. Een vliegretourtje Rome biedt een vaste hoeveelheid reizigerskilometers. Wie op zijn gemak gesteld is en kan declareren, reist business class; een normaal mens zit een paar rijen daarach-

ter op een aanbieding (iets nauwer, dat wel); en wie écht wil lijden neemt een prijsvechter, maar het aantal kilometers blijft hetzelfde.

De producten van de transactiestaat zijn nog homogener (voor een werkloosheidsuitkering is de standaard 70 procent van het laatstgenoten inkomen en een ziekenfondspakket heeft een geüniformeerde risicodekking). Dit soort diensten wordt in een taakorganisatie bekostigd uit omslagfinanciering, maar voor de feitelijke toegang vraagt een onafhankelijke poortwachter in de transactiestaat om bewijzen van een in maatwerk gedifferentieerde tegenprestatie in inzet, om oneigenlijk gebruik te voorkomen (Wolfson 2004: 612). Omslagfinanciering houdt rekening met verschillen in draagkracht (*'ability to pay'*). De transactiestaat eist en *toetst* bovendien een *'willingness to perform'*. Die tegenprestaties worden naar bevind van zaken vastgesteld: bij werkloosheid bestaan zij uit actief 'meedoen' bij het zoeken naar werk; bij ziekte zal vaak niet meer gevraagd worden dan dat mensen die daartoe in staat zijn ook inderdaad *verschijnen* op een afspraak met de dokter, op straffe van het zelf betalen van een gemist consult.

Institutionele theorie

Vanuit de *institutionele invalshoek* versterkt transactie het vertrouwen met een mededingings- en medezeggenschapsbeleid dat *exit-* en *voice-*opties openhoudt (Hirschman 1970). *Exit* beschrijft de ruimte voor partijen om een transactie af te blazen. Wie zich onbehoorlijk bejegend voelt, moet een andere gevalsbehandelaar kunnen zoeken. *Voice* duidt op de mondigheid om zich te laten gelden binnen een sociaal verband, een onderneming of een publieke voorziening, om wat daar gebeurt meer in overeenstemming te brengen met de eigen voorkeuren. Het openhouden van *exit-* en *voice-*opties voorkomt, in samenhang met procedures voor bezwaar en beroep, een eenzijdige afhankelijkheid. De poortwachterswet geeft de ondernemingsraad of de personeelsvertegenwoordiging een instemmingsrecht met de keuze van de Arbo-dienst. Zeggenschap, 'stem verheffen' en uitpraten, individueel of collectief, zijn de klassieke alternatieven voor de *exit-*optie. Belangenbehartiging en inspraak kunnen alternatieven zijn voor concurrentie in geval van een monopolöide aanbod.

1.6 VERANTWOORDING EN TOEZICHT

In het toezicht op de maatschappelijke dienstverlening laten zich verschillende dimensies onderscheiden: horizontaal en verticaal, intern en extern, op indicatoren van inzet, resultaat of effect (focus 8 en SER 2005, paragraaf 5.5), alles of meer steekproefsgewijs, en met één belanghebbende of een scala van opdrachtgevers. Transactie kan daar orde in scheppen en een 'stapeling' van toezicht en elkaar bezighoudende toezichthouders helpen voorkomen (zie ook paragraaf 1.7).

Voorop staat dat verantwoording en toezicht bij de inzet van kenniswerkers een andere aanpak vereist dan in het traditionele bureaucratische proces. Het nakomen van regels laat zich afvinken, en ook die vorm van toezicht blijft nodig. Het toezicht op de kwaliteit van het maatwerk van professionele dienstverleners

begint bij een inhoudelijke verantwoording, op basis van een horizontale vergelijking van ‘best practice’ in maatstafconcurrentie (*benchmarking*) van en door professionals zelf (De Groot c.s. 2004). De eerdergenoemde ‘getrouw beeld-verklaring’ (paragraaf 1.2) zal zich daarbij moeten ontworstelen aan de fixatie op rechtmatigheid en kengetallen, en ruimte moeten scheppen voor het waarderen van initiatief, creativiteit, innovatie en risicoaanvaarding (IBO 2004a; WRR 2004, 201). Hier valt veel te leren van de methoden en technieken op terreinen waar de interne verantwoording van professioneel handelen kan bogen op een al wat langere traditie, zoals in de geneeskunde, het hoger onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek. Essentieel voor deze horizontale kant van het toezicht is dat alle betrokkenen deze vorm van leren door verantwoord en als *ondersteunend* ervaren – en niet als hinderlijk volgen.

Ziekenhuizen kennen al geruime tijd een intercollegiale toetsing, waarin ervaringen worden uitgewisseld. Dat schept ruimte voor voortschrijdend inzicht omtrent *best practice*, en het protocolleren van diagnose-behandelcombinaties (DBC’s). Meer in het algemeen kennen het hoger onderwijs en het onderzoek vier onderling afgestemde vormen van verantwoording en toezicht: verticaal door de rijksaccountant op rechtmatigheid (en straks dan hopelijk op een ‘getrouw beeld’) en door de inspectie op vormvereisten en voorschriften; en horizontaal door zelfevaluaties en onafhankelijke visitatie- en accreditatiecommissies op de kwaliteit (doen we het goed?), en door verkenningscommissies op doeltreffendheid en dynamiek (doen we nog steeds de goede dingen?). Niet doen *ze*, maar doen *we*: de horizontale verantwoordingen bij accreditaties, visitaties en verkenningen zijn een therapeutisch proces waarbij kenniswerkers en instellingen leren om naar zichzelf te kijken. Aan visitaties bijvoorbeeld gaat een zelfevaluatie vooraf, als startdocument voor een onafhankelijke commissie die consulterend te werk gaat, met respect voor de professionaliteit van de ander.

Idealiter vullen horizontaal, vergelijkend verantwoord en verticaal toezicht vanuit de interne en externe hiërarchie elkaar aan. Visitatiecommissies koppelen dan hun bevindingen horizontaal terug naar betrokkenen, en verticaal naar de instelling. Die instelling informeert op haar beurt de minister, gedeputeerde of wethouder die het aangaat. Zo komen deskundige derden de agent (de dienstverlener) vertellen welke voor hem interessante dingen zij elders zijn tegengekomen, en de principaal (de instelling) bijpraten over hoe de agent het doet. Het is aan de agent en zijn professionele motivatie om daar zijn voordeel mee te doen, en aan de principalen (de instelling zelf en eventueel de verantwoordelijke minister) om te beslissen welke gevolgen zij daaraan willen verbinden (geen, een waarschuwing, een korting, meer geld, of wat dan ook). Vanaf het moment dat bewindspersonen zijn ingelicht is ook de ministeriële verantwoordelijkheid geactiveerd, want in de transactiestaat is de minister verantwoordelijk voor zijn beleid, voor de afspraken die hij maakt over de uitvoering daarvan, voor de regie over het toezicht en voor de actie die hij neemt op de hem ter kennis gebrachte bevindingen. Die bevindingen zijn resultaat- en effectgericht, en daarmee een waardevol complement van een getrouw beeld-verklaring omtrent de ingezette middelen (focus 8). Het beroep op

een onafhankelijke professionele toetsing heeft als bijkomend voordeel dat het timmermansoog van de echte deskundige een overschatting van het sturen op indicatoren kan corrigeren (De Bruin 2003; Kraan 2003).

Het horizontale metatoezicht neemt inmiddels een grote vlucht; er zijn al visitaties losgelaten op zulke uiteenlopende zaken als de planbureaus, het grotestedenbeleid, het omroepbestel en de woningcorporaties. Ook interdepartementaal is de visitatie in opkomst (IPB 2001; Grooteman 2003). Uitgangspunt daarbij is de visie van het SCP (2001) dat politieke opdrachtgevers *richting* moeten geven aan bestuurlijke processen, maar dat *ruimte* (minder regels) en *rekenschap* (transparantie) nodig zijn om professionele opdrachtnemers *resultaten* te laten boeken. Zie over deze vier R's ook Van Montfort (2004: 35) en de commissie-Van Lunteren (IBO 2004a).

Ruimte, omdat de dynamiek van de samenleving vereist dat de overheid zich meer op een regiefunctie terugtrekt om professionals 'hun ding' te laten doen (Tjeenk Willink 2004: 24). In een transactiemodel kan ook ruimte worden gegeven, omdat het vastleggen van en het rekenschap afleggen over afspraken de transparantie biedt om het toezicht meer steekproefsgewijs in te richten, op basis van risicoanalyses.

Rekenschap, omdat het gaat om publieke regelgeving en de besteding van publieke middelen. Consequente toepassing van transactie vereist dat alle instellingen die daarvan direct of indirect afhankelijk zijn verantwoording afleggen aan de bewindspersoon die het aangaat. Daarnaast biedt rekenschap óók rechtsbescherming aan burgers. Die bescherming is beter naarmate de overheid, gehoord de andere belanghebbenden, duidelijk richting bepaalt, ieders verantwoordelijkheden en bevoegdheden helder benoemt, en machtsposities indamt met *checks and balances*.

Het hier geschetste toezichtmodel heeft ideaaltypische trekken. Het veronderstelt dat de doelstellingen van het interne toezicht van onafhankelijke en verzelfstandigde maatschappelijke instellingen en van de overheid op één lijn liggen. Uit de bijlagen 3 en 4 zal blijken dat dit niet noodzakelijk het geval hoeft te zijn. De WRR (2004: 194) spreekt dan van een 'gat' in het toezicht, en ook het onderzoek van Langerak en Suyver (2005) brengt tekortkomingen aan het licht. Inmiddels heeft de SER (2005: paragraaf 4.5.4) een aantal voorstellen ter verbetering gedaan. De achterliggende vraag is aan wie toezichthouders op maatschappelijke instellingen verantwoording verschuldigd zijn, en voor welke facetten. Veel dienstverlening geschiedt in 'opdracht' van een heel scala van principalen (Dijstelbloem en Meurs 2004: 127). Bij de introductie van de opdrachtgever-opdrachtnemertheorie werd al het voorbeeld van de school gegeven (tekstbox 1.1).

Scholen worden in toenemende mate niet meer alleen op hun prestaties aangesproken door hun bestuur of de verantwoordelijke wethouder, maar ook door

ouders of zelfs leerlingen, en daarnaast door derden op hun bredere maatschappelijke verantwoordelijkheden. Transactie kan die relaties ordenen door afspraken te maken over de opdracht (de missie) van de school en over de verdeling van verantwoordelijkheden voor het toezicht, bijvoorbeeld door de ouders daar een grotere rol in te geven, als in de *parent-teacher associations* in de Verenigde Staten. Let wel, de transactiestaat *kan* die relaties ordenen; of dat ook gebeurt, is afhankelijk van de politieke wil om zich te mengen in het in paragraaf 2.7 beschreven mijnenveld van krachten en machten.

1.7 RISICO'S EN EIGEN VERANTWOORDELIJKHEID

Ook het best mogelijke toezicht kan niet alle risico's wegnemen. Dat geldt uiteraard voor risico's van terroristische aanslagen, maar ook op andere terreinen waar de persoonlijke veiligheid of bestaanszekerheid in het geding is en waar te veel van het goede ook weer gevaren in zich draagt. Docters van Leeuwen (2004) waarschuwt in dit verband voor het moreel gevaar (*moral hazard*) dat wie alles probeert te regelen, schijnzekerheden schept en de aanbieders of gebruikers afleert om zélf uit hun doppen te kijken. Niettemin blijven burgers de overheid aanspreken op de vrijwaring tegen alle denkbare risico's. Mede tegen deze achtergrond constateert de WRR (2002: 10) dat de overheid tussen twee vuren komt te liggen: "het regelsysteem wordt steeds complexer en bureaucratischer en er ontstaan, door de grote stroom van aanvragen, procedures, klachten en verweeren, capaciteitsproblemen en handhavingstekorten."

De cafébrand in Volendam en de vuurwerkramp in Enschede maken duidelijk dat ook risico's zich laten analyseren in termen van transactie en informatieasymmetrie. 'Volendam' blijkt dan simpel: de politiek kan in zo'n geval de brandweer mandateren om brandvoorschriften uit te vaardigen en de vergunninghouder aanwijzen als opdrachtnemer voor de uitvoering daarvan. Dan zijn de verantwoordelijkheden helder. De informatie blijft echter asymmetrisch, omdat de brandweer niet kan weten of een vergunninghouder niet, direct na een inspectie, weer bierkratten voor de nooduitgangen heeft staan. De rechtsfilosofen Kaplow en Shavell (2002) bepleiten in zo'n situatie een onverbiddelijke toepassing van het aansprakelijkheidsrecht: als de overheid een geloofwaardige procedure opzet en de brandweer haar taak naar behoren vervult, is de opdrachtnemer civielrechtelijk aansprakelijk en resteert voor de overheid alleen een strafrechtelijke functie. Simpel gezegd: de vervuiler betaalt. Het ministerie van VROM en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten opperen om huiseigenaren, naar analogie van de APK-keuring van auto's, zelf verantwoordelijk te maken voor een keuring van gas en elektra, met steekproeven door de overheid (Gerritsen 2004). Integrale overheidscontrole, of zelfs schadevergoeding bij ongelukken, holt de eigen verantwoordelijkheid uit en is in strijd met de uitgangspunten 3 en 5 aan het slot van de inleiding van dit rapport.

'Enschede' daarentegen was een dramatisch voorbeeld van een gebrekkige coördinatie in een complexe situatie met een meervoudig opdrachtgeverschap; dan

dreigt het gevaar dat verantwoordelijkheden zoekraken, zo bleek al in paragraaf 1.1. Dat is te voorkomen, bijvoorbeeld door de regie van het toezicht op complexe veiligheidsrisico's in de openbare ruimte bij de commissaris van de Koningin te leggen (Toonen 2003). En ander voorbeeld komt uit de Rotterdamse haven. Formeel dient ieder schip daar zeventien verschillende inspecties te ondergaan (veiligheidsaspecten, douane, milieu, arbeidsomstandigheden, enz.). Te veel om op te noemen, maar genoeg om schepen uit te laten wijken naar Antwerpen.

Toch is al dat toezicht te herleiden tot een politieke verantwoordelijkheid van een minister of een wethouder. Het Havenbedrijf lost de problemen op met ICT-toepassingen en risicoanalyses van het logistieke proces, in een bestuurlijk samenwerkingsarrangement waarin op den duur niet meer dan twee ambtenaren met de loods mee aan boord komen. Die houden dan tevens een oogje in het zeil voor de andere diensten en sturen een sms'je als een collega maar eens een kijkje moet komen nemen aan de pier. Zo – en met hier en daar een steekproef – houd je de boel werkbaar, maar aan die mandatering is heel wat overleg en heel wat geven en nemen voorafgegaan. Wat daar in wezen gebeurt is dat een meervoudig opdrachtgeverschap langs de weg van overleg en transactie wordt herleid tot een enkelvoudige regie. Er zit ook wat in voor de klant: wie onderweg zijn gegevens elektronisch heeft doorgegeven, kan rekenen op een vlotte afhandeling. Daar kunnen coördinerende ministers nog heel wat van leren (paragraaf 2.6).

Een bijkomend voordeel van dit soort transacties is dat daarmee een natuurlijk proces op gang komt om de regelgeving meer effectgericht en gebruikersvriendelijk te maken (focus 8). Zo kan transactie een continue evaluatie van de regelgeving bevorderen. Uiteraard is het commerciële belang van haven en regio daarbij een belangrijke inspiratiebron. In gevallen waarin bureaucratische tradities wat minder onder druk van buiten staan, zal er een gericht beleid gevoerd moeten worden om ambtenaren bewust te maken van hun missie, te motiveren en ruimte te geven voor een eigen inbreng (paragraaf 3.6-3.8).

1.8 GRENZEN AAN DE TRANSACTIONAL STATE; TRANSACTIONAL COSTS

“Er zijn psychiaters die depressies duiden als de kwintessens van het verlies, als reactie of habitus van iemand die gewoon is in een transactie aan het kortste eind te trekken.”

Commentaar van een bestuurder uit de geestelijke gezondheidszorg

Transactie is, eerst en vooral, een middel om de verschillende actoren die bij de publieke zaak zijn betrokken bij de les te houden en in responsief bestuur aansluiting te vinden bij de wensen van de mensen. Daarbij gaat het om vier dingen: de (1) verticale samenhang tussen de verschillende lagen van het openbaar bestuur (paragraaf 2.5), de (2) horizontale binding met andere diensten van de overheid en met private instellingen die publieke taken uitvoeren (paragraaf 2.6), een optimaal gebruik van (3) de inzichten van kenniswerkers en hun professionele orga-

nisaties, en het mobiliseren van (4) het vertrouwen en de eigen inzet van de individuele burger (Van Montfort 2004). Goed bestuur² is meervoudig bestuur met een luisterende overheid, waarin middelen, processen, resultaten, effecten en waarderingen zijn gelegitimeerd in termen van doelmatigheid, een aanvaardbare verdeling en houdbaarheid als dimensies van onze welvaart (paragraaf 2.8). Met transactie kunnen we die criteria vormgeven in binding en rekenschap, maar dat vereist de mogelijkheid en de wil om onbedoeld gebruik uit te sluiten en te voorkomen dat de luisterende overheid een oor aangenaaid krijgt.

De klassieke nachtwakersstaat trof generieke voorzieningen, zonder detaillering naar meer specifieke doelgroepen. Zij schiep de grondvorm van de rechtsstaat, zorgde voor een infrastructuur en verdedigde tegen externe dreigingen, waaronder het water. Daarbij was het niet de bedoeling burgers ergens van uit te sluiten (behalve dan van het algemene kiesrecht). Met de introductie van sociale grondrechten doet de hiervoor geschetste problematiek rond de bepaling en het bereik van doelgroepen zijn intrede. Onvoldoende is destijds onderkend dat, met het wegvallen van de rechtstreekse financiële tegenprestatie die de markt verlangt, ook de endogene sanctie op onbedoeld gebruik verloren gaat. Transactie brengt die terug, met de introductie van toetsbare wederzijdse inspanningsverplichtingen in maatwerk, afgestemd op verschillen in willen, weten en kunnen. Dat maatwerk en die afstemming op persoonskarakteristieken en omgevingsfactoren (paragraaf 3.7) doen transactie verschillen van de markt, het globalere profijtbeingsel en van inkomensafhankelijke tarieven.

Tegen die achtergrond tekenen ook de grenzen van de transactiestaat zich af. De *ordenende functies* lenen zich niet altijd voor transactie: we kunnen maar beter allemaal rechts houden, in het verkeer. Dat soort generieke regels beschermt het vertrouwen dat mensen nodig hebben om met elkaar om te gaan (Tweede Kamer 2003-2004a: 2). Ook in de rol van de overheid als plaatsbekleder van toekomstige generaties (verbod op gebruik van niet-afbreekbare stoffen) of als oplosser van sociale dilemma's (waarin mensen de garantie willen hebben dat anderen zich óók moeten gedragen) is er vaak geen ruimte voor transactie. Dat speelt eveneens in situaties waar mensen zich liever verlaten op het oordeel van een ander, bijvoorbeeld in de geneeskunde. Er tekent zich hier een verschil af tussen 'gebruikers' van langdurige verzorging en patiënten die onverwacht geconfronteerd worden met de noodzaak van medisch handelen (curatieve zorg). Trappenburg (2005) wijst erop dat chronisch zieken en gehandicapten als 'ervaringsdeskundigen' vaak méér hebben aan inspraak en keuzevrijheid dan mensen die af en toe ziek zijn en dan gewoon willen horen wat ze moeten doen. In dat opzicht lijken de in bijlage 2 besproken plannen voor transacties uit hoofde van een nieuwe Wet Maatschappelijke Ondersteuning beter aan te sluiten bij het gedrag en het handelingsvermogen van burgers dan de nieuwe opzet van de curatieve gezondheidszorg.

Het meest gehoorde bezwaar is dat transactie hoge *uitvoeringskosten* met zich meebrengt. Dat is een halve waarheid. Wáár is dat een individuele gevalshan-

deling bewerkelijk kan zijn, en kostbaar; dat laatste niet alleen in termen van geld, maar ook als ‘inbreuk’ op de *privacy* van betrokkenen. Niet altijd, maar het kan inderdaad. Transactiekosten kunnen veelal worden beperkt door protocollering, en sommige inbreuken op de *privacy* – de resocialisatie van veelplegers bijvoorbeeld – kunnen ook worden gepercipieerd als het beschermen van mensen tegen zichzelf. In termen van geld zijn de opbrengsten vaak groter dan de kosten, al vallen ze op een andere plek.

Zoals verderop nog meerdere malen aan de orde zal komen, verkleint transactie de in focus 1 beschreven fouten van de eerste en de tweede soort. Dat is de winst die tegenover de kosten staat. Daarom kon op grond van focus 2 geconcludeerd worden dat de transactiekosten doorgaans toch lager zullen zijn dan de winst uit het terugdringen van regulering en bureaucratie. De Amsterdamse gemeentesecretaris Gerritsen (2004: 20) rapporteert besparingen uit een samenwerking tussen het Centrum voor Werk en Inkomen en de Gemeentelijke Sociale Dienst, en een daaruit voortvloeiende intensieve gevalsbehandeling: “Elke aanvraag voor een uitkering betekent tegenwoordig direct ook een huisbezoek. Het gevolg is een forse daling van het aantal nieuwe uitkeringen.”

Behandelingsprotocollen geven richtlijnen voor het doen van transacties in maatwerk. Het zijn voorbeelden van zelfregulerend vermogen, in afspraken omtrent het volgen en verspreiden van *best practice*, waarvan beredeneerd kan worden afgeweken. Voorbeelden zijn de richtlijnen voor de accreditatie van onderzoekscholen, zoals opgesteld door de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen of de diagnose-behandelcombinaties (DBC's) die vakorganisaties van medisch specialisten ontwikkelen in de geneeskunde. Ze kunnen in de plaats komen van sturing door de overheid, maar ook functioneren als stok achter de deur, in gevallen waar de overheid een geloofwaardige zelfbinding eist als voorwaarde voor non-interventie.

In weer andere gevallen functioneren protocollen als opmaat en als leerproces op weg naar een verplichtende verticale kaderstelling. Het in paragraaf 1.4 en bijlage 1 beschreven reïntegratieproces van zieke werknemers bijvoorbeeld is in eerste instantie geprotocolleerd door de betrokken marktpartijen, en vervolgens vrijwel ongewijzigd vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur, ter borging. Een goed voorbeeld van wet- en regelgeving van onderop, met inbreng van betrokkenen. Voorwaarde voor het goed functioneren van protocollen is wel dat zij ruimte laten voor innovatie en onderdeel zijn van een leerproces waarin voortschrijdend inzicht zonder vertraging tot bijstelling leidt. Het is de verantwoordelijkheid van leidinggevendenden dat het ‘beredeneerd afwijken’ geen dode letter wordt.

Een technische beperking van transactie is wel dat de *mogelijkheid* moet bestaan om mensen die niet ‘meedoen’ van een voorziening uit te sluiten. Uitsluiting is een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde, want soms *willen* we dat helemaal niet. De brandweer komt ook bij mensen die hun gemeentelijke belasting niet hebben betaald, al was het maar vanwege het externe effect voor de

buren. Kortom, een eerste voorwaarde voor de toepassing van transactie is een nader beleidsonderzoek of aan de hier behandelde en verderop nog verder uit te werken technische, normatieve en culturele voorwaarden is voldaan om er een succes van te kunnen maken. We moeten *kunnen* en *willen* uitsluiten, verantwoordelijkheden en bevoegdheden durven te specificeren en weerstanden vanuit de politieke en bestuurlijke cultuur overwinnen, zonder dat de transactiekosten daarbij uit de hand lopen. Meer hierover in hoofdstuk 2, focus 5 en paragraaf 3.8. Bij het afzien van transactiemogelijkheden is niet alleen de doelmatigheid in het geding (brandweer), maar ook de zorgvuldigheid. Bij kwetsbare mensen kan het middel zelfs *oorzaak* zijn van de kwaal (zie het motto van deze paragraaf).

Moelijk lijkt de hantering van transactie in de bijstand, een verantwoordelijkheid van de overheid voor mensen ‘zonder middelen van bestaan’ (bijlage 1). Wat gebeurt er als betrokkene een aanbod van werk als ‘onredelijk’ percipieert en de gemeentelijke sociale dienst dat opvat als ‘werkweigering’? In eerste instantie valt er dan te denken aan een tweede opinie. Maar waar houdt het op? Valt een zorgplicht te rijmen met een sanctie? Wat blijft er over van het recht op bijstand als dat aan de goedgunstigheid van de gemeente zou worden overgelaten? Moeten we hier een misslag riskeren om de houdbaarheid van het systeem te kunnen garanderen? Dat dilemma is niet zo duivels als het lijkt. De wet beperkt het recht op bijstand tot mensen ‘zonder middelen van bestaan’. Als mensen over voldoende cognitieve, sociale en psychische vaardigheden beschikken, beschikken ze daarmee over *inkomensverwervende factoren* als ‘middelen van bestaan’. Dan komt de bewijslast te liggen bij degene die zijn hulpbronnen niet wil aanspreken.

Ook al moeilijk lijkt de toepassing van transactie binnen en tussen ambtelijke diensten (paragraaf 2.6). Onderlinge dienstverlening met verrekening is nog wel denkbaar, dat is af te kijken van het bedrijfsleven. Maar individueel afrekenen? Beleidsambtenaren werken toch niet op stukloon en streven toch niet naar winst? Een dergelijk verweer doet geen recht aan het professionele karakter van het ambtelijk apparaat. Kenmerkend voor de kenniswerker in de publieke dienstverlening is zijn gerichtheid op een ruimere missie, met de in hoofdstuk 2 nader te bespreken criteria van goed bestuur als richtlijn (Tjeenk Willink 2004). “The notion of a mission replaces the conventional focus on profit”, aldus de al in paragraaf 1.1 opgevoerde Besley en Ghatak (2003). Op die missie kunnen kenniswerkers worden afgerekend (paragraaf 1.6). Daar staat tegenover dat ambtenaren wel meer ruimte moeten hebben dan het traditionele bureaucratie-model hun biedt, en dat hun comfortabele machtspositie in het politieke bestel wel kan worden blootgesteld aan denkbeelden van onafhankelijke derden (paragraaf 3.8).

Anderzijds vereisen ook weer niet alle taken van de overheid een professionele inzet. Routinewerk, zoals het afgeven van paspoorten, laat zich nog steeds bureaucratisch aansturen, en moet de tram niet gewoon op tijd rijden, zonder ongelukken? Misschien wel, maar het is een slechte gewoonte van kenniswerkers om de functie-inhoud van lager geklasseerd werk en het bredere belang van

binding en betrokkenheid te onderschatten. In laatste instantie gaat het bij transactie niet om ingewikkelde mandateringen en het onnodig opvoeren van transactiekosten, maar om het bevorderen van binding en rekenschap. Belangrijk is daarbij dat transactie wederkerigheid ('explicit reciprocity') herstelt in de relatie binnen de overheid en tussen de overheid en derden. Zo ontstaat er ruimte voor binding en betrokkenheid in maatwerk, op basis van het normatieve uitgangspunt dat een gemeenschap die voorzieningen ter beschikking stelt een passende persoonlijke inzet mag verlangen, zowel van vragers als van aanbieders. Vandaar dat maatwerk; niet om partijen op te jagen, maar om ze uit te dagen. Transactie kan onbenutte mogelijkheden opsporen en aanboren, maar tegenprestaties ook op nul stellen, als de zorgvuldigheid dat gebiedt.

1.9 WAT IS ER NIEUW? DE TRANSACTIESTAAT VERGELEKEN

Focus 4 vergelijkt de transactiestaat in zijn meest in het oog lopende kenmerken met andere bestuursmodellen. Dat is riskant, omdat de transactiestaat verdacht goed uit zo'n vergelijking komt. Bedenk daarbij dat schema's het denken verdringen; ze hebben iets digitaals, het is zus of zo, terwijl de werkelijkheid vloeier is. Dan nog blijft de score verdacht, maar dat wordt in de omliggende tekst wel weer genuanceerd.

Een tweede waarschuwing vooraf is dat de transactiestaat al gauw wordt misverstaan als een ideologisch alternatief voor de *wat*-vraag. Dat is te veel eer; het is een ander antwoord op de invulling van de *wie*-vraag en de *hoe*-vraag. Transactie is geen doel, maar een middel om beleid en uitvoering beter op elkaar af te stemmen en doeltreffender maken. Die vernieuwing is al gaande, maar omwille van het contrast zijn de hier besproken alternatieven – waarborgstaat, verzorgingsstaat en verzorgingsmaatschappij – hier in eerste instantie nog geschetst in hun 'zuivere' gedaante, zonder transactie.

De *waarborgstaat*, als moderne gedaante van de klassieke nachtwakersstaat, is in focus 4 gemodelleerd naar het 'polismodel' uit het WRR-rapport *Van verdelen naar verdienen* (1997: 123). In die variant staat de eigen verantwoordelijkheid van burgers centraal. Een relatief laag niveau van sociale bescherming (een krappe 'polis'), zonder maatwerk, houdt de transactiekosten laag en prikkelt endogeen tot werkaanvaarding. De uitvoering ligt in handen van de overheid.

De *verzorgingsstaat* daarentegen kent een hoog niveau van sociale bescherming ('van de wieg tot het graf'), eveneens met de overheid als sturende actor. De verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en burger is hier diffuus, omdat een hoog niveau van bescherming en het ontbreken van afspraken over een individuele tegenprestatie aanzetten tot onbedoeld gebruik. Dat noodzaakt tot een exogene handavingsinspanning, evenals in een *verzorgingsmaatschappij*. Het belangrijkste verschil tussen de *verzorgingsstaat* en de *verzorgingsmaatschappij* is dat deze laatste wordt bestuurd door een netwerk van maatschappelijke organisaties, zoals ziekenhuis- en schoolbesturen, of werkgeversorganisaties

en vakbonden. Rechten zijn niet gebaseerd op het publiekrecht, maar op (onderlinge) verzekeringen en collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO's) naar burgerlijk recht.

Focus 4 De transactiestaat vergeleken

Model \ Werking	Waarborgstaat	Verzorgingsstaat	Verzorgingsmaatschappij	Transactiestaat
Inzet (input)				
Sturende actor(en)	overheid	overheid	netwerk	netwerk ³
Instrumentatie	publiekrecht	publiekrecht	civilrecht	transactie
Verantwoordelijkheden	helder	diffuus	diffuus	helder
Prikkels en sancties	endogeen	exogeen	exogeen	endogeen
Resultaat (output)				
Sociale bescherming	laag	hoog	hoog	naar keuze
Maatwerk	geen	geen	geen	ja
Transactiekosten	laag	hoog	hoog	(zeer) hoog
Handhavingskosten	laag	hoog	hoog	laag
Keuzevrijheid (exit)	nee	nee	nee	ja
Zeggenschap (voice)	indirect	indirect	indirect	indirect en direct

De in focus 4 als vergelijkingsmateriaal opgevoerde 'ideaaltypische' vormen van de waarborgstaat, de verzorgingsstaat en de verzorgingsmaatschappij kennen geen maatwerk op het niveau van het individu ('one size fits all'), geen onderlinge concurrentie tussen uitvoerders, geen keuzevrijheid (exit) en slechts indirecte zeggenschap voor de burger, via de stembus en hun maatschappelijke organisatie. De transactiestaat kan de verdeling van verantwoordelijkheden, rechten en plichten tussen overheid, 'civil society' en burgers nader verduidelijken, waarbij het niveau van sociale bescherming – als belangrijkste ideologische verschilpunt – naar politieke keuze wordt vastgesteld. Het maatwerk verhoogt de transactiekosten van de transactiestaat ten opzichte van de verzorgingsstaat en de verzorgingsmaatschappij, maar daar staan lagere handhavingskosten tegenover, omdat de sancties hier endogeen zijn.

De Nederlandse verhoudingen worden tot dusver gekenmerkt door een mengvorm van de verzorgingsstaat van Beveridge en een verzorgingsmaatschappij uit een corporatistische traditie die het bedrijfsleven een hoofdrol geeft in beleid en uitvoering inzake de sociale zekerheid. Daarbij wordt inmiddels in toenemende mate gebruikgemaakt van maatwerk en transactie-elementen. Dit compromis – het poldermodel – is voortdurend in beweging. Veel modelmatig is er ook niet aan te bekennen. Min of meer permanente kenmerken zijn (1) de eindverantwoordelijkheid van de overheid voor het vaststellen en borgen van uitkerings-

rechten en de algemeen verbindende verklaring van CAO's, en (2) het geïnstitutionaliseerd overleg van overheid en 'sociale partners', al gaat dat laatste soms van 'au'. Onder Paars II is met de poortwachterswet een heldere domeinscheiding aangebracht in de verdeling van verantwoordelijkheden terzake van de ww en de WAO tussen overheid, bedrijfsleven en cliënten, als stap in de richting van een transactiestaat als oplossing (paragraaf 1.4 en focus 3). Inmiddels lijkt het huidige kabinet die domeinen weer wat te willen vermengen (bijlage 1); het blijft maar bewegen.

De transactiestaat vermijdt de onvruchtbare tegenstelling 'overheid' of 'markt' door recht en ruil, als de kern van beide, te *combineren*. Zij ordent verantwoordelijkheden, bevoegdheden, prikkels en sancties in ketens van opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties die het hele systeem van beleid en uitvoering doorlopen, verticaal, maar ook horizontaal, in samenwerking met haar omgeving. Een belangrijk aspect daarbij is het onderscheid tussen *generieke*, bij wet geborgde rechten van doelgroepen en *specifieke* inspannings- dan wel resultaatverplichtingen in maatwerk, waarmee *toegang* tot die rechten wordt verkregen (focus 2). Zeggenschap over rechten en plichten is indirect (via de stembus of, wat meer continu, via representatieve organisaties) en direct, als partner bij afspraken over dat maatwerk. Verschillen met privatisering en marktwerking worden verder uitgewerkt in paragraaf 3.2 en 3.9.

Interactieve samenwerking heeft met netwerksturing gemeen dat er ruimte is voor meervoudig bestuur ('plural principals'); het transactiemodel vermijdt daarbij echter vrijblijvendheid door partijen te dwingen hun verantwoordelijkheden te nemen. Dat helpt om fouten van de eerste en de tweede soort te beheersen (focus 1). Zo blijven de transactiekosten weliswaar hoog, maar beheersbaar. De niet altijd realistische veronderstelling is dan wel dat de politieke moed wordt vertoond om onbedoeld gebruik ook te willen bestrijden. Tegenover die hogere transactiekosten staat een grotere trefzekerheid van het beleid en een sterkere institutionalisering van het vertrouwen dan de traditionele verzorgingsstaat of verzorgingsmaatschappij weet te bewerkstelligen, met per saldo mogelijk lagere publieke lasten.

Andere vernieuwingsimpulsen

Hoe verhoudt de transactiestaat zich tegenover vernieuwingsimpulsen als het New Public Management (NPM), 'contractualism' en de gebruikelijke opvattingen inzake interactief bestuur? De literatuur over NPM heeft de aandacht inmiddels verlegd van een nadruk op resultaten (outputs) naar 'contractualism': overeenkomsten in termen van effecten (outcomes) en concurrentie tussen dienstverleners ('contestable service delivery') in de microsfeer. "In the language of contractualism", zegt McGuire (2004: 117), "funds are appropriated to deliver specified services to achieve defined outcomes" (focus 8). Sabel (2004) beschrijft NPM en contractualism als een modificatie van de traditionele hiërarchie door de introductie van een scheiding van beleid en uitvoering, waarin de staat 'top-down' doelstellingen formuleert, met een verantwoording op basis van kengetallen in

sturing op afstand. Interactief bestuur daarentegen werkt van beneden naar boven ('bottom-up'), vanuit de grass-roots van de samenleving (t.a.p., 177; Denters c.s. 2003). En verder legt interactief bestuur ook horizontale verbanden met en tussen medespelers ('stakeholders') in de publieke en de private omgeving (bijlage 3).

De transactiestaat slaat een brug tussen NPM en interactief bestuur door beleid en uitvoering weer tot elkaar te brengen, en optimaal gebruik te maken van de in de maatschappij aanwezige kennis en informatie. Inspanningsverplichtingen worden 'bottom-up' en 'horizontaal' geïnitieerd, met ruimte voor professionele actoren, door het hele systeem heen. De toegevoegde waarde van professioneel handelen is nu juist gelegen in het vermogen om verantwoord maatwerk te leveren in een 'situational response' (Rowbottom en Billis 1987). Daarbij gaat het niet om 'contracten' met 'defined *outcomes*', want effecten laten zich vaak niet op voorhand definiëren (hoofdstuk 3), zeker niet in situaties van asymmetrische informatie (Kraan 2003: 169). Het gaat om inspanningsverplichtingen om *mogelijkheden* te exploreren. Vandaar ook de in paragraaf 1.6 besproken noodzaak om kengetallen, als een op zichzelf nuttig hulpmiddel, op de hand te laten wegen door onafhankelijke deskundigen, die optreden als *interface* in verantwoording en toezicht.⁴

De doelstellingen waar het uiteindelijk om gaat worden *voorbereid* in 'iterated co-design' tussen de betrokken actoren, maar uiteindelijk *vastgesteld* door het bevoegde gezag, onder ministeriële eindverantwoordelijkheid, ook dáár is de transactiestaat duidelijk over (paragraaf 1.2). In de grondwettelijk verankerde verantwoordelijkheid voor de borging van met name genoemde sociale grondrechten verschilt de transactiestaat van een transactiemaatschappij, als corporatistisch netwerk van particuliere initiatieven. Tegen deze achtergrond is transactie in focus 2 ruim gedefinieerd; het omvat alle politieke keuzes en werkafspraken omtrent de uitvoering daarvan door en tussen kolommen van beleid en uitvoering heen. Voorbeelden in de hoofdtekst en de bijlagen nemen telkens andere kolom(men) of delen daarvan onder de loep, om te demonstreren hoe een transactiestaat zou kunnen functioneren op micro-, meso- en macroniveau.

Nogmaals, focus 4 schetst geconstrueerde tegenstellingen. Het huidige beleid kent al veel transactie-elementen, maar er ontbreekt een visie, een samenhangend programma en een legitimatie van deze vorm van sturing op afstand. Transactie *informeert* over wensen en mogelijkheden door de werkelijke voorkeuren van actoren bloot te leggen (in 'revealed preference'), en *borgt* afspraken door sancties op niet-nakomen te endogeniseren. De informerende functie en de endogene sanctie deelt transactie met marktanaloge oplossingen, maar de toetsing aan expliciete criteria van goed bestuur (paragraaf 2.9) maakt daarbij het publieke belang uiteindelijk maatgevend. Vaak blijft privatisering een valide alternatief: er kunnen goede redenen zijn om de was de deur uit te doen, maar het is een zwak-tobod om te denken dat je die zélf niet schoon kunt krijgen. In een recent rapport velt de Algemene Rekenkamer een vernietigend oordeel over het niemandsland

tussen beleid en uitvoering (Tweede Kamer 2002-2003, 28 831). De transactiestaat veroordeelt beleid en uitvoering weer tot elkaar en scheidt de samenhang die tot een Andere Overheid kan leiden. Niet alleen in de verticale coördinatie van het bestuur, maar ook in de horizontale afstemming met anderen in meervoudig bestuur. Meer hierover in paragraaf 2.6.

Kortom, er komt heel wat kijken bij een omschakeling van een hiërarchisch bestuursmodel naar een transactiestaat. Maar we moeten de problemen ook weer niet overdrijven. Zeker, het zal niet altijd duidelijk zijn wat we nu precies willen bereiken, wat we daarvoor moeten doen, wat dat ons waard is, en hoe we informatie over dit alles moeten terugkoppelen. Maar dat zijn geen nieuwe vragen; we kennen ze al uit de VBTB-operatie.⁵ Transactie *dwingt* ons daarover te blijven nadenken en daarbij het verticale met het horizontale denken te verbinden. Het verbindt: ‘welke bevoegdheden heb ik nodig en hoe stuur ik het volgende echelon aan?’ met ‘wie zijn mijn partners en hoe kunnen we elkaar binden?’ Moeilijk is wel dat het samenbrengen van een ‘verticale’ gezagsverhouding met een meer bindend horizontaal bestuur vraagt om een mentaliteitsverandering bij politiek, bestuur en burger. De knop kan niet in één keer om, maar een mentaliteit waarbij de burger alleen maar wordt gezien als een onderdaan is niet meer van deze tijd. Mensen willen als gelijkwaardig bejegend worden. Daaraan ontbreekt het nog vaak. In de gezondheidszorg krijg je zelden gewoon een stoel aangeboden; daar heet het nog steeds ‘nu *mag* u even gaan zitten’. Als niet iedereen die minzaam autoritaire toon meer weet te waarderen, is het tijd voor iets anders.

De Grote Drie van transactie – wederkerigheid, binding en rekenschap – doen traditionele machtsposities wankelen. Burgers en hun organisaties kunnen niet langer hun hand ophouden. Er wordt ze aan het verstand gebracht dat ze, zonder materiële tegenprestatie om het beroep op de overheid tot het noodzakelijke te beperken, meewerken aan de afbraak van het publieke voorzieningenbestel. Op hun beurt zullen ook politici, bestuurders en uitvoerders duidelijk moeten maken waar ze staan en welke doelen ze nastreven. Transactie integreert al ingevoerde vernieuwingen als VBTB in een conceptueel kader, spreekt vragers én aanbieders aan op verantwoordelijkheden, maakt transparant, democratiseert en scheidt vertrouwen. Natuurlijk gaat dat niet vanzelf, want niet iedereen is van democratisering gediend. Hoofdstuk 2 legt bloot waarom niet, en gaat in op de spanningen die de machtsverdeling oproept. Hoofdstuk 3 ontleedt de transactiestaat nog een stap verder in termen van belangen, omgevingsfactoren, motieven, prikkels en sancties, en vergelijkt de werking van de transactiestaat met die van de markt.

NOTEN

- 1 De *quango's* (quasi-autonomous non-government organizations) waar zij van spreekt zijn in deze context vergelijkbaar met onze ZBO's en RWT's.
- 2 Om onduidelijke redenen vaak aangeduid met de niet nader gespecificeerde bezweringsformule 'governance', alsof er geen Nederlands woord voor zou bestaan.
- 3 Interactief, 'top-down', 'bottom-up' en 'horizontaal', met in maatwerk vastgelegde wederzijdse verplichtingen; zie paragraaf 2.5-2.7. Zie over netwerksturing ook Douma en Schreuder (1998: 141/42).
- 4 Kenners van de welvaartstheorie vragen zich wellicht nog af hoe de transactiestaat zich verhoudt tot de bijdragen van drie belangrijke grondleggers van deze denktrant: Pareto, Pigou en Coase. Pareto is bekend om zijn criterium dat vraagen aanbod optimaal zijn afgestemd als niemand er meer op vooruit kan gaan zonder dat een ander er op achteruitgaat. Hennisman (1976) heeft evenwel laten zien dat we weinig met dat criterium kunnen, omdat er bij *iedere* economische politieke interventie mensen op voor- en achteruitgaan, en omdat we met compensatiecriteria ook niet ontkomen aan een oordeel over de achterliggende vraag wat nu redelijk is. Het is vervelend voor economen die zich liever niet branden aan verdelingsvragen, maar er is geen ontkomen aan de kerntaak van de economische *politiek* om zich daarover uit te spreken, te beginnen met een oordeel over de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Vandaar de in hoofdstuk 2 behandelde noodzaak om de wie-vraag te beantwoorden aan de hand van een onderlinge weging van criteria van goed bestuur (paragraaf 2.8). Pigou wil de fiscaliteit inzetten voor de optimalisatie: belastingheffen over wat we niet willen en subsidiëren wat we juist wél willen. Daarmee is hij de vader van de éénzijdig – van bovenaf – opgelegde milieuheffing. Coase (1960) komt nog het dichtste bij transactie. Hij brengt de wederkerigheid van belangen in beeld en wil mensen zelf hun zaken laten schikken (Wolfson 2001: 180); daarmee is hij, om even bij het milieu te blijven, de vader van de verhandelbare milieurechten. Maar Coase spreekt zich – als Pareto aan – niet uit over de verdelingsaspecten van zijn oplossing. Dit rapport slaat een brug tussen Pigou en Coase. Aan Pigou ontleent de transactiestaat de ordenende ingreep waarmee de overheid de door de markt gegenereerde beschikkingsmacht herverdeelt ('rechten krachtens de wet...'); aan Coase de wederkerigheid ('... met wederzijdse inspanningsverplichtingen in maatwerk' (Wolfson 1996; 2003). Liefhebbers kunnen terecht bij Dietz (2000: 138-170) voor een uitvoerige behandeling van het informatieprobleem en de relatie tussen een optimale allocatie en transactie bij Pigou en Coase.
- 5 VBTB staat voor 'van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording', en valt uiteen in drie vragen: wat willen we bereiken, wat moeten we daarvoor doen, en wat mag dat kosten? In een recente evaluatie (Tweede Kamer 2004-2005) beveelt het kabinet aan om de dubbeldoelstelling van VBTB – het toegankelijker maken van de begroting en het bevorderen van de doeltreffendheid – niet met één instrument te willen realiseren. Stel VBTB primair in dienst van de keuzefunctie van de begroting, en bevorder de doeltreffendheid door het beleid vooraf zorgvuldiger te onderbouwen en door een betere evaluatieprogrammering. Dat sluit aan bij de hier in paragraaf 1.1, 1.6, 1.7 en 3.8 verdedigde opvattingen.

2 VERANTWOORDELIJKHEDEN EN BEVOEGDHEDEN

“Samenleven is samen-delen met elkaar – van kennis, geld, andere hulpbronnen, ruimte, geluids-overlast, etc. – en dat gaat vaak van ‘au’” (Hazeu en Hemerijck, 2004: 19).

Tussen de wat-vraag naar de *inhoud* en de hoe-vraag naar de *uitvoering* staat de wie-vraag naar het samen-delen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de maatschappelijke ordening. Gedeelde verantwoordelijkheden dienen nader te worden toegeedeeld, anders zijn het *zoekgemaakte* verantwoordelijkheden. Aan wie delen we de verantwoordelijkheid toe voor *wat* en *hoe*? Die vraag laat zich toevoegen aan het rijtje in het motto van dit hoofdstuk. Daarmee doet het *politieke* aspect van de sociale en economische politiek – de normatieve toedeling van beschikkingsmacht – zijn intrede. Bestaat er een objectiveerbare taakverdeling tussen rijk, lagere overheden, particulier initiatief, markt en burger? Hoe speelt de Europese Unie daar doorheen? Bij nadere beschouwing blijkt de discussie over de ‘kerntaken’ van de overheid geen wat-vraag, maar een wie-vraag: wie neemt (of krijgt) verantwoordelijkheid voor het aanbod van voorzieningen, op welk bestuursniveau, en wie bepaalt de vraag?

49

Het antwoord op deze vragen laat zich vóórsorteren vanuit objectiveerbare karakteristieken aan de aanbodkant, maar uiteindelijk blijkt de vraag naar voorzieningen bepalend. Voor het aanbod geven een tweetal kenmerken van goederen en diensten een eerste indicatie: de *exclusiviteit* (kunnen eigenaren anderen van het gebruik uitsluiten?) en de *rivaliteit* (zitten aanspraken van mensen elkaar in de weg?). Dit hoofdstuk begint bij het aanbod (paragraaf 2.1 en 2.2), behandelt daarna de vraagkant vanuit de theorie van de collectieve besluitvorming (paragraaf 2.3 en 2.4), laat zien hoe transactie kan bijdragen aan het ordenen van verticale en horizontale bestuurlijke arrangementen (paragraaf 2.5 en 2.6), en eindigt met de problematiek rond de borging van publieke belangen en de toepassing van criteria van goed bestuur (paragraaf 2.7 en 2.8). Aan de hand van voorbeelden wordt stap voor stap verduidelijkt hoe transactie de coördinatie tussen wie, wat en hoe kan verbeteren.

2.1 HET AANBOD VAN GOEDEREN EN DIENSTEN

Exclusiviteit slaat op de mogelijkheid om, als exploitant, niet-betalende gebruikers uit te sluiten (focus 5). Die uitsluitingsmogelijkheid is een noodzakelijke voorwaarde voor transacties op een markt, waar een voorziening zichzelf moet kunnen bedruipen. Voor geheel of gedeeltelijk door een overheid bekostigde voorzieningen biedt de uitsluitingsmogelijkheid een optie om kosten goed te maken en voorkeuren te peilen, bijvoorbeeld in het openbaar vervoer. Uitsluiting kan niet bij defensie, want belastingfraudeurs kun je niet uitzonderen van luchtverdediging. Aard en omvang van het defensieapparaat wordt dan ook bij meerderheidsbeslissing bepaald, en bekostigd uit de algemene middelen, als een

‘publiek goed’. Vervelend is wel dat een pacifistische minderheid er een ‘publiek kwaad’ in zal zien, waarmee zij tegen haar wil wordt opgezadeld. Dat is inherent aan meerderheidsbeslissingen over dit soort zaken. Tegenover niet-uitsluitbaarheid staat vaak ook nog niet-afwijsbaarheid. Een radio kun je zelf uitdraaien, een F-16 niet. Bij defensie is het alles en iedereen, of niets en niemand. Beslissingen daarover zijn dan ook een publieke aangelegenheid.

Rivaliteit vloeit voort uit de deelbaarheid of aanpasbaarheid van een voorziening. Sommige zaken – metrotunnels bijvoorbeeld – scheppen in één klap een niet verder deelbare capaciteit die de aanvankelijke vraag overtreft. Maar ze kunnen niet kleiner; mensen laten zich niet per buizenpost vervoeren. Als ondeelbaarheid leidt tot overcapaciteit, is het goede nieuws dat de vraag *niet-rivaliserend* is: gebruikers zitten elkaar niet in de weg, er is plaats genoeg in de trein en er kunnen nog veel meer treinen bij. Onder die omstandigheden is het maatschappelijk doelmatig om de *marginale kostenregel* toe te passen. Daarbij wordt het metronet zo goed mogelijk benut, door niet de gemiddelde kosten in rekening te brengen (inclusief de afschrijving op de tunnel), maar alleen de marginale gebruikskosten (grotendeels de kosten van de treinen, de energie en het personeel). De overheid dekt dan de tunnel uit omslagfinanciering. Toepassing van deze regel valt te overwegen als een kosten-batenanalyse aangeeft dat een metro veel positieve externe effecten oplevert, bijvoorbeeld op de doorstroming van het bovengrondse verkeer (Wolfson 1988: 57-68). In focus 5 zijn rivaliteit en exclusiviteit opgevoerd als onafhankelijke variabelen die een eerste – en belangrijke – vingerwijzing geven voor een maatschappelijke taakverdeling.

Focus 5 Exclusiviteit, rivaliteit en verantwoordelijkheid

Rivaliteit \ Exclusiviteit		Vraag rivaliseert niet		Vraag rivaliseert wel	
		0% 100%			
		Verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden			
- Uitsluiting niet mogelijk, kostbaar of ‘ongewenst’	0%	1	Overheid (defensie, afsluitdijk als waterkering)	3	Overheid (files in zorg en verkeer; moeilijk beheersbare milieuproblemen)
- Externe effecten	.				
	.				
	.	2a	Markt (geoctrooieerde kennis)	4a	Markt (autorijles, particuliere verzekering)
- Uitsluiting mogelijk	.				
	.	b	Overheid (medisch onderzoek, weg over afsluitdijk)	b	Overheid (openbaar onderwijs, ziekenfondspakket)
- Externe effecten als optie	.				
	.	c	Particulier initiatief (medisch onderzoek via vrijwillige bijdragen)	c	Particulier initiatief (bijzonder onderwijs, hulpgoederen Rode Kruis)
	100%				

Technologische of bestuurlijke innovaties kunnen veranderingen brengen in de mogelijkheden van uitsluiting en aanpassing. We zagen al – in hoofdstuk 1 – dat de hoge transactiekosten de introductie van rekeningrijden lang in de weg hebben gestaan: uitsluiting was gewoon te duur. Het alternatief – capaciteit uitbreiden – werd op politieke gronden afgewezen, als ‘ongewenst’. Files, een rivaliserend gebruik van een schaarse capaciteit, werden in het verkeer dan ook voor lief genomen, net als wachtlijsten in de zorg en het laten lopen van fietsendieven om capaciteitsproblemen in de opsporing ‘op te lossen’. Inmiddels is individualisering van het gebruiksrecht op het wegennet zonder hoge kosten mogelijk, met uitsluiting van wie niet wil betalen. Dan verschuiven die files daar van cel 3 naar cel 4 en kan de benutting van de infrastructuur beter gespreid worden door de introductie van een spitstarief. Tot dusver is daar echter nog geen parlementaire meerderheid voor gevonden (alweer ‘ongewenst’, dus).

Zo blijkt al dat technische karakteristieken als exclusiviteit en deelbaarheid weliswaar analytische *indicaties* geven voor een optimale ordening, maar niet doorslaggevend zijn. Het ‘draagvlak’ onder het electoraat, de manipulatie daarvan door pressiegroepen en de geneigdheid van politici tot risicomijding spelen ook mee. Daar komen we later in dit hoofdstuk nog op terug (paragraaf 2.7). Hier, bij de analyse van technische beperkingen, gaat het om de min of meer objectiveerbare vraag wat er *kan*; straks, bij de politieke invulling, om de vraag of we ook *willen* wat er kan. Let wel, het gaat bij deze onderscheidingen steeds om *gradaties*, want de cellen in de matrix vloeien in elkaar over, zoals aangegeven met de stippellijnen bij de ingangen.

2.2 VAN NACHTWAKERSSTAAT NAAR VERZORGINGSSTAAT

Cel 1 representeert *zuiver collectieve goederen*: de markt functioneert hier niet, want de uitsluitingssanctie ontbreekt. Aanspraken van individuen zijn ook niet rivaliserend. We zien hier de F-16 als een geactualiseerde nachtwaker: luchtverdediging is een ondeelbaar systeem waarvan niemand kan worden uitgesloten; in het missiegebied zijn er uitsluitend externe effecten. Een dergelijke redenering geldt voor de afsluitdijk als waterkering, een publiek bekostigde voorziening van een heel ander karakter dan de vroegere *individuele* terp: dijken zijn ‘ondeelbaar’; minder dan een hele dijk voldoet niet, maar als de dijk er eenmaal is, houden miljoenen mensen het droog, zonder dat hun aanspraken rivaliseren. Omdat niemand van die collectieve veiligheid kan worden uitgesloten en het project ook niet te behappen is voor het particulier initiatief, zijn we hier aangewezen op publieke bekostiging onder fiscale dwang. Door die publieke bekostiging wordt het collectieve goed ook een *publiek* goed.

Ook cel 3 beschrijft het ontbreken van een uitsluitingssanctie, maar nu bij een vraag die wél rivaliseert. Zonder uitsluiting kunnen gebruikers niet bediend worden naar de dringendheid van hun behoefte. Dat roept de vraag op of de overheid hier een taak heeft. Als weggebruik rivaliserend is en tot files leidt, maar uitsluiting ‘ongewenst’ is (zie boven), waarom wordt het aanbod – het wegennet – dan

niet uitgebreid? Want dan komt weggebruik weer in cel 1 terecht. Of, als meer asfalt te duur is, in geld of in milieuwaarden, waarom wordt de vraagkant dan niet aangepakt door uitsluitingsmogelijkheden te benutten, met verkeersbeheersing als overheidstaak, onder 4b? Waarom is een spitstarief dan ‘ongewenst’?

Dergelijke vragen komen ook op bij andere zaken waar rivaliteit in het geding is, zoals de wachtlijsten in de zorg en het opsporingsbeleid. Toch is het te makkelijk om de politiek overal verantwoordelijk voor te houden. Oplossingen kosten geld, belastinggeld van burgers; het oogmerk is niet om alle noden te lenigen, maar om prioriteiten te stellen. Cel 3 indiceert slechts een vermoeden van inconsistentie; oplossingen zijn daarmee nog niet gegeven.

Tegen de achtergrond van de uitsluitingsoptie tonen de cellen 2 en 4 verschillende modaliteiten om in behoeften te voorzien: door de *markt* (als individueel goed, voor eigen rekening en risico), bekostigd, gesubsidieerd of beprijsd door de *overheid* (als quasi-publiek goed) of verzorgd door het *particulier initiatief*, al dan niet met subsidie. Het gebruik van kennis bijvoorbeeld is als zodanig niet rivaliserend, *knowhow* neemt niet af bij toepassing, integendeel. Maar met de uitsluiting van intellectuele eigendom wordt verschillend omgegaan. Op farmacologische kennis wordt octrooi verleend, om de ontwikkelingskosten te dekken en de dynamiek van de *markt* te benutten (2a). Medisch onderzoek daarentegen wordt grotendeels bekostigd door de *overheid* (2b) en het *particulier initiatief* van de ‘collectebusfondsen’ (2c). De resultaten worden ‘vrij’ verspreid om de positieve externe effecten te maximaliseren; individueel gewin is hier kennelijk niet de dominante motivatie (zie bijlage 2 en paragraaf 3.5).

Het gebruik van kennisdragers (boeken, cd-roms) en kennisoverdracht (onderwijs) is wel rivaliserend, evenals de *toepassing* in bijvoorbeeld de gezondheidszorg. Ziektekosten zijn, in de klassieke verzorgingsstaat, aan de ‘ziekenfondsgrens’ lange tijd verdeeld over markt en overheid (4a en 4b). Onderwijs is uitsluitbaar, maar wordt niettemin grotendeels bekostigd door het rijk, als quasi-publiek goed dus, zowel uit overwegingen van toegankelijkheid als om de kenniseconomie te stimuleren. De uitvoering van het onderwijsbeleid is in handen van de lagere overheid (4b) of het particulier initiatief (4c). Dat soort combinaties blijken heel wel mogelijk; het onderscheidend kenmerk is niet gelegen in de uitvoering, maar in de verantwoordelijkheid voor de voorziening en de bekostiging daarvan. De afsluitdijk figureert in cel 2b vanuit een ander facet dan in cel 1, nu niet als waterkering, maar als uitsluitbare verbinding van een zodanige capaciteit dat automobilisten voorsnog niet in de file staan; daarmee vervalt daar de indicatie voor een spitstarief. Anderzijds wordt autorijles aan de markt overgelaten, als een individuele verantwoordelijkheid (4a). Zo blijkt de kerntaakdiscussie iets van een bezweringsformule te hebben; het gaat helemaal niet over *taken* (taken kan een overheid vaak aan anderen overlaten), maar over de verdeling van *verantwoordelijkheden en bevoegdheden* (Tjeenk Willink 2004: 14); over de *wie*-vraag dus.

2.3 TRANSACTIE EN DE VRAAG NAAR PUBLIEKE VOORZIENINGEN

Het democratische ideaal is dat burgers niet alleen de vraag naar voorzieningen bepalen, maar ook de verdeling van verantwoordelijkheden over de overheid, het particulier initiatief en de markt. In de mate van hun politieke smaak verlangen die burgers daarbij dat de overheid (1) inkomens herverdeelt, (2) de toegankelijkheid en het optimale gebruik van door hen essentieel geachte voorzieningen borgt, (3) optreedt als plaatsbekleder voor toekomstige generaties ('zorgt voor morgen'), en (4) sociale dilemma's oplost. Bij *toegankelijkheid* kunnen de drie dimensies van het in paragraaf 1.8 geïntroduceerde en in focus 6 en paragraaf 2.8 nader uitgewerkte moderne welvaartsbegrip – doelmatigheid, een aanvaardbare verdeling (van inkomen, informatie en zeggenschap) en houdbaarheid – allemaal een rol spelen. Onderwijs bijvoorbeeld is belangrijk voor de groei en de houdbaarheid van de welvaart, maar de deelname is sociaal gelaagd, en heeft daarmee ook een verdelingsdimensie.

Een niet altijd onderkend aspect van toegankelijkheid vormen de particulier moeilijk overzienbare of zelfs *onverzekerbare risico's*. Een grotere mondigheid en een hogere welvaart mag mensen dan in staat stellen om risico's beter in te schatten en het hoofd te bieden, maar dan moeten die risico's wel verzekeraar zijn. De aard van de risico's die mensen lopen verschuift in de tijd. Denk daarbij aan categorieën als arbeidsleven, relaties in de persoonlijke levenssfeer en gezondheid. In het arbeidsleven verschuiven risico's omdat kapitaal en kennis (mense-lijk kapitaal) meer en meer digitaal door de wereld gaan. We zien functie-inhouden sneller verouderen, onder invloed van een proces dat Schumpeter al lang geleden heeft geduid als *creative destruction*. De zekerheid van een baan heeft plaats moeten maken voor inspanningen om de kans op een baan te vergroten, met inzetbaarheid ('employability') en 'een leven lang leren' als wachtwoorden. De werkloosheidsrisico's blijken scheef verdeeld, zowel aan de vraag- als aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt. Zij zijn niet alleen te herleiden op het opleidingsniveau, maar ook op herkomst, leeftijd, geslacht of andere vormen van discriminatie, en met verschillen in persoonskarakteristieken en omgevingsfactoren (paragraaf 3.8). Dat soort risico's laat zich slecht inschatten; ze zijn dan ook niet verzekeraar op de particuliere markt. In die zin is werkloosheid een collectief kwaad.

In andere levensgebieden verschuiven de risico's eveneens. Samenlevingsverbanden zijn minder bestendig dan vroeger. Voor vrouwen is het immateriële risico van 'levenslang' in een ongelukkige relatie verschoven naar de kwade kans op de materieel en sociaal kwetsbare positie van bijstandsmoeder. Voor partners die wel samen blijven brengt de verschuiving in rolpatronen in de verdeling van werk- en zorgtaken nieuwe risico's met zich mee, voorzover hun loopbanen zich moeilijk laten combineren en elkaar verdringen.

Gezondheidsrisico's veranderen eveneens van karakter. Succes in de bestrijding van infectieziekten leidt tot een dubbele vergrijzing; de demografische balans

verandert niet alleen omdat de geboorten achterblijven, maar mensen blijven ook langer leven. Cynisch gezegd, een relatief kort en goedkoop sterfbed bij infectieziekten maakt meer dan vroeger plaats voor een kostbaar langdurig lijden aan chronische ziekten, waardoor het ziektekostenrisico schever uitvalt en de neiging tot *negatieve risicoselectie* in de particuliere verzekeringsfeer toeneemt. In het licht van de verbetering van de prognosetechnieken (*genetic scanning* e.d.) is dit een ontwikkeling die dwingt tot het opnieuw doordenken van de taak van de overheid in een optimale verzekeringsvorm (WRR 1997a).

Tekstbox 2.1 Risicodekking, informatieasymmetrie en transactie

Te weinig wordt gezien dat de problemen in de risicodekking ontstaan door de informatieasymmetrie die voortvloeit uit het loslaten van *generieke* rechten op *specifieke* gevallen. Transactie kan dat vaak verhelpen, door in aanvulling op de omslagfinanciering van de aanspraken een *specifieke* tegenprestatie te vragen voor de feitelijke toegang, in maatwerk. Dat loont, zolang de som van de transactiekosten en de kosten van preventie en/of reïntegratie lager is dan de contante waarde van de maatschappelijke kosten van de kans op langdurige of permanente uitschakeling.

In de politieke getijdenbeweging zien we de visie op de rol van de overheid bij het dekken van risico's heen en weer bewegen. De traditionele verzorgingsstaat had de ambitie om alles te dekken, van de wieg tot het graf. Dat leidde tot aanzienlijke fouten van de tweede soort (focus 1), omdat de individuele verantwoordelijkheid voor preventie en aanpassing aan een veranderende omgeving te weinig aandacht kreeg. Sterker nog, een beroep daarop werd al gauw veroordeeld als 'blaming the victims'. Inmiddels gaat de slinger de andere kant op, en wéér dreigt de empirie verdrongen te worden door ideologische bevlogenheid; deze keer in een overschatting van de individuele zelfredzaamheid die leidt tot fouten van de eerste soort. Empirisch werk, onder anderen van Sen (1985; 1999), laat zien hoe en waarom het handelings- en aanpassingsvermogen van individuen sterk kan verschillen, ook tussen personen met eenzelfde opleidingsniveau of sociale status. Meer hierover in hoofdstuk 3.

Het *plaatsbeklederschap* voor toekomstige generaties heeft als bijzondere moeilijkheid dat we de ongeborenen nog niet om politieke steun kunnen vragen. Dat stelt hoge eisen aan het leiderschap, bijvoorbeeld in het milieubeleid en de beheersing van de nationale schuld. *Sociale dilemma's* ontstaan in situaties waar individuen coöperatief gedrag afhankelijk stellen van garanties omtrent het gedrag van anderen. Vissers houden zich niet aan vangstbeperkingen als de (Europese) overheid niet afdwingt dat ook anderen zich daaraan houden (cel 3 van focus 5). Dichter bij huis levert *management by speech* over selectief autogebruik niet veel op zolang de overheid autokosten niet variabeliseert en geen spitstarief invoert.

2.4 COLLECTIEVE BESLUITVORMING

De vraag naar collectieve voorzieningen laat zich in beeld brengen vanuit de *veronderstelling* dat burgers hun voorkeuren voor individuele eigendomsrechten en voor collectieve voorzieningen weten te rangschikken naar volgorde van de dringendheid van hun behoeften. Daarvoor hoeven ze niet altijd rationeel te handelen, want als ze steken laten vallen, komt de wet van de grote aantallen wel te hulp. Dankzij die wet kunnen we tóch generalisaties omtrent voorkeuren afleiden uit de keuzes die mensen maken, op de markt of in het stemhokje. Focus 6 schetst de formele vorm van zo'n voorkeursordening, individueel (1) en collectief (2). Wie niet zo gesteld is op wiskundige formuleringen kan focus 6 overslaan zonder de draad van het betoog kwijt te raken.

Het model van de representatieve democratie ziet politici als 'preferentiemaker' van de burger. In die visie arbitrerende politici tussen kiezersvoorkeuren en ontlenen daaraan een richtsnoer voor hun politieke handelen. Voor dat makelen betalen kiezers wel een 'courtage'. Ze moeten leren leven met meerderheidsbeslissingen; dat begint al bij de coalitievorming. Verder moeten ze enige zelfbinding accepteren, door de wetgever toe te staan uit hun naam knopen door te hakken in sociale dilemma's of in te breken op hun voorkeuren door 'merit goods' te propageren en slechte gewoonten zoals roken tegen te gaan. Dat roept allemaal weerstanden op, die media en pressiegroepen uitvergroten en de beleidsvorming stropigerig maken. Er is nog een bijkomende rekening te vereffenen als blijkt dat politici ook goed voor zichzelf zorgen, door de luwte te zoeken en beslissingen te ontgaan of een prettige pensioenregeling voor zichzelf te treffen. Het stemmen voor een politiek programma is als het kopen van kavels boeken op een veiling: er zitten een paar titels bij waar het je om begonnen is, en de rest neem je dan maar voor lief. Transactie kan het beleid transparanter maken en door het bieden van een breder keuzemenu elementen van directe democratie introduceren.

Wat leveren de focussen 5 en 6 nu op? Om te beginnen het fundamentele inzicht dat uitsluitbaarheid een noodzakelijke voorwaarde is voor een marktordening, want zonder handhaafbaarheid van individuele eigendoms- of gebruiksrechten kan een markt niet bestaan. Verder laten ze zien dat uitsluitbaarheid alléén nog geen voldoende voorwaarde is om ons op de markt te verlaten. De gemeenschap blijkt een aantal eenvoudig uitsluitbare zaken tóch collectief te bekostigen, of althans te subsidiëren. Dat doet ze ten behoeve van een optimale benutting, een betaalbare risicodekking, een hoge participatiegraad of de toegankelijkheid van de voorziening in kwestie. En ten slotte laten de focussen zien dat publieke bekostiging nog geen *uitvoering* door het rijk hoeft te betekenen: voor een aantal zaken vertrouwt de gemeenschap de uitvoering toe aan een lagere overheid, aan marktpartijen of aan het al dan niet gesubsidieerde particuliere initiatief van maatschappelijke organisaties. Dat roept dan wel een reeks vragen op over coördinatie, rekenschap en toezicht, die in de nu volgende twee paragrafen worden toegelicht.

Focus 6 Individuele welvaarts- of nutsfuncties en openbaar bestuur

Een welvaartsbegrip dat aansluit bij wat mensen willen, is opgebouwd uit drie dimensies – doelmatigheid, een aanvaardbare verdeling en houdbaarheid – in een door die mensen zelfgekozen *verwachtingspatroon* van subjectieve, materiële en immateriële nutsbelevingen [Hennipman 1995; Becker 1993; Wolfson 2004]. Die verwachtingen laten zich uitdrukken in een nutsfunctie, die laat zien hoe mensen niet alleen waarde hechten aan individuele eigendommen (x_i) en het medegebruik van collectieve goederen (x_p, x_i^j), maar ook nut ontlene aan gebonden en ongebonden overdrachten aan en van derden met wie zij zich verbonden voelen (x_i^j, U_j), als volgt:

$$U_i = U (x_i, x_p, x_i^j, x_j^i, U_j) \quad (1)$$

waarin:

- U_i = de individuele welvaarts- of nutsverwachting (op korte en langere termijn)
- x_i = exclusieve individuele eigendomsrechten op goederen en diensten, zoals het eigen huis
- x_p = aanspraken op zuiver collectieve goederen, waaronder de rechtsstaat en (milieu)defensie
- x_i^j = eigen gebruiksrechten inzake quasi-collectieve goederen, zoals onderwijs en gezondheidszorg
- x_j^i = toegang van *anderen* tot quasi-collectieve goederen (gebonden overdrachten)
- U_j = de welvaart van *anderen* in het algemeen (ongebonden overdrachten)

Achter deze onafhankelijke variabelen kunnen ook andere motieven dan eigenbelang schuilgaan, zo wordt in hoofdstuk 3 nader uitgewerkt. De politiek heeft tot taak de nutsfuncties van haar burgers in te schatten, te aggregeren tot een min of meer consistent beleidsprogramma, te legitimeren, en ten uitvoer te leggen. Dat vereist een interdisciplinaire aanpak, waarbij economen inzicht bieden in schaarsterelaties, als noemer voor het afwegen van ambities, en andere disciplines – zoals de politieke filosofie en het recht – de waarde-oriëntaties die daarbij opgeld doen identificeren en borgen [Wolfson 2000]. In dat aggregatieproces zoekt het beleid naar gemiddelde nutsbelevingen, en daarbij moet iedereen wel wat inleveren. Individuele nutsfuncties worden dan ook gefrustreerd door een storingsterm ϵ , die representeert hoe individuele keuzen worden doorkruist door het verevenend en mogelijk zelfs eigenmachtig optreden van derden: politici, ambtenaren, of privaatrechtelijke organisaties, als volgt:

$$U_i \epsilon_i = U (x_i \epsilon_i, x_p \epsilon_p, x_i \epsilon_i^j, x_j \epsilon_j^i, U_j \epsilon_j) \quad (2)$$

Verwachtingen zijn natuurlijk nog geen *resultaten*; kiezers of politici kunnen zich bekijken, bijvoorbeeld met de aanleg van een Betuwelijn. De welvaartstheorie onderkent dat, en onderscheidt verwacht nut op het moment van keuze (*decision utility*) en wat daarvan terecht is gekomen (*experienced utility*) [Kahneman, Wakker en Sarin 1997; Easterlin 2001]. Als kiezers zich vergissen, is dat hún probleem, die vergissingen zitten al ingebakken in vergelijking (1). Het democratiemodel kan er alleen maar van uitgaan dat de kiezer altijd gelijk heeft. Dit onderzoek gaat uit van hun klaarblijkelijke voorkeuren (*revealed preference*), zonder die in twijfel te trekken. Tot troost strekt slechts dat zonder mandaat aan de politiek de individuele eigendom (x_i) niet meer gewaarborgd is en essentiële publieke voorzieningen ernstig in de knel komen. De storingsterm ϵ representeert het eigenmachtig optreden waarmee politici of anderen het hun geschonken vertrouwen kunnen beschamen. De interessante vraag is of die storingsterm beter in de hand gehouden kan worden door de geleidelijke introductie van de transactiestaat, als eigentijdse vorm van coördinatie tussen de rechtsstaat, het bedrijfsleven, privaatrechtelijke organisaties en individuele burgers.

2.5 TRANSACTIE IN VERTICALE RELATIES

Het traditionele bestuur wordt gekenmerkt door een hiërarchische opzet, in ‘verticale’ bestuurlijke arrangementen. Het klassieke huis van Thorbecke kent drie verdiepingen, rijk, provincies en gemeenten, van bovenaf gezien. Helemáál boven, op het gerenoveerde meidenkamertje, zetelt inmiddels de Europese Unie, die subsidiaire diensten mag verlenen aan de lidstaten. De SER (2005, paragraaf 5.2)

heeft de kaders van het Europese recht in kaart gebracht waarbinnen de publieke dienstverlening zich behoort af te spelen. Die knellen hier en daar, maar minder dan vaak wordt gesuggereerd.

Deze typering van de rol van Europa wijkt af van de gebruikelijke beeldvorming, die wil doen geloven dat Europa meer en meer over ons te zeggen heeft. Dat beeld klopt maar ten dele. De integratie is tot dusver in hoofdzaak beperkt gebleven tot de gemeenschappelijke markt en de gemeenschappelijke munt. Op andere terreinen – politie, justitie, defensie, buitenlands beleid en sociale politiek – is er nog weinig van de grond gekomen, en dat zal voorlopig wel zo blijven ook. De gemeenschappelijke markt is, afgezien van een uit de hand gelopen landbouwbeleid, een succes. De behaalde schaalvoordelen zijn vooral voor de kleinere landen van grote betekenis (SER 2004). De euro ondersteunt de integratie door het wegnemen van het valutarisico. Zowel bij de markt als bij de munt is er soevereiniteit ingeleverd die we graag kwijt wilden. Door elkaar in zelfbinding te vrijwaren voor concurrerende devaluaties, handelsbelemmeringen en inflatie hebben de lidstaten bevoegdheden ingeleverd die alleen maar onvruchtbaar zijn gebleven. Met het gemeenschappelijke monetaire beleid is een van de grootste politieke transacties uit de geschiedenis gedaan. Daarmee herwint de EU handelingsvermogen dat op nationaal niveau is weggelekt (Wijffels 2003). Zelfs het landbouwbeleid kan tot voordeel strekken. De SER (2003: 56) beveelt aan om op het niveau van de Unie landbouwgebieden aan te wijzen voor herstructurering in duurzaam natuurbeheer, in transacties met boeren.

Waarom wordt er in Den Haag dan toch zo vaak klagerig naar Europa verwezen? Om de mythe in stand te houden dat Europa onze nationale handelingsvrijheid in een keurslijf dwingt? Daar zijn we toch zelf bij? Europese richtlijnen worden niet zomaar van bovenaf opgelegd, maar van onderop uitonderhandeld door de lidstaten. Daarbij wordt ook de speelruimte bepaald die de nationale overheden overhouden. Per saldo is de Europese regelgeving dan ook niet belemmerend, maar voorwaarden scheppend. Voordeel behalen vraagt echter om een grondige voorbereiding, en daar wil het wel eens aan ontbreken (zie ook paragraaf 2.6). En dan maar klagen, om de aandacht af te leiden.

Nationaal is de relatie tussen rijk, provincies en gemeenten in november 2004 geijkt in een gezamenlijk voorstel voor een Code interbestuurlijke verhoudingen. De code geeft ‘omgangsregels’ voor het verdelen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij een gezamenlijke domeinverantwoordelijkheid, zoals bij de uitvoering van de beoogde Wet Maatschappelijke Ondersteuning (wmo, bijlage 2). Zij laat uitdrukkelijk ruimte voor zelfbinding in een *bestuursakkoord*, gedefinieerd als “een schriftelijke afspraak of een samenstel van afspraken – onder welke benaming ook – tussen rijk en vertegenwoordigers van (lagere) overheden”. De burger komt in deze definitie niet uitdrukkelijk voor. Dat wordt echter ruimschoots goedge maakt doordat de code de uitvoering van het beleid centraal stelt, en lokale beleidsvrijheid als een belangrijk uitgangspunt ziet, vanwege de nabijheid van het lokale bestuur tot de burger. Ook hier

is een vorm van transactie herkenbaar die de hele kolom van beleid en uitvoering doorloopt.

Tekstbox 2.2 Van 'top-down' naar 'bottom-up'

De organisatiesociologie leert dat de oplossing van ingewikkelde vraagstukken de inzet van kennis en ervaring van de uitvoerende echelons vereist, in een gelaagde en interactieve structuur van beleid en uitvoering (Rowbottom en Billis 1987). Daarbij blijkt terugkoppeling van uitvoeringsinformatie naar het beleidsniveau van vitale betekenis voor een optimale bedrijfsvoering. Professionele organisaties in de wetenschap en de vrije beroepen (universiteiten, advocatenkantoren) worden dan ook 'bottom-up' bestuurd. Ook de overheid vertoont in toenemende mate de trekken van een professionele organisatie. De wederkerigheid van transactie helpt niet alleen om processen te beheersen door middel van een rechtstreekse koppeling van prestaties en tegenprestaties, maar ook om informatie terug te koppelen over wat burgers willen, wat dienstverleners kunnen, en wat geldt als *best practice* in termen van resultaten en effecten. Transactie en mandatering boren die informatie aan.

Het centrale bestuurlijke probleem in de transactiestaat is gelegen in het verband tussen twee ogenschijnlijk tegenstrijdige desiderata: ministeriële verantwoordelijkheid voor de inrichting van het openbaar bestuur aan de top en maatwerk aan de basis. Ministers moeten hun verantwoordelijkheid waar kunnen maken, maar daarbij wel zaken overlaten aan lokale overheden, of delegeren aan een uitvoeringsapparaat. Dat kan dan weer leiden tot een 'decentralisatieparadox', als gemachtigden op hun beurt de geboden ruimte dichtregelen, en maatconfectie leveren in plaats van maatwerk. Decentralisatie, bedoeld om beslissingen zo dicht mogelijk bij de burger te leggen, vereist dan ook een doelbewust informatiemanagement om zichtbaar te maken of iedereen op elk niveau van beleid en uitvoering zijn verantwoordelijkheid ook inderdaad neemt, en om te zien wat er van het beleid terecht komt (EZ 2003). Er is een heel scala van instrumenten en handelingspraktijken om de balans te vinden tussen politieke eindverantwoordelijkheid aan de top en ondernemerschap in de uitvoering (EZ 2000), hier samengevat onder convenanten en mandaten.

Convenanten zijn (verticale) afspraken van rijk, provincies of gemeenten met één of meer publiekrechtelijke dan wel privaatrechtelijke wederpartijen, gericht op de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden of op verwerking van het overheidsbeleid (Ministerie van justitie 2003). Er wordt een ruim gebruik van gemaakt, bijvoorbeeld in de bestuursakkoorden rond het grotestedenbeleid en in afspraken met private partijen over het milieubeleid (De Bruin c.s. 2003). Bij het afsluiten van een convenant staat de vraag voorop of een wettelijke regeling noodzakelijk is, of dat vertrouwd kan worden op het zelfregulerend vermogen en de inzet van de wederpartij. Die wederpartijen worden in ieder geval betrokken bij de opstelling van het convenant, om gebruik te maken van hun expertise, en om informatieasymmetrie tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers in te bedden in een gemeenschappelijke waardeoriëntatie (paragraaf 1.1, 2.7 en 2.8).

Belangrijke criteria zijn verder dat partijen, al dan niet via vertegenwoordiging, elkaar ook inderdaad binden en naar behoren rekening houden met de belangen van niet vertegenwoordigde derden.

Ook *mandatering* is een belangrijk instrument (paragraaf 1.2), zowel bij de voorbereiding als bij de uitvoering van het beleid. Een moderne overheid opereert niet alleen extern, maar ook intern op basis van interactieve processen, waarbij professionele opdrachtnemers zelf, door de hele bedrijfskolom heen, hun mandaat ontwikkelen, en hun opdrachtgevers zodanig informeren dat zij te allen tijde kunnen bijsturen (paragraaf 3.3).

Een voorbeeld van een dynamische mandatering vanuit de top, met terugkoppeling van resultaten, is de in november 2004 vastgestelde gedragscode tussen de minister, de staatssecretaris en de bestuursraad van het ministerie van Financiën, waaraan het volgende citaat is ontleend:

“We geloven niet in bureaucratie, we moeten het hebben van het kunnen van onze collega’s en wij willen ons inzetten voor een overheid die ook onze stakeholders (burgers, bedrijven, collega-instellingen) hun verantwoordelijkheden laat. We werken voor onze democratische instituties, onder politiek gezag en onder politieke verantwoordelijkheid, en we maken dat richtinggevend voor ons handelen.”

Bij sturing op afstand – bijvoorbeeld van ZBO’s of bij concessieovereenkomsten – is de terugkoppeling van informatie vanuit de deskundigheid aan de basis des te meer van belang. Neem, als voorbeeld, de lotgevallen van de spoorwegen. Hier speelt eenzelfde opdrachtgever/opdrachtnemer-dilemma als in paragraaf 1.1 werd geschetst voor het onderwijs. De minister van v&w kan geen spoorbedrijf runnen en de directie van NS geen trein besturen. Vraag dan aan de machinisten en aan de treindienstleiding in het echelon boven hen, of de infrastructuur en de exploitatie zich wel laten opsplitsen. Informeer dan meteen even bij de tariefdeskundigen, die inzicht hebben in de elasticiteit van de vraag, of een bedrijf dat behoort te functioneren op basis van de marginale kostenregel (paragraaf 2.1) zich wel in de markt laat zetten (de klassieke vraag ‘how much the traffic will bear’). En zoek nog eens op, bijvoorbeeld in een elementair handboek als Douma en Schreuder (1998: 129 e.v.), waarom specifieke bedrijfsmiddelen als het elektrisch materieel slecht verkoopbaar zijn bij de overdracht van een concessie. Maar nee, het kabinet en de directie van NS kozen niet voor kennis van zaken, maar voor de onvermijdelijke commissie van externe zwaargewichten; legitimatie ging weer eens vóór inhoud (paragraaf 3.8). Vergeten werd dat concessieverlening aan een commerciële partij moeizaam blijft, zolang het belangrijkste specifieke bedrijfsmiddel – het spoor – buiten de concessie gehouden wordt en er geen goed functionerende markt is voor de overdracht van het rollend materieel aan het einde van de concessieperiode. Bovendien ontbrak er een beleid ten aanzien van de *modal split* (geen spitstarief voor auto’s) en een geloofwaardig tijdspad voor innovaties in stroomsterkte en beveiliging. Dan moet een concessie zoveel regelen dat er niets meer te ondernemen valt.

Voor situaties met specifieke bedrijfsmiddelen – spoorwegen, grote zeehavens – is in bijlage 4 een model geschetst voor een *missiegestuurde publieke onderneming*, waarin de juridische eigendom in overheidshanden blijft en alleen het management wordt uitbesteed, in een *beauty contest*. Het management krijgt bevoegdheden binnen een toetsbaar, wettelijk vastgesteld kader – de ‘missie’. Dat kader legt vast op welke terreinen en in hoeverre het maatschappelijk rendement moet prevaleren boven het commerciële bedrijfsresultaat. Om de verantwoordelijkheid van de bedrijfsleiding zo min mogelijk te doorkruisen blijft de kaderstelling en de toetsing daarop tot hoofdlijnen beperkt, naar het voorbeeld van de missie van De Nederlandsche Bank.¹

De wie-vraag vindt een eerste antwoord in het verticaal toevertrouwen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, in een proces van delegatie en mandatering. Transactie ondersteunt dat proces, door bevoegdheden te leggen waar kennis en informatie optimaal zijn, en de transactiekosten het laagst (zie uitgangspunt 5, in de inleiding op dit rapport). Zo leggen we een dubbel verband, tussen prestaties en tegenprestaties, en tussen handelingsruimte en het afleggen van rekenschap over het geleverde maatwerk. Maar dan wel op *alle* niveaus van beleid en uitvoering, om te voorkomen dat gemandateerde chefs de zaken naar beneden toe weer dichtregelen.

Op papier wordt er veel gedecentraliseerd, maar in de praktijk leiden risicomijding en regelzucht nog tot hardnekkige bureaucratistische reflexen. Ernst maken met de transactiestaat vraagt om aandacht voor de daartoe benodigde cultuurverandering (paragraaf 3.8). De vroegere staatssecretaris Vliegthart van vws legde de vinger op de zere plek, in een gesprek met de commissie-Brinkman (visitatie protestedenbeleid):

“Ik ga veel op werkbezoek, om te zien wat er van de decentralisatie van de zorg terechtkomt. Herhaaldelijk hoor ik dan dat iets ‘niet mag’, hoewel ik de bevoegdheid heb gedecentraliseerd. Dat blijkt dan niet te mogen van de eigen chef of, erger nog, van een vroegere chef die wegens incompetentie is ontslagen.”

2.6 TRANSACTIE IN HORIZONTALE RELATIES

De laatste decennia heeft het politieke proces zich meer en meer verbreed tot buiten de in paragraaf 2.5 beschreven verticale kolom. Goed bestuur maakt gebruik van het aanbod van de in de maatschappij aanwezige expertise en de inzet van derden voor de publieke zaak. Daarom is meervoudig en interactief bestuur nuttig en nodig, zowel op landelijk als op regionaal en gemeentelijk niveau. Voorwaarde is wel een transparante verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen overheden, professionals en hun professionele organisaties, het in de *civil society* belichaamde particulier initiatief, het georganiseerde bedrijfsleven en het individuele burgerschap.

Het verhaal begint opnieuw bovenaan, bij de al genoemde kaders van zelfbinding die we ons opleggen in de Europese Unie. De voorbereiding van Europese richtlijnen vereist horizontaal overleg en politieke transacties met andere lidstaten. Daarbij blijven reële mogelijkheden onbenut zolang de strategie niet gericht blijft op de werkelijke machtsverhoudingen en het verhogen van het soortelijk gewicht van Nederland daarbinnen. Dat gewicht verhoog je niet door je te afficheren als ‘de grootste van de kleintjes’, want de andere kleintjes zien zo’n baasje al aankomen. Maar wel door je groter – onmisbaarder – te maken dan je bent, in houdbare strategische transacties. Grote landen maken weliswaar de dienst uit, maar hebben een mijnenhond nodig om gevoelige kwesties te verkennen. Canada vervult die rol voor de Verenigde Staten. Toen Italië jengelde dat het bij de G5 wilde horen, hebben de Amerikanen daar behendig de G7 van gemaakt door Canada ook meteen binnen te smokkelen. Leuk voor Canada. Nederland opereert van tijd tot tijd als mijnenhond voor Duitsland in de niet altijd gemakkelijke relatie met Frankrijk, en heeft daar zelf óók baat bij. Geopolitiek gezien geldt de toverformule $F + \text{Benelux} = D$, en $D + \text{Benelux} = 2 \times F$, maar die strategische positie op de wip van Europa weten we niet uit te bouwen. In Europa vragen politieke transacties om een langetermijnstrategie en het interdepartementaal rangschikken van lijstjes met tegenprestaties die daarbij gevraagd kunnen worden. Meer in het algemeen bestaat de indruk dat het strategische belang van de voorbereiding op het Europese overleg wordt onderschat en dat het politieke beleidsniveau daarbij nogal eens te laat wordt betrokken (Pans 2004: 66/67).

In de binnenlandse politiek doet de ‘onoverzichtelijke bestuurlijke drukte’ waar de kabinetsvisie *Andere Overheid* van spreekt zich horizontaal voor binnen en tussen diensten van rijk, provincies en gemeenten en in de relatie van de overheid met het particulier initiatief. Op het eerste gezicht suggereert focus 5 misschien dat verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk zijn, zodra een voorziening als taak is toegewezen aan de markt, de overheid of het particulier initiatief. Zo eenvoudig is het niet. Veel beleid komt tot stand vanuit een onheldere bundeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in meervoudig bestuur, met meerdere opdrachtgevers (‘plural principals’). Een mogelijke verbetering is hier bijvoorbeeld een vergroting van de bevoegdheden van de gemeenten om woningcorporaties aan te sturen (bijlage 3).

Binnen en tussen dienstonderdelen is besturen nog grotendeels een kwestie van ketenbeheer in een parafencircuit. Die keten is niet werkelijk te beheren zolang met name het overleg over rechten en plichten gevoerd wordt met een grote mate van vrijblijvendheid en hindermacht. Ook hier zijn mogelijkheden voor transactie. Het zou makkelijk zijn als samenhangende uitgavencategorieën altijd in één begroting en onder één portefeuille konden worden samengebracht. In de praktijk blijkt dat niet haalbaar. Alle onderwijs zou in die optiek bij OCW horen, maar landbouwonderwijs zit bij Landbouw. De minister voor Ontwikkelings-samenwerking gaat zelfs ‘zonder portefeuille’ door het leven; dat wil zeggen dat hij/zij – ter wille van de beleidscoördinatie – inwoont bij Buitenlandse Zaken,

waar ook het leeuwendeel van de als 'ontwikkelingsrelevant' aangemerkte middelen gestald zijn. De rest zit verspreid over een groot aantal departementen die óók aan ontwikkeling doen. Het geheel vormt een virtueel budget, het 'Ontwikkelingsplafond', met als aantrekkelijk aspect dat deze bedragen niet ten laste komen van de begrotingsruimte van de departementen waar zij zijn ondergebracht. Dat leidt tot allerlei gedoe.

Volgens afspraak met het parlement is het Ontwikkelingsplafond een geoormerkte verplichting van 0,8 procent van het nationale inkomen. Geen wonder dat iedereen een greep in die kas probeert te doen en dat een deel van het defensiematerieel, bijvoorbeeld, voor vredesoperaties wit wordt overgespoten als ontwikkelingshulp. Ander voorbeeld: instituten voor international onderwijs, zoals het Haagse Institute of Social Studies, staan op de begroting van OCW, en worden toegerekend aan het Ontwikkelingsplafond. Daarbij bestaat de werkafpraak dat de minister voor OCW het aanbod bepaalt, en die voor Ontwikkelingssamenwerking de vraag. Iedere basiscursus organisatie leert dat je niet op input en output *tegelijk* moet sturen, maar om dat door verschillende actoren te laten doen, kan alleen het rijk bedenken.

Deze casuïstiek valt nog heel ver uit te breiden, compleet met indianenverhalen over bureaupolitiek touwtrekken en hindermacht, maar het beeld is duidelijk: het openbaar bestuur is te complex geworden om samenhangende taken eens en voor al naar één departement te verkavelen. Meervoudig bestuur, vanuit een palet van taakorganisaties, is geen modegril, maar een structureel gegeven. Dat neemt het ervaringsfeit niet weg dat het doelbereik beduidend afneemt, naarmate er meer departementen of dienstonderdelen bij het beleid betrokken zijn. De vraag is of het beter kan, of er meer structuur gebracht kan worden in de oplossingen voor het coördinatieprobleem, en of transactie hier een rol bij kan spelen. Zijn de openingen die de VBTB-systematiek en de Comptabiliteitswet 2001 hier bieden voldoende benut? Hebben we een wezenlijk antwoord op de vernietigende kritiek van de Algemene Rekenkamer over de spanning tussen beleid en uitvoering? (Tweede Kamer, 2002-2003, 28 831).

Het bedrijfsleven kent van oudsher netwerken van intermediaire leveringen, binnen en tussen ondernemingen, waarbij de klant koning is en een exit-optie heeft. 'Als een ander iets evengoed kan als wij, dan kopen we dáár. We concentreren ons op waar we beter in zijn dan de concurrentie', is daar het eigentijdse devies. Zover is de overheid nog niet, in het overwinnen van territoriumdriften. Kan de positie van de coördinerend minister of de minister zonder portefeuille worden versterkt met de bevoegdheid om, als primus inter pares, budgetten die hem of haar aangaan en over verschillende departementen zijn verspreid uit te onderhandelen in een driehoeksrelatie met de betrokken collega en die van Financiën? Kan die bevoegdheid zich dan ook uitstrekken tot het initiatief in het verwerven van een post op de begroting van een collega en het 'penvoerderschap' bij het autoriseren van uitgaven daarop? En zo nee, waarom niet?

Stel dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in goed overleg met Financiën, geld beschikbaar heeft om de keuringscapaciteit van het UWV op te voeren. Hij wil daartoe extra opleidingsplaatsen voor keuringartsen financieren bij de universiteiten (OCW), maar de minister van VWS steekt daar een stokje voor, uit hoofde van diens verantwoordelijkheid voor het capaciteitsbeleid bij de opleidingsziekenhuizen; moet die minister/staatssecretaris dan niet zonder verder gedoe de exit-optie hebben om zijn boodschappen in Vlaanderen te doen?

Het klassieke antwoord op dit soort voorbeelden is de uitvlucht dat de minister-raad hier toch coördinerend kan optreden. De raad heeft een hekel aan ruzies over ‘details’, en ministers zijn bijna niet te porren om competentieconflicten te melden, want het onvermogen tot het doppen van eigen bonen schaadt het imago. Hier geldt de Wet van behoud van ellende, tenzij waardevolle vernieuwingen als VBTB, vraagsturing en een luisterende overheid worden samengebracht in transactie als sluitende aanpak.

Een hoopgevend voorbeeld van hoe het beter kan lijkt de Operatie Jong (BZK e.a. 2004), opgezet om het over gemeenten, provincies en een zestal departementen verspreide jeugdbeleid te ‘ontkokeren’, in een geïntegreerde poging om het maatschappelijk disfunctioneren van jongeren te voorkomen. In een dubbelslag wordt hierbij ingezet op zowel een horizontale coördinatie (tussen ministeries) als een verticale (tussen bestuurslagen). De coördinerend minister (VWS) wordt ondersteund door een regeringscommissaris Jeugd- en jongerenbeleid als aanjager, in een opzet waarin een aantal van de in dit rapport bepleite elementen herkenbaar zijn. Gestreefd wordt naar “een slimmere schakeling en verdeling van verantwoordelijkheden”, waarbij van onderop wordt voortgebouwd “op de waardevolle voorbeelden die lokaal of regionaal al in de praktijk zijn ontwikkeld”. Culturele verschillen worden in maatwerk erkend, zonder te vervallen in stigmatiseren of vergoelijken, en signalering en interventie worden gedecentraliseerd naar de ‘vindplaats’ waar de informatie al samenkomt. Kortom, een zeer complexe situatie van meervoudig en noodzakelijk interactief bestuur wordt hier gedebureaucratiseerd in een professioneel samenwerkingsmodel. De spannende vraag is of een dergelijke schakeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden zonder aanvullende prikkels en sancties kan blijven functioneren als de aanjager – zoals voorzien – na vier jaar uit het project stapt, en of de coördinerend minister niet nú al aanvullende budgettaire bevoegdheden nodig heeft. En de vervolgvraag is dan of dit proces zich laat herhalen voor het ouderenbeleid, de kenniseconomie en al die andere voorbeelden waarin groepen van actoren verkokerd bezig zijn, zonder de binding en rekenschap van transacties met andere kokers uit hun omgeving.

Voor het interne management van hun departement hebben de secretarissen-generaal een wat betere uitgangspositie, omdat zij baas in eigen huis zijn, en de bevoegdheid hebben om koppen tegen elkaar te slaan. Maar ook het departementale management is gebaat bij een werkwijze die steunt op mandaten en gedrag disciplineert in een rechtstreekse koppeling van prestaties en tegenprestaties. Dat

geldt eens te meer voor de transparantie die daardoor wordt gegenereerd in het verkeer tussen departementen onderling en met ZBO's en overheidsbedrijven (paragraaf 2.6 en bijlage 4), en nog in versterkte mate als dit alles komt te staan in het teken van het afleggen van rekenschap, in de eerder bepleite managementverantwoording (paragraaf 1.2).

De potentie van transactie wordt nog groter wanneer het ketenbeheer zich uitstrekt tot buiten de overheid, in relaties met de *civil society* en het georganiseerde bedrijfsleven. Voorbeelden zijn hier de Wet verbetering poortwachter, die een taakverdeling regelt tussen het UWV, werkgevers, werknemers en Arbo-diensten, en de modernisering van de AWBZ, die de zorgketen wil optimaliseren. Bijlage 1 beschrijft hoe die wet, door een scheiding aan te brengen tussen het publieke domein (het borgen van rechten) en het private domein (het in transactie identificeren van de individuele verplichtingen) heeft geleid tot een sterk verminderde instroom in de WAO. Bijlage 2 gaat in op de beoogde herschikking van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de zorg. Ook daar lijkt de verwachting gerechtvaardigd dat een combinatie van debureaucratisering en een heldere mandatering van kenniswerkers tot betere resultaten kan leiden. Beide bijlagen geven nadere inhoud aan het 3de en 5de uitgangspunt aan het slot van de inleiding: koppel rechten en plichten op het niveau waar de informatie optimaliseerbaar is. Zorg dat de 'toezichtindustrie' niet ontaardt in meerijden, en leidt tot verwarrende vragen als rij-jij-of-rij-ik. En pas op voor de krachten en machten die het beleid met eigen agenda's proberen te verstoren (paragraaf 2.7).

Samenvattend gaat het in paragraaf 2.5 en 2.6 om het vergroten van het organiserend vermogen van de overheid, hier gedefinieerd als de mate waarin belanghebbenden gezamenlijk problemen oplossen en kansen benutten ten behoeve van een houdbare Europese, nationale, regionale of gemeentelijke ontwikkeling. De notie van het organiserend of handelingsvermogen verbreedt de traditionele theorie van de comparatieve voordelen, die gegevenheden beschrijft, met politieke coalitietheorieën die beschrijven hoe samenwerking die gegevenheden kan benutten of zelfs verbeteren (Van den Berg c.s. 2002). Transactie voegt daar het element van binding en rekenschap aan toe, en dat is geen overbodige luxe, zo moge blijken uit paragraaf 2.7.

2.7 KRACHTEN, MACHTEN, EN HET BORGEN VAN PUBLIEK BELANG

In een ideaaltypisch democratiemodel worden alle actoren geacht zich te gedragen volgens de 'reasonable man standard': iedereen is redelijk, zet zich in voor het goede doel en alles is benoembaar en bespreekbaar. Als het delen van verantwoordelijkheid binnen de overheid of met maatschappelijke organisaties teritoriumdriften oproept, hakt een bewindspersoon, c.q. het kabinet of het college van B&W wel knopen door. De werkelijkheid is anders; modellen *stileren* die slechts, als vergelijkingsbasis of ijkpunt voor de verdere analyse.

Politici slaan niet graag koppen tegen elkaar, op een departement of in een coalitie. De afhankelijkheid van ambtelijke expertise en van de steun van collega's in het kabinet is groot en de ambtelijke rechtspositie is ook nog eens ijzersterk. Transactie maakt het politieke leven er in eerste instantie dan ook niet makkelijker op, maar wel doeltreffender, want het dwingt tot specificatie van de toverformules uit de VBTB-benadering. Wat willen we bereiken, en *voor wie* eigenlijk? Voor burgers, of voor andere belanghebbenden? Wie maken we probleemeigenaar? Wat zijn de rollen, rechten en plichten van de verschillende participanten in het project? Hebben die zich ook tot medewerking verbonden? Wat mag het, wat *hen* betreft, dan *kosten*, in geld of in inspanningen? Wat is de maatstaf voor het verevenen van strijdige ambities bij al dan niet gepassioneerde minderheden? En, niet te vergeten, hoe leggen we dat netwerk van ambities en verplichtingen dan vast, in horizontale transacties binnen en tussen departementen en relaties met het 'particulier initiatief' (paragraaf 2.6), in de aansturing van ZBO's of overheidsbedrijven (bijlage 4) of, meer in het algemeen, met behulp van concessies, convenanten en informatiemanagement (paragraaf 2.5)?

Anders dan de markt, die 'leeft' van aanpassingsprocessen en *creative destruction*, mag de overheid in de ogen van de belanghebbenden, hun pressiegroepen en de media 'geen leed berokkenen'. Ze moet overal ingrijpen, maar altijd pijnloos, of onder verdoving van een forse compensatie (met een stevige fout van de tweede soort, uit focus 1). Dat is geen consistent gebruik van gemeenschapsgeld, maar het komt in de beste families voor: "Do not do any direct harm", zo omschreef een vroegere directeur van de begroting van de Verenigde Staten destijds al de belangrijkste begrotingsregel waar hij zich aan te houden had (Schultze 1977: 23). Transactie – *quid pro quo* – houdt de hele keten bij de les, van beleid tot burger, en omgekeerd. *Burgers* die willen dat de overheid de kwaliteit van *hun* (niet *hét*) bestaan verbetert, hun risico's overneemt (ook als die vermijdbaar of in redelijkheid particulier verzekeraar zijn) en zich verder niet met hen bemoeit, worden met hun eigen verantwoordelijkheid geconfronteerd. Dat geldt ook voor hun *belangengroepen*, die in transacties gebonden worden aan afspraken. *Ambtenaren* worden er op hun beurt aan herinnerd dat ministeriële verantwoordelijkheid alleen gedragen kan worden als zij voortdurend rekenschap afleggen van de wederzijds verplichtende transacties die zij aangaan. En *politici* leren dat ze maar beter ernst kunnen maken van het structureren van informatiestromen, om niet voortdurend bevraagd te worden over van alles en nog wat (paragraaf 1.2).

De relatie tussen overheid en maatschappelijke instellingen die uitvoering geven aan publiek (mede)bekostigde voorzieningen kan alleen functioneren in een bindend bestel van verantwoordelijkheden en bevoegdheden (ROB 2002; Xpin 2003). Die instellingen zijn veelal voortgekomen uit het particulier initiatief. Denk daarbij niet alleen aan instellingen in de zorg of het onderwijs, maar ook aan woningcorporaties of de publieke omroep. Verwijzend naar die privaatrechtelijke herkomst klagen zij graag over hun 'verstatelijking' en verdedigen zij hun autonomie, in wat Van Doorn (1978: 29) getypeerd heeft als "een bijna geniale formule: baas in eigen huis, en het huis ten laste van de gemeenschap".

Daarmee is het spanningsveld raak, maar wel wat eenzijdig getypeerd. Als de behoefte aan de onderhavige voorziening niet algemeen gevoeld wordt, en mensen wat te kiezen willen hebben, kunnen de ‘club goods’ van het particulier initiatief een aantrekkelijk alternatief zijn voor het overheidsaanbod (Buchanan 1969 en focus 5).

Meer in het algemeen kan er een consensus bestaan om het openbaar bestuur op afstand te plaatsen, bijvoorbeeld wanneer de overheid wordt opgedragen de culturele pluriformiteit te borgen (de hele OCW-sfeer), of als professionele autonomie wenselijk geacht wordt (medisch handelen). Dat pleit dan voor subsidiairiteit en een beleving van de soevereiniteit en verantwoordelijkheid ‘in eigen kring’, of zelfs voor een regelrechte scheiding der machten (Openbaar Ministerie). Maar dat ontslaat niet van de plicht om, als tegenprestatie, rekenschap af te leggen aan de bekostigende gemeenschap en respect te betonen voor de waarden en normen van anderen. (Als die tegenprestatie niet geleverd wordt, kan de hele transactie in gevaar komen: enkele fundamentalistische scholen kunnen de reputatie van alle andere en het geduld van een meerderheid van de overige bevolking met art. 23 GW op de proef stellen.)

Uiteindelijk gaat het ook in de transactiestaat om het borgen van publieke belangen, hier gedefinieerd als belangen die een collectieve binding behoeven, en waarvan de borging is opgedragen aan een politiek orgaan, subsidiair een maatschappelijke organisatie met een publieke (neven)functie. Wat vroeger het middenveld heette, wordt na het verdwijnen van de zuilen meestal geduid met een containerbegrip als de ‘civil society’. In die container zijn heel wat verschillende zaken te vinden. Het begrip blijkt te worden uitgerekt van individueel vrijwilligerswerk en de bijdrage van het georganiseerde particulier initiatief (de ‘civil society’ in engere zin), via de inbreng van overleg- en adviesorganen, tot belangenbehartiging en machtsuitoefening. Ook hier kan transactie weer een belangrijke rol spelen, door opdrachtgevers en opdrachtnemers in een uitruil van belangen te dwingen om het achterste van hun tong te laten zien en door de legitimiteit en de doeltreffendheid van de wie-vraag te expliciteren in een aangepast VBTB-trio: wat willen we bereiken, wanneer en op welke gronden laten we belangen die een collectieve binding behoeven over aan maatschappelijke organisaties, en in hoeverre kunnen die organisaties daarbij een publieke nevenfunctie vervullen, zonder dat rekenschap en rechtsstaat daarbij in het gedrang komen? Vragen die niet zouden misstaan in een volgende VBTB-evaluatie (zie ook noot 5 bij paragraaf 1.9).

Bijlage 3 geeft, met woningcorporaties als voorbeeld, een beeld van mogelijkheden om met behulp van transactie invulling te geven aan de legitimiteit en de doeltreffendheid van de samenwerking met het ‘particulier initiatief’. Meer in het algemeen is ook de bijdrage van transactie aan de wie-vraag weer gelegen in de rechtstreekse confrontatie van prestaties en tegenprestaties, die inzicht geeft in wat de verschillende actoren kunnen, moeten en willen. Dat verheldert de taakverdeling in PPS-constructies en met hybride organisaties.

Bij PPS gaat het om het gezamenlijk opereren van publieke en private actoren om doelen te bereiken tot wederzijds voordeel. Daarbij is transactie nodig om baten, lasten en verantwoordelijkheden vooraf toe te delen. Daarbij wordt er meer en meer naar gestreefd om afwenteling van lasten tegen te gaan met een integrale aanbesteding van ontwerp, bouw, beheer en onderhoud. De belangrijkste private inbreng in dergelijke transacties ligt in de innoverende opzet van het project. Een optimale verdeling van de verantwoordelijkheid voor risico's en onzekerheden vereist dat deze gedragen worden waar ze het beste gedragen *kunnen* worden.²

Bij hybriditeit gaat het over organisaties die op twee velden spelen: als publiek bekostigde taakorganisatie en als zichzelf bedruipende marktorganisatie, waarbij die twee operaties beleidsmatig en financieel niet altijd helder gescheiden worden (Meijerink 1998). De vroegere bedrijfsverenigingen van werkgevers en werknemers waren minder gelukkige voorbeelden. In de uitvoering van de WAO hebben ze het publieke belang openlijk veronachtzaamd in een verstrengeling van belangen die uiteindelijk ten koste is gegaan van de doelgroep, zoals de commissie-Buurmeijer heeft aangetoond (Tweede Kamer 1992-1993). Dat probleem is inmiddels opgelost met een zorgvuldige domeinscheiding in de Wet verbetering poortwachter, maar dreigt weer terug te komen met het afwentelingsrisico van verzekeringslasten in de kabinetsplannen voor de WAO (bijlage 1).

Op zichzelf is er niets mis met PPS of met hybride organisaties, zolang de rollen van de samenwerkende partijen helder zijn benoemd, hun waardeoriëntaties in elkaars verlengde te brengen zijn en kruissubsidiëring tussen publieke en private bekostiging wordt voorkomen. Kortom, zolang de wie-vraag onder ogen is gezien en is uitgepraat. De culturele factor is daarbij een belangrijk en in het verleden onderschat fenomeen in de waardeoriëntatie (In 't Veld 2005; Postma 2004; Smit en Van Thiel 2002). In het onderwijs en de zorgsectoren is het makkelijker om hybride organisaties op koers te houden in een gezamenlijke beleving van de uiteindelijke doelstellingen dan bijvoorbeeld bij de aanleg van infrastructuur. Dit neemt niet weg dat hybriditeit verrijkend kan zijn, als het leidt tot een complementariteit van publieke en private professionaliteit, zoals in de gezondheidszorg (bijlage 2). Maar dat vergt dan wel een zorgvuldige borging van rechten en plichten, over en weer, op basis van de in paragraaf 2.9 te bespreken criteria van goed bestuur.

Privatisering van een overheidsmonopolie is een risicovolle aangelegenheid. Er is dan ook consensus dat daar onderzoek aan vooraf moet gaan, om vast te stellen dat de voorziening wordt overgenomen door een markt met werkbare ('workable') concurrentie, en zo niet, welke maatregelen er nodig zijn om monopolistisch gedrag in de hand te houden. Een vraag die daarbij opkomt is in hoeverre *parallele privatisering*, als vorm van coëxistentie van overheids- en marktvoorzieningen in dezelfde sector, kan bijdragen aan het ontwikkelen van gezonde marktverhoudingen bij een terugtrekkende overheid (Wolfson 1979, 2001: 100-101).

Tekstbox 2.3 De gezondheidszorg als voorbeeld

Een klassiek voorbeeld van een hybride, door incongruente machten en krachten overwoekerde sector is de gezondheidszorg. Met name het intramurale deel van de curatieve zorg vormt een complex netwerk met een veelheid aan actoren. Denk daarbij aan patiënten, medisch personeel, systeembeheerders, verzekeraars en andere belanghebbenden, waaronder politici, allemaal met hun eigen rollen, percepties en belangen. Kenmerkend voor de patiënt is zijn afhankelijke positie en zijn 'anxiety-driven demand' (Culyer 1980): hij heeft wat, snapt zelf niet wat, maakt zich ongerust, wil geholpen worden en is even niet geïnteresseerd in wat dat (de gemeenschap) kost (paragraaf 1.8). Het medisch personeel onderscheidt zich door een hoge mate van professionele kennis en motivatie, soms nog archaische machtsverhoudingen tussen witte jassen en witte jurken (en tussen witte jassen onderling), een neiging tot medicalisering en een onderling bindende minachting voor systeembeheerders. Verzekeraars willen wel wat laaghangend fruit plukken, maar zijn meer geïnteresseerd in mogelijkheden om kosten af te wentelen in premiemaximalisatie dan in kostenbeheersing. Dit laatste wordt veel te weinig onderkend door de politiek, getuige de naïviteit waarmee wordt bepleit om particuliere verzekeraars te betrekken bij de uitvoering van de zorg en de sociale zekerheid (meer hierover in de bijlagen 1 en 2).

Politici, ten slotte, vinden maar moeizaam hun weg in deze arena van conflicterende belangen (Helderman 2005). Zij deinzen maar al te vaak terug voor het vervullen van hun kernfunctie: het onderling afstemmen van al die verschillende strevingen in een ordening van verantwoordelijkheden, bevoegdheden, motieven, prikkels en sancties (Van der Grinten 2002; Putters 2003). Zo heeft een wankelmoedig optreden tegen het onderling getouwtrek van belanghebbenden er bijvoorbeeld toe geleid dat het elektronisch patiëntendossier, als kostenbesparende en kwaliteitsverhogende innovatie, hier op zijn vroegst in 2006 operationeel wordt, terwijl het in België al jarenlang functioneert (Berg e.a. 1998).

Een gelukkig voorbeeld van parallelle privatisering is het transitieproces in de arbeidsbemiddeling. Privatisering is daar gevolgd op een periode waarin naast overheidsinstanties ook private Arbo-diensten, reïntegratiebedrijven en uitzendbureaus werden gedoogd. Zo kon een volwassen private bemiddelingsmarkt ontstaan. Het is misschien de vraag of hier sprake was van een bewust transitie-management of van meer geluk dan wijsheid, maar daar gaat het nu niet om. De vraag is of we daar lering uit kunnen trekken. Een attentiepunt is daarbij het bewaken van een min of meer 'level playing field', in dit voorbeeld een gelijke toegang van publieke en private actoren tot scholings- en loonkostensubsidies. Volkomen, of zelfs maar werkbare concurrentie zal daarbij niet altijd bereikbaar zijn, en dan moet *voice* worden geactiveerd, in de vorm van cliëntenparticipatie als alternatief (zie paragraaf 1.5). Meer in het algemeen kan worden gesteld dat onderzoek naar de mogelijkheden voor *exit*- en *voice*-opties een noodzakelijke voorwaarde is voor een verantwoorde besluitvorming omtrent (de mate van) privatisering.

2.8 INSTITUTIES EN CRITERIA VAN GOED BESTUUR ALS WAARDEORIËNTATIES

“To the best of my knowledge, I have never written on privatisation. It isn’t a principle of its own – such as equity, liberty, and democracy – it’s a purely instrumental issue. We have to determine when it is useful and when it is not” (A.K. Sen 2004).

Een democratie zoekt aansluiting bij de in de inleiding, paragraaf 2.3 en focus 6 beschreven dimensies waarin burgers hun welvaart beleven: doelmatigheid, een aanvaardbare verdeling en houdbaarheid. Dit drietal figureert als de normatieve grondslag van goed bestuur. Bij een aanvaardbare verdeling gaat het niet alleen om inkomen of zeggenschap (voice), maar ook om toegankelijkheid van publieke voorzieningen als onderwijs en gezondheidszorg. Criteria van goed bestuur – zoals de hierboven door Sen genoemde principes van “equity, liberty and democracy” en de in dit rapport gehanteerde doelmatigheid, verdeling en houdbaarheid – institutionaliseren de waardeoriëntaties van een samenleving. Ze zijn uiteindelijk bepalend voor het wat, wie en hoe. Zoals verderop uitgewerkt, is het de taak van de economische en sociale politiek om ze te specificeren en onderling te wegen, in wat *The Big Tradeoff* is gaan heten (Okun 1975). Door die invulling en weging institutionaliseert een kabinet zijn politieke profiel en bepaalt het de spelregels van zijn regeerakkoord. Dat die specificatie van hoofddoelstellingen in de praktijk wel eens te wensen overlaat, komt de transparantie en het democratisch gehalte van het beleid niet ten goede. Transactie kan helpen dat tekort op te vullen, omdat mandatering en delegatie de noodzaak blootleggen om kaders te stellen.

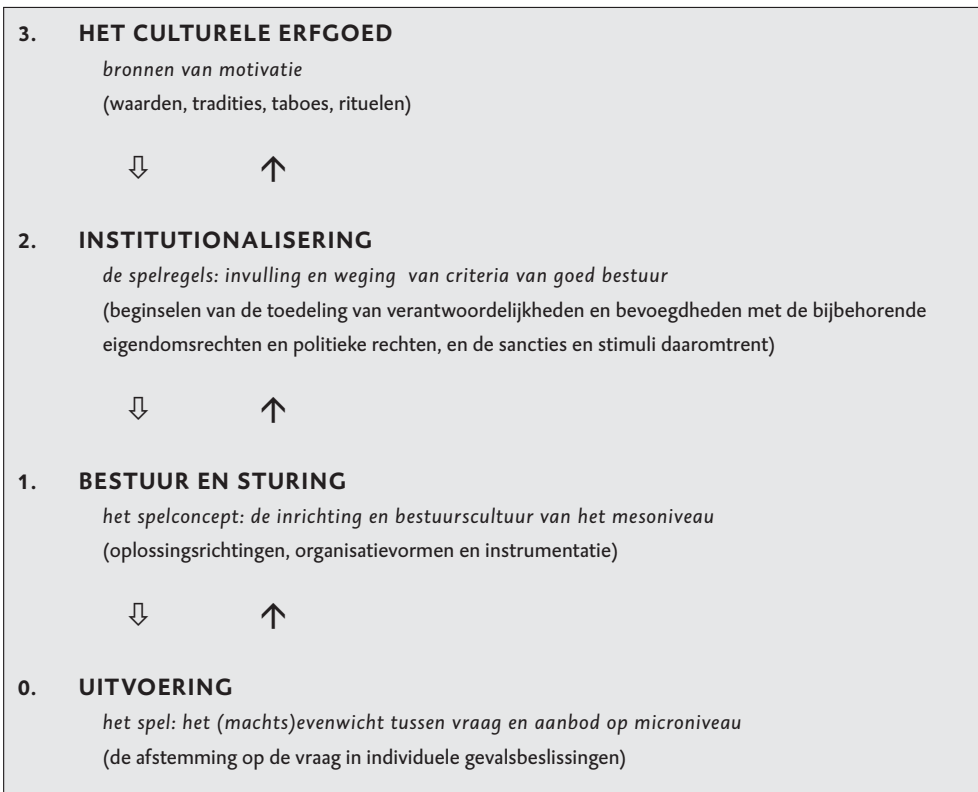
Zijderveld (2000, 22) omschrijft instituties als “collectively shared and enacted modes of acting, thinking and feeling”, en North (1991: 97) spreekt van “constraints that structure political, economic, and social interaction”. Daarbij gaat het om informele randvoorwaarden (“sanctions, taboos, customs, traditions and codes of conduct”) en formele regelgeving (“constitutions, laws, property rights”). Instituties belichamen de waarden, normen en criteria die het gedrag van overheden, organisaties en burgers conditioneren. Zijderveld benadrukt daarbij de gezamenlijkheid (de sociologische invalshoek) en North de instrumentele betekenis en het element van wederkerigheid (*constraints that structure interaction*: de andere invalshoek van transactie). Een democratische overheid kan waarden en normen ter discussie stellen en beïnvloeden, maar blijft daarbij wel onderworpen aan de legitimatie van haar burgers. Wie het contact kwijtraakt met wat er leeft in de samenleving, wordt afgestraft.

Focus 7 vat het grondpatroon van de institutionele verhoudingen samen (Williamson 1998; Wolfson 2000). Een dergelijk schema is gevolgd door de WRR (2002: 23 e.v.) als typering van de ‘vier lagen van de rechtsstaat’. Op het hoogste en meest abstracte niveau 3 figureert een cultureel erfgoed dat door het hele

stelsel heen zijn doorwerking heeft. Het inspireert de institutionalisering van de spelregels op het macroniveau 2. De ‘spelregels’ van niveau 2 worden, op hun beurt, op het mesoniveau 1 doorvertaald in spelconcepten, en op de begane grond (niveau 0) toegepast door de ‘street-level bureaucrat’ die moet scoren in het maatwerk van de individuele gevalsbeslissing. Tot zover de dikke pijltjes, die de kaderstelling aangeven. Daarbij gaat het natuurlijk niet om wetten van Meden en Perzen. De dunne pijltjes geven de terugkoppeling uit leerprocessen aan, die hun sporen nalaten in waarden en criteria (normen).

Ieder niveau van dit schema vereist, in afnemende abstractie, een nadere specificatie van waardeoriëntaties, als richtsnoer voor het bepalen van rechten en plichten van burgers, overheden en privaatrechtelijke organisaties, en voor de besluitvorming over wat, wie en hoe. *Wat* zien burgers daarbij als zaken die een collectieve binding behoeven (wat willen ze met collectieve actie bereiken?) *Wie* legitimeren zij dan als bevoegd voor het nemen en uitvoeren van bindende besluiten (de overheid, welke laag van de overheid dan, of de ‘civil society’?) En *hoe* (met welke instrumenten) worden hun verwachtingen waargemaakt? Het antwoord op deze vragen wordt gevonden in het politieke proces dat, zoals gezegd, tot taak heeft doelmatigheid, verdelingsvragen en houdbaarheid onderling te wegen.

Focus 7 Het grondpatroon van de institutionele structuur



Doelmatigheid

Bij doelmatigheid gaat het om de vraag of ‘het kleinste middel’, subsidiair de beste prijs-kwaliteitverhouding, is ingezet om een doel te bereiken. De economische politiek weegt doelmatigheid met overwegingen van verdeling en houdbaarheid. Doelmatigheid is een toetsbaar criterium, want het ‘kleinste middel’ om welk doel dan ook te bereiken laat zich in beginsel berekenen. We zijn hier in het – beperkte – domein van de economische wetenschap, die zélf geen doelen genereert, maar zich concentreert op één aspect van het menselijk handelen: de vraag hoe zij omgaan met schaarste bij de inzet van hun hulpbronnen of ‘middelen’. De klassieke bron voor die bescheiden taakopvatting is Robbins (1935: 24):

“The economist is not concerned with ends as such. He is concerned with the way in which the attainment of ends is limited. The ends may be noble or they may be base. They may be ‘material’ or ‘immaterial’ – if ends can be so described. But if the attainment of one set of ends involves the sacrifice of others, then it has an economic aspect.”

De bijdrage van de economische discipline aan het politieke bedrijf is gelegen in het inzicht dat schaarste het spectrum van keuzes *interdependent* maakt (Hennipman 1962) en dat kosten zich laten uitdrukken in termen van opgeofferde alternatieven (*opportunity cost; entgangene Nutzen*). Economie gaat over niet meer – of minder – dan het basale inzicht dat alleen de zon voor niets opgaat, en zelfs daar beneemt de smog meer en meer het zicht op. Het alternatieve kostenbegrip is bij uitstek geschikt om te dienen als *noemer* waartoe we rivaliserende doelen en overwegingen kunnen herleiden: “het kóst nogal wat, om de heer Milosevic een behoorlijk proces te geven, troepen naar Irak te zenden of het Rijksmuseum op te knappen. Beseft u hoeveel? Kiest u maar; als u het ervoor over hebt (als de rechtsorde of de reputatie van ons land u dat waard is, in termen van de daarvoor opgeofferde financiële en niet-financiële waarden en middelen), dan dóen we dat toch?” Doelmatigheid mag dan een waarde op zichzelf zijn, maar het is niet de enige waarde die telt in een samenleving. De vraag of iets goedkoper *kan*, wil nog niet zeggen dat het ook goedkoper *moet* (Wolfson 2004). Het logische gelijk is aan Robbins: er *zijn* geen ‘economische’ of niet-economische doelen, maar slechts doelmatigheidsaspecten die met andere overwegingen gewogen moeten worden.

Tekstbox 2.4 Economie en politiek

Professionals hebben de neiging hun eigen invalshoek te verabsoluteren. Juristen juridiseren, medici medicaliseren, enz. Ook economen vallen ten prooi aan een beroepsdeformatie, voorzover zij menen doelmatigheid met wetenschappelijk gezag voorop te kunnen stellen als dominant beleids criterium. Doelmatigheid is een doel naast andere doelen. Het is de taak van de economische *politiek* om het doelmatigheidsaspect te rijmen met de overige waarden en normen in de samenleving. De niet-economische aspecten laten zich daarbij problematiseren vanuit de politieke filosofie, het recht en de sociale wetenschappen. Ook zij vinden hun neerslag in de hier besproken

criteria van goed bestuur. De transactiestaat wil het *geheel* van de ambities van de samenleving verzoenen, met als enige vooropgezette norm dat de ordening gebaseerd moet zijn op een evenwicht van rechten en plichten, en onderhavig aan democratische controle.

Een aanvaardbare verdeling

Over de verdeling van informatie, zeggenschap (waaronder inkomen) en macht wordt verschillend gedacht. Anders dan bij het ‘kleinste middel’, als ondubbelzinnig criterium voor doelmatigheid, lopen de meningen over wat een aanvaardbare verdeling van beschikkingsmacht zou zijn uiteen. Vandaar de noodzaak om de verdelingscriteria die een politiek orgaan wil hanteren expliciet te specificeren, en in coalitieverband compromissen te sluiten over wat aanvaardbaar is. Voor een houtskoolschets van wat daarbij speelt wordt hieronder kortheidshalve het driestromenland van de Nederlandse politiek geduid.

De *liberale traditie* is geïnspireerd door het individualisme. Zij gaat uit van een zelfredzaam mensbeeld en benadrukt ieders eigen verantwoordelijkheid voor welvaart en welzijn. Daaruit volgen reserves ten aanzien van een beleid dat verder gaat dan het scheppen van gelijke *startkansen*. Die reserves variëren van groot bij de conservatieve liberaal Hayek (1960) tot zeer genuanceerd bij ontplooiingsliberalen als Dworkin (1981) en Sen (1999), maar interventies zijn met name in de Europese traditie van het liberalisme in de regel voorbehouden aan een democratisch gelegitimeerde rechtsstaat. Liberalen leggen daarbij een voorkeur aan de dag voor generieke maatregelen (‘prikkel’), en zijn terughoudend in de verbijzondering in maatwerk, voorzover de persoonlijke levenssfeer daarbij in het geding komt.

De *christen-democratie* laat zich inspireren door een mensbeeld waarin geloof en gemeenschap zin geven aan het bestaan en de ordening (Woldring 1996; 2001). De overheid speelt hier een meer subsidiaire rol. Behalve op traditionele thema’s als subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring wordt tegenwoordig ook voortgebouwd op het communitarisme, dat de *civil society* ziet als aanvulling op en tegenwicht voor de overheid. Voorzover een *civil society* bestaat uit ‘voluntary associations’ met *exit-* en *voice-*opties (Cohen en Rodgers 1995), laat zij zich afstemmen met een transactiestaat als democratische rechtsstaat (paragraaf 2.6). Dat legitimiteit daarbij veel aandacht verdient, wordt ook in communitaristische kring erkend. “One systemic force consistently mangles our public policies: special-interest groups”, aldus Etzioni (1993: 213-214).

Het mensbeeld van de *sociaal-democratie*, ten slotte, legt veel nadruk op verschillen in zelfredzaamheid en op solidariteit met kwetsbare groepen (Vandenbroucke 2000; Kalma 2004). Ter wille van *gelijke kansen op resultaat*, accepteren sociaal-democraten meer interventie dan liberalen; anderzijds delen zij de gehechtheid aan een democratische legitimatie van bestuur en aan het machtsmonopolie van de rechtsstaat. Dat laatste leidt tot een zekere ambivalentie in de appreciatie van het communitarisme en de *civil society*. Enerzijds zien zij

maatschappelijke organisaties als een broedplaats voor politiek talent, anderzijds zien zij, met de liberalen, *collectieve* interventies doorgaans liever via de *publieke* sector verlopen, al denkt de vakbondsvleugel daar weer anders over.

Uiteraard is de samenstelling van de regeringscoalitie medebepalend voor het antwoord op de wat-vraag, de wie-vraag en de hoe-vraag. Daarom zijn ideologische verschillen belangrijk, want naast machtsspelen zijn ook waarden en normen maatgevend in politieke onderhandelingen. De strijd om de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden – om de wie-vraag: individu, *civil society* of overheid – zo netjes ingedeeld in de onderste helft van focus 5, gaat onverminderd voort. Zij maakt ons politieke driestromenland moeilijk bestuurbaar, omdat coalitievorming niet altijd tot oplossingen leidt, en dan doet vluchten in bezweringsformules, hybride oplossingen of kaderwetgeving waar de rechter dan maar chocola van moet maken. Of tot het parkeren van oplossingen in commissies (paragraaf 2.7). Zo heeft het, sedert de Enquête-Buurmeijer, tien jaar en een Echternach-processie door de adviesstructuur gekost voordat de ontvlechting van verantwoordelijkheden voor de uitvoering van de WAO eindelijk zijn beslag kreeg. De kwetsbaarheid van coalities tast de daadkracht aan bij het aanpakken van machtsposities. Zo wachten we ook al lang op het elektronisch patiëntendossier, omdat de strijd tussen de ‘stakeholders’ in de gezondheidszorg de introductie daarvan schier eindeloos heeft vertraagd (Berg e.a. 1998).

Het model van de transactiestaat is ideologisch neutraal, afgezien dan van de principiële keuze voor ministeriële verantwoordelijkheid, democratie en een rechtstreekse confrontatie van rechten en plichten, en dat laatste op alle niveaus van beleid en uitvoering en voor alle betrokken actoren. Binnen die contouren kan de transactiestaat voor de geschetste ideologieën naar keuze worden gespecificeerd: als een bescheiden liberale waarborgstaat, een meer corporatistisch georiënteerde christen-democratische verzorgingsmaatschappij, een bredere sociaal-democratische verzorgingsstaat of tussenvormen daarvan (zie ook paragraaf 1.9 en focus 4). Al deze uitwerkingen zijn gebaat bij een herstel van de wederkerigheid in de betrekkingen tussen actoren, en kunnen worden uitgevoerd als transactiestaat, op voorwaarde dat politici dan ook bereid zijn duidelijkheid te scheppen over doelen, waaronder de verdeling van inkomen, zeggenschap, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. In die voorwaarde schuilt niet alleen de achilleshiel van de transactiestaat, maar ook die van de democratie als zodanig.

Criteria van goed bestuur staan dus nooit op voorhand vast. Coalities zullen de inhoud en de onderlinge weging steeds weer moeten specificeren, aan de hand van het ideologische gedachtegoed waaraan de kiezer vertrouwen heeft geschonken. Die specificatie is ideologisch bepaald. Wegingen tussen doelmatigheid, een aanvaardbare verdeling en houdbaarheid zijn gebaseerd op (voor)oordelen omtrent individuele vrijheid, gelijkheid en exogene prikkels ter ondersteuning (of correctie) van de intrinsieke motivaties van burgers. Zij zijn te herleiden op verschillen in mensbeeld, met name in de perceptie van verschillen in intrinsieke motivaties en individuele zelfredzaamheid, zaken waarop wordt teruggekomen

in hoofdstuk 3. Bovendien kunnen die wegingen ook nog verschillen naar maatschappelijke sfeer: bij onderwijs en gezondheidszorg is meer steun te verwachten voor een brede toegankelijkheid dan bij andere zaken (Waltzer 1982; Trappenburg 2005).

Houdbaarheid

Houdbaarheid vereist dat een beleid innerlijk consistent is, handhaafbaar, ook in de tijd, en draagvlak heeft in de samenleving. Op macroniveau moeten looneisen zich verdragen met het behoud van werkgelegenheid, en micro geldt dat het misschien *penny-wise* is om de conducteur van de tram te halen, maar wel *pound-foolish*. Houdbaarheidsproblemen vloeien vaak voort uit sociale dilemma's, uit het gevoel dat goed gedrag niet loont zolang anderen niet gehouden worden om zich óók te gedragen. Een klassiek voorbeeld daarvan is het vervuilen van de leefomgeving, waaronder inmiddels ook het luidkeels telefoneren in de trein.

Er speelt bij houdbaarheid altijd een tijdsdimensie: op korte termijn rekenen we ons rijk met een looneis; de inflatie en de werkloosheid komen later. Ook de verloedering van het openbaar vervoer door zwartrijders, zakkenrollers en mobiele-telefonisten is niet van de ene op de andere dag ingetreden. Een afgeleide houdbaarheidseis is dan ook het vermogen om de consistentie en houdbaarheid van een gedragslijn *in de tijd* in te schatten. Dat is moeilijk, omdat consequenties van eerdere beslissingen en van ongewisse autonome ontwikkelingen door elkaar heen lopen. Daarbij gaat het niet alleen om veranderingen in omgevingsfactoren, zoals het einde van de Koude Oorlog of het begin van het internationale terrorisme. Ook de autonome voorkeuren van burgers omtrent het overheidsbeleid blijken in de tijd te verschuiven, net als de modebeelden in de marktsector.

Niettemin blijft opmerkelijk dat de politiek zich steeds weer vermijdbare problemen op de hals haalt door apert onhoudbare zaken te lang op hun beloop te laten. Neem nog even de mobiele telefoon. Al in een vroeg stadium heeft de SVOV (Stichting voor Onderzoek van Verkeersvraagstukken) gewaarschuwd dat bellen in de auto een groter gevaar oplevert dan alcoholgebruik. Toch heeft de politiek gewacht tot iederéén een mobieltje had voordat ze er iets – niet veel – aan ging doen. De geschiedenis herhaalt zich op dit moment met de terreinwagen. Scholen vragen om kinderen daar niet mee te halen of te brengen, omdat *andere* kinderen bij het achteruit inparkeren niet zichtbaar zijn. Maar met beleid zal wel weer gewacht worden tot ook deze hype is 'ingeburgerd', volgens het adagium 'things have to get worse, before they get better'.

De fascinerende vraag waarom overheden – in tegenstelling tot marktpartijen – geen cultuur kennen van anticiperend handelen, is nauwelijks onderzocht. Wellicht is het de angst om aan het peloton van de publieke opinie te ontsnappen die het 'first mover-advantage' dreigt te frustreren. Wie kijkt hoe parlementariërs zich oriënteren, krijgt de indruk dat ze niet verder kijken dan de knipselkrant. De meest wezenlijke uitdaging van een meer 'ondernemende' overheid zou wel eens

kunnen zijn om zélf het nieuws te bepalen en ook in de beeldvorming het primaat van de politiek te herwinnen.

Het oplossen van houdbaarheidsproblemen en sociale dilemma's vraagt om een *anticiperende* inzet van juridische, economische en sociale instrumenten, in een combinatie van recht, transactie en georganiseerd vertrouwen (James 2002). Recht, om eigendoms- en gebruiksrechten te formuleren of opnieuw te verdelen, en om randvoorwaarden te stellen aan transactieprocessen. Transactie, als in het politieke proces gemodificeerde en geregisseerde ruil, om voorkeuren te laten blijken uit feitelijk gedrag, en om sancties te endogeniseren. Een complicatie hierbij is dat toekomstige generaties geen voorkeuren kunnen laten zien. Die intertemporele dimensie maakt houdbaarheid een heuristisch concept: het gaat om ónze inschatting omtrent de behoeften van volgende generaties, zoals die blijkt uit de bijstelling van marktprijzen met, bijvoorbeeld, milieueffingen. Er zijn aanwijzingen dat markten de toekomst niet altijd goed weten te verdisconteren. Daarom ligt hier een publieke en politieke taak: zonder visserijbeleid was er geen vis meer te vinden in de Noordzee. Sociale instrumenten, zoals overleg, overreding en binding, completeren een instrumentarium gericht op het organiseren van vertrouwen, draagvlak en legitimatie.

Doeltreffendheid

Naast de hier genoemde criteria die de doelbepaling vanuit verschillende politiek-filosofische stellingnamen kunnen legitimeren, staat doeltreffendheid als toets op de goede afloop. Uiteindelijk gaat het om een doeltreffend beleid, maar daarbij blijft ook de VBTB-operatie een bezweringsformule als de hierboven beschreven criteria niet worden geoperationaliseerd. Om doeltreffend te zijn moet je doel treffen, en daarvoor moet je weten wát je wilt bereiken, wat je daarvoor moet doen, en wat dat mag kosten. VBTB blijft een open deur zolang politici geen doel voor ogen hebben, met een antwoord op de *wat-*, de *wie-* en de *hoe-*vraag waarbij zij doelmatigheid, algemene en sociale rechten en de houdbaarheid daarvan in de tijd expliciet wegen, en waarop zij bereid zijn zich te laten afrekenen. Bij dat doel – bij de inzet van het beleid – kan het al misgaan; focus 8 beschrijft waar nog meer, in het proces van waardetransformatie.

Focus 8 Wat willen we bereiken??

	Aanbodzijde	Vraagzijde
Bedrijfskunde	Capaciteit → Verrichtingen → Programma → Gebruikers → Genieters	
Systeemtheorie	Middelen → Productieproces → Resultaat → Effect → Waardering	
Economie	Kostensoort → Kostenplaats → Kostendrager → Nuttigheid → Nut	

Politici worden geacht capaciteiten of middelen in te zetten om een proces op gang te brengen en een programma te realiseren/een resultaat te bereiken. Dat is nogal wat, en dat is nog niet eens alles. Want het is vaak moeilijk te bepalen of zo'n programma ook wordt 'opgepakt' aan de vraagzijde, of er gebruik van gemaakt wordt, en of de uitkomst (output) ook inderdaad effect sorteert en als nuttig wordt ervaren. Bedrijfseconomen kunnen de kosten wellicht keurig toerekenen naar soort, plaats en kostendrager, maar *doelmatigheid is nog geen doeltreffendheid*: het is nog niet duidelijk of de geleverde prestatie, objectief gezien, ook nuttig is en, subjectief gezien, bijdraagt aan het nut zoals de individuele burger dat ervaart. Anders gezegd, de eerste vraag van het VBTB-proces roept een hele reeks nieuwe vragen op die niet zo makkelijk te beantwoorden zijn, dat hebben ervaringen met prestatiecontracten en de literatuur over kengetallen (Bordewijk en Klaassen 2000) inmiddels wel duidelijk gemaakt.

Dit alles is geen reden om somber te worden, maar wel om de lengte van de polsstok te meten. Vaak zullen we alleen programma's, resultaten en kostendragers kunnen benoemen, als het meezit méér dan dat, en als het tegenzit slechts verrichtingen, processen en kostenplaatsen. In dat laatste geval komen we niet verder dan het benoemen van inspanningsverplichtingen, maar ook dat kan de transparantie van wat er gebeurt al sterk vergroten en uitzicht geven op resultaten, zo leert de ervaring met de Wet verbetering poortwachter (bijlage 1). Transactie bevordert een rechtstreekse confrontatie van rechten met inspannings- en resultaatverplichtingen. Dat dwingt alle betrokkenen het achterste van hun tong te laten zien, stimuleert het formuleren van *wat*, *wie* en *hoe* in toetsbare termen en doet de bestuurlijke mist optrekken. Zo plaatst transactie, als informatie- en sanctiemechanisme, wegwijzers bij de vaak zo moeilijke zoektocht naar de doelstellingen waar het uiteindelijk om gaat, de verdeling van verantwoordelijkheden en de keuze van de instrumenten. Dat haalt dan tenminste één vraagteken weg, uit de kop van focus 8. Of die transacties tot stand komen, is een kwestie van willen, durven en kunnen. *Hoe* dat dan zou kunnen, komt in het volgende hoofdstuk ter sprake; hoe we dat moeten toetsen is in paragraaf 1.6 al aan de orde geweest.

NOTEN

- 1 Het 'mission statement' van de Bank bedraagt slechts een half A4-tje (Bankwet, art. 2-4) en het toezicht is, via een "commissaris van overheidswege", zo geregeld dat de minister van Financiën zijn – beperkte – verantwoordelijkheid kan dragen.
- 2 In de kosten-batenanalyse voor de uitbreiding van Schiphol was het uitgangspunt dat de *bedrijfseconomische* risico's verbonden aan de raming van de vraagontwikkeling en de technologische ontwikkeling (geluid, aanvliegeroutes) gedragen zouden worden door de bedrijfstak, en de *politieke* risico's (veranderingen in het milieubeleid, het mobiliteitsbeleid of de luchtvaartpolitiek) door de overheid. Dat leek zo mooi, maar heeft niet mogen baten, want het roemruchte 'rekenfoutje' omtrent het baangebruik is onder ministeriële verantwoordelijkheid gemaakt, door de Rijksluchtvaartdienst! Daarmee ligt de onderhandelingspositie van de minister aan scherven. PPS blijkt overigens nauwelijks van de grond te komen. Zie over deze problematiek verder de bijdrage van J. in 't Veld in Van der Knaap en Schilder 2004.

3 DE UITVOERING VAN HET BELEID

Het vorige hoofdstuk ging over de toedeling van de verantwoordelijkheden, bevoegdheden en kansen in de samenleving. Als we de *wie*-vraag onder de knie hebben, is het tijd voor de *hoe*-vraag: hoe bereiken we de gestelde doelen? Welke rol kan de transactiestaat daarbij spelen? De analyse begint bij recht, ruil en vertrouwen, als de grondvormen van de maatschappelijke ordening. De traditionele staat steunt sterk op het publieke recht, maar begint vast te lopen in asymmetrische en ongestructureerde informatie, zagen we in hoofdstuk 1. Het vertrouwen in de overheid neemt af. De balans verschuift van recht naar ruil, naar ‘marktwerking’, zonder dat altijd helder is wat daarmee wordt bedoeld. Dit hoofdstuk gaat dieper in op de eerder beschreven kenmerken en de legitimiteit van de transactiestaat, en op de voorwaarden voor zijn functioneren. Aange-toond wordt dat de transactiestaat mogelijkheden biedt om recht en ruil in maatwerk te combineren en dat maatwerk in een geïndividualiseerde bejegening nodig is om doeltreffend in te kunnen spelen op wat burgers, politici en uitvoerders willen, kunnen en moeten.

3.1 RECHT, RUIL EN HET BELANG VAN VERTROUWEN

Omgaan met schaarste brengt tegenstrijdige verlangens aan het licht. Daarom liggen we van tijd tot tijd overhoop – met onszelf en met anderen. *Hoe* lossen we keuzeproblemen op? Met recht en ruil, en door het institutionaliseren van vertrouwen. De traditionele rechtsstaat steunt voornamelijk op een *eenzijdige regulering* van de samenleving door het bestuursrecht, gelegitimeerd in meerderheidsbeslissingen en getemperd met het devies *majority rule, minority rights*. Kenmerkend voor ruil is de individuele afweging van nut en offer en de *wederkerigheid* van de inzet door de betrokken actoren, ondersteund en geborgd door het privaatrecht. Idealiter spelen ruilprocessen zich af op basis van vrijwilligheid, waarbij beide partijen de exit-optie hebben om zich terug te trekken of met een andere partij zaken te doen. Gedwongen winkelnering introduceert een machts-element in de ruil, dat verderop nog nadere aandacht krijgt. Vertrouwen, ten slotte, is niet alleen een waarde op zichzelf, maar ook een instrumenteel en publiek belang, omdat het de besluitvormings- en uitvoeringskosten verlaagt. Dan gaat het om het vertrouwen dat de overheid en de private partijen zich aan de wet en aan hun woord houden, en dat een dispuut over de naleving van wetten en afspraken voor de onafhankelijke rechter gebracht kan worden.

Recht en regelgeving concretiseren de juridische randvoorwaarden waaraan het maatschappelijk verkeer zich te houden heeft. Traditioneel vindt het toekennen van specifieke rechten plaats op basis van een categorisering in doelgroepen. Een complicatie daarbij is dat het zicht op de behoeften en inspanningen van het individu in het collectief van zo’n doelgroep al gauw verloren gaat. Mensen schuilen onder de paraplu van het recht en verliezen het zicht op hun eigen verantwoordelijkheid om oplossingen te zoeken voor hun problemen. Bovendien brengt regel-

geving in een pluriforme maatschappij hoge *informatiekosten* mee, om te achterhalen wat mensen willen, wélke mensen er tot een bepaalde doelgroep behoren, of die doelgroep ook werkelijk wordt bereikt en of er ook een individuele tegenprestatie geleverd wordt. Als de overheid dan een deel van haar doelgroep mist, of mensen daarbuiten bedient, komt het vertrouwen in de politiek onder druk en bijt het systeem in zijn eigen staart (focus 1).

Ruil levert endogene informatie op over voorkeuren, gedane zaken en sancties. Wat mensen willen en kunnen *blijkt* uit het feitelijk gedrag van vragers en aanbieders, uit hoeveelheid, kwaliteit en prijs van de zaak die gedaan wordt. *Revealed preference* verlaagt de informatiekosten en verhoogt de transparantie. Uiteraard staan daar weer hogere transactiekosten tegenover, maar in beginsel voldoen de resultaten aan het doelmatigheidscriterium, zolang alle schaarstes geprijsd worden en er geen externe effecten zijn. Een noodzakelijke vormvereiste daarvoor is de rond focus 5 besproken exclusiviteit van eigendoms- en gebruiksrechten. Het draagvlak hangt verder nog af van de wijze waarop machtsposities vatbaar blijken voor een mededingingsbeleid en van de vraag of essentieel geachte voorzieningen toegankelijk zijn voor de bevolking als geheel, los van verschillen in individuele draagkracht. Het politieke proces bepaalt *wat* we essentiële voorzieningen vinden. Dit hoofdstuk gaat over de vraag *hoe* instrumenten als recht en ruil scoren in termen van de beoogde effecten; in hoeverre zij doeltreffend zijn.

Wat machtsposities betreft, is het belangrijkste uitgangspunt van de rechtsstaat dat recht en ruil macht en geweld moeten indammen. Daar waar geweld onvermijdelijk is, berust het machtsmonopolie bij de overheid, gelegitimeerd door een democratisch bestel en in de gaten gehouden door een onafhankelijke rechter. Dit ideaal van een *trias politica* staat echter op alle bestuurslagen onder druk. De uitvoerende macht verliest van tijd tot tijd de greep op de gebeurtenissen, of het nu gaat om varkens, vredesoperaties of vuurwerk. Bovendien bestaat er een vermoeden dat het ambtelijk apparaat een eigen leven leidt, naast het politiek verantwoordelijke gezag. De Tweede Kamer controleert op basis van door de knipselkrant aangereikte incidenten, en op het microniveau van de individuele burger verbrekken de verwachtingen omtrent democratie en gezag in culturele pluriformiteit. Mensen herkennen zich nog maar ten dele in politieke besluitvorming en lappen regels aan hun laars. De administratieve rechtspraak, op haar beurt, dreigt vast te lopen in lange procedures en overbelasting. Deze stijl van regeren zet de consistentie van verantwoordelijkheden, bevoegdheden, prikkels en sancties onder druk; zij leidt tot een uitholling van de waarborgfunctie van het recht en tot een erosie van het vertrouwen in het openbaar bestuur.

In het laatste decennium is de balans tussen recht en ruil gaan schuiven. Er is heel wat gedereguleerd en geprivatiseerd. Ook tussen de overheidsdiensten onderling is het 'markdenken' inmiddels in opkomst. Die heroverweging heeft minder te maken met het ideologisch wereldbeeld dan wel wordt beweerd; zij is ook het gevolg van veranderende omstandigheden. Dat begint al bij de omschrijving van

de doelgroepen waarop het beleid zich richt. In de pluriforme maatschappij van vandaag laten mensen zich niet meer makkelijk categoriseren: verschillen *binnen* hoe dan ook gecategoriseerde groepen zijn al gauw groter dan verschillen *tussen* groepen, en dan draait de categorisering dol. Een paar voorbeelden. Vroeger woonden arm en rijk in de oudere wijken van de grote steden minder door elkaar dan vandaag de dag in de Amsterdamse Jordaan of het Rotterdamse Delfshaven, en dat compliceert de ruimtelijke dimensie van het grotestedenbeleid. Vroeger bestond de kleine middenstand vrij homogeen uit ‘kleine luiden’; tegenwoordig lopen daar heel wat ICT-miljonairs tussendoor, die weer andere bedrijfskenmerken hebben dan de traditionele kleine professional, de zelfstandig werkende advocaat of accountant. Die laatste categorie is overigens alweer aan het uitsterven, met de komst van de grote kantoren. Vroeger was een geringe taalvaardigheid een kenmerk van de lager opgeleiden; met de komst van grote groepen immigranten en vluchtelingen gaat dat niet meer op. Vroeger was je getrouwd of niet getrouwd. Nu bestaan er allerhande lat-relaties die familierechtelijk en voor de sociale zekerheid moeilijk te duiden zijn.

Door die onduidelijkheid stijgt de belangstelling voor ruil, want bij gelijk oversteken geven actoren informatie prijs die zich bij regulering moeilijk laat achterhalen. ICT bewijst weliswaar belangrijke diensten bij het informatiebeheer en de handhaving van regelgeving (Homburg en Bekkers 2003), maar stimuleert daarnaast de overstap op ruilprocessen; ook het toepassen van uitsluitingssancties wordt makkelijker, via de piep aan de kassa en de chipknip.

Tekstbox 3.1 Recht, ruil en vertrouwen zijn complementair

Ruil is een breed geschakeerd informatie- en sanctiemechanisme, gebaseerd op direct herkenbaar wederzijds voordeel in de afstemming van wensen en mogelijkheden. In de politiek begint het bij *stemmenruil*, het proces waarin onderhandelaars tot zaken komen, bijvoorbeeld bij de vorming van een coalitie. Vanuit die doelbepaling kan het ruilproces verder tot ontwikkeling komen in de uitvoering, verticaal en horizontaal (paragraaf 2.5 en 2.6), door de hele keten van opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties heen. Waardevol zijn daarbij de terugkoppelingsmogelijkheden van informatie uit het uitvoeringsproces op de beleidsvoering en de maatschappelijke aanvaarding van de in de ruil besloten sanctie (afpraak is afspraak). Recht en ruil zijn complementair; niet zonder meer uitwisselbaar. Zij verschillen in bedoeling, vormvereisten, kosten, resultaten en maatschappelijk draagvlak. Samen scheppen zij vertrouwen en vertrouwen is weer een belangrijke voorwaarde voor recht en ruil. Over die wisselwerking gaat dit hoofdstuk.

3.2 VERSCHILLEN TUSSEN DE TRANSACTIESTAAT EN MARKTWERKING

In paragraaf 1.9 en focus 4 is de transactiestaat al vergeleken met de waarborgstaat, de verzorgingsstaat en de verzorgingsmaatschappij. Maar wat is het verschil met privatisering en met de markt? Bij privatisering, zo zagen we al in paragraaf 1.2, is een voorziening in beginsel onder de tucht van de markt gebracht.

Over dichter bij de overheid gesitueerde vormen van ‘gereguleerde marktwerking’, of ‘marktdenken’ als nieuwste bezweringsformule, is nog weinig nagedacht. Zijn ‘marktdenken’ en ‘transactie’ synoniem? Nee, er zijn twee belangrijke verschillen. Het eerste en nog wel overkomelijke verschil is dat bij ‘marktdenken’ vaak niet wordt gelet op marktform en marktgedrag. Dan blijft onduidelijk waar het over gaat: over de ideaaltypische markt uit de leerboeken of over de onvolkomen markten uit de praktijk? Onzekerheid over marktgedrag – van verzekeraars bijvoorbeeld – kan een belangrijke reden zijn om van privatisering of ‘gereguleerde marktwerking’ af te zien, zo is hier en daar in het voorafgaande al aangegeven, en wordt in de bijlagen 1 en 2 nog nader uitgewerkt.

Het tweede verschil is van meer fundamentele aard. De transactiestaat, als politieke institutie, wil bepaalde dingen bewust *anders* doen dan de markt. Zij is in paragraaf 1.3 geïntroduceerd als een publiek bekostigde *taakorganisatie*, die de beschikbaarheid en toegankelijkheid van voorzieningen wil waarborgen *buiten de markt om* (‘rechten *krachtens de wet*...’). Transactie vraagt geen marktprijs, maar een onder politieke verantwoordelijkheid bepaalde tegenprestatie in maatwerk. Dat biedt de mogelijkheid om het ongelijke in vergelijkbare mate ongelijk te behandelen en van mensen in verschillende omstandigheden een *evenredig nuts-offer* te vragen.¹ Ook wanneer van die verfijning wordt afgezien, blijft de transactiestaat zichzelf bekostigen, de omgeving regisseren en randvoorwaarden stellen aan het uitvoeringsproces (focus 2). De rechtsbescherming van de burger steunt daarbij op de zorg voor de exit-optie van een voldoende concurrerend aanbod, en op *voice* (zeggenschap en een recht van bezwaar en beroep) in geval van een overheidsmonopolie.

In paragraaf 1.8 is al aangegeven hoe maatwerk en de afstemming op persoonskarakteristieken en omgevingsfactoren transactie ook wezenlijk doen verschillen van de toepassing van het profijtbeginsel en van inkomensprijzen. Voorafgaand daaraan was al verduidelijkt dat transactie de rechtsbescherming van burgers probeert te versterken met *exit*- en *voice*-opties, als *checks and balances* (paragraaf 1.5). Als concurrentie gewaarborgd is, en ongewenste externe effecten onder controle zijn gebracht, brengt het zelfsturende karakter van transactie mee dat de overheid zich met betrekking tot uitsluitbare, individueel verhandelbare goederen kan beperken tot een regisserende rol. Dan hoeft slechts te worden gezorgd voor het waarborgen van de *beschikbaarheid* en de *toegankelijkheid* van essentieel geachte maatschappelijke voorzieningen (zoals onderwijs, gezondheidszorg en het dekken van slecht verzekerbare risico’s), en voor het verlagen van de transactiekosten in protocollen en door het canoniseren van ‘goed koopmansgebruik’ in aanvullend recht.

Te veel concurrentie is ook weer niet goed, als daarbij schaalvoordelen verloren gaan. Concurrentie is voldoende als er een balans is tussen (1) de vrijheid van beide partijen om een transactie af te blazen, (2) medezeggenschap bij de bepaling van de inhoud van het contract, en (3) goede trouw bij de uitvoering ervan. Een balans, derhalve, tussen *exit*, *voice* en *loyalty* (Hirschman 1970). De exit-optie

geeft *beide* bij een transactie betrokken partijen – opdrachtgevers en opdrachtnemers, of vragers en aanbieders – de vrijheid om wanprestaties of oneigenlijk gebruik af te straffen door zich terug te trekken. Gemakzucht, bureaucratie of incompetentie (áchter het loket), of uitvretergedrag (ervóór), worden daarmee endogeen afgestraft. Medezeggenschap in contracten en met betrekking tot de prijs-kwaliteitverhouding van aangeboden (publieke) diensten versterkt de positie van de burger in de vraagbepaling.

Onbedoeld gebruik wordt tegengegaan doordat mensen zichzelf als gerechtigde ‘bekennen’ met het aangaan van een inspannings- of resultaatverplichting. Dat beperkt fouten van de tweede soort (focus 1). In het door *exit* en *voice* beschermde overleg dat aan de overeenkomst voorafgaat, blijkt wat een gevalsbehandelaar in redelijkheid kan vragen van bijvoorbeeld een werkloze die hij probeert te reïntegreren. Zinnvolle afspraken over de individuele inzetbaarheid, reistijd en andere van geval tot geval te wegen aspecten laten zich niet centraal reguleren, los van de lokale omstandigheden. Daarvoor is maatwerk nodig, en maatwerk – de toverformule van deze tijd – en regulering staan haaks op elkaar. Bij transacties maken de betrokkenen zelf afspraken over de toegang tot rechten en de daarvoor te leveren tegenprestaties (focus 3). Zo koppelt transactie vitale informatie terug over wat mensen willen en kunnen, via de ‘dunne pijltjes’ uit focus 7. Dat voedt de beleidsbepaling in het politieke proces en genereert, in een horizontale vergelijking, een rechtsgrond om vast te stellen of er sprake is van wanprestatie en reden voor eventuele sancties. De transactiestaat rijmt de bovengeschiedte, hiërarchische positie van de staat (‘rechten krachtens de wet...’) met de noodzakelijke wederkerigheid van maatschappelijke relaties.

De moderne overheid is een mengvorm van de hiërarchische nachtwakersstaat en de transactiestaat, als rechtsopvolger van de verzorgingsstaat. Scherp is die scheiding niet te maken, want ook de hiërarchische organisatie wordt ‘platter’, zelfs in de uitvoering van traditionele nachtwakerstaken, zoals defensie. Tijdens de tweede oorlog in Irak werd de behoefte aan maatwerk (‘situational response’) al zo sterk gevoeld dat de bevoegdheid tot het aanvragen van luchtsteun werd gedecentraliseerd naar het kapiteinsniveau. Zelfs generaals commanderen niet meer tegenwoordig; ze regisseren. Beslissingen over de instrumentkeuze en de toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden laten zich nemen op basis van de in paragraaf 2.8 geïntroduceerde criteria van goed bestuur, in concreto door de vraag te stellen hoe transactie zich verdraagt met doelmatigheid, verdelingsvragen (waaronder legitimiteit) en houdbaarheid. Zo kunnen we toetsen of we wel transactie *willen*, of het ook *kan*, en welke *randvoorwaarden* er dan in acht genomen moeten worden.

Tekstbox 3.2 'Overheid of markt' als valse tegenstelling

De populaire tegenstelling 'overheid of markt' zet ons op het verkeerde been: daar gaat het niet om. Regelgeving en transactie zijn *beide* nodig in de maatschappelijke ordening, zowel bij de overheid als in de markt. Het gaat om de balans van regelgeving, als gelegitimeerde vorm van verticale machtsuitoefening, en transactie als informatie- en sanctiemechanisme tussen – in beginsel – gelijkwaardige partijen.

3.3 LEGITIMITEIT EN TRANSACTIEKOSTEN OPNIEUW BEZIEN

“Legitimacy is a shared expectation among actors in an arrangement of asymmetric power, such that the actions of those who rule are accepted voluntarily by those who are ruled because the latter are convinced that the actions of the former conform of pre-established norms” (Schmitter 2001).

Als het wikken en wegen in de transactiestaat méér recht doet aan wat mensen willen en kunnen dan de rechtlijnigheid van regelgeving, dan is transactie zo gek nog niet. De transactiestaat ontwikkelt zelfredzaamheid en individuele verantwoordelijkheid. Transactie *verlegt* de evenwichten die mensen zoeken; regelgeving *doorkruist* ze (Tinbergen 1956). Transactiemechanismen zijn bovendien *zelfsturend* en dynamisch. Zij tenderen op eigen kracht naar evenwicht tussen vraag en aanbod, zolang er geen storende externe effecten optreden en er voldoende concurrentie is. Sancties zijn *endogeen* (uitsluitingsgronden zijn onderdeel van de afspraak), en zijn daardoor relatief gemakkelijk handhaafbaar. Een heel verschil met regelgeving, die met veel hogere verificatie- en handhavingskosten gepaard gaat. Niettemin lijdt de aanvaarding van transactiemechanismen in het openbaar bestuur nog steeds onder de dubbele misvatting dat (1) rechtsgelijkheid als criterium van goed bestuur gebaat is bij een hoge regeldichtheid, en dat (2) transactie kwetsbare groepen uitlevert aan een luguber machtsspel. Regeldichtheid is vaak niet de oplossing, maar het probleem; en dat machtsspel valt mee. Als de *checks and balances* bewaakt worden en de overheid haar eigen verantwoordelijkheid voor een kaderstelling op basis van criteria van goed bestuur genomen heeft, kunnen transacties de legitimiteit van overheidsinterventies juist versterken, omdat transactie vraagsturing dichterbij brengt. Onder die voorwaarden kan vraagsturing een waarde op zichzelf zijn, in een democratisch bestel (Noordegraaf en Grit 2004).

Tot dusver heeft de nadruk gelegen op de instrumentele aspecten van de argumentatie. Als regelgeving vastloopt op informatieproblemen en onbedoeld gebruik, handhaaf dan de staat als taakorganisatie en als complement op de markt, maar zorg dat rechten en plichten weer in evenwicht komen. Koester de informatie die uit dat evenwicht voortvloeit, koppel die terug, en stem het aanbod daarop af. Werk aan vraagsturing, maar stuur op afstand. Leg beslissingen waar de informatie is en ontlast het politieke proces door meer rekenschap

te vragen van burgers en uitvoerders. In paragraaf 1.5 en 1.9 is al aangegeven dat er niets mis hoeft te zijn met de legitimiteit van de transactiestaat. Toch zit de sceptis diep, in de traditionele benadering van de rechtsstaat. De gedachte dat recht en regelgeving het alleenvertoningsrecht hebben op rechtvaardigheid en rechtmatigheid, en dat de ministeriële verantwoordelijkheid zich moet uitstrekken tot in de haarvaten van de uitvoering is diep geworteld in de politieke en ambtelijke cultuur. De nota *Bruikbare rechtsorde* (Tweede Kamer 2003-2004a) gaat in de opsomming van voorbeelden waarin wetgeving tekortschiet geheel voorbij aan asymmetrische informatie, strategisch gedrag en de mogelijkheden van transactie om daar greep op te krijgen. Dat is opmerkelijk, in het licht van het in paragraaf 1.4 gereleveerde succes van transactiemechanismen bij het beperken van de instroom in de WAO.

Transactie zet de ministeriële verantwoordelijkheid op afstand, in een doelbewust en conditionerend proces van delegatie en mandatering (paragraaf 1.1 en 3.8). Het doel is een betere aansluiting bij de vraag, en die vraag is meer en meer situationeel bepaald. De politicus die resultaat wil boeken en effect wil sorteren, zal handelingsruimte moeten laten aan uitvoerders. Dat geldt voor de hele keten van opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties. Ook de hogere echelons in de uitvoerende macht en de parlementaire controle moeten leren om los te laten. Dat kan. Als het Internationale Monetaire Fonds een missie uitzendt om een miljardenlening af te sluiten met een lidstaat in moeilijkheden, ontwerpen de mensen die op pad gaan vooraf hun eigen mandaat, inclusief de voorwaarden (de ‘conditionaliteit’) die zij aan de lening zouden willen verbinden. Heeft de directie dat mandaat eenmaal goedgekeurd, dan krijgt de missie ook de bevoegdheid om zaken te doen, binnen de gestelde grenzen. Bij twijfel of die grenzen voldoende in acht zijn genomen, laat de politieke directie haar mensen niet vallen, maar bepaalt ‘dat aan de uitkomst geen precedentwerking zal worden ontleend’.

Dichter bij huis werkt de Inspectie Rijksfinanciën ook op die manier. En die niet alleen. Ook elders, in de zorg, het milieubeleid en tal van andere domeinen stellen ervaringsdeskundigen protocollen op die ‘best practice’ beschrijven, maar waarvan afgeweken kan en moet worden om innovatie en voortschrijdend inzicht een kans te geven (paragraaf 1.8). Met deze werkvorm wordt erkend dat het inzicht in de situatie in zo’n professionele organisatie zit bij de mensen die de klus moeten klaren.

Tekstbox 3.3 Vraagsturing en transactie vereisen omkering van het initiatief

De voortschrijdende professionalisering van het overheidsbeleid vraagt om een omkering van het initiatief in de uitvoering; niet meer van boven naar beneden, maar van beneden naar boven, getoetst aan criteria van goed bestuur, en onder een ministeriële verantwoordelijkheid die zich meer en meer op hoofdlijnen terugtrekt.

Anderzijds blijkt dat handelingsruimte vaak niet wordt benut, of al risicomijdend weer wordt dichtgeregeld. Is hier sprake van een achterhoedegevecht van een terugtrekkende bureaucratie, of zijn er toch inhoudelijke bezwaren tegen dit soort bestuurlijke vernieuwing? Hoe zit het met de gelijke behandeling? Nogmaals, in een pluriforme maatschappij heeft dat streven alleen nog inhoud als het wordt opgevat als de opdracht om ongelijke gevallen *in vergelijkbare mate* ongelijk te behandelen, en dáár hebben we nu juist maatwerk voor nodig. Mensen zijn niet gelijk, niet in hun behoeften, niet in hun inzet, en niet in hun mogelijkheden. Wie geen ruimte laat voor verscheidenheid miskent de maatschappelijke realiteit (Tjeenk Willink 2002: 33). Hoe daar mee om te gaan, komt later in dit hoofdstuk aan de orde. Vaststaat al wel dat het onverkort vasthouden aan de *fiction* dat mensen gelijk zijn, leidt tot grove fouten van de tweede soort (focus 1). We moeten loskomen van de bureaucratische droomwereld waarin regulering en categorisering alléén een gelijke behandeling zouden weten te bewerkstelligen. Wat dat betekent voor de houdbaarheid van voorzieningen, en voor de terugval op fouten van de eerste soort, leert de geschiedenis van de WAO en de AWBZ (bijlagen 1 en 2).

Tot zover een *quick scan* op verdeling, legitimiteit en houdbaarheid, maar hoe zit het met de doelmatigheid, en dan met name met de transactiekosten? Is maatwerk een laatste stuip trekking van het maakbaarheidsdenken? Het mag dan waar zijn dat transactie beter doel treft, maar is maatwerk in de gevalsbehandeling niet erg bewerkelijk, en leidt een betere identificatie van behoeften niet tot een groter voorzieningengebruik? Voor bijzienden wel, ja. Maar wie verder kijkt dan zijn neus lang is, vergelijkt de contante waarde van bijvoorbeeld de vermoedelijke kosten van vijftien jaar uitkeringsrechten van een vijftigjarige werkloze met de slaagkans van een intensieve gevalsbehandeling. Zo'n kosten-batenanalyse-op-de-duimnagel laat al zien hoeveel er te verspijken is, met winst voor de betrokkene en de gemeenschap.

Tekstbox 3.4 Kosten en baten van transactie

Hoe belangrijk de transactiekosten ook zijn, ze mogen het zicht niet ontnemen op de baten van transactie, voor wie werkelijk tot bestuurlijke vernieuwing wil komen. Transactie dringt de vrijblijvendheid terug en involveert mensen in zelfselectie en zelfbinding. Het legt een verband tussen wat, wie en hoe, tussen de drie VBTB-vragen, en tussen de in paragraaf 1.6 genoemde vier R's van het SCP. Het bevordert vraagsturing, maakt burgers coproducten van beleid door een eigen inbreng van ze te vragen, creëert ruimte voor innovatief ambtelijk handelen en geeft politici een instrument om te doen waarvoor zij zijn aangesteld: het verzoenen van conflicterende doelstellingen. Maar dat is nog niet alles. Transactie emancipeert maatwerk van een bezweringsformule tot een effectieve en legitieme bejegening van de burger, die aansluit op eigentijdse inzichten omtrent zijn motieven en persoonskarakteristieken (paragraaf 3.5-3.7).

Moet een overheid dan alles doen wat zij kan? Nee, zij moet ook dingen kunnen laten, of *overlaten* aan anderen. Dat is weliswaar een *wat*-vraag naar de doelstel-

lingen van het beleid en een *wie*-vraag naar de taakverdeling tussen overheid, privaatrechtelijke instellingen en burgers, maar ook in een meer instrumenteel hoofdstuk over de vraag *hoe* een eenmaal bepaald beleid het beste gevoerd zou kunnen worden is er wel iets over te zeggen. De gedachte dat de wederkerigheid van transacties inzicht verschaft in de dringendheid van behoeften en bijdraagt aan een beter doelbereik verdient geen doorvoering *ad absurdum*: in een beschaafde maatschappij verzorg je een ernstig zieke en laat je die verder met rust. Dat doet niets af aan het *beginsel* van wederkerigheid: individuele tegenprestaties laten zich ook op nul stellen, en bij vertrouwen in professioneel handelen is er daarbij ook geen informatieprobleem.

Duidelijk is ook dat transactiemechanismen consistent moeten worden toegepast. Wie tegenprestaties verlangt in de relatie tussen overheid en burger, zal ruimte moeten scheppen, regels moeten schrappen en bevoegdheden moeten delegeren door de hele kolom van beleid en uitvoering heen. Verantwoordelijkheden kunnen nu eenmaal niet worden gedragen zonder bevoegdheden. Delegatie verleent het recht om het ‘verkeerd’ te doen, in het vertrouwen dat het beter zal gebeuren. Terecht pleit Tjeenk Willink (2004: 4) voor een erkenning van de professionaliteit van degenen die met de uitvoering van de publieke dienstverlening zijn belast.

Tekstbox 3.5 Boter bij de vis maakt het polderen beheersbaar

Dit laatste geldt zowel voor de interne als de externe betrekkingen van de overheid. De beleidsvorming van vandaag voltrekt zich in onderhandelingsarena's van overheden, adviesorganen, belangenbehartigers, particulier initiatief en commerciële partijen. *Interactief bestuur kan verrijkend zijn, maar de legitimiteit vraagt daarbij om transacties* waarin rechten en plichten consequent zijn afgestemd met verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Praten mag, meebeslissen ook, maar alleen en voorzover daar ook een inhoudelijke tegenprestatie tegenover staat. Wie niet kan leveren, vertegenwoordigt kennelijk geen belang, lijkt hier een goede vuistregel. Juist daar waar de overheid bij haar beleidsvoering een beroep doet op andere partijen, kan transactie grote diensten bewijzen in het zuiver houden van de bestuurlijke relaties.

Ook de burger, als de uiteindelijke opdrachtgever van de politiek, moet zich realiseren waarvoor hij een overheid verantwoordelijk kan houden, en waarvoor niet. Bij een cafébrand zijn de verantwoordelijkheden duidelijk: de overheid geeft een vergunning af, waarbinnen de exploitant moet werken. De exploitant die zich niet aan die vergunning houdt, is zelf verantwoordelijk voor de gevolgen, want de overheid is niet gehouden om dag in dag uit te controleren of er niet tóch bierkratten voor de nooduitgang staan (Scheltema 2002). In Enschede waren de verantwoordelijkheden niet duidelijk: iedereen was verantwoordelijk, en dus niemand. Daarin faalde de overheid, want het bindend toewijzen van verantwoordelijkheden is haar taak. Meer in het algemeen vormt risicomangement een interessante *casestudy* voor de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en burger.

In beginsel kan de overheid een groot deel van de uitvoering van haar beleid overlaten aan private opdrachtnemers, met slechts drie uitzonderingen, waarop in paragraaf 1.9 al wat is vooruitgelopen. Ten eerste daar waar het machtsmonopolie van de staat diep ingrijpt in de persoonlijke levenssfeer. Dan zal doelmatigheid moeten wijken voor een onverkorte ministeriële verantwoordelijkheid. Niet voor trivia rond de *privacy*, maar wel bij vrijheidsberoving of in het asielbeleid. In die optiek is het uitbesteden van de bewaking van gevangenen aan particuliere bedrijven niet zo'n goede gedachte. Ten tweede in politiek gevoelige situaties waarin het beleid de grenzen van de wet opzoekt, gedooft of nog zoekende is naar een houdbare doelstelling en derhalve geen bestendig mandaat kan formuleren, zoals bij onderdelen van het drugsbeleid. Ook dan kan delegatie de ministeriële verantwoordelijkheid te zeer uithollen. En ten slotte bij het doorhakken van knopen in sociale dilemma's, bijvoorbeeld door het opleggen van een verbod op het gebruik van gevaarlijke stoffen.

3.4 RANDVOORWAARDEN (KAN HET ALLEMAAL WEL?)

Wie niet wil, kan altijd nog beweren dat het niet werkt. In het voorafgaande is al gebleken dat willen en kunnen door elkaar lopen, en dat het om normatieve criteria gaat, waarover men verschillend kan denken ('trivia rond de *privacy*', nou nou. . .). Zal transactie doeltreffend zijn? De randvoorwaarden daarvoor zijn al eerder opgesomd. Goederen en diensten moeten uitsluitbaar zijn om een tegenprestatie te kunnen vragen voor de feitelijke toegang tot voorzieningen en daarbij moeten de transactiekosten aanvaardbaar blijven. Verder moeten concurrentie, zeggenschap en vertrouwen (*exit, voice en loyalty*) in evenwicht worden gehouden, om de belangrijkste instrumentele condities nog maar eens te herhalen. Maar er is ook een cruciale normatieve voorwaarde voor doeltreffendheid: in een taakorganisatie moet de politiek (willen) formuleren welke taken zij heeft en welk doel zij wil treffen. Naast wederkerigheid zijn transparantie, binding en rekenschap het hart van de transactiestaat. Wat wil de politiek bereiken en wie wil zij daarop aanspreken: de burger, zichzelf of privaatrechtelijke organisaties? Dat is een kwestie van richting geven, ruimte laten, beoogd resultaat benoemen en rekenschap afleggen; de vier R's van het SCP (2001), die de transactiestaat onderling wil verbinden.

In termen van randvoorwaarden is de meest gemaakte fout bij de privatiseringen van de laatste jaren geweest dat er een goed functionerende markt werd *verondersteld* waar die (nog) niet voorhanden was. Na de operette met Lovers (het boemeltje van Amsterdam naar Zandvoort) is duidelijk dat concurrentie tussen verschillende partijen *op* het spoor niet functioneert, met een dichtbezet net. Vervolgens stelde het kabinet concessies *om* het spoor voor, waarbij één partij het recht verwert om gedurende een aantal jaren reizigersdiensten te verzorgen in een bepaald gebied, en de zittende concessiehouder zijn materieel tegen een 'redelijke' prijs overdraagt aan een eventuele rechtsopvolger. Maar niemand weet hoe je zo'n prijs bepaalt: elektrisch materieel is een specifiek bedrijfsmiddel dat, alleen al vanwege de stroomsterkte, slechts bruikbaar is op het Nederlandse net; en specifieke (niet

alternatief aanwendbare) bedrijfsmiddelen zijn waard wat een gek ervoor geeft. Werkt dus niet. Er is geen markt voor tweedehands elektrisch materieel. Inmiddels heeft het kabinet een motie van de Eerste Kamer overgenomen om alternatieve oplossingen uit te werken (zie ook paragraaf 2.5 en bijlage 4).

Meer in het algemeen moet bij privatisering de marktform op orde zijn om niet van een publiek in een nog moeilijker te beheersen privaat monopolie te geraken. Tientallen jaren heeft het kabinet een strakke ontslagbescherming gehandhaafd en *daarnaast* de opkomst van particuliere uitzendbureaus gedoogd. Met mischien wel meer geluk dan wijsheid is er door deze parallelle privatisering een bloeiende en onderling concurrerende markt voor arbeidsbemiddeling ontstaan, die de Wet verbetering poortwachter tot een succes gemaakt heeft (bijlage 1). In paragraaf 2.7 is al aangegeven hoe parallelle privatisering de markt kan voorbereiden op een volledige privatisering.

Veel zorgelijker zijn de vooruitzichten in de curatieve gezondheidszorg, waar de voorwaarden voor transactie tot dusver niet zijn vervuld en zelfs zijn verwaarloosd. Nergens zijn verantwoordelijkheden, bevoegdheden, prikkels en sancties zo ondoorzichtig als daar, en nergens is de optimale marktform zo op de achtergrond geraakt. Al vele jaren is het devies dat onderling concurrerende verzekeraars en zorgaanbieders een toekomstig stelsel in evenwicht moeten houden (VWS 2001). Afgezien van de vraag dat niemand weet *hoe* dat moet zonder in te hoge transactiekosten verzeild te raken (bijlage 2), kan het ook eigenlijk niet meer. Want de concentratie is, aan beide zijden van de markt, in volle gang, met als voorlopig hoogtepunt het convenant van de gezamenlijke instellingen voor geestelijke gezondheidszorg in de vier grote steden, waarin zij samenwerking bepleiten en concurrentie grotendeels afwijzen (OGGZ 2004).

Dit alles roept twijfels op of de politiek haar verantwoordelijkheid wel wil nemen. Die twijfels zijn in de politicologische literatuur uitvoerig gedocumenteerd. In een inmiddels klassiek artikel beschrijft Wolf (1979) de neiging tot *symbolic response*: hol naar de Kamer, benoem een commissie of vraag een advies, zeg aandacht en extra ambtenaren toe, en ga over tot de ondoorzichtige orde van de dag.

Ook onder aan de trap valt er wel wat schoon te vegen. Professionele critici willen vaak te veel tegelijk en zien niet dat de weg naar resultaatverplichtingen loopt via vertrouwen en inspanningsverplichtingen. En de burger? Die is gauw en selectief verontwaardigd (2004). Een trein die drie minuten over tijd is, is 'te laat', maar wie in de spits zijn auto pakt, neemt een halfuur marge. Innovatie vraagt om experimenten, maar de overheid moet metéén scoren, getuige de goedkope hoon die minister Maij-Weggen van Verkeer en Waterstaat destijds ten deel viel toen zij experimenteerde met een carpoolstrook en dat niet bleek te werken.

3.5 EXISTENTIËLE BELANGEN EN EIGENBELANG

Maatwerk verhoogt de transactiekosten en daar moeten goede redenen voor zijn. Die vloeien voort uit nieuwe inzichten omtrent wat mensen motiveert. Het model van de transactiestaat ziet mensen als actoren die proberen hun *existentiële belangen* te volgen, zoals die worden bepaald door hun *intrinsieke motivaties*, en bekijkt hoe ze van daaruit hun beslissingen nemen, met inachtneming van externe prikkels en randvoorwaarden. Bij intrinsieke motivaties spelen, naast eigenbelang en altruïsme, ook motieven als de behoefte aan wederkerigheid ('iets terugdoen'), de hang naar sociale acceptatie, en de hiervoor al genoemde bevrediging ontleend aan werk en werkomgeving (Buunk en Schaufeli 1999; Fehr en Falk 2002: 688). Die motivaties hangen, op hun beurt, weer samen met de rol(len) die zij spelen.

Een werkende moeder vertoont een ander rolpatroon dan een carrièrebeluste vrijgezel, maar daarmee hoeven ze in termen van inzet en effectiviteit in een werksituatie nog niet voor elkaar onder te doen, zolang ze met goed verstand worden bejegend. Ook het gedrag van politici en ambtenaren wordt mede bepaald door de rol die zij spelen en de cultuur waarin zij zijn ingebed. Een medewerker van een planbureau neemt meer afstand tot het gevoerde beleid dan een beleidsambtenaar, en die laatste heeft weer een ander referentiekader dan een uitvoerder (Postma 2004). Wie oog heeft voor de pluriformiteit van existentiële belangen, beseft dat het informatieprobleem hier nog veel dieper steekt dan hoofdstuk 1 al deed vermoeden. In een pluriforme maatschappij wreekt een verwaarlozing van informatie over intrinsieke motivaties en rolpatronen zich in toenemende mate. 'Informational broadening', en met name de verbreding van het eigenbelang tot het existentieel belang, als samenhangend beeld van wat mensen beweegt, wordt in de moderne keuzetheorie dan ook beschouwd als een essentiële voorwaarde om tot een houdbaar beleid te komen (Sen 1999: 279).

Interessant is vooral het onderzoek naar de motivatiepatronen achter het aanbod van betaalde arbeid en vrijwilligerswerk, en naar de intensiteit van de daarbij betoonde inzet. De inzichten zijn nog in beweging, en de empirische toetsing begint pas in de laatste jaren op gang te komen. De resultaten zijn evenwel intrigerend en het belang voor de vernieuwing van het openbaar bestuur is nu al evident. In zijn algemeenheid geldt dat arbeid zich in de loop van de tijd heeft ontwikkeld van een zware persoonlijke last – een 'disutility' – naar een positiever gewaardeerde vorm van participatie en zelfrealisatie (WRR 1990). Uit het leefsituatieonderzoek van het SCP blijkt al over een reeks van jaren dat de grote meerderheid van de Nederlandse bevolking plezier heeft in het werk en tevreden is met zijn werksituatie. Met vele anderen laten Frey en Stutzer (2002; 2002a) verder nog zien dat meer en meer mensen een voorkeur hebben voor werk met een eigen verantwoordelijkheid en eigen bevoegdheden, en dat werkloosheid daarentegen ook in niet-materiële zin een aanzienlijke negatieve invloed heeft op het welbevinden. Die eerste bevinding biedt perspectief voor de eerder bepleite handelingsruimte voor kenniswerkers in de uitvoering van het overheidsbeleid; de

tweede roept de vraag op of werkloosheid wel altijd zo vrijwillig is als de nieuw-klassieke economische theorie wil doen geloven. Let wel, het gaat hier om generalisaties. De feitelijke eigen inzet van mensen blijft van persoon tot persoon verschillen. De vraag is nu in hoeverre we die verschillen met maatwerk kunnen compenseren, en of we dat ook willen. Om daar zicht op te krijgen moeten we nog wat dieper graven in de motivatiestructuur.

De bureaucratische traditie toont tot dusver echter weinig belangstelling voor existentiële belangen en bejegeningsvragen. Zij gaat nog vaak uit van de fictie dat het gedrag van mensen zich afdoende laat verklaren uit de eigenbelanghypothese. Uit dien hoofde zouden mensen zich doeltreffend laten besturen met gestandaardiseerde prikkels en exogene sancties. Om het dan toch wat knagende geweten te sussen wordt er vervolgens veel gesproken over ‘maatwerk’, *zonder mensen ook inderdaad de maat te nemen*. Dat is niet goed genoeg. Veronachtzaming van intrinsieke motivaties en rolpatronen ondermijnt de professionele ambitie en het verantwoordelijkheidsgevoel van werkers in de publieke sector (Tjeenk Willink 2004). Het neemt de burger al evenmin serieus, en is daarmee mede debet aan de ‘kloof’ tussen burger en politiek. De transactiestaat wil het handelingsperspectief van de overheid vernieuwen door vragers én aanbieders van beleid hun werkelijke motieven te laten openbaren in transacties, volgens het adagium *‘there is no preference like revealed preference’*.

Tekstbox 3.6 Politiek bedrijven is wegend denken

Hoofdstuk 2 liet zien dat een politiek die wil aansluiten bij wat de burger verlangt een evenwicht moet zoeken tussen de doelmatigheid van het economisch proces en mogelijk daarmee strijdige wensen inzake verdeling en houdbaarheid. Daarbij gaat het om méér dan eigenbelang en om méér dan een efficiënte allocatie: “it need not be assumed that efficient allocation is the unique, unreservedly desired goal. Its being a policy objective does not preclude that policy makers and members of the public will want to weigh it against competing aims” (Hennipman 1976: 49; 1995: 67/68; Wolfson 1996). Doelmatigheid biedt een noemer om die weging consistent te maken.

3.6 MAATWERK, PRIKKELS EN INDIVIDUELE BEJEGENING

Omdat existentiële belangen verschillen, zullen mensen ook verschillend reageren op generieke prikkels. Een capabele en gemotiveerde medewerker moet je zijn ding laten doen, een minder geïnspireerde geest heeft wat meer leiding nodig. Die verschillen vragen een op maat gesneden antwoord, waarbij geldt dat op de vingers kijken in de regel tot slechte resultaten leidt. Besturen en leidinggeven is méér dan controleren of beheersen; het is ook stimuleren en compenseren, en dat doe je in maatwerk: het in vergelijkbare mate ongelijk behandelen van ongelijke situaties.

De laatste jaren is er meer aandacht gekomen voor ‘motivation crowding out’, het gevaar dat generieke prikkels intrinsieke motivaties ondermijnen. Dat geldt niet

alleen voor het arbeidsethos, maar ook voor de belastingmoraal en, meer in het algemeen, voor de burgerzin. Mensen vinden het belangrijk hoe de overheid hen bejegt. Ze willen niet als een nummer worden behandeld en zijn vaak gevoelig voor een appèl op hun intrinsieke motivaties en hun verantwoordelijkheidsgevoel. (Frey en Oberholtzer-Gee 1997; Frey en Jegen 2001; CPB 2004: 27/28). Een klassiek voorbeeld uit de literatuur is de reactie van vrijwillige bloeddonaoren op de introductie van een vergoeding om meer aanbod uit te lokken. Velen hielden er toen mee op: “als het handel wordt, doen anderen het wel”, werd als motivatie gegeven. Inmiddels zijn de psychologie en de sociologie in opmars, in de verklaring van dit keuzegedrag.

In een recent boek probeert Le Grand (2003) de balans op te maken. Uit bestudering van het werk van anderen en uit eigen onderzoek komt hij tot een aantal conclusies die van groot belang zijn voor het verdere onderzoek naar bestuurlijke vernieuwing.

- Eigenbelang en financieel gewin spelen ook in de publieke sector een rol, maar lijken daar minder sterke drijfveren dan in het bedrijfsleven. “Out of sixteen possible personal goals, the most frequently named goal of public sector managers was to provide a service to the community” (p. 31) en, sprekend over medische specialisten, “consultants considered service (quality and volume) goals to be more important than financial break-even”. Anderzijds bleek bij deze beroepsgroep “little commitment (...) to maintaining the financial health of the institution” (p. 33).
- Kijkend naar de motieven achter altruïstisch gedrag bespeurt hij verschillen in inzet bij een directe, dan wel een indirecte betrokkenheid. Sommige mensen zoeken een directe betrokkenheid bij de publieke zaak – bij kinderen in het onderwijs, of bij patiënten in de zorg – en vertonen dan vaak een robuuste motivatie. Anderen steunen wel goede doelen, maar zijn daar niet rechtstreeks bij betrokken. Het gaat hen om het resultaat. Als derden, of de overheid, in hun plaats treden, verleggen ze hun aandacht naar een ander doel. Dat zou het hierboven beschreven gedrag van bloeddonaoren kunnen verklaren.
- Een andere verklaring is dat vrijwilligers die incidenteel inspringen daarvoor niet beloond willen worden. Bij een meer structurele inzet, aldus een aantal door Le Grand gememoreerde onderzoeken, wordt een bescheiden vergoeding gezien als een erkenning en zou een meer marktconforme vergoeding leiden tot een afnemend aanbod (‘motivation crowding out’). Voorbij die ‘dip’ leidt een substantieel hogere beloning dan weer tot een (vermeende) professionalisering en (nieuwe) toetreders (Le Grand 2003: 65-70).

Le Grand concludeert dat prikkelstructuren voor het arbeidsaanbod in de publieke sector “must nurture individuals’ non-material concerns” (p. 64). Maatwerk biedt daartoe de sleutel, ondersteund door transacties, want transactie geeft zicht op wat mensen werkelijk willen. Dan blijft nog de vraag wat ze kunnen.

3.7 OMGAAN MET PERSOONSKARAKTERISTIEKEN EN OMGEVINGSFACTOREN

De rollen die mensen spelen, in aanbod én vraag, zijn op hun beurt mede afhankelijk van verschillen in persoonskarakteristieken en in de kansen die de omgeving hun biedt. Op dit terrein is empirisch pionierswerk gedaan door Sen (1985; 1999). Hij laat zien dat welvaartsverschillen niet alleen afhangen van de hulpbronnen (*inputs*) waarover mensen beschikken, maar ook van de cognitieve, fysieke en sociale persoonskarakteristieken ('capabilities') die het vermogen bepalen om daar iets van te maken. De één weet zijn kennis – in welk beroep en op welk niveau dan ook – vruchtbaarder in te zetten dan de ander: kennis is een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor succes. In het verleden behaalde (studie)resultaten zijn nog geen garantie voor de toekomst, want die hangt mede af van fysieke en sociale persoonskarakteristieken. Daar komen dan nog verschillen in omgevingsfactoren bij, waardoor Alexander uit Wassenaar het makkelijker van krantenjongen tot miljonair kan brengen dan Achmed uit het Laakkwartier. Waar je vandaan komt, kan bepalen waar je heen gaat. Rawls (1977) spreekt in dit verband van *antecedent privilege*.

Aan de vraag of en hoever de politiek voor dit alles moet corrigeren zit zowel een doelmatigheidsaspect als een ideologische dimensie (paragraaf 2.9). Sociale uitsluiting en discriminatie zijn aantoonbaar ondoelmatig. Uit een oogpunt van maatschappelijke of macrodoelmatigheid moet een kennismaatschappij het beschikbare menselijk kapitaal zo goed mogelijk zien te ontwikkelen en te onderhouden en de door Rawls bedoelde privileges bestrijden. In die optiek zullen compenserende vormen van positieve discriminatie beter lonen naarmate de maatschappelijke kosten van ongelijke kansen hoger oplopen. Dat begint al bij de pre-schoolse opvang en zet door in het voorkómen van een vroegtijdig schoolverlaten en het bevorderen van 'een Leven Lang Leren' en 'inzetbaarheid' (*employability*); twee beleidsprogramma's voor het onderhoud en de ontwikkeling van menselijk kapitaal waaromheen het akelig stil is geworden. Of een kennismaatschappij wordt gezien als een kans om een voorsprong te nemen op het buitenland, dan wel als een noodzaak om niet achterop te raken bij een autonome internationale ontwikkeling, is slechts een kwestie van gradatie. De grotere kwetsbaarheid van loopbanen vergt hoe dan ook een actief arbeidsmarktbeleid en continue investeringen in menselijk kapitaal, omdat lang niet meer iedereen de toenemende dynamiek van de innovatie op eigen kracht kan bijhouden.

In ideologische zin wordt er over 'gelijke kansen' verschillend gedacht. Gelijke startkansen zijn natuurlijk nog geen gelijke kansen op resultaat. Gelijkheid van startkansen lijkt op het eerste gezicht nauwelijks omstreden, maar bij nader inzien blijkt dat vertrekpunt zich te lenen voor vier verschillende interpretaties:

- 1 kansen die *toptalent bevoordelen* en voor de 'survival of the fittest' gaan;
- 2 gelijke *uitgaven* voor iedereen, vanuit een mensbeeld dat voorbijgaat aan de hiervoor geschetste verschillen tussen mensen;

- 3 *onder voorwaarden compenseren* voor ongelijke kansen; en
- 4 *zonder meer compenseren* voor ongelijke kansen, vanuit een mensbeeld dat voorbijgaat aan de dreiging van onbedoeld gebruik.

De eerste interpretatie hoort eigenlijk niet in dit rijtje thuis, want daarin worden juist ongelijke kansen geschapen, ter bevordering van de groei. De vierde opvatting had veel aanhang in de hoogtijdagen van de verzorgingsstaat ('don't blame the victims'), maar heeft inmiddels terrein verloren aan de derde, naarmate het besef is gegroeid dat solidariteit een wederkerige inzet vereist. Het wezenlijke discours speelt zich af tussen de opvattingen 2 en 3 van non-interventionisten en ontplooiingsstrategen (*enabling strategists*), in het in paragraaf 2.9 geschetste ideologische spectrum.

In het non-interventionistische kamp is Hayek (1945; 1960) nog steeds de meest gezaghebbende representant. Uit een oogpunt van doelmatigheid waarschuwt hij dat interventies in het marktmechanisme al gauw een cumulatief karakter krijgen, waardoor essentiële informatie over schaarsteverhoudingen wordt vervormd en het bereiken van optimale oplossingen wordt bemoeilijkt. Daarmee was hij een van de eerste moderne economen die het al door Adam Smith geïntroduceerde informatieprobleem weer centraal op de agenda van de economische politiek heeft geplaatst. In ideologische zin vloeit zijn non-interventionisme voort uit een pleidooi voor vrijwaring van wat hij ziet als arbitraire dwang: "our objection is against all attempts to impress upon society a deliberately chosen pattern of distribution, whether it be an order of equality or of inequality" (Hayek 1960: 87).

In het meer tot interventie geneigde discours is, naast de eerdergenoemde neoliberale auteurs als Sen en Rawls, ook de Amerikaanse rechtsfilosoof Dworkin (1981) van grote invloed. In zijn ogen zouden inkomens 'ambition sensitive' moeten zijn (gevoelig voor de persoonlijke inzet), maar anderzijds 'endowment insensitive' (niet afhankelijk van verschillen in hulpbronnen en vaardigheden). Dat klinkt mooi, maar er is nog een verdere verfijning denkbaar. De Belgische politiek filosoof en sociaal-democraat Vandenbroucke (2000) wil geen inkomensverschillen accepteren die voortvloeien uit omstandigheden waarop mensen zelf geen vat hebben. Daarmee gaat hij net iets verder dan Dworkin, die alleen voor verschillen in hulpbronnen en vaardigheden ('endowments') corrigeert en niet ingaat op de invloed van omgevingsfactoren. Vandenbroucke benadrukt dat verschuivingen daarin mensen gewoon overkómen – denk daarbij aan de al in paragraaf 2.3 besproken nieuwe risico's, zoals de versnelde technologische verandering en de mondialisering van de productie, of aan al meer vertrouwde, zoals de scheve verdeling in de gezondheidstoestand (WRR 1997a; Jehoel-Gijsbers 2004). Zo blijkt ook de vraag wat je als 'arbitraire dwang' ziet vatbaar voor discussie. De christen-democratische literatuur is minder uitgesproken over de omvang van de interventie dan over de vorm daarvan, waarbij zij uit hoofde van het subsidiariteitsbeginsel en de soevereiniteit in eigen kring een relatief grote rol ziet weggelegd voor maatschappelijke organisaties.

Door het ideologische spectrum heen tekent zich niettemin een verschuiving af in het antwoord op de hoe-vraag in het omgaan met verschillen in persoonskarakteristieken en omgevingsfactoren: van overdrachtsuitgaven naar investeringen in mensen en naar risicomanagement, in strategieën die mensen bewerktuigen om zélf ongelijke kansen op resultaat te compenseren (Wolfson 2001; 2003). Of ze die kansen ook benutten, is dan weer hun eigen verantwoordelijkheid – daarover zijn auteurs als Dworkin en Vandenbroucke het eens.

Waar het om gaat, is dat de transactiestaat het concept biedt om naast rechten ook de plichten te operationaliseren, zowel in instrumentele als in ideologische zin, want ook solidariteit steunt op wederkerigheid. Die wederkerigheid verlicht ook de taak van de rechter. Transactie combineert verticale en horizontale rechtsbetrekkingen. Dat vereenvoudigt het rechtsoordeel, want de kern van de zaak – concurrentie tussen aanbieders, ondersteund met exit-opties en zeggenschap voor vragers – geeft een eerste verdedigingslinie, en afspraak is afspraak. De rechter hoeft wat is overeengekomen nog slechts horizontaal vergelijkend te toetsen aan de redelijkheid (Wolfson 2003).

En burgers? Die mogen zich onverminderd laten bijstaan door hun vakbeweging, hun patiëntenvereniging of wie dan ook. Maar ze zullen minder overvragen, omdat daar nu aanwijsbare individuele inspanningen tegenover komen te staan. Het *quid pro quo* van transactie leidt zowel meervoudig bestuur (horizontale relaties tussen meerdere opdrachtgevers) als interactief bestuur (verticale relaties tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers) in goede, houdbare banen.

3.8 DE NOODZAAK VAN CULTUURVERANDERINGEN

Uit het pleidooi voor een transactiestaat zal duidelijk zijn dat er fundamentele veranderingen nodig zijn in de politieke en bestuurlijke cultuur, zowel bij de overheid als bij de daarmee samenwerkende maatschappelijke organisaties. Dat is een breed gedragen conclusie. De WRR bijvoorbeeld constateert hardnekkige problemen in de sectoren gezondheidszorg, welzijnswerk, volkshuisvesting, arbeidsvoorziening en onderwijs (WRR 2004; Dijstelbloem c.s. 2004). Dat die problemen niet beperkt blijven tot het rijk, bleek al uit de in paragraaf 2.6 gereleveerde visitatie van de uitwerking van het grotestedenbeleid (commissie-Brinkman). Kabinet na kabinet wijdt bevlogen proza in zijn regeerakkoord aan de noodzaak van mentaliteitsverandering en bestuurlijke vernieuwing, maar daar blijft het dan meestal bij. De lijnen 3 en 4 van het actieprogramma *Andere Overheid* tonen echter een verhoogd ambitieniveau, en aanknopingspunten voor transacties.

De bijlagen bij dit rapport maken duidelijk hoe transacties samenhang en binding kunnen brengen in de relaties binnen en tussen departementen, en tussen de rijksoverheid en andere actoren die het publieke belang dienen. Daarbij zijn mooie voornemens te formuleren, maar die vereisen wel een verandering in de politieke en ambtelijke cultuur. In deze paragraaf gaat het nu eens niet over symptomen, zoals territoriumdrift, getouwtrek over bevoegdheden en mogelijke

herindelingen van departementen. Het gaat over de achterliggende *oorzaken*, over de werkwijze en de stijl van leidinggeven aan en in het ambtelijk apparaat, en over de verandering die transactie daarin teweeg kan brengen.

Een gesloten cultuur

De bestuurscultuur selecteert informatie op twee criteria: “het belang van de organisatie én het uit de wind houden van de minister”, aldus de Haagse *insider* Siepel in een vraaggesprek met *Binnenlands Bestuur* van 11 februari 2005. Hoe komt dat? De in dit onderzoek gehanteerde hypothese is dat een combinatie van ministeriële verantwoordelijkheid (paragraaf 1.2) en een traditionele, hiërarchieke aansturing leidt tot een gesloten politieke en ambtelijke cultuur, met een sterk pad-afhankelijk (onomkeerbaar) denkpatroon. Ideeën mogen niet naar buiten zolang de minister zich niet heeft gecommitteerd; is het eenmaal zo ver, dan wordt het eigen gelijk tot welhaast iedere prijs afgeschermd tegen voortschrijdend inzicht. Dat is overigens een fenomeen dat niet alleen in ons land opgeld doet. “The problem with policy analysis”, zei het hoofd van de Engelse *civil service* eens tegen mij, “is that it brings to light uncomfortable facts.” Slecht nieuws wordt verdrongen, zowel door politici als door hun adviseurs. Ook het ‘lekken’ van gevoelige informatie naar de media is geen teken van openheid. Het is weliswaar tot een kunst verheven, maar wordt als disloyaal beschouwd als het niet gebeurt in opdracht van de politieke leiding.

Geslotenheid, tunnelvisies en pad-afhankelijkheid (*lock-in*) kunnen grote gevolgen hebben. “Nederland distributieland” is als slogan van lobbyisten begonnen, en zonder serieus beleidsonderzoek door de politiek geadopteerd. Inmiddels heeft dat geleid tot een Betuwelijn en een Tweede Maasvlakte voor de doorvoer van dozen zonder veel toegevoegde waarde, en te zijner tijd zullen daar nog wel een zesde en zevende baan op Schiphol bijkomen, ten gerieve van de verlies- en winstrekening van Air France. De ruimschoots beschikbare informatie over de Betuwelijn is consequent verdrongen en aan de Maasvlakte is voor niet minder dan € 50 miljoen aan ondeugdelijk onderzoek van broodschrijvende consultants verspijkerd, voordat het CPB eindelijk de ruimte kreeg om het project tot enigermate hanteerbare proporties terug te brengen. Het geluid op Schiphol kwam al aan de orde in noot 2 (paragraaf 2.7): in ieder kabinet zijn dove ministers te vinden. Opvallend is dan de loyaliteit waarmee die door hun ambtenaren uit de wind gehouden worden. Maar dat reikt slechts tot de volgende parlementaire enquête, met het voorspelbare schouwspel van Kamerleden die beloven dat ze voortaan beter zullen opletten. Het zal zijn opgevallen dat deze alinea gespeend is van iedere nuance en nogal wat onjuiste informatie bevat, geheel in de traditie van een beleidsproces waarin het eigen gelijk tot het bittere einde wordt volgehouden, zonder dat iemand nog weet waar het ook alweer vandaan kwam.

De klassieke respons komt niet veel verder dan symptoombestrijding en ‘management by speech’. Ambtenaren zouden een FORS postuur moeten hebben, in het jargon van de ROB (2004). Flexibel, open, resultaatgericht en samenwerkend. Heel mooi, natuurlijk, maar hoe die bodybuilding gestalte krijgt, blijft in het

vage. Het echte probleem zit hem niet in het postuur van ambtenaren, maar in een cultuur die op onzorgvuldige wijze beleid initieert en vervolgens ongewenste informatie verdringt (Koopmans 2004). Zou het ook anders kunnen? Met *behoud* van de ministeriële verantwoordelijkheid, dat wel?

De stijl van leidinggeven

De transactiestaat brengt bijeen wat hiervoor is gezegd over de rol van kenniswerkers en hun motivatiepatroon (paragraaf 1.6, 1.9 en 3.5), en over handelingsvrijheid binnen met expliciete mandaten geoperationaliseerde kaders (paragraaf 3.3). Als we daar ernst mee willen maken, zal de stijl van leidinggeven grondig op de schop moeten, want gedrag volgt de wijze van aansturen. Inspelen op de creatieve stimulans van vrijheid in gebondenheid vereist een bejegening waarbij de verschillende echelons van de hiërarchie hun 'ondergeschikten' laten emanciperen tot opdrachtnemers, op basis van een bij mandaat of protocol geconditioneerd vertrouwen. In paragraaf 1.8 is al aangegeven dat ruimte voor zelfwerkzaamheid en initiatief voorwaarden zijn voor vernieuwing. De in paragraaf 2.6 en tekstbox 3.3 bepleite omkering van het initiatief in 'bottom-up management' betekent niet dat ministers, gedeputeerden of wethouders en hun ambtelijke top een afwachende houding kunnen aannemen. Integendeel, zij hebben de plicht om heldere kaders te stellen en lijnen uit te zetten voor de oriëntatie van de beleidsontwikkeling. Dat roept de vraag op of de door Oostveen (2004) beschreven nadruk op procesmanagement en doorstroming in de top van de ambtenarij niet ten koste gaat van de opbouw van het institutionele geheugen en de gespecialiseerde kennis die het uitzetten van die lijnen vereist.

Ook bij mandatering en protocollering gaat het weer om het voorkómen van *lock-in*, van gevangenschap in het eigen gedachtegoed. De NMA bijvoorbeeld is zich dat bewust. Zij geeft medewerkers heldere interne richtlijnen voor het beoordelen van markt vormen, en laat opinies van onderop helemaal voorbereiden, zonder dat de leiding zich er in dat stadium mee bemoeit. Vervolgens beoordeelt de directie, met een 'open mind', of de argumentatie van de opinie aansluit bij de richtlijnen, of eventuele afwijkingen voldoende zijn onderbouwd, en of die onderbouwing aanleiding geeft om de richtlijnen bij te stellen.² Ook hier weer een vorm van zelfbinding: leren wordt alleen maar moeilijker, als je zelf hebt zitten meeredigeren.

Kortom, de belangrijkste voorwaarde voor bestuurlijke vernieuwing is gelegen in een verandering van de stijl van leidinggeven. Als mandaten voor een situationele respons en voor verantwoordelijkheid onder rekenschap niet inhoudelijk zijn of op een lager niveau worden dichtgeregeld in risicomijding, zijn we weer terug bij af. Op *ieder* niveau van beleid en uitvoering heeft de leiding een *eigen* verantwoordelijkheid voor het scheppen van een klimaat waarin kenniswerkers 'hun ding' kunnen doen (paragraaf 2.6). Een leiderschap dat geen balans weet te vinden tussen richting geven en ruimte laten is niet meer van deze tijd. Uiteindelijk is dat een kwestie van houding. Als het de belastingdienst, die zo weinig ruimte heeft om maatwerk te leveren, gelukt is om een debureaucratiserende

omslag naar klantvriendelijkheid te maken, doet dat vermoeden dat cultuurverandering elders ook primair een kwestie is van *willen*.

Naast de interne organisatie vraagt ook het omgaan met extern advies en toezicht om kritische aandacht. Rondom het beleid ligt een ring van permanente adviesorganen, die naast een adviserende ook een legitimerende functie kunnen hebben in de beleidsvoorbereiding. Die organen zijn 'zo goed als hun laatste advies', waarmee al is aangegeven dat er van de zorg om hun eigen reputatie en legitimatie een zuiverende werking uitgaat. Dat geldt des te meer voor de algemene adviesorganen, de Raad van State, de WRR en de SER. Het gezag van de SER lijkt daarbij al even onverwoestbaar als permanent omstrede. Onverwoestbaar, voorzover het in de rede ligt een gemengde economische orde aan te sturen vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid; omstrede, omdat daarmee in concrete situaties nu juist niet ontkomen kan worden aan een nadere toedeling van verantwoordelijkheden aan de overheid en de organisaties van werknemers en werkgevers. Wie door de stofwolken van dat gevecht om de macht heen kijkt, ziet het in paragraaf 2.8 geschetste spectrum van politieke opvattingen omtrent de ordening van de samenleving opdoemen, om maar niet te spreken van het kattenkwaad uit paragraaf 2.7.

Het omgaan met extern advies en de inzet van externe adviseurs in het primaire beleidsproces bij het rijk is het afgelopen jaar tegen het licht gehouden in het actieprogramma *Andere Overheid* en door de secretarissen-generaal (SG-beraad 2004). Gewezen wordt op de cruciale rol van een directe betrokkenheid van de departementale top bij de strategische beleidsontwikkeling en van het vergroten van het eigen kennispotentieel. Dat zou zijn beslag moeten krijgen door een intensieve interactie tussen departement en kennisveld, het tegengaan van departementale verkokering en het vermijden van adviesaanvragen waaraan eigenlijk geen behoefte is.

Het échte gevaar komt van commissies *ad hoc* en *consultants*. Die commissies hebben in de regel vooral een legitimerende functie, en dat geeft te denken. Omdat zij geen permanente rol hebben, worden ze niet gedisciplineerd door een institutionele zorg voor hun reputatie. Ze laten zich dan ook met enige regelmaat misbruiken als parkeerstrook voor netelige kwesties of als pacificatiemechanisme: als vluchtroute voor het nemen van politieke verantwoordelijkheid, dus. Wat *consultants* betreft, lijkt een verwijzing naar de weggesmeten € 50 miljoen voor de Maasvlakte hier voldoende, want dát cijfer klopt.

Het bestuurlijke toezicht is al besproken in paragraaf 1.6 en het politieke in paragraaf 1.2. Een stap verder in het toezicht door de Tweede Kamer is het kritisch bevragen van het kabinet over nut en noodzaak van het inschakelen van commissies *ad hoc* en *consultants*. De scepsis daar over een commissie die het rekeningrijden nog maar weer eens zou moeten onderzoeken is een goed voorbeeld. Wat het beroep op *consultants* betreft, heeft het kabinet inmiddels zelf maatregelen genomen om de inzet in het primaire beleidsproces te beperken. Wel blijft opval-

len dat de Tweede Kamer de regering doorgaans weinig indringend be vraagt over de vaak kritische en zeer inhoudelijke commentaren van de Raad van State, en haar eigen gelijk met hand en tand verdedigt tegenover de van tijd tot tijd opdoemende dreiging van een terugzending van de Eerste Kamer. Het ‘primaat van de politiek’ mag dan in de Tweede Kamer liggen, maar ook dáár viert de *lock-in* hoogtij. Dat is jammer, want zowel de Raad van State als de Senaat wordt in belangrijke mate bevolkt door ervaringsdeskundigen die hun toekomst al weer achter zich hebben, en daardoor onbevallen kunnen waarschuwen voor de ongelukken die zich in het proces van wetgeving nogal eens voordoen.

Sedert een aantal jaren vereist het reglement van de ministerraad dat voorstellen zijn voorzien van een financiële paragraaf. Dat is mooi; het vergroot de kans op een zinnig antwoord op de derde VBTB-vraag (wat mag het kosten?). Een andere belangrijke verbetering is de ‘beleidsverkennende notitie’ voor de ministerraad die het kabinet-Balkenende I heeft ingevoerd, met als doel om al in een vroeg stadium, als er nog een weg terug is, een eerste idee te krijgen van de visie van het kabinet op een bepaalde beleidsvraag. Deze notities zijn niet gericht op besluitvorming, maar beogen aan de hand van een aantal geschetste opties een voorlopige voorkeur van het kabinet te peilen. Zo kan een bewindspersoon zonder brede afstemming vooraf, en zonder het hele traject van voorportalen en onder-raden te doorlopen, redelijk snel zicht krijgen op de eerste twee VBTB-vragen (wat wil ik bereiken en wat moet ik daarvoor doen?).

Overweging verdient om bij de opstelling van beleidsverkennende notities ook onafhankelijke deskundigen te betrekken uit een door de planbureaus en de WRR bij te houden kennisnetwerk. Dat schept een extra waarborg tegen tunnelvisies, voorkomt dat het circuit van raadgevers te klein wordt, en verkleint de kans dat de vragen van morgen de antwoorden van gisteren krijgen. Let wel, hier wordt niet bedoeld op mensen die de beleidsvoorbereiding dan ook maar meteen naar zich toetrekken, maar op een ‘quick scan’ door niet-belanghebbenden, om te zien of er geen majeure aspecten over het hoofd worden gezien. Daarmee is dan althans een begin gemaakt met een meer integrale afweging aan het begin van een project, zoals bepleit door de commissie-Duivesteyn (Tweede Kamer 2004-2005a: 27). Hier geldt het adagium van het vroegere lid Drees van de Algemene Rekenkamer: “de schoonheid van een kosten-batenanalyse is dat je veelal in tien minuten kunt zien wat je *niet* moet doen”.

Zou vroege consultatie zaken ophouden? Nee. Je moet verkeerde ideeën in de kiem smoren, vóór ze een eigen leven gaan leiden, reputaties in het geding komen en de verdere voorbereiding zich gaat concentreren op het wegmassen van gerezen twijfels. Moeten de planbureaus die *quick scan* niet zelf doen? Liever niet; laat ze, vanuit hun netwerk, verwijzen naar individuele deskundigen of naar integere adviesbureaus (die zijn er ook). Zorg daarmee voor intellectuele doorstroming en laat de planbureaus in dit stadium niet zelf beleid maken, maar hun neus schoon houden voor later. Dan kunnen ze hun onafhankelijkheid bewaren om de kosten-batenanalyses te maken die in een verder stadium van de beleids-

voorbereiding nodig zijn, zonder zichzelf daar tegen te komen (vergelijk het hiervoor gegeven voorbeeld van de werkwijze van de directie van de NMA). En neem de vroege consultatieplicht ook weer niet te letterlijk: als een minister overbodigheid aannemelijk kan maken, hoeft het natuurlijk niet.

Boven aan de trap beginnen

Veranderingen in cultuur beginnen boven aan de trap. Kabinet en parlement zullen wegen moeten vinden om de ministeriële verantwoordelijkheid weg te halen uit de in paragraaf 1.2 beschreven sfeer van hinderlijk volgen, bestuurlijke drukte en selectieve verontwaardiging, bijvoorbeeld met behulp van het aldaar bepleite onderscheid tussen de beoordeling van beleid, kaderstelling middels mandatering en delegatie enerzijds, en bedrijfsvoering van de ambtelijke leiding anderzijds.³ Transactie, en de daarin begrepen heldere structurering van mandaten en interne verantwoording, moet ruimte scheppen voor het nemen en begrenzen van risico's. Als bewindspersonen en ambtenaren geen fouten mogen maken, kunnen ze ook geen goed doen. Op dit moment is de openbare Kamervraag het meest misbruikte staatsrechtelijke instrument; een groot deel van die vragen kan opgelost worden door stukken beter te lezen of een telefoontje te plegen, onder de druk van een mogelijk openbaar vervolg als *ultimum remedium*. Openbaarheid is geen doel op zichzelf, en zeker niet bedoeld om naamsbekendheid te faciliteren.

En onder aan de trap? Zal de burger zomaar afstand doen van de in de inleiding geschetste claimcultuur? Een respondent bij dit onderzoek wees erop dat allerm minst zeker is dat burgers zitten te wachten op de herontdekking van hun civiele verantwoordelijkheid, op 'meedoen', of op de eis van een geïndividualiseerde tegenprestatie. Hier ligt een politiek dilemma. Door het hele systeem heen is confrontatie met verantwoordelijkheden onvermijdelijk, om de houdbaarheid van voorzieningen te kunnen waarborgen (paragraaf 2.7). Als een kabinet zich daarvoor niet inzet, vanuit de politieke overweging dat het allemaal veel soberder kan, of uit welke andere politieke overweging dan ook, zijn vergaande verdere ombuigingen noodzakelijk, die mogelijk ook niet op brede steun in de samenleving kunnen rekenen. Het enige alternatief is een Andere Overheid die doeltreffender functioneert door in wederkerigheid, binding en rekenschap fouten van de eerste en de tweede soort terug te dringen (focus 1) en burgers te betrekken bij de richting van het beleid. Als transactie de politiek leert luisteren naar de burger, politici ernst leert maken met de invulling van de criteria van goed bestuur die het politieke handelen bebakenen (paragraaf 2.9) en de wetgever die invulling ook legitimeert, zijn daarmee ook de regels van het spel en het spelconcept zelf opnieuw vastgesteld (focus 7).

3.9 BESLUIT: TRANSACTIE ALS BESTUURLIJKE VERNIEUWING

Deze slotparagraaf recapituleert de belangrijkste bevindingen uit dit rapport, wijst op het belang van wederkerigheid als pluspunt van transactie in de vergelijking met andere bestuursmodellen en instrumenten, vraagt aandacht voor de

beperkingen en de culturele factoren die daarbij in het geding zijn, en benadrukt dat verdere stappen in de richting van een transactiestaat veel tijd zullen kosten.

Het belang van wederkerigheid

Overheden zijn taakorganisaties (paragraaf 1.3). Zij zorgen voor correcties en aanvullingen op de marktordening en het particulier initiatief, en slaan de kosten daarvan om over hun burgers in belastingen, premies en tarieven. In een democratie beogen die interventies de doelmatigheid, de verdeling en de houdbaarheid van voorzieningen meer in overeenstemming te brengen met de wensen van de kiezer. Dat gaat niet altijd goed, want met het doorbreken van de voor de markt karakteristieke band tussen beslissen en betalen verliest het beleid het zicht op de wederkerigheid van nut en offer. Daarmee gaat vitale informatie verloren over wat mensen willen, kunnen en moeten. Met de toenemende pluriformiteit van leefstijlen is asymmetrische informatie – “that fact that different people know different things” (Stiglitz 2002: 469) – het kernprobleem van het openbaar bestuur geworden (hoofdstuk 1). Het Schip van Staat dreigt zonder radar de mist in te gaan. Zolang dat niet wordt onderkend, blijft iedere poging tot bestuurlijke vernieuwing steken in symptoombestrijding.

Het inzicht dat informatie asymmetrisch is verdeeld over degenen die het aangaat is uitgewerkt in de opdrachtgever-opdrachtnemertheorie, die verduidelijkt dat de opdrachtgever voor het formuleren van zijn opdracht afhankelijk is van de kennis van zijn opdrachtnemer. Dat speelt temeer in complexe situaties die vragen om handelen vanuit een professionele verantwoordelijkheid, in maatwerk (‘situational response’). Naar de mate dat het belang daarvan toeneemt, komt er ruimte voor een transactiestaat, want de oplossing ligt in een herstel van de informatieve en bindende kracht van wederkerigheid in de relatie tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers.

Breng die wederkerigheid terug op het vlak van de individuele actor om beslissingen transparant te krijgen op *alle* niveaus van beleid en uitvoering, macro, meso en micro, verticaal en horizontaal (paragraaf 2.5 en 2.6). Verken de mogelijkheden en grenzen van een transactiestaat, die de ‘sterke punten’ van overheid en markt combineert in kaderstelling (als overheidstaak) en wederkerigheid, binding en rekenschap (als marktanaloge oplossing). Transactie fungeert daarbij als informatiemechanisme over wat mensen beweegt en endogeniseert bovendien de sanctie: gelijk oversteken, boter bij de vis. Dat doet vragers en aanbieders van beleid hun werkelijke voorkeuren prijsgeven. Het zichtbaar maken daarvan ondersteunt de maatschappelijke coördinatie en is een belangrijke voorwaarde voor het herstel van vertrouwen tussen burger en overheid. De gouden greep van de transactiestaat is dat dit analytische inzicht samenvalt met de normatieve behoefte aan wederkerigheid in relaties met anderen (paragraaf 1.1 en 1.3).

De getrapte rekenschap die transactie vraagt in het hele traject – van de politieke systeemverantwoordelijkheid tot de individuele gevalbehandeling – maakt de motivatie en de inzet van alle bij beleid en uitvoering betrokken actoren beter

hanteerbaar (paragraaf 1.2). De belangrijkste voorwaarde is wel dat de politiek niet aarzelt om haar meest fundamentele taak ter hand te nemen: het toedelen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden aan de verschillende actoren in de samenleving, waaronder de overheid zelf, c.q. het respecteren van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van anderen, in subsidiariteit (hoofdstuk 2). Dat is een kwetsbare voorwaarde; hier geldt de bijsluiter dat in het verleden behaalde en niet erg overtuigende resultaten geen garantie bieden dat het in de toekomst (wel) gaat lukken (paragraaf 2.7 en 3.8).

Los van de verdere technische en ideologische beperkingen van de transactiestaat, die hierna nog aan de orde komen, zijn belangrijke voorwaarden dat transactie niet wordt dichtgeregeld in gedetailleerde protocollen of verengd tot het uitvoeringsniveau. Protocollen kunnen transactiekosten verlagen door het verspreiden van *best practice* – denk daarbij aan de diagnose-behandelcombinaties uit de geneeskunde – maar brengen weer reguleringskosten mee als zij gaan knellen. Uitgangspunt van de transactiestaat is dat opdrachtgevers – door het hele systeem heen, van de minister of de wethouder tot aan de bureauchef – *richting* geven aan het proces van beleidsvorming en uitvoering, *ruimte* laten aan professionals om *resultaten* te boeken, en daarbij *rekenschap* vragen van wat er is gedaan (paragraaf 1.6). Daarbij moet ze zich *responsief* opstellen, aldus de SER (2005), een vijfde R toevoegend aan die vier R's van het SCP (2001). De politiek draagt een verantwoordelijkheid op systeemniveau die, behalve door mandateering en delegatie, vormgegeven moet worden met een algemene aanwijzingsbevoegdheid en een bevoegdheid bij taakverwaarlozing, aldus de Ambtelijke Commissie Toezicht (2000).

De essentie van de transactiestaat is gelegen in de wederkerigheid van opdracht en terugkoppeling, verticaal en horizontaal, en door het hele systeem heen (paragraaf 1.8). *Verticaal* door het bieden van ruimte aan professionals om binnen in het politieke proces geformuleerde kaders creatieve oplossingen te vinden in maatwerk, in ruil voor een zodanig gestructureerde informatie dat de betrokken bewindspersoon zijn verantwoordelijkheid (weer) kan dragen voor het relevant houden van verstrekte mandaten (paragraaf 2.5). *Horizontaal* door greep te geven op de relaties tussen overheidsdiensten onderling en tussen de overheid en het particulier initiatief, bijvoorbeeld tussen lagere overheden en woningcorporaties (paragraaf 2.6 en bijlage 3).

De boodschap van dit rapport is dat het nu eens niet gaat om overheid *of* markt, maar om de vraag wanneer en in hoeverre de overheid *zelf* gebruik kan maken van transactiemechanismen. Transactie herstelt evenwichten tussen beleid en uitvoering die in bureaucratie of in vrijblijvendheid verloren zijn gegaan. Van groot belang is daarbij dat gedragsveronderstellingen niet ideologisch worden gepostuleerd en vervolgens voor onomstotelijk aangenomen, maar weerlegbaar geformuleerd en serieus getoetst. Dat gebeurt zelden. In paragraaf 2.7 zijn voorbeelden gegeven uit de gezondheidszorg, waar patiënten brandende huizen alsnog willen verzekeren en ziektekostenverzekeraars een machtspositie hebben opgebouwd

om premies te verhogen die het kabinet niet durft te onderkennen. De redenering van Van der Ploeg (2004) en zovele anderen (bijvoorbeeld WRR 1997a) dat met name de curatieve zorg onbeheersbaar blijft, zolang de politiek de rechten niet durft te beperken is nog nooit geloofwaardig weerlegd. Ook niet door degenen die de hoge prioriteit van burgers voor curatieve zorg niet willen honoreren.

Andere oplossingen

Focus 4 vergelijkt de transactiestaat met andere bestuursmodellen en paragraaf 1.2 en 3.2 gaan nader in op de verschillen met privatisering en ‘gereguleerde marktwerking’. Op de markt zijn vraag en aanbod bepalend voor een prijsvorming die minimaal kostendekkend moet zijn om de continuïteit te kunnen waarborgen. De overheid bekostigt of subsidieert voorzieningen zelf en slaat de lasten hoofdelijk om in belastingen, premies of tarieven. Alleen tarieven leggen daarbij een rechtstreeks verband tussen beslissen en betalen aan de vraagzijde, maar die tarieven zijn niet altijd kostendekkend. Zijn ze dat wel, dan scheidt de overheid een quasi-markt op basis van het *profijtbeginsel* (paragraaf 1.8). Dan blijft de doelmatigheidsvraag of *exit*- en *voice*-opties kunnen bijdragen aan het scherp houden van de ‘bedrijfsvoering’, in termen van dynamiek en klantvriendelijkheid (paragraaf 1.5).

Een belangrijk deel van het overheidsbeleid is echter opgezet vanuit de overweging dat andere criteria van goed bestuur – inkomenspolitieke overwegingen of houdbaarheid (paragraaf 2.8) – zich verzetten tegen een kostendekking op basis van gemiddelde kosten. En zelfs met doelmatigheid zijn we nog niet klaar. Een combinatie van doelmatigheids- en houdbaarheidsoverwegingen kan bijvoorbeeld aanleiding zijn om sturend op te treden in de benutting van een gegeven capaciteit (dalurenkaart NS, milieuheffingen). De drie criteria van goed bestuur gaan hand in hand bij het toegankelijk houden van onderwijs en gezondheidszorg. *Inkomensprijzen* zijn ook daarbij weer een minder gelukkige oplossing, omdat zij een armoedeval kunnen zetten (paragraaf 1.3).

De transactiestaat herstelt de band tussen beslissen en ‘betalen’ door voorzieningen weliswaar zelf te bekostigen uit omslagfinanciering, maar de individuele *toegang* tot het gebruiksrecht afhankelijk te stellen van een inspanningsverplichting om daar prudent gebruik van te maken. Dat verkleint het risico van een armoedeval (SCP 2005: 17). Zo combineert de transactiestaat de missie van de overheid – het formuleren en borgen van het publiek belang – met het beste van de markt – voorkeursidentificatie en sanctietoemeting (boter bij de vis). Kaderstelling en omslagfinanciering, al dan niet op basis van *ability to pay*, wordt verbonden met *willingness to perform* (paragraaf 1.5). Daarbij verzoent het model de *top-down*-benadering van het *Nieuwe Public Management (NPM)*, die de benoembaarheid van resultaten en kengetallen overschat, met een *bottom-up*-benadering van *interactief bestuur* die ruimte wil laten voor kennis, inzet en creativiteit van professionals, maar dan niet in vrijblijvendheid, maar op basis van voor wat, hoort wat (paragraaf 1.9).

Die verzoening vindt zijn verdere toespitsing doordat transactie het tot dusver vaak nog ontbrekende verband legt tussen *kaderstelling* (RMO 2003) en uitvoering, en daarmee voorkomt dat beleid en uitvoering elkaar kwijtraken. Kortom, ruimte voor *vraagsturing*, maar wel met duidelijke verplichtingen (SCP 2001: 16 en 21), en met een eigen verantwoordelijkheid van de overheid voor de ordening van de samenleving waar die het individuele belang overstijgt. Zo weegt transactie het *moeten* met het individuele *willen* en *kunnen*, in beleid en uitvoering. In die zin introduceert de transactiestaat een vorm van *directe democratie* die verder gaat dan welke herziening van het kiesstelsel ook (paragraaf 2.4).

Beperkingen van de transactiestaat

Uiteraard is het niet al goud wat er blinkt. In paragraaf 1.8 en paragraaf 2.8 komen de voornaamste beleidsmatige beperkingen van de transactiestaat aan de orde. Daarnaast benadrukken focus 5 en de begeleidende tekst in paragraaf 2.1 uitsluitbaarheid als een belangrijke technische beperking. Zonder uitsluiting van wie niet 'meedoet', blijven sancties tegen ambtenaren die de kantjes er aflopen of tegen gebruikers die geen boter bij de vis leveren een dode letter. Bovendien geeft informatie over voorkeuren dan geen betrouwbaar beeld. Uitsluiting spreekt tot de verbeelding bij de weigering van een dienst aan een klaploper die daar niets tegenover wil stellen (paragraaf 1.4 en bijlage 1). Maar wat doe je met een ambtenaar die geen inzet toont of een tegenpartij in een netwerk die niet meewerkt? Welke sancties zijn er dan voorhanden? In paragraaf 2.5, 2.6, 3.3, 3.8 en de bijlagen is aan de hand van voorbeelden verduidelijkt hoe de transactiestaat zowel in verticale als in horizontale richting ruimte schept voor wederkerigheid en voor een persoonlijke inbreng van kenniswerkers in de kaderstelling waarbinnen zij opereren, maar dat die ruimte wel verplichtingen schept.

Transactie draait om maatwerk, om 'situational response' (Rowbottom en Billis 1987). Een rechercheur die nooit een zaak oplost, zal terug moeten naar de straatdienst. Actoren die in netwerkrelaties geen kleur willen bekennen of niet 'leveren', komen buitenspel te staan. Dat vereist draagvlak in een samenleving die al gauw geneigd is verantwoordelijkheden af te wentelen, want mensen willen zoveel mogelijk bepalen en zo min mogelijk 'betalen' (Wolfson 2001: 107). Transactie bestrijdt vrijblijvendheid, door het hele systeem van beleid en uitvoering heen, maar wil mensen die geen greep op hun situatie hebben ontzien.

Zo raken we van de techniek in de normstelling. Die komt aan de orde in paragraaf 2.8, die laat zien dat het antwoord op de wat-vraag, de wie-vraag en de hoe-vraag niet in de sterren staat, maar afhangt van ideologische keuzes die de politiek maakt in de weging van doelmatigheid, verdeling en houdbaarheid als criteria van goed bestuur. Blijft die weging achterwege, dan hangt ieder beleid in de lucht, ook de vormgeving van een transactiestaat. Steun zoeken en opties aftasten binnen complexe netwerken is mooi en zorgvuldig, maar zonder uiteindelijk doel kan er ook geen sprake zijn van doeltreffendheid. Een belangrijke vraag is daarbij ten slotte in hoeverre de politiek rekening houdt met verschillen in persoonskarakteristieken en omgevingsfactoren, en het ongelijke in vergelijk-

bare mate ongelijk durft te behandelen (paragraaf 3.5-3.7). Wil zij echt maatwerk leveren, of alleen maar maatconfectie? Hoe beter de pasvorm, hoe hoger de transactiekosten, maar hoe lager de fouten van de eerste en de tweede soort (focus 1 en paragraaf 3.3). Dat is de uiteindelijke afweging. Het beroep op transactiekosten is daarbij tot op zekere hoogte ideologisch en cultureel bepaald: wie er niet áán wil, kan altijd nog zeggen dat transactie te veel kost (in bestuurskracht of geld). Bedenk daarbij ook dat de kosten van transactie vaak op een andere plaats vallen dan de baten (paragraaf 1.8).

Culturele factoren; invoering

De culturele factor is vermoedelijk het grootste struikelblok in de ontwikkeling van een transactiestaat. In paragraaf 3.4 is al aandacht geschonken aan de neiging van politici om toetsbare doelstellingen uit de weg te gaan in een *symbolic response* ('het heeft de aandacht; ik zal nog een blik ambtenaren opentrekken'). Ook ambtenaren vertonen soms risicomijdend gedrag of bureaucratische reflexen, en zowel ambtenaren als burgers zijn vaak meer geïnteresseerd in hun rechten dan in hun plichten. Weerstand tegen verandering zijn altijd al groot, maar worden versterkt door gevestigde belangen. Juist daarom zal een beroep op burgerzin, publieke dienstbaarheid, of wat voor moois ook niet voldoende zijn om tot een Andere Overheid te komen. Goede voornemens als de vier R's van het SCP (paragraaf 1.6), de 'kaderstelling' van de RMO (2003) en het FORS postuur van de ROB (2004) zijn van betekenis in het bewustwordingsproces dat er iets moet gebeuren, maar niet veel meer dan bezweringsformules als een verdere institutionalisering uitblijft. Dat geldt zelfs voor een heuristisch verdienstelijke exercitie als VBTB. Het zijn de *spelregels* die bijstelling behoeven (focus 7) en daarbij kan de knop niet van de ene op de andere dag om.

Een succesvolle transitie naar meer transactie zal veel tijd en gewenning vereisen. Zij zal stap voor stap moeten worden ingevoerd, te beginnen op terreinen die daar 'rijp' voor zijn, zoals de herziening van de AWBZ (bijlage 2), en bij scheefgegoede situaties in verantwoording en toezicht (bijlagen 3 en 4). Daarbij is het van groot belang om ideologische illusies omtrent het gedrag van actoren scherp tegen het licht te houden. Dan gaat het niet alleen om derden met mogelijk eigen agenda's (bijlagen 1 en 2), maar ook om tunnelvisies in de politieke en ambtelijke voorbereiding (paragraaf 3.8). De vormgeving van de overheid als transactiestaat is met name van belang in complexe situaties die een professionele inbreng en een situationele respons vereisen. Bij routinematig handelen, zoals het administreren van de burgerlijke stand, is een bureaucratische aansturing veelal toereikend (Coase 1937). Bemoedigend bij alle mitsen en maren van dit onderzoek is ten slotte dat een goed gestructureerde en zorgvuldig afgewogen transactiestaat zichzelf legitimeert. Ook hier geldt dat 'nothing succeeds like succes'. Identificatie en burgerschap zullen groeien naarmate de overheid haar tegenspelers passend bejegt.

NOTEN

- 1 De theorie van het evenredig nutsoffer ligt ten grondslag aan het draagkrachtbeginsel uit de belastingheffing (Wolfson 1988: 205-215) en is, aan de hand van de in paragraaf 3.5-3.7 te behandelen inzichten over verschillen tussen mensen, ook bruikbaar voor het benoemen van de hier bedoelde tegenprestaties in natura. Zie ook paragraaf 1.5 over *ability to pay* en *willingness to perform*.
- 2 Zo worden, in de terminologie van de WRR (2004: 58), de institutionele logica, de provisiologica en de vraaglogica met elkaar verbonden, en dáár gaat het om.
- 3 Scheiding van *beoordelingstrajecten* is iets anders dan een scheiding van ‘beleid en uitvoering’ die hier niet bepleit wordt. De in paragraaf 1.2 bepleite managementverantwoording koppelt informatie terug over de manier waarop beleid en kaderstelling uitpakken. De kern van de ministeriële verantwoordelijkheid is gelegen in het borgen van dit leerproces en in de verantwoording aan het parlement dat hier ook inderdaad lering uit getrokken wordt.

BIJLAGEN

In de bijlagen worden de voorbeelden uit de hoofdtekst verdiept met de uitwerking van toepassingmogelijkheden van de transactiestaat, op de verschillende niveaus van beleid en uitvoering. Ze zijn ook zelfstandig leesbaar. Ook deze bijlagen richten zich weer niet primair op de *wat*-vraag (de *inhoud* van het beleid, zoals – in bijlage 1 – de hoogte en duur van de uitkeringen), maar op de *wie*-vraag (naar de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden) en de *hoe*-vraag (naar de uitvoering). De inhoudelijke doelstellingen komen alleen bij wijze van illustratie aan de orde, en dan nog veronderstellenderwijs (als dit en dat uw doelstellingen zijn, dan zijn zus en zo de *wie*- en de *hoe*-vragen), om de aandacht te kunnen vestigen op inconsistenties en het verwaarlozen van eerdere ervaringen of empirische gegevens.

BIJLAGE 1: UITVOERING WAO EN BIJSTAND

Probleem

Het verhaal van de WAO is bekend. De Enquête-Buurmeijer (Tweede Kamer 1992/1993) vertelt hoe verantwoordelijkheden en bevoegdheden tijdens de uitvoering door bedrijfsverenigingen zo zeer door elkaar liepen dat de WAO ‘van niemand’ was. Daardoor konden de sociale partners haar gebruiken als een aantrekkelijke afvloeiingsregeling voor overtollig personeel. Na de WAO-crisis van 1991 is een ontwikkeling ingezet die in 2002 uitmondde in een werkbare specificatie van verantwoordelijkheden, bevoegdheden, prikkels en sancties in het uitvoeringsproces, in de Wet verbetering poortwachter. Die wet brengt een *domeinscheiding* aan in de verdeling van verantwoordelijkheden, volgens het uitgangspunt van de transactiestaat: “rechten krachtens de wet (publiek domein), en wederzijdse inspanningsverplichtingen in het uitvoeringstraject volgens toetsbare afspraak” (in het privaatrechtelijk domein). De overheid heft de premies, waarborgt de uitkeringen (de ‘polis’) en vervult de poortwachtersfunctie om te beoordelen of betrokkenen (werkgevers en werknemers) voldoende hebben gedaan om aanspraken te voorkomen.

Het poortwachterschap is een *publieke* functie onder ministeriële verantwoordelijkheid, want het gaat om verplichte bijdragen, en om het machtsmonopolie van de staat. Werkgevers en werknemers worden gehouden aan hun inspanningsverplichting om het beroep op de WAO te beperken. Daartoe is de werkgeverspremie per bedrijf gerelateerd aan de instroom in de WAO (het ‘schadeverleden’) en is de werkgever verplicht om een Arbo-dienst te contracteren die moet helpen het ziekteverzuim terug te dringen. De publieke verzekering van inkomensderving bij ziekte is grotendeels afgeschaft; in plaats daarvan is de werkgever verplicht tot loondoorbetaling gedurende het eerste ziektejaar en, vanaf 2004, de eerste twee ziektejaren.

Uitgangspunten van de poortwachterswet zijn dat reïntegratie zo vroeg mogelijk moet worden aangepakt en dat preventie en reïntegratie thuishoren op de werkvloer in de arbeidsorganisatie; niet op het kantoor van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) waar de poortwachter zetelt. Op de werkvloer is de informatie over mogelijkheden en beperkingen optimaal en zijn de transactiekosten het laagst (zie punt 5 aan het slot van de Inleiding). Alleen wanneer reïntegratie bij de eigen werkgever niet aan de orde is (bijvoorbeeld bij een herintreder met wie er geen arbeidscontract meer loopt), komt het UWV in beeld als opdrachtgever aan een particulier reïntegratiebedrijf. Daarnaast is het proces van preventie en reïntegratie opnieuw bezien en bij algemene maatregel van bestuur (amvb) ingekaderd. De hoofdpunten daaruit zijn hieronder samengevat:

- ziektemelding aan Arbo-dienst op de vierde verzuimdag (metéén aanpakken);
- binnen zes weken oordeel Arbo-dienst over dreiging van langdurig verzuim, gevolgd door
- plan van aanpak door werkgever en werknemer, met inachtneming advies Arbo-dienst;
- eventueel noodzakelijke bijstelling van dat plan op nadere berichten Arbo-dienst;
- regelmatige voortgangsevaluatie (frequentie gevalsafhankelijk);
- werkgever ‘draagt zorg’ dat Arbo-dienst de geprotocolleerde activiteiten onderneemt (slimme constructie voor ‘niks geen minimum-contracten’);
- ‘logboek’ verplicht over verloop reïntegratieproces (met activiteiten; afspraken);
- UWV kan nadere regels stellen.

Het hier beschreven proces is een slimme combinatie van recht en ruil. In het reïntegratieplan staat ruil centraal (wederzijdse aanpassingen in maatwerk); er is mogelijkheid om rekening te houden met verschillen in kennen en kunnen. Erkend wordt dat mensen niet allemaal even zelfredzaam zijn en dat er voorzieningen nodig zijn om daarvoor te compenseren, niet klakkeloos, maar in *geconditioneerd altruïsme*. Op basis van het logboek toetst de poortwachter (en zo nodig de beroepsrechter) of iedereen zijn best gedaan heeft, horizontaal vergelijkend met vergelijkbare gevallen. Als de werkgever in gebreke is, wordt de loondoorbetalingsverplichting verlengd; ligt het aan de werknemer, dan krijgt die geen uitkering. Beide partijen kunnen tussentijds een tweede opinie vragen bij het UWV; de rechtspositie van de werkzoekende is verder versterkt door een instemmingsrecht van de personeelsvertegenwoordiging met de keuze van de Arbo-dienst, en met exit-opties naar een andere gevalsbehandelaar of een individuele reïntegratieovereenkomst (IRO).

Het bijzondere van deze aanpak is niet alleen dat zij verantwoordelijkheden, bevoegdheden, prikkels en sancties onderling consistent maakt, maar vooral ook dat zij van onderop is voorbereid. Onder technisch voorzitterschap van Sociale Zaken hebben sociale partners, gemeenten, cliëntenvertegenwoordigers, Arbo-diensten, reïntegratiebedrijven, en andere betrokkenen eraan bijgedragen en ermee ingestemd. Die betrokkenheid – bejegening is belangrijk – heeft er waarschijnlijk mede toe bijgedragen dat de instroom in de WAO inmiddels scherp daalt.

Is alles opgelost?

Tot zover het goede nieuws. De poortwachterswet voldoet aan de aan het slot van de Inleiding geformuleerde uitgangspunten. Het slechte nieuws is dat de procedure niet waterdicht is. Het kabinet heeft een motie van de Tweede Kamer laten liggen waarin gevraagd werd om een vertrouwenspersoon bij het UWV die de werknemer kan bijstaan bij het indienen van het logboek (hij krijgt een deel van de werkgever en de rest, het medisch dossier – dat de werkgever niet mag inzien – van de Arbo-dienst, en moet de in het log vermelde activiteiten waarmerken).

Hulp werd niet nodig geacht, vanuit de diepgewortelde Haagse misvatting dat iets geregeld is, als het in de wet staat. Inmiddels gaan er geruchten dat de werkgever en de Arbo-dienst soms maar wat opschrijven en dat de werknemer dan vaak niet weet wat hij daarmee aan moet.

Los van de veronachtzaming van de fraudegevoeligheid van het systeem blijven er vragen over de inzet van stimuli en prikkels, en de bejegening van cliënten. Het meest in het oog lopend zijn de bezuinigingen op het arbeidsvoorzieningenbeleid. Dat moeten we doeltreffender maken (IBO 2002), maar bezuinigen als zodanig gaat ten koste van het opdoen van ervaring met het oplossen van structurele knelpunten in de inzetbaarheid van mensen. Verder bestaat de indruk dat de informatievoorziening van het UWV aan cliënten te wensen overlaat. Moeilijk uitlegbaar is ook de systematiek waarmee naast een uitkering verdiende inkomens worden teruggevorderd. Hier viert de bureaucratie triomfen. Het systeem zit ondoorzichtig in elkaar en discrimineert met name mensen die op medische gronden volledig arbeidsongeschikt zijn, maar niettemin met grote eigen inspanningen en offers tóch betaalde arbeid verrichten. Dat zijn er enkele tienduizenden. Als hun verdiende inkomen boven een kleine franchise (20% van hun vroegere inkomen) uitkomt, wordt alles – ook die franchise – teruggevorderd en komt er zelfs een punt waarop zij er *netto* op achteruitgaan. “Meedoen” geldt blijkbaar niet voor mensen met ernstige beperkingen. (Dit is natuurlijk een wat-vraag, maar een verkeerd antwoord daarop ‘creates contempt for the law’, zoals de Amerikanen dat zo mooi zeggen, en dat maakt het beleid dan weer niet houdbaar).

‘Verkeerde’ transacties dreigen ten slotte bij het voornemen om werkgevers de optie te laten de categorie partiële arbeidsongeschiktheid (35-80%) bij *particuliere* verzekeraars onder te brengen en de premie bij volledige arbeidsongeschiktheid (> 80%) op den duur niet meer af te stemmen op het schadeverleden. De afstemming van premies op het schadeverleden is niet geliefd bij werkgevers. Zij is met ingang van 2003 al afgeschaft voor de kleine bedrijven en het kabinet is voornemens dat ook te doen voor de grotere, zodra de instroom van volledig arbeidsongeschikten onder de 25.000 per jaar komt. Dat is dan bedoeld als ‘goedmakertje’ voor de bij het bereiken van dat volume aan de vakbeweging beloofde verhoging van de uitkeringshoogte tot 75 procent van het laatst genoten inkomen. Dat is jammer, want het systeem *werkt* (Koning 2004), en dan moet je een goede bedoeling (die 75%) niet combineren met een maatregel die er het kleedje onderuit trekt.

Werkgevers klagen bovendien dat de lasten van de WAO hoe dan ook onredelijk verdeeld blijven, omdat ze ook moeten betalen voor gezondheidsproblemen in de privé-sfeer. Dat klinkt goed, maar is een gelegenheidsargument. Beperking van de dekking tot bedrijfsongevallen (*risque professionnel*) leidt regelrecht tot bijverzekering in de CAO. Dat verhoogt dan weer de transactiekosten, ook al omdat het onderscheid tussen beroepsgelateerde en andere risico’s vaak niet is te maken (‘word ik gek van mijn chef of van mijn partner?’). Alleen de advocatuur verdient aan een splitsing. Bovendien is er een betere oplossing. Kleine werkgevers kun-

nen ongewisse risico's in de 'nieuwe' WAO via hun brancheorganisatie collectief herverzekeren bij een particuliere verzekeraar, die daarvoor dan wel een 'hoogwaardig' Arbo-contract zal eisen. Een win-winsituatie, in termen van preventie: door het dekken van het risico krijgt zo'n verzekeraar een *belang* bij schadebeperking. En letselschade door derden bij verkeersongelukken kan de WAO-verzekeraar natuurlijk verhalen op de WA-verzekeraar van de betrokken automobilist. Daar houden particuliere verzekeraars niet van, maar het legt de lasten waar ze worden veroorzaakt.

Afschaffing van het werkgeversrisico bij volledige arbeidsongeschiktheid leidt bij splitsing in een privaat en een publiek verzekeringsdeel tot een 'knip' in verantwoordelijkheden, en daarmee tot afwenteling. Particuliere verzekeraars zullen nog steeds aandringen op een hoogwaardig contract met een Arbo-dienst, want voor gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid blijft de premiedifferentiatie bestaan. Maar wat gebeurt er nu in het reïntegratietraject? Verzekeraars en werkgevers kunnen beide de uitkomst beïnvloeden, door zich te concentreren op een snelle reïntegratie van makkelijke gevallen ('skimming' heet dat). Door alleen het 'laag hangende fruit' te plukken, lozen ze dan, langs de weg van de 'verwaarlozing', de bewerkelijke gevallen als 'volledig arbeidsongeschikt' in de publieke WAO. Geen centje pijn, want daar lopen ze dan geen risico op een hogere premie. Werkgevers en (her)verzekeraars hebben geen belang meer bij schadebeperking in dat publieke segment; gekker nog, als een werknemer de drempel van 80 procent arbeidsongeschiktheid niet haalt, blijft de werkgever zitten met een aan zijn schadeverloop gerelateerde particuliere premie. Tegen zo'n perverse prikkel is achteraf door de publieke Poortwachter bijna niet op te boksen, want arbeidsongeschiktheid is in hoge mate afhankelijk van wat er gebeurt in de voorafgaande begeleiding van zieke werknemers in de jaren van loondoorbetaling. Anders gezegd, de *kans* dat iemand uiteindelijk in de WAO terecht komt is beïnvloedbaar door *alle* bij het voorafgaande reïntegratietraject betrokken partijen. Als de achterliggende krachten en machten (paragraaf 2.7) niet op één lijn zijn te krijgen, moet je als overheid het héle risicodomein *publiek* verzekeren, om niet voor de stropen op te draaien.

Het kabinet gaat ten aanzien van particuliere verzekeraars te gemakkelijk uit van coöperatief gedrag. Dat is onverantwoord, want verzekeraars hebben marktmacht. Ze kunnen premiemaximalisatie laten prevaleren boven kostenminimalisatie. Volgens de laatste berichten overweegt het kabinet de omslagpremies van het UWV te verhogen tot het niveau van de kapitaaldeckingspremies van de particuliere verzekeraars. Dat is een vermijdbare tegemoetkoming, want kapitaaldekking is hier niet nodig – er zijn goedkopere oplossingen om risico's te verevenen (Don en Tamerus 1995).

De casus maakt duidelijk hoe zwaar de wie-vraag kan wegen, in verhouding tot de hoe-vraag en de wat-vraag. Ogenschijnlijk is hier sprake van een maatschappelijk ondoelmatige marktwerking, maar kennelijk heeft de ideologische behoefte om particuliere verzekeraars, werkgevers en werknemers hier ieder een eigen

rol te laten spelen de doorslag gegeven. Uiteindelijk gaat het er bij de weging van criteria van goed bestuur om wélk doel je wilt treffen. In laatste instantie kan een politieke wens om verantwoordelijkheden te spreiden wellicht een sub-optimale prikkelstructuur billijken, maar dat vereist dan wel een grotere inzet op het toezicht dan nu is voorzien.

De wet werk en bijstand

Er is een duidelijke analogie tussen het participatiebeleid ten aanzien van (partieel) arbeidsongeschikten en dat met betrekking tot de bijstand, als financiële zorgplicht van gemeenten voor mensen die niet kunnen beschikken over (andere) middelen van bestaan. Ook hier wordt de toegang bewaakt door een publieke poortwachter, de Gemeentelijke Sociale Dienst (GSD), en ook hier is het streven erop gericht om mensen aan het werk te krijgen. Hiertoe nemen gemeenten zelf reïntegratiebedrijven in de arm, of faciliteren zij – op verzoek van cliënten – individuele overeenkomsten (IRO's) tussen werkzoekenden en reïntegratiebedrijven.

Tot 2004 konden gemeenten het leeuwendeel van hun bijstandsuitgaven declareren bij het rijk (aanvankelijk 90%, later 75%). Met ingang van 2004 zijn zij zelf verantwoordelijk voor het geheel van deze uitgaven, en worden zij daarvoor forfaitair schadeloos gesteld via een geobjectiveerde bijdrage uit het Gemeentefonds. Deze omzetting is gepaard gegaan met een 'efficiencykorting' op de uitkeringen die oploopt van € 220 miljoen in 2004 tot € 320 miljoen in 2006. Tegelijkertijd zijn een aantal budgetten voor specifieke reïntegratievoorzieningen samengevoegd tot een vrij besteedbaar reïntegratiebudget, en gekort met in totaal € 850 miljoen in 2006.

Het nieuwe beleid past in een strategie waarin de gemeenten op een breed terrein zorgplichten en zorgfuncties toevertrouwd krijgen, ter bevordering van een geïntegreerde aanpak van zorg en maatschappelijke participatie (zie ook bijlage 2). In een transactiemodel zullen de gevraagde inspanningen en de geboden voorzieningen om werk te vinden in maatwerk worden afgestemd op verschillen in kennen en kunnen (paragraaf 3.7); ook hier zal de poortwachter behoefte hebben aan een gewaarmerkt verslag van reïntegratie-inspanningen. Tweede opinies en uitwijkmogelijkheden naar een IRO ondersteunen de rechtszekerheid, maar wie wel *kan* – wel beschikt over adequate cognitieve, psychische en sociale 'middelen van bestaan' – maar niet *wil*, zal de toegang tot zijn recht kunnen verliezen.

BIJLAGE 2: MODERNISERING AWBZ EN VORMGEVING WMO

Probleem

De overheid treft voorzieningen voor mensen met lichamelijke of psychische beperkingen die zich voordoen bij wonen, werken, communiceren of bewegen. Verantwoordelijkheden daarvoor zijn nu nog verdeeld over de gemeenten, de AWBZ en een reeks andere wettelijke regelingen. De kosten zijn hoog (zo'n € 22 miljard in 2004) en stijgen snel (in 2001 en 2002 met 13% in de component thuiszorg). Een deel daarvan volgt uit het wegwerken van wachtlijsten, maar ook de structurele component is groot, en dat terwijl de demografische ontwikkeling (nog) maar 1,4 procent-punt verklaart. Er is hier dus sprake van een *houdbaarheidsprobleem* (paragraaf 2.9).

'Ontschotting' van zorgfuncties

Om de ontwikkeling in de hand te krijgen is begonnen met het hervormen van de AWBZ-polisvoorwaarden. De opsomming van *zorgaanbieders* (instellingen) waarvan de diensten gedeclareerd konden worden, is vervangen door een definitie in termen van behoeften van *cliënten*, in zeven *zorgfuncties* of aanspraken: (1) huishoudelijke verzorging, (2) persoonlijke verzorging (helpen met douchen enz.), (3) maatschappelijk werk, (4) psychosociale hulp, (5) revalidatie (6) verpleging (thuis) en (7) verblijf in verzorgings- of verpleeghuis. Door deze 'ontschotting' kan iedere instelling in beginsel iedere vorm van zorg aanbieden en krijgen vragers meer keuzemogelijkheden om transacties te doen.

Optimalisatie van de zorgketen

De focus op zorgfuncties maakt het bestel meer vraaggestuurd, maar indicatiestelling blijft nodig om de *feitelijke toegang* tot de zorg te bewaken. Indicatiestelling is daarmee de eerste 'stop' voor de cliënt in de zorgketen, die er als volgt uitziet: *zorgvrager* (cliënt) > *indicatie* > *toewijzing* > *zorg* (in natura, of in persoonsgebonden budget). In termen van de beheersbaarheid van het proces blijft de indicatiestelling de zwakste schakel. Voor een verdere optimalisering van de keten dienen zich *drie opties* aan, die zich op onderdelen laten combineren:

- 1 indicatiestelling door ZBO, mogelijk met drempels in het zorgpakket;
- 2 bekostiging AWBZ-functies naar private verzekeraars of naar 's rijks kas;
- 3 overdracht van functies naar de gemeenten (met forfaitair budget).

Optie 1: indicatiestelling door ZBO/drempels in het zorgpakket

Deze optie laat de publieke AWBZ intact, maar hevelt de indicatiestelling over van de gemeenten naar een gedeconcentreerd Zelfstandig Bestuursorgaan onder indirecte ministeriële verantwoordelijkheid (paragraaf 1.2). De indicatie wordt daarbij geprotocolleerd en onderworpen aan een instellingsvergelijking (*benchmarking*). Dit zou de remedie zijn voor het ontbreken van prikkels bij het nu door gemeenten aangestuurde indicatieorgaan.

Drempels in het verzekerde pakket, waarbij de eerste x euro niet worden vergoed, zouden vooral voor de ‘lichtere’ functies (1) tot (3) meer eigen verantwoordelijkheid activeren (55% van de thuiszorgcliënten krijgt alleen huishoudelijke zorg). Varianten zijn denkbaar, bijvoorbeeld een systeem waarin bij overschrijding van de drempel ook de eerdere kosten weer vergoed worden. In een op 25 augustus 2004 gesloten convenant met de brancheorganisaties heeft de staatssecretaris van VWS vooralsnog voor drie jaar afgezien van beperkingen in het zorgpakket.

Optie 2: bekostiging AWBZ-functies naar particuliere verzekeraars of naar het Rijk

Bij een overdracht van AWBZ-functies aan particuliere verzekeraars valt te denken aan nationale concurrentie *op* de markt, of regionale concurrentie *om* de markt. In het eerste geval is, volgens de bedrijfstak, een verevening van risico's noodzakelijk; dat brengt dan extra transactiekosten mee. Evenals bij de in bijlage 1 besproken particuliere verzekering van gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid is de fundamentele vraag ook hier weer of de impliciete veronderstelling áchter deze optie wel hout snijdt: waarom zouden particuliere verzekeraars méér baat hebben bij het scherp houden van zorgaanbieders dan bij premieverhoging? Ze zullen waarschijnlijk wel enig 'laaghangend fruit' plukken, voorzover kostenbesparingen binnen handbereik zijn. Maar vooral bij de lichtere zorgvormen lopen de transactiekosten van alles wat iets hoger hangt al snel op, in verhouding tot het alternatief van soepel schade regelen en een premieverhoging afdwingen.¹ Dat laatste kost bij het inmiddels oligopolistische verzekeringsaanbod minder moeite, bij politici die beseffen dat wachtlijsten of bezuinigingen op het pakket electoraal niet lonen.

Voorzover er alleen lichtere vormen van zorg worden overgeheveld naar particuliere verzekeraars zal er een publiek poortwachterschap noodzakelijk zijn om te voorkomen dat ambulante vormen van zorg worden afgewenteld naar blijvend door de publieke verzekering gedekte intramurale zorgvormen. De WAO zou hier een teken aan de wand moeten zijn, nu de instroom daar weer moeilijker beheersbaar dreigt te worden door een knip tussen een particulier en een publiek verzekeringstraject.

Inmiddels heeft het kabinet bij brief van 23 april (Tweede Kamer 2003-2004, 29 538) de overheveling van de niet-langdurige psychosociale hulp (functie 4) naar de nieuwe Zorgverzekeringswet (ZVW) aangekondigd. De functies (1) t/m (3) gaan naar de gemeenten, op basis van de nieuwe Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), waarin ook de Wet voorzieningen gehandicapten en de Welzijnswet opgaan. De functies (5) t/m (7) blijven vooralsnog in de AWBZ, en worden beperkt tot "mensen die dat echt nodig hebben". Overheveling van deze functies naar de nieuwe volksverzekering zou de premiediscussie aldaar weer doen ontbranden, maar roept ook een dieper liggende vraag op. Waarom hebben we hier eigenlijk een verzekering nodig; die hebben we toch ook niet voor de Bijstand? Waarom zou een publiek indicatieorgaan hier niet tevens als bekostigende opdrachtgever kunnen functioneren (gefinancierd vanuit de algemene middelen)?

Het valt moeilijk in te zien wat een oligopolie van private verzekeraars, met ándere belangen dan de overheid of de hierna in focus 9 geschetste driehoeksrelatie van zorginstellingen, individuele zorgaanbieders en cliënten, hier nog bij te dragen heeft. *Model versus muddle*-denken, waarin scherp concurrerende, op kostenbesparing gerichte markten worden vergeleken met een bureaucratisch moeras, zou zijn tijd nu toch gehad moeten hebben in de gezondheidszorg. Het ‘announcement effect’ van jarenlange plannenmakerij waarin de verzekeraars een regierol was toebedacht in de kostenbeheersing heeft een concentratiegolf en een economische machtsvorming op gang gebracht die ook een Zorgautoriteit niet meer open kan breken. Anderzijds is er een cultuuromslag gaande die de weg vrij wil maken voor een debureaucratisering van het bestuur, niet alleen in relatie tot de burger, maar ook op het mesoniveau. De transactiestaat wil die ontwikkeling inbedden in wederzijdse verantwoording.

Optie 3: overdracht van AWBZ-functies aan de gemeenten

Zoals gezegd stelt het kabinet voor om de lichtere AWBZ-functies (1 t/m 3) over te dragen aan de gemeenten. Deze oplossing sluit aan bij het voornemen om meer verantwoordelijkheden en bevoegdheden op dat bestuursniveau te integreren op basis van een beoogde Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO). Decentralisatie helpt om verkokering tegen te gaan; transactie helpt vervolgens om vorm te geven aan de samenhang in het zorgbeleid.

Anders dan de eerdere opties, laat optie 3 ruimte om ook de indicatiestelling bij de gemeenten te leggen, met – voor deze lichtere functies – slechts een marginale en/of steekproefsgewijze toetsing van wat huisartsen nu *de facto* al indiceren, of een geconditioneerde mandatering van de indicatie aan de instellingen. Ook met dat laatste sluit zij aan bij een zich al ontwikkelende praktijk, en dat kán ook, voorzover die instellingen niet winststrevend zijn en aangestuurd worden vanuit een professionele betrokkenheid. Het zorgkantoor wordt dan een gemeentelijk inkoopbureau en de gemeenten kunnen zich concentreren op hun wezenlijke taak: het ontwikkelen van een integraal en doeltreffend gemeentelijk zorgbeleid voor wonen, werken, communiceren en bewegen, onder maximale benutting van de ontschotting aan de aanbodzijde.

Tekstbox B2.1 Controleren in dienst van leren

De transactiestaat legt verantwoordelijkheden in beginsel bij de best geïnformeerde actor en respecteert de eigen verantwoordelijkheid van kenniswerkers, onder de *conditie* dat zij blijf geven zich hun missie bewust te zijn (paragraaf 1.5 en 1.9). Anderzijds moeten huisartsen worden beschermd tegen patiënten die hen onder druk zetten, en hebben instellingen ook de verantwoordelijkheid om zich te bekommeren om de houdbaarheid van het systeem. Vandaar dat de *formele* bevoegdheid in dit model bij een gemeentelijk orgaan blijft, dat desgevraagd kan beslissen om derden onder voorwaarden te mandateren. Zo kan het toezicht worden gedebureaucratiseerd en gericht op *risicomanagement* om de transactiekosten te beperken en de kwaliteit van de gevalsbehandeling op te voeren. In de transactiestaat staat controleren in dienst van leren.

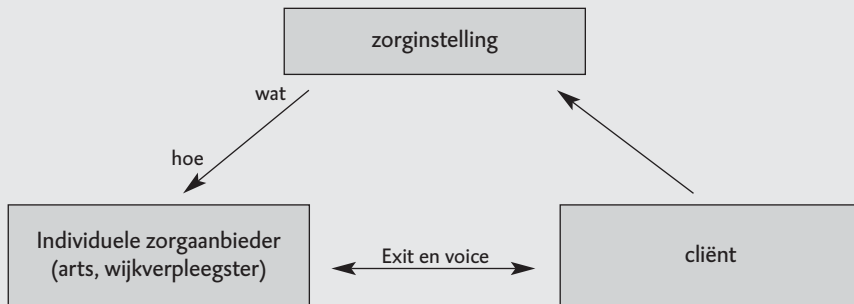
Optie 3 heeft als voordeel dat zij informatie omtrent de ontwikkeling van de vraag terugkoppelt naar de gemeenteraad als opdrachtgever, ten behoeve van een sluitende aanpak en een actief innovatiebeleid. De bekostiging wordt gefiscaliseerd en, op basis van een objectief verdeelmodel, forfaitair overgeheveld naar het Gemeentefonds – als een overdracht voor een in beginsel autonome domeinverantwoordelijkheid inzake de betrokken zorgfuncties en als een gebonden doeluitkering voor bij wet te benoemen preventieve taken.² De forfaitaire overdracht prikkelt gemeenten om de kosten te beteugelen. Anderzijds beschermt dit model de gerechtigde tegen wanprestatie, bijvoorbeeld door gemeentes die te weinig opvangcapaciteit in de regio contracteren een duur ziekenhuisbed te laten betalen, en door een systeem van periodieke visitaties ter verspreiding van ‘best practice’. Daarmee kan worden voorkomen dat de zorgplicht van de gemeente wegzakt in “een puree van vage normen” (Vermaat 2001). Aan de systeemverant-

Focus 9 De transactiestaat en de modernisering van de AWBZ in optie 3

Op *macroniveau* stuurt het rijk zorgfuncties aan vanuit een systeemverantwoordelijkheid die de gemeenten verplicht een zorgbeleid te formuleren. De minister behoudt een aanwijzingsrecht, als de Inspectie voor de Volksgezondheid misstanden constateert. Met deze decentralisatie wordt de ministeriële verantwoordelijkheid meer op afstand gezet en die van de gemeente vergroot.

Op *mesoniveau* maakt de ‘ontschotting’ (zie boven) transacties mogelijk om ‘zorg op maat’ te verschaffen. Een ziekenhuis kan transacties doen met een verpleeghuis of zelf aanleunende zorgvoorzieningen exploiteren om zeker te stellen dat ‘ontslagrijpe’ patiënten niet in een duur ziekenhuisbed blijven liggen. Anderzijds kan een gemeente die onvoldoende capaciteit heeft om aan haar verplichtingen te voldoen patiënten onderbrengen in de regio, met verrekening.

Op *microniveau* neemt het ‘behandelingscontract’ tussen de door de gemeente gecontracteerde zorginstelling, de individuele zorgaanbieder en de cliënt/patiënt de volgende algemene vorm aan:



De zorginstelling is opdrachtnemer van de patiënt/cliënt en opdrachtgever van de individuele zorgaanbieder. Als opdrachtgever stelt de zorginstelling de diagnose/indicatie (vult hij de wat-vraag in). De individuele zorgaanbieder is opdrachtnemer van de zorginstelling en opdrachtgever aan de patiënt/cliënt (‘drie keer daags een lepel’; de hoe-vraag). De patiënt/cliënt is opdrachtnemer van de zorgaanbieder en opdrachtgever van de zorginstelling. De relatie tussen zorgaanbieder en cliënt wordt geborgd met exit en voice, want beiden kunnen zich bij de zorginstelling beklagen (zie paragraaf 1.5).

woordelijkheid van de minister (paragraaf 3.9) kan inhoud worden gegeven door de Inspectie voor de Volksgezondheid op te dragen de indicatiestelling voor de intramurale zorg te volgen, toe te zien op preventie en in te grijpen bij misstanden. Daarbij zouden ook vertrouwensartsen een rol kunnen spelen.

Naast het ‘afrekenen’ op het nakomen van verplichtingen en het consultatieve aspect, voldoet deze optie aan het transactiemodel door de domeinverantwoordelijkheid voor het zorgbeleid en de bijbehorende bevoegdheden (indicatie en toewijzing) in één hand te leggen. Een indicatiestelling door een ZBO haalt verantwoordelijkheden en bevoegdheden juist uit elkaar. Een bezwaar is dat kleine gemeenten hiermee mogelijk te zwaar belast worden en hun toevlucht zullen zoeken in gemeenschappelijke regelingen, met het verlies aan effectieve democratische controle dat daaruit voortvloeit. Laat de VNG dan een modelconcessie ontwerpen waarmee een groep gemeenten opdracht verleent aan een professionele marktpartij om, met inachtneming van een protocol, de indicatiestelling en de toewijzingsfunctie (zorgkantoor) te vervullen. De betrokken wethouders kunnen daarbij optreden als leden van een toezichthoudend orgaan, waardoor ze ‘op afstand’ politieke verantwoordelijkheid kunnen dragen, zonder te moeten kissebissen over de dagelijkse verdrietigheden in een traditionele gemeenschappelijke regeling. Ook grotere gemeenten staat het uiteraard vrij om professionele hulp in te roepen, bijvoorbeeld voor de onderhandelingen ter voorbereiding van transacties tussen hun eigen zorgkantoor en de – eveneens professionele – zorgaanbieders.

CONCLUSIES OMTRENT DE ZORGETEN

Optie 1

Weghalen van de indicatiefunctie bij de gemeenten bij handhaving van de verzekeringsoptie doet afbreuk aan de doeltreffendheid van een integraal gemeentelijk zorgbeleid voor wonen, werken, communiceren en bewegen, en vermindert zo de doeltreffendheid van de ontschotting van de AWBZ. Drempels dienen niet alleen te worden getoetst op hun aanvaardbaarheid in termen van verdelingscriteria, maar ook op doelmatigheidsverliezen, voor het geval dat druk op de indicatiestelling leidt tot meer zorgautorisatie in de zwaardere categorieën. Een kwetsbare optie.

Optie 2

In deze optie wordt uitgegaan van de veronderstelling dat verzekeraars er belang bij hebben om schade te beperken. Natuurlijk zullen ze het laaghangende fruit willen plukken door in de microsfeer te streven naar winst door kostenminimalisatie. In de macrosfeer stelt hun marktmacht hen evenwel in staat om te streven naar premie- en *overwinst*maximalisatie, met name voor de langdurige intramurale zorg (waaronder de curatieve zorg, maar dat is een ander onderwerp). Dreigt het kabinet hier als een vlieg het vuur in te gaan? Gezien de zwaarte van het toezicht dat hier nodig zal zijn, rijst de vraag waar hier de winst van privatisering ligt, en of we nog niet genoeg geleerd hebben van de bouwsector en de hoveniers. Ook een kwetsbare optie.

Optie 3

Overdracht van de ‘lichtere’ AWBZ-functies aan de *gemeenten* sluit het best aan bij de uitgangspunten van het transactiemodel en de in het actieprogramma Andere Overheid bepleite herijking van de relatie tussen rijk en gemeenten. De WMO formuleert in beginsel geen concrete voorzieningen, maar verplicht gemeenten een eigen domeinverantwoordelijkheid waar te maken. Hoe die vorm wordt gegeven, is een zaak van decentrale besluitvorming in maatwerk. De in deze optie geschetste oplossing voldoet aan alle in de inleiding van dit rapport geformuleerde uitgangspunten van de transactiestaat.

Kostenontwikkeling en persoonsgebonden budget

Het in optie 3 ontwikkelde uitvoeringsmodel kan niet voorkomen dat de kosten van de zorg structureel toenemen als gevolg van de schaarbeweging van ontgroening (hoger loon, omdat arbeid schaarser wordt) en vergrijzing (meer vraag). In de openingsalinea is echter al aangegeven dat er naast deze endogene ontwikkeling ook sprake is van een autonome kostenstijging. De oorzaken daarvan worden nog onderzocht, maar de indruk bestaat dat de uitgaven oplopen (1) doordat de eigen bijdrage ook voor draagkrachtige cliënten niet kostendekkend is en (2) doordat er een aanzuigende werking uitgaat van het geleidelijk ingevoerde persoonsgebonden budget (PGB), dat vrijwilligerswerk in de betaalde sfeer zou trekken (Van den Berg en Schut 2003). Vanuit een sociaal-politieke invalshoek is publieke bekostiging van zorg voor mensen die dat zelf zouden kunnen betalen op te vatten als een overbedeling (een fout van de tweede soort, focus 1). Het aan deze groep doorberekenen van de volledige kosten is volgens het Europese recht strijdig met het *verzekerings*karakter van de AWBZ. Optie 3 ontkomt aan deze juridisering, want aan een zorgplicht van de gemeente kan wél een inkomens- of vermogenstoets verbonden worden (zo leert de bijstand).

Het PGB, dat cliënten in staat stelt om zelf hulp-op-maat te arrangeren, is een groot goed, alleen al omdat het weinig draagkrachtige cliënten in staat stelt om ‘iets terug te doen’ voor de vrijwilligers die hen terzijde staan. Dat vermindert hun afhankelijkheid en verhoogt daarmee hun welzijn. Maar het systeem moet wel houdbaar blijven en we moeten oppassen dat het vrijwilligerswerk er niet door wordt uitgehouden. De houdbaarheid wordt aanzienlijk versterkt in optie 3, omdat gemeenten daarin – anders dan in de huidige situatie – een wezenlijk of *existentieel* belang krijgen bij kostenbeheersing en bij zorgvuldig ‘uitvragen’ in de indicatiestelling. Ook hier geldt weer dat de kosten van de uitvoering voor de baten van het volumebeheer uitgaan.

Bij de bespreking existentiële belangen en bejegenvragen in paragraaf 3.5-3.7 is al uitvoeriger ingegaan op de intrinsieke motivatie van vrijwilligers om zorg aan te bieden en het gevaar dat hun bereidheid daartoe verdrongen wordt door een geldelijke beloning (‘motivation crowding out’). Een interessante vraag is of het Nederlandse beleid zou kunnen inspelen op de aldaar door Le Grand beschreven ‘non-material concerns’, bijvoorbeeld met een differentiatie in het PGB. Daarbij valt dan te denken aan een PGB dat de ruimte voor vrijwillige mantelzorg

baseert op een ‘bescheiden vergoeding’ als bedoeld bij het laatste bolletje in paragraaf 3.6.

Daarnaast is het van belang om na te denken over maatregelen ter vergroting van een goedkoop aanbod voor eenvoudige zorgfuncties. Een voorbeeld: blijkens het rapport *Alleenstaande ouders in de bijstand* van de Algemene Rekenkamer (mei 2003) zijn er bijna honderdduizend van die ouders, van wie er slechts ongeveer een kwart betaald werk verricht. Een deel (met kinderen jonger dan vijf jaar) is vrijgesteld, maar gemeenten hebben wél de opdracht om een ‘passend werkaanbod’ te doen. Als we in Nederland een Postcodeloterij weten te runnen, moet het ook mogelijk zijn alleenstaande ouders voor een beperkt aantal uren in de nabijheid van hun huis te ‘matchen’ om thuiszorg te verrichten, desgewenst met babyfoon of kind mee. Maak daar een *transactie* van. Eis, als tegenprestatie voor de feitelijke toegang tot de voorziening, in beginsel 8-10 uur in de week aan vrijwilligersarbeid, al dan niet gehonoreerd met een bescheiden activiteitentoeslag. Het gaat hier niet alleen om de bezuiniging en het laten ruimen van vraag en aanbod, maar ook om bijstandsgerechtigden het huis uit te krijgen en in een ritme te houden (of te krijgen) met het oogmerk ze te zijner tijd te laten doorstromen naar regulier werk.

Ten slotte

Institutionalisering van achter de pc leidt al gauw tot ideaaltypische droomwerelden, waarin alle dingen hun plaats hebben en houden. Consultaties met ‘het veld’ zijn dan ontvullend. Met name in de meer complexe zorgvormen – vanaf 4 – zien we soms een omgekeerde wereld (een staart die zijn hond kwispelt): professionele zorgaanbieders die aan het indicatieorgaan of het zorgkantoor moeten uitleggen wat ze moeten beslissen. Dat is een heilzame wisselwerking, die mogelijk is dankzij het feit dat de bureaucratie er nog niet in is geslaagd de professionele ethiek geheel uit te roeien. Maar het geeft wel te denken. Tjeenk Willink (2004: 24) pleit voor een erkenning van de professionaliteit van diegenen die zijn belast met de uitvoering van de publieke dienstverlening. Het model van de transactiestaat geeft aan hoe die erkenning is te rijmen met het houdbaar maken van voorzieningen voor mensen met lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen.

NOTEN

- 1 Voor de zwaardere zorgvormen ligt het aandeel van de transactiekosten lager, en misschien ook voor de nieuwe ziektekostenverzekering, al klagen de particuliere ziektekostenverzekeraars nu al dat daar te weinig te verdienen valt. Zie 'Wij willen meer vrijheid in zorg', *de Volkskrant*, 22 september 2004, p. 7.
- 2 De autonome domeinverantwoordelijkheid is nodig om maatwerk niet alleen mogelijk te maken ten behoeve van de cliënt, maar ook voor de gemeente die inhoud moet kunnen geven aan een sluitende aanpak in het licht van lokale omstandigheden. Bij preventie is er minder ruimte om tot delegatie van bevoegdheden over te gaan. Preventie is een 'ondeelbaar goed' (focus 5, cel 2b) met positieve externe effecten, die de schaal van de gemeenten te boven gaan; vandaar de binding van de overdracht voor preventieve taken als doeluitkering, die overigens in de stukken nog niet te vinden is. De zorgfuncties zijn deelbaar en rivaliserend, hebben nauwelijks externe effecten en horen thuis in cel 4b van focus 5.

BIJLAGE 3: AANSTURING WONINGCORPORATIES

“Hybriditeit is geen ziekte” (VROM-raad 2003: 39).

Probleem

Woningcorporaties zijn van groot belang voor de volkshuisvesting. Zij bezitten 2,4 miljoen huurwoningen, tegen de 40 procent van alle woningen in Nederland, hebben een weerstandsvermogen op basis van een (conservatief) geschatte verkoopwaarde van zo’n € 37 miljard, en zijn inmiddels verreweg de grootste speler in de sociale huursector met een marktaandeel van 80 procent. Bestuurlijk gezien zijn het hybride organisaties (paragraaf 2.8). Opgezet vanuit het particulier initiatief, als vereniging of stichting naar burgerlijk recht, danken zij hun solvabiliteit in belangrijke mate aan in het verleden van de overheid ontvangen fiscale faciliteiten, objectsubsidies en de ondersteuning van de vraag met individuele huursubsidies. Hun continuïteit wordt verder geborgd door een Centraal Fonds Volkshuisvesting (CAO, een ZBO voor toezicht, sanering en projectsteun), en door een civielrechtelijk onderling Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW, voor borging en achtervang). Hiertegenover staat de wettelijke bepaling dat het vermogen van de corporaties ten dienste moet staan van de volkshuisvesting in bredere zin, zoals omschreven in het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH).

De democratische controle op wat er omgaat blijft evenwel een punt van discussie; Brandsen en Helderma (2004) spreken hier zelfs van een “slepend legitimiteitsvraagstuk”. De legitimatie van de macht heeft ook ondertonen van een strijd om de poet, omdat het gezamenlijke vermogen van de corporaties een ‘overmaat’ vertoont boven wat er als buffer noodzakelijk wordt geacht. Die overmaat wordt geschat op zo’n € 11 miljard voor 2002, oplopend tot € 23 miljard in 2011 en is ongelijk verdeeld over ‘arme’ en ‘rijke’ corporaties (CFV 2003). De beheersvorm van de woningcorporatie is dan ook niet onomstreden. Deze bijlage gaat na hoe transactie daar verbetering in kan brengen door op meso- en microniveau vorm te geven aan een aansturing die recht doet aan een verantwoord maatschappelijk ondernemen.

Aansturing, verantwoording en toezicht

Als instituut sluit de woningcorporatie goed aan op het uitgangspunt 5 uit de inleiding van dit rapport, dat verantwoordelijkheden en bevoegdheden moeten worden gedecentraliseerd naar het niveau waar de kennis en informatie zit omtrent vraag, verhoudingen en aanbod op de desbetreffende markt. Maar zijn de corporaties dan niet een staat in de stad? Wie zijn de belanghebbenden (*stakeholders*) aan wie zij verantwoording schuldig zijn? De vraag is hier hoe transactie hun verhouding tot het rijk, de gemeenten en hun bewoners nader vorm kan geven.

Afgezien van de problematiek van de overmaat aan eigen vermogen, die in de volgende paragraaf aan de orde komt, is de relatie tussen het rijk en de corporaties in de jaren negentig afstandelijker geworden, als gevolg van een beleid van financiële verzelfstandiging. Sedert de Tweede Wereldoorlog heeft het rijk de huren in de sociale sector lang laten achterblijven bij de kostenontwikkeling. Aanvankelijk om de loonmatiging te ondersteunen die nodig was voor de wederopbouw; in betere tijden omdat de politieke wil ontbrak om de inmiddels zwaar gesubsidieerde nieuwbouw zichzelf te laten bedruipen. Nog los van de almaar stijgende lasten van de Staat dreigde er een onhoudbare situatie te ontstaan naarmate de kwantitatieve woningnood werd overwonnen, want als mensen kunnen kiezen, kiezen ze ook. Dan moet, op straffe van leegstand, een aanbodgestuurd bouwbeleid wijken voor een vraaggestuurd beleid dat bewoners laat bepalen hoe ze wonen.

Het is de grote verdienste van staatssecretaris Heerma geweest dat hij bijtijds heeft gezien dat het roer om moest. In zijn nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig* (1989) is een huurbeleid ontvouwd dat de corporaties onafhankelijk moest maken van overheidssteun (anders dan via individuele huursubsidie). Dit beleid is destijds unaniem gesteund door de SER (1989), mede omdat de vakbeweging inzag dat de hogere belastingdruk die tegenover de stijgende subsidieelast van het rijk stond ten koste ging van de loonruimte.

In deze gemoderniseerde verhoudingen blijft de minister van VROM, via het CFV, verantwoordelijk voor de aanwending van het maatschappelijk vermogen van de corporatiesector en voor het toezicht op de uitvoering van de in de Woningwet omschreven taken. Daarnaast volgt uit het model van de transactiestaat eveneens een ministeriële verantwoordelijkheid voor een ruimtelijke ordening die de gemeenten en de corporaties de armslag geeft om voldoende te bouwen en voor het hanteerbaar maken van de administratieve rompslomp rond de afgifte van bouwvergunningen waarover de sector zich beklagt.

De verantwoordelijkheid voor een voldoende bouwproductie is actueel, nu een aantal corporaties de opbouw van een buffer van eigen kapitaal lijkt te laten prevaleren boven hun sociale doelstellingen (Dijstelbloem en Meurs 2004: 124). Er dreigt een situatie van een permanenters vraagoverschot met 'aanbiedersmarkten', waarin woningen 'zichzelf verhuren' (Hakfoort e.a. 2002). De laatste jaren is er te weinig gebouwd. Dat zet het door Heerma geïnitieerde beleid onder druk. Dáár ligt dan ook de belangrijkste macroverantwoordelijkheid van VROM, en niet bij een indringende bemoeienis op meso-, laat staan op microniveau. Zolang gezorgd wordt voor een structureel evenwicht tussen vraag en aanbod zal blijken dat de corporaties, nu zij blootstaan aan de gunst van de markt, een existentieel belang (paragraaf 3.5) hebben bij het vinden van aansluiting bij de voorkeuren van mensen omtrent wonen en woonomgeving. Bij een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, gedeelde waarden met het rijk en de gemeenten en een adequaat toezicht hoeft een zekere mate van hybriditeit inderdaad geen probleem te zijn (zie motto en paragraaf 2.7).

Voor de gemeenten zijn de corporaties een belangrijke partner in de ontwikkeling van een goed woon-, werk- en leefklimaat. Ook het omgekeerde is waar: nu de gemeente steeds meer verantwoordelijkheden en bevoegdheden krijgt voor een geïntegreerd beleid van wonen, werken, participatie, zorg en mobiliteit (zie de voorafgaande bijlagen), worden zij meer en meer onmisbaar als partner in de volkhuysvesting. “Meer dan voorheen”, schrijft de SER (2005) “zal de legitimiteit vooral op een meer lokaal niveau verdiend moeten worden.” De SER geeft daarbij een aantal interessante voorbeelden hoe de meer dynamische corporaties ondernemerschap en missie weten te combineren. De tijd is rijp voor bindende prestatieafspraken tussen gemeenten en missiegestuurde woningcorporaties (zie ook bijlage 4) voor de ontwikkeling en uitvoering van ontwikkelingsplannen en (stads)vernieuwingscontracten. Er is hier weer sprake van een horizontale transactierelatie. In deze optiek wisselen beide partijen expertise, ideeën en prestaties uit, vanuit een gedeelde oriëntatie op *maatschappelijk* rendement (paragraaf 2.6). Transacties operationaliseren de van corporaties verlangde prestaties naar lokale behoefte, met de gemeenteraad als legitimerende achtervanger, in aanvulling op de nog altijd wat moeizame legitimatie door huurdersorganisaties (Brandsen 2004). In deze optiek begint het toezicht ook hier weer in eigen kring, met door de brancheorganisatie Raeflex te organiseren visitaties en horizontale vergelijkingen (paragraaf 1.6); het eindigt met de mogelijkheid van een ministeriële aanwijzing op voordracht van het CFV. Of daartussenin aanvullende maatregelen nodig zijn – zoals het recht om gemeenten een vertegenwoordiger te laten benoemen in de Raad van Toezicht van de individuele corporaties – zal afhangen van de wijze waarop en de mate waarin de sector haar in de Woningwet omschreven missie ter harte neemt.

Overmaat

Hoewel de overmaat in de vermogenspositie scheef is verdeeld, beschikt het overgrote deel van de corporaties over voldoende vermogen om dynamisch te kunnen opereren. Slechts enkele van de meer dan 500 instellingen komen in aanmerking voor een sanering door het CFV, en voor de corporaties met wat minder armslag is er een hele reeks van onderlinge faciliteiten (deelnemingen, garantiestellingen) om hun investeringsmogelijkheden te verruimen (Conijn 2003). Beetje bij beetje worden de vermogensposities wat meer verevend, bij voorkeur langs de weg van verholde vermogensafhankelijke bijdragen van de draagkrachtige corporaties. Rechtstreekse verevening is tot dusver gemedend; de motie-Van Gent (Tweede Kamer 28 600, 38), die vroeg om ambitieuze en sluitende voorstellen om vermogenoverschotten via verevening te activeren, wordt weinig voortvarend uitgevoerd (Van Wijland 2005). Anderzijds strekt de bemoeienis van de centrale overheid zich wél uit tot het aanwijzen van prioriteitswijken voor stedelijke vernieuwing, maar van wezenlijke druk om de corporaties ook tot bouwen te bewegen is nog geen sprake.

Wat opvalt, is dat het beleid zich nog steeds richt op *bouwen*, en niet op *benutten*. Nog steeds wordt goedkope woonruimte bezet gehouden door huurders die zich daarvoor destijds wel kwalificeerden, maar inmiddels in betere doen zijn en in de

sociale woningbouw zitten te sparen voor een eigen huis. Leuk, maar niet het doel van de Woningwet. Niettemin zijn doorstromingsheffingen in het verleden steeds politiek afgevlagd, onder meer met het argument dat we achterstandswijken een beetje 'gemengd' moeten houden om gettovorming tegen te gaan. Dat kan doelmatiger worden bereikt door een beleid van 'gemengd bouwen' dan door het verhuren van goedkope woningen buiten de doelgroep (als fout van de tweede soort; zie focus 1).

Een mogelijke oplossing lijkt het opnemen van een bepaling in huurcontracten dat de financiële positie van de huurder na x jaar door de gemeente zal worden getoetst en dat, als hij dan buiten de doelgroep valt, de huur in y jaar zal worden opgevoerd naar een commercieel niveau. Dat komt zowel de doorstroming als de vermogenspositie van de corporaties ten goede en kan, langs de weg van het vrijkomen van goedkope woonruimte, leiden tot een lager volume aan huursubsidies. Als dit beleid wordt aangevuld met een substantiële verevening van de overmaat, kan de doeltreffendheid van de corporaties verder worden vergroot door hen een deel van de individuele huursubsidie te laten opbrengen, als additionele prikkel voor een functioneel beheer en als verdere aansporing om samen met de gemeenten te werken aan een geïntegreerd beleid van wonen en werken (Wolfson 1999). Dat deel kan zo gekozen worden dat het de vermogenspositie van coöperaties die ernst maken met de doorstroming niet aantast. Als een corporatie dan huursubsidiegerechtigden zou weigeren, zou dat in strijd zijn met de Woningwet, die risicoselectie verbiedt.

De sector zelf lijkt te streven naar een vergaande huurharmonisatie op basis van marktwaarde, geschat naar de kwaliteit en de staat van het onderhoud van de woning. Dat leidt dan tot een breder scala van huurverhogingen dan hierboven bedoeld. Voorzover die verhogingen bewoners met huursubsidie treffen, bieden de corporaties aan de meerkosten daarvan voor hun rekening te nemen. Een dergelijke operatie zou de efficiency van de woonmarkt verbeteren, omdat de huren dan de werkelijke schaarsteverhoudingen zouden weergeven. Daartegenover staan ook bezwaren: een verhoging van de huursubsidie – door wat dan ook veroorzaakt en door wie dan ook betaald – leidt tot een grotere en bredere armoedeval. Bovendien zal de overmaat in de vermogenspositie van de corporaties verder toenemen, omdat er in dit model ook huurverhogingen vallen bij bewoners die niet voor huursubsidie in aanmerking komen. Hoe dat uitpakt in maat en getal blijft onduidelijk zolang er nog geen concrete beslissingen vallen, maar duidelijk is wel dat een verder uitstel van een oplossing voor de overmaat maatschappelijk gezien een kostbare aangelegenheid is.

Kortom, de overmaat en de geringe bouwprestaties blijven als een donkere wolk boven de sector hangen. De vraag is of de overheid hier niet doormoddert zonder een heldere strategie en zonder adequate middelen om een gewenst peil van investeringen in de sociale sector zeker te stellen. Zo kunnen de eerder gereleveerde zorgen van Hakfoort c.s. bewaarheid worden, aannemende dat een ministerieel aanwijzingsrecht met terughoudendheid gehanteerd zal worden.

Het kan immers ook weer niet de bedoeling zijn dat de minister het bouwvolume van de corporaties in de sociale sector in maat en getal gaat bepalen. Een verdere complicatie is dat een aantal corporaties ambities vertoont om ook huurwoningen voor de 'vrije sector' te exploiteren, vanuit de overweging dat dit zou passen in een doorstromingsbeleid. Dat kan evenwel leiden tot moeilijk beheersbare hybride situaties die wél ziek zijn, om bij de beeldspraak van de VROMRaad te blijven. Het vraagt in ieder geval om aanpassingen in het fiscale regime en een actief mededingingsbeleid, alleen al omdat de huidige balanspositie van de meeste woningcorporaties tot ongelijke concurrentieverhoudingen met private projectontwikkelaars kan leiden.

Het geheel overziende blijkt er sprake van achterstallig onderhoud in de bestaande bestuurlijke arrangementen. Ter stimulering van nieuwbouw heeft het rijk voor de rest van dit decennium € 2 miljard aan subsidies beschikbaar, maar dat lijkt niet genoeg om de huidige impasse te doorbreken, en anderzijds wellicht weer te veel, tegen de achtergrond van de inzet om de sector op eigen benen te laten staan. Het rijk en de gemeenten zullen meer aandacht moeten schenken aan de noodzaak om tijdig voldoende bouwlocaties en vergunningen aan te kunnen bieden. De corporaties zullen in voldoende mate voor de doelgroep moeten bouwen als ze geen regimeverandering willen riskeren. Alle betrokken partijen kunnen hier een inhoudelijke bijdrage leveren. In bestuurlijke zin valt daarnaast te overwegen om de tegoeden van woningcorporaties onder te brengen bij een daartoe op te richten Bank, naar het voorbeeld van de Waterschapsbank of de BNG, om de onderlinge kredietverlening in goede banen te leiden. Ten slotte valt een bestuursstructuur als missiegebonden publieke onderneming te overwegen, zoals bedoeld in bijlage 4.

BIJLAGE 4: DE MISSIEGEBONDEN PUBLIEKE ONDERNEMING

Probleem

In de structuur-NV moeten directie en commissarissen zich richten op het ‘belang der onderneming’. Naar goed koopmansgebruik staan daarbij winstgevendheid en continuïteit centraal. Dit sluit ‘maatschappelijk’ ondernemen niet uit, maar stelt daar de facto wel grenzen aan. Dat blijkt wel uit het gemor van analisten over de prestaties van Koninklijke Olie. Een minister die bij een bedrijfsmatige werkvorm publieke belangen wil waarborgen heeft in de huidige praktijk de keuze uit een duimendikke concessieovereenkomst die veel beperkingen oplegt aan het management,¹ of een ZBO die in de regel minder vertrouwen geniet in ‘de markt’.

Onderzoeksvraag

Als tussenvorm voor de structuur-NV en de ZBO wordt hier de missiegebonden publieke onderneming geschetst. Die bedrijfsvorm kent een korte omschrijving in de statuten van de maatschappelijke aspecten van haar doelstellingen, als toetsingsgrond voor de bedrijfsvoering. Een voorbeeld is de missie van De Nederlandsche Bank N.V., zoals opgenomen in art. 2-4 van de Bankwet 1998 (minder dan één A4-tje, te vinden op de binnenzijde van de omslag van het jaarverslag). De Eerste Kamer heeft de minister van V&W bij kamerbrede motie verzocht om een dergelijke optie te onderzoeken voor de spoorwegen;² de vraag is of zij ook interessant zou kunnen zijn voor de grote zee- en luchthavens en andere gemeentelijke bedrijven, of zelfs voor sommige ZBO’s.

De missie, opgenomen in de statuten en mogelijk ook in een specifieke instellingswet, omschrijft dan voor welke zaken, onder welke omstandigheden, op welke gronden, in hoeverre, en met welke procedure de minister een aanwijzingsrecht behoudt. Dat geeft commissarissen een houvast bij het onderling afwegen van het maatschappelijk en het bedrijfseconomisch rendement (paragraaf 2.7). Een mogelijke verdere vormgeving is dat commissarissen in het bewaken van deze missie worden bijgestaan door een regeringsvertegenwoordiger, die hun vergaderingen bijwoont (zonder stemrecht) en voorzitter is van een arbitragecommissie waar eventuele conflicten kunnen worden voorgelegd. Deze procedure heeft 50 jaar gefunctioneerd voor De Nederlandsche Bank. Tot het in werking treden van de Europese Centrale Bank functioneerde daar een door de minister van Financiën benoemde Koninklijk Commissaris (KC) die de vergaderingen van de raad van commissarissen bijwoonde en daarover aan de hand van een bij ministeriële beschikking opgestelde instructie aan de minister terugkoppelde. De KC was tevens voorzitter van de Bankraad, een goed ingevoerd, maandelijks vergaderend adviescollege van economische en monetaire experts dat kon ‘dubbelen’ als een arbitragecommissie, zonder dat in al die jaren ook maar één aanwijzing nodig is gebleken. Niettemin functioneerde het aanwijzingsrecht iedere dag op de achtergrond.³

Een dergelijke oplossing kan ook het *bid book* bij een concessieverlening weer tot hanteerbare proporties terugbrengen (zie noot 1). Het hier gegeven voorbeeld van De Nederlandsche Bank zal daarbij altijd maar tot op zekere hoogte van toepassing zijn. Als de organisatie in kwestie, anders dan de Bank, afhankelijk is van bekostiging door de overheid, ligt de zaak al moeilijker. Ook als de missie minder vanzelfsprekend is dan het door de Bank na te streven monetair evenwicht, verhoogt dat de kans op conflicten. De omschrijving van de missie zal dan ook veelal meer ruimte in beslag nemen dan die van de Bank, maar wel méér tot hoofdlijnen beperkt kunnen blijven dan een concessieovereenkomst. Daar staat tegenover dat sturing op basis van een missie meer ruimte laat voor dynamiek, doordat de overheidscommissaris plooiën glad kan strijken bij humeurigheden en onvoorziene omstandigheden, en door het werven van verstandige mensen voor een permanente arbitragecommissie.

Het vertrouwen van de markt kan verder worden vergroot door het profiel van de regeringscommissaris: geen van de minister afhankelijke ambtenaar, maar bijvoorbeeld een oud-bewindspersoon of een gezaghebbende *captain of industry* met een beperkte, ondubbelzinnige instructie. Een laatste hobbel kan de opvatting zijn dat *alle* commissarissen, ook zij die door de overheid worden benoemd, altijd volledig ‘onafhankelijk’ moeten zijn. Daarom verdient het overweging om deze oplossing in te kaderen in een wettelijk regime *sui generis*, naast en als mogelijk alternatief voor ZBO's (paragraaf 1.2).

NOTEN

- 1 In een hoorzitting met de Vaste Commissie voor v&w van de Eerste Kamer over de Concessiewet personenvervoer per spoor werd meegedeeld dat het *bid book* voor een concessie op het hoofdnet van de NS ‘wel enige vrachtauto’s zou vullen’.
- 2 Eerste Kamer (2002/2003). *Handelingen 22ste vergadering*, 15 april 2003. De minister en de staatssecretaris van v&w hebben de Kamer bij brief van 27 augustus 2004 bericht deze motie te zullen uitvoeren.
- 3 In de Bankwet 1998 is het aanwijzingsrecht vervallen en de KC opgevolgd door een van regeringswege benoemde commissaris met stemrecht én een rapportageverplichting.

LITERATUUR

- Algemene Rekenkamer (2004) *Verbreding van de publieke verantwoording*. Den Haag: Sdu.
- Ambtelijke Commissie Toezicht (2000) *Vertrouwen in onafhankelijkheid (Eindadvies)*, Den Haag.
- Becker, G.S. (1993) 'The economic way of looking at behavior' (Nobel Lecture), *Journal of Political Economy*, 101, 385-409.
- Berg, M. e.a. (1998) *De nacht schreef rood. Informatisering van zorgpraktijken*, Den Haag: Rathenau Instituut.
- Berg, L. van den, c.s. (2002) *Organiserend Vermogen in Perspectief*, European Institute for Comparative Urban Research (EURICUR).
- Berg, B. van den, en Schut, E. (2003) 'Het einde van de mantelzorg?', *ESB*, 88, 420-422.
- Besley, T. en Ghatak, M. (2003) 'Incentives, choice and accountability in the provision of public services', *Oxford Review of Economic Policy*, 19, 235-249.
- Bordewijk, P. en Klaassen, H.L. (2000) *Wij laten ons niet kennen*, Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Boumans, H. (2005) 'Overheidscommunicatie is altijd PR', *Binnenlands bestuur*, 26, 11 februari, 22-25.
- Bovens, M. e.a. (1995) *De verplaatsing van de politiek; een agenda voor politieke vernieuwing*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting.
- Brandsen, T. (2004) *Quasi-Market Governance: An Anatomy of Innovation*, Utrecht: Lemma.
- Brandsen T. en Helderma, J.K. (2004) 'Volkshuisvesting', in Dijkstra c.s., red., *op. cit.*, 65-131.
- Browne, M. en Diamond, P., red. (2003) *Rethinking Social Democracy*, Londen: Policy Network.
- Bruijn, T. de, c.s. (2003) *Eindrapportage Evaluatie Milieuconvenanten*, Enschede: CSTM Universiteit Twente.
- Bruin, H. de (2004) 'Prestatiemeting in de publieke sector', in Van der Knaap en Schilder, *op. cit.*, 195-203.
- Bruin, H. de c.s. (1998) *Procesmanagement; over procesontwerp en besluitvorming*, Schoonhoven: Academic Services.
- Buchanan, J.M. en Congleton, R.P. (1998) *Politics by Principle, not Interest*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Buchanan, J.M. (1969) *The Demand and Supply of Public Goods*, Chicago: Rand MacNally.
- Buunk, B.P. en Schaufeli, W.B. (1999) 'Reciprocity in interpersonal relationships: an evolutionary perspective on its importance for health and well-being', *European Review of Social Psychology*, 10, 259-291.
- BZK (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) e.a. (2004) *Operatie Jong: sterk en resultaatgericht voor de jeugd*.
- Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) *Jaarverslag 2003*.
- Coase, R.H. (1960) 'The problem of social cost', *Journal of Law and Economics*, 3, 1-44.
- Coase, R.H. (1937) 'The nature of the firm', *Economica*, 4, 386-405.
- Cohen, J. en Rodgers, J. (1995) *Associations and Democracy*, New York: Verso.

- Commons, J.R. (1934) *Institutional Economics*, New York: MacMillan.
- Conijn, J.B.S. (2003) 'Het vermogen om te financieren', in VROM-raad, 2003, 47-97.
- Centraal Planbureau (CPB) (2004) *Centrale doelen, decentrale uitvoering*, Document No. 45.
- Culyer, A.J. (1980) *The Political Economy of Social Policy*, Oxford: Martin Robinson.
- Denters, B. c.s. (2003) *The Rise of Interactive Governance and Quasi-Markets*, Den Haag: Kluwer.
- Dietz, F.J. (2000) *Meststoffenverliezen en economische politiek*, Bussum: Coutinho.
- Dietz, F.J. en Hazeu, C.A., red. (1998) *Economie en beleid*, Amsterdam: Boom.
- Dijstelbloem, H.O. c.s. (2004) *Maatschappelijke dienstverlening*, WRR Verkenningen nr. 6, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Dijstelbloem, H.O. en Meurs, P.L. (2004) 'Publieke verantwoording in de maatschappelijke dienstverlening', in Engelen en Sie Dhian Ho, red., *op. cit.*, 113-133.
- Docters van Leeuwen, A. (2004) 'Toezicht op vertrouwen, vertrouwen op toezicht: motieven voor effectief toezicht', in Van der Knaap en Schilder, red., *op. cit.*, 67-74.
- Doorn, J.A.A. van (1977) 'De beheersbaarheid van de verzorgingsmaatschappij', *Beleid & Maatschappij*, 4, 115-128, herdrukt in Van Doorn en Schuyt, red., *De stagnerende verzorgingsstaat*, Meppel: Boom (1978), 17-46.
- Don, F.J.H. en Tamerus, H.P. (1995) 'Model D: ja of nee?', *ESB*, 80, 768-771.
- Douma, S.W. en H. Schreuder (1998) *Economic Approaches to Organizations*, 2nd ed., New York: Prentice Hall.
- Dworkin, R. (1981) 'What is equality?' Part I & II, *Philosophy and Public Affairs*, 10, 185-246 en 283-345.
- Easterlin, R.A. (2001) 'Income and happiness: towards a unified theory', *Economic Journal*, 111, 465-484.
- Ellig, J., red. (2001) *Dynamic Competition and Public Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Engelen, E.R. en Sie Dhian Ho, M., red. (2004) *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. WRR Verkenningen nr. 4. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Etzioni, A. (1993) *The Spirit of Community: The Reinvention of American Society*, New York: Simon and Schuster.
- Fehr, E. en Falk, A. (2002) 'Psychological Foundations of Incentives' (Joseph Schumpeter Lecture), *European Economic Review*, 46, 687-724.
- Frey, B.S. en Stutzer, A. (2002) *Happiness and Economics: How the Economy and Institutions Affect Human Well-Being*, Princeton: Princeton University Press.
- Frey, B.S. en Stutzer, A. (2002a) 'What can economists learn from happiness research?', *Journal of Economic Literature*, 40, 402-435.
- Frey, B.S. en Jegen, R. (2001) 'Motivation crowding theory', *Journal of Economic Surveys*, 15, 589-611.
- Frey, B.S. en Oberholtzer-Gee, F. (1997) 'The cost of price incentives: an empirical analysis of motivation crowding-out', *American Economic Review*, 87, 746-755.
- Gerritsen, E. (2004) 'Burgers en bedrijven aan het roer', *B&G*, 31, 19-21.
- Grand, J. Le (2003) *Motivation, Agency and Public Policy*, Oxford: Oxford University Press.

- Grinten, T.E.D. van der (2002) 'Sturingslogica's en maatschappelijk ondernemerschap in de gezondheidszorg', *Tijdschrift voor Gezondheidswetenschappen*, 82, 123-6.
- Groot, H. de c.s. (2004) *Benchmarking in de publieke sector*, Den Haag: Sdu.
- Grooteman, E. (2003) 'Interdepartementale beleidsvisitaties', in Van der Knaap en Schilder, *op.cit.*, 215-221.
- Gunsteren, H. van, en E. van Ruyven (1993) 'De Ongekende Samenleving (DOS) – Een verkenning', *Beleid & Maatschappij*, 20, 114-125.
- Hakfoort, J. e.a. (2002) *Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiëntie*, Den Haag: CPB.
- Hakvoort, J. en Klaassen, H. (2004) *Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties*, Den Haag: Sdu.
- Hart, P. 't e.a. (2001) *Verbroken verbindingen. Over de politisering van het verleden en de dreiging van een inquisitiedemocratie*, Amsterdam: De Balie.
- Hayek, F. (1960) *The Constitution of Liberty*, Chicago: Aldine.
- Hayek, F. (1945) 'The use of knowledge in society', *American Economic Review*, 35, 519-530.
- Hazeu, C.A. en Hemerijck, A. (2004), 'Democratie in lagen', *Socialisme & democratie*, 61, 18-25.
- Hazeu, C.A. (2000) *Institutionele economie*, Bussum: Coutinho.
- Helderman, J.K. e.a. (2005) 'Market-oriented health care reforms and policy learning in The Netherlands', *Journal of Health Politics, Policy and Law* (te verschijnen).
- Helderman, J.K. (2004) 'Gereguleerde concurrentie in de Nederlandse gezondheidszorg?', in Meurs en Van der Grinten, red., *Besturing van/in zorg, Trends en thema's*, Schoonhoven: Academic Services, 1-13.
- Hennipman, P. (1995) *Welfare Economics and the Theory of Economic Policy*, Aldershot: Edgar Elgar.
- Hennipman, P. (1976) 'Pareto optimality: value judgment or analytical tool?', in Cramer e.a., red., *Relevance and Precision. Essays in Honour of Pieter de Wolff*, Amsterdam: North-Holland Publishing Company, herdrukt (in het Nederlands) in Hennipman (1977), en in Hennipman (1995)
- Hennipman, P. (1962) 'Doeleinden en criteria der economische politiek', in Andriessen en van Meerhaeghe, *Theorie van de economische politiek*, Leiden: Stenfert Kroese, herdrukt in Hennipman, *Welvaartstheorie en economische politiek*, Samsom: Alphen a/d Rijn (1977) en (in het Engels) in Hennipman (1995).
- Hirschman, A.O. (1970) *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge: Harvard University Press.
- Hoefnagel, F.J.P.M. en Scheltema, M. (2002) Verdeling van publieke en private verantwoordelijkheid; een agendavoorstel voor de komende jaren, in Hazeu en Kronjee, red., *De vitaliteit van de nationale staat*. Den Haag/Groningen: Stenfert Kroese, 35-50.
- Homburg, V.M.F. en Bekkers, V.J.J.M. (2003) *Portraits of a Marriage between New Public Management and E-Government*. Paper IRSPM VII Conference, April 2-4, Hong Kong.
- Horrevoets, T. en Pans, R. (2004) 'Vernieuwing van de overheid mislukt', *Socialisme & Democratie*, 61, 10-17.
- IBO (2004) *Een herkenbare staat: investeren in de overheid. Rapport van de werkgroep*

- Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau*, Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2003-2004, nr. 1.
- IBO (2004a) *Verantwoordelijkheid en verantwoording. Eindrapport van de werkgroep Regeldruk en Controletoeren*, Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2003-2004, nr. 3.
- IBO (2001) *Aan de slag. Eindrapport van de werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid*. Interdepartementaal Beleidsonderzoek, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- IPB (Interdepartementale Projectgroep Beleidsvisitaties, 2001) *Doorkijk in beleid: Interdepartementale beleidsvisitaties in de Rijksdienst. Advies aan de minister van BZK*.
- James, H.S. (2002) 'The trust paradox: a survey of economic inquiries into the nature of trust and trustworthiness', *Journal of Economic Behavior & Organization*, 47, 291-307.
- Jansen, M.C.W. (2003) 'Economische politiek: openbare financiën, micro en macro', in Ros en Vollebergh, *op. cit.*, 133-137.
- Jehoel-Gijsbers, G. (2004) *Sociale uitsluiting in Nederland*. Rijswijk, SCP.
- Kahneman, D., Wakker, P. en Sarin, R. (1997) 'Back to Bentham? Explorations of experienced utility', *Quarterly Journal of Economics*, 112, 375-405.
- Kaplow, L. en Shavell, S. (2002) *Fairness versus Welfare*, Cambridge: Harvard University Press.
- Knaap, P. van der, en Schilder, A., red. (2004) *Resultaatgericht sturen en evalueren*, Den Haag: Sdu.
- Kraan, D.J. (2003) 'De institutionele economie van de verzelfstandiging', in Ros en Vollebergh, *op. cit.*, 159-175.
- Koning, P.W.C. (2004) 'PEMBA: onbekend en onbemind, maar wel effectief', *ESB*, 89, 365-367.
- Koopmans, C.C. (2004) *Ongewenst onderzoek. De gespannen relatie tussen economisch onderzoek en beleid* (oratie UvA), Amsterdam: Vossiuspers.
- Koromzay, V. (2004) 'Why change is so difficult; Some reflections on the political economy of reform', *OECD Observer*, 243, 31-32.
- Kortmann, C.A.J.M. (2003) 'Inconsistentie in het publiekrecht', in KNAW, *Mededelingen van de Afdeling Letterkunde*, Nieuwe Reeks, Deel 67, no. 4.
- Laffont, J.J. en Martimort, D. (2002) *The Theory of Incentives*, Princeton: Princeton University Press.
- Langerak, P. en Suyver, F. (2005) *Verantwoording in publieke sector nog onder de maat*. HayGroup Working Paper.
- Lans, J. van der (1995) *De onzichtbare samenleving*, Utrecht: NIZW Uitgeverij.
- McGuire, L. (2004) 'Contractualism and performance measurement in Australia', in Pollit en Talbot, *op. cit.*, 113-139.
- Meijerink, M.H. (1998) 'Hoger onderwijs: kan een publieke taak verkocht worden?', in Dietz en Hazeu, *op. cit.*, 47-56.
- Ministerie van Justitie (2003) *Aanwijzingen voor convenanten*.
- Ministerie van Economische Zaken (2003) *Vragender wijs. Vraagsturing in de praktijk*, EZ Beleidsstudies.
- Ministerie van Economische Zaken (2000) *Concessie en aanbesteding, geen doel maar*

- middel*. Eindrapport MDW-werkgroep Concessies en aanbestedingen.
- Mol, N.P. en Verbon, H.A.A. (1997) *Neo-institutionele economie en openbaar bestuur. Perspectieven op de verzelfstandiging van overheidsdiensten*. 2de druk. Den Haag: VUGA.
- Monfort, C. van. (2004) *Ruimte voor goed bestuur*, WRR webpublicatie nr. 2. www.wrr.nl.
- Noordeggraaf, M. en Grit, K. (2004) 'Vragen over vraagsturing', *Beleidswetenschap*, 3, 201-222.
- North, D. (1991) 'Institutions', *Journal of Economic Perspectives*, 5, 97-112.
- Nyfer (2003) *Het zekere voor het onzekere. Financiële en maatschappelijke observaties voor woningcorporaties*.
- Overlegorgaan geestelijke gezondheidszorg (OGGZ) (2004) *Zorgen om mensen*.
- Okun, A.M. (1975) *Equality and Efficiency. The Big Tradeoff*, Washington: Brookings.
- Oostveen, M. (2004) 'Wat doe jij voor de maatschappij?', *M/NRC Handelsblad*, december, 22-37.
- Pans, R. (2004) *Haags spel*, Den Haag: Sdu.
- Peper, A. (1999) *Op zoek naar samenhang en richting. Een essay over de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving*, <http://www.nrc.nl/Doc/peper.html>.
- Ploeg, F. van der (2004) 'Nieuw zorgstelsel veroorzaakt explosie premies en ondermijnt solidariteit', *ESB*, 89, 558-561.
- Pollit, Chr. en Talbot, C., red. (2004) *Unbundled Government. A critical analysis on the global trend to agencies, quangos and contractualisation*, Londen: Routledge.
- Postma, J.K.T. (2005) 'Vernieuwing van de begrotingsinfrastructuur', *ESB*, 90, 28-30.
- Postma, J.K.T. (2004) 'De culturele factor. Een reflectie vanuit de praktijk', *Bestuurskunde*, 13, 137-146.
- Putnam, R.D. (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon & Schuster.
- Putters, K. (2003) 'Hervormingen onder de kaasstolp. De moeizame weg naar vraaggestuurd ziekenhuismanagement', *Maatschappij en Organisatie*, 57, 47-60.
- Putters, K. (2003a) 'Vraagsturing tussen feit en fictie. Stand van zaken in de gezondheidszorg', *Beleidswetenschap*, 17, 87-98.
- Putters, K. (2001) *Geboeid ondernemen. Een studie naar het management in de Nederlandse Ziekenhuiszorg*, Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Rawls, J. (1977) 'The basic structure as subject', *American Philosophical Quarterly*, 14, 159-165.
- Ringeling, A.B. (2004) *Het imago van de overheid. De beoordeling van prestaties van de publieke sector*. 2de druk. 's-Gravenhage: VUGA.
- Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (2003) *Bevrijdende Kaders*.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (RMO) (2004) *Cultuur met een FORS postuur*.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (RMO) (2002) *Primaat in de polder, nieuwe verhoudingen tussen politiek en samenleving*.
- Robbins, L. (1935) *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, 2nd ed. Londen: MacMillan.
- Ros, A.P. en Vollebergh, H.R.J., red. (2003) *Ontwikkeling en overheid. Opstellen aangeboden aan Prof. dr. P.A. Cornelisse*, Den Haag: Sdu.
- Rowbottom, R.W. en Billis, D. (1987) *Organisational Design. The Work-levels Approach*, Aldershot: Gower.

- Rutgers, M. (2004) *Grondslagen van de bestuurskunde*, Bussum: Coutinho.
- Sabel, C.F. (2004) 'Beyond principal-agent governance: experimentalist organizations, learning and accountability', in Engelen en Sie Dhian Ho, red., *op.cit.*, 173-195.
- Scharpf, F.W. (1997) *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder: Westview Press.
- Scheltema, M. (2002) 'Publieke en private verantwoordelijkheid', in Aalders en Boeve, red., *De werkelijkheid van het milieurecht*. Alphen a/d Rijn, Kluwer, 1-7.
- Scheltema, M. e.a. (1993), *Steekhoudend ministerschap: betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid*, Rapport van de externe commissie Ministeriële Verantwoordelijkheid, 's-Gravenhage: Sdu.
- Schmitter, P. (2001) *What is there to legitimize in the European Union and how might this be accomplished?* Paper presented at a workshop 'Linking Political Science and the Law - The Provision of Common Goods. An analysis at the Intersection of Two Disciplines', Bonn.
- Schultze, Ch.L. (1977) *The Public Use of Private Interest*, Washington: Brookings.
- Schuyt, C.J.M. e.a. (2002) 'De toekomst van de nationale rechtsstaat en de rol van de rechter', in Hazeu en Kronjee, red., *De vitaliteit van de nationale staat*, Den Haag/Groningen: Stenfert Kroese, 289-305.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (2005) *Toekomst arbeidsmarkt en sociale zekerheid*.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (2004) *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel rapport*.
- Sen, A.K. (2004) 'Freedom as progress'. Interview in *Finance and Development*, 41, 4-7.
- Sen, A.K. (1999) *Development as Freedom*, New York: Alfred Knopf.
- Sen, A.K. (1987) *On Ethics and Economics*, Oxford: Basil Blackwell.
- Sen, A.K. (1985) *Commodities and Capabilities* (Hennipman Lecture), Amsterdam: North-Holland.
- Sen, A.K. (1981) *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford: Clarendon Press.
- Sociaal Economische Raad (SER) (2005) *Advies Ondernemerschap voor de publieke zaak* (concept)
- Sociaal Economische Raad (SER) (2004) *Met Europa meer groei. Rapport Commissie Sociaal-Economische Deskundigen*.
- Sociaal Economische Raad (SER) (2003) *Advies Naar een doeltreffender, op duurzaamheid gericht EU-landbouwbeleid*.
- Sociaal Economische Raad (SER) (1989) *Advies Volkshuisvesting*.
- SG-beraad (2004) *Verkenning kennis- en adviesfunctie Rijksoverheid. Eindverslag*.
- Simon, H. (1990) *De strategische functietypologie*, Den Haag: Sdu.
- Simon, H.A. (1976) 'From substantive to procedural rationality', in Latsis, red., *Method and Appraisal in Economics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sint, M. e.a. (1994) *Verantwoord verzelfstandigen. Rapportage van de commissie-Sint*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Smit, N. en Thiel, S. van (2002) 'De zakelijke overheid', *Bestuurskunde*, 11, 226-234.
- Stiglitz, J.E. (2002) 'Information and the change in the paradigm in economics' (Nobel Lecture), *American Economic Review*, 92, 460.
- Teisman, G. R. (2001) *Ruimte mobiliseren voor coöpetitief besturen*. Oratie Erasmus Universiteit Rotterdam.

- Thiel, S. van (2004) 'Quangos in Dutch government', in Pollit en Talbot, *op. cit.*, 167-183.
- Thijn, E. van, en Cardoso Ribeiro, T. (2004) *De informatieparadox*, Utrecht: Lemma.
- Thorbecke, E. (2003) 'The process of exchange in developing countries', in Ros en Vollebergh, red., *op. cit.*, 319-328.
- Tinbergen, J. (1956) *Economic Policy: Principles and Design*, Amsterdam: North-Holland.
- Tjeenk Willink, H.D. (2004) 'Algemene beschouwingen', in Raad van State, *Jaarverslag 2003*, 13-35.
- Tjeenk Willink, H.D. (2002) 'De herwaardering van het particulier initiatief', in Dekker, red., *Particulier initiatief en publiek belang – Beschouwingen over de aard en toekomst van de Nederlandse non-profitsector*, Den Haag: SCP, 29-38.
- Toonen, Th. A.J. (2003) *Toezicht in het Binnenlands Bestuur – de CdK en de Veiligheidsregio*, Advies aan de gezamenlijke CndK, Universiteit Leiden.
- Trappenburg, M. (2005) *Gezondheidszorg en democratie*, Oratie Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Tweede Kamer (2004-2005) *Evaluatie VBTV*, 29949, nr. 1.
- Tweede Kamer (2004-2005a) *Onderzoek naar infrastructuurprojecten*, 29 283, nr. 6.
- Tweede Kamer (2003-2004) *Kabinetsvisie 'Andere overheid'*, 29 362, nr. 1.
- Tweede Kamer (2003-2004a) *Nota bruikbare rechtsorde*, 29 279, nr. 9.
- Tweede Kamer (2002-2003) *Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer*, 28 831, nr. 2.
- Tweede Kamer (2001-2002) *Reikwijdte van artikel 68 Grondwet. Brief van de minister van BZK*, 28 362, nr. 2.
- Tweede Kamer (1992/1993) *Enquête naar het functioneren van de organen belast met de uitvoering van de sociale verzekeringswetten*, 22730, nrs. 7-8.
- Twist, M.J.W. van (2001) *Dubbelspel, publiek-private samenwerking en het management van verwachtingen*, Utrecht: Lemma.
- Vandenbroucke, F. (2000) *Social Justice and Individual Ethics in an Open Society*, Berlijn: Springer.
- Veld, R.J. in 't (2005) 'Verzelfstandiging en hybriditeit', in Meijerink en Minderman, red., *Naar een andere publieke sector*, Den Haag: Sdu, 45-61.
- Vermaat, M. (2001) 'Een puree van vage normen', *Nederlands Juristenblad*, 17, 1030-1037.
- VROM-raad (2003) *Omgaan met overmaat. De vermogens van de woningcorporaties als sturingsopgave*, Advies nr. 038.
- Waltzer, M. (1983) *Spheres of Justice. A Defence of Pluralism and Equality*, New York: Basic Books.
- Wijffels, H.H.F. (2003) *De Europese Unie en het Nederlands belang*, Dr. Sicco L. Mansholt Lezing.
- Wijland, G. van (2005) 'Corporatiekapitalen nog steeds werkloos', *Binnenlands bestuur*, 26, 7.
- Williamson, O. E. (1998) 'Transaction cost economics: how it works; where it is headed' (Hennipman Lecture), *De Economist*, 146, 23-58.
- Woldring, H.E.S. (2001) *Kernbegrippen in de politieke filosofie. Een herwaardering*, Bussum: Coutinho.
- Woldring, H.E.S. (1996) *De Christen-democratie. Een kritisch onderzoek naar haar politieke filosofie*, Utrecht: Het Spectrum.

- Wolf, Ch. (1979) 'A theory of nonmarket failure: framework for implementation analysis', *Journal of Law and Economics*, 22, 107-37.
- Wolfson, D.J. (2004) 'Hoe nuttig is economisch inzicht?', *ESB*, 89, 610-613.
- Wolfson, D.J. (2003) 'Rechtsbescherming in de transactiestaat', *Nederlands Juristenblad*, 19, 958-965.
- Wolfson, D.J. (2001) *Theorie en toepassingen van de economische politiek*, Bussum: Coutinho.
- Wolfson, D.J. (2000) 'Economisten en (ver)anderen', in *Sociale wetenschappen en beleid: spannende verhoudingen*, Amsterdam: Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, 21-44.
- Wolfson, D.J. (1999) 'Wonen in de 21ste eeuw. Een problematiserend essay', in *Wonen in de 21ste eeuw (Evaluatie Nota)*, Den Haag: VROM, 134-148.
- Wolfson, D.J. (1996) 'Excess burdens, double dividends, and the taxation of fossil fuels', *Public Finance/Finances Publiques*, 51, 441-452.
- Wolfson, D.J. (1993) *Kerntaken: van verzorgingsstaat naar transactiestaat*, Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Wolfson, D.J. (1988) *Publieke sector en economische orde*, Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Wolfson, D.J. (1979) *Public Finance and Development Strategy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening*, Rapporten aan de regering nr. 70, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003) *Naar nieuwe wegen in het milieubeleid*, Rapporten aan de regering nr. 67, Den Haag: Sdu.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002) *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Rapporten aan de regering nr. 63, Den Haag: Sdu.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000) *Het borgen van publiek belang*, Rapporten aan de regering nr. 56, Den Haag: Sdu.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1997) *Van verdelen naar verdienen*, Rapporten aan de regering nr. 51, Den Haag: Sdu.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1997a) *Volksgezondheidszorg*, Rapporten aan de regering nr. 52, Den Haag: Sdu.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1990) *Een werkend perspectief*, Rapporten aan de regering nr. 38, Den Haag: Sdu.
- Xpin, (2003) *Hoezo kaders? Handreiking voor volksvertegenwoordigers in een dualistisch stelsel bij interactieve beleidsvorming*, Den Haag.
- Zijderveld, A.C. (2000) *The institutional imperative. The interface of institutions and networks*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

RAPPORTEN AAN DE REGERING

Eerste raadsperiode (1972-1977)

- 1 Europese Unie
- 2 Structuur van de Nederlandse economie
- 3 Energiebeleid
Gebundeld in één publicatie (1974)
- 4 Milieubeleid (1974)
- 5 Bevolkingsgroei (1974)
- 6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)
- 7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)
- 8 Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)
- 9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)
- 10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)
- 11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
- 12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
- 13 Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)
- 14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)
- 15 De komende vijftig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)
- 16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)

Tweede raadsperiode (1978-1982)

- 17 Etnische minderheden (1979)
 - A. Rapport aan de Regering
 - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
- 18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- 19 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 1: Een poging tot uitlokking (1980)
- 20 Democratie en geweld. Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980
- 21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)
- 22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)
- 23 Onder invloed van Duitsland. Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)
- 24 Samenhangend mediabeleid (1982)

Derde raadsperiode (1983-1987)

- 25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)
- 26 Waarborgen voor zekerheid. Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
- 27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
- 28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
- 29 Ruimte voor groei. Kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
- 30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)
 - Deel 1: Rapport aan de Regering
 - Deel 2: Pre-adviezen
- 31 Cultuur zonder grenzen (1987)

- 32 De financiering van de Europese Gemeenschap. Een interimrapport (1987)
- 33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
- 34 Overheid en toekomstonderzoek. Een inventarisatie (1988)

Vierde raadsperiode (1988-1992)

- 35 Rechtshandhaving (1988)
- 36 Allochtonenbeleid (1989)
- 37 Van de stad en de rand (1990)
- 38 Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
- 39 Technologie en overheid (1990)
- 40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
- 41 Milieubeleid. Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)
- 42 Grond voor keuzen. Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
- 43 Ouderen voor ouderen. Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

Vijfde raadsperiode (1993-1997)

- 44 Duurzame risico's. Een blijvend gegeven (1994)
- 45 Belang en beleid. Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen (1994)
- 46 Besluiten over grote projecten (1994)
- 47 Hoger onderwijs in fasen (1995)
- 48 Stabiliteit en veiligheid in Europa. Het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid (1995)
- 49 Orde in het binnenlands bestuur (1995)
- 50 Tweedeling in perspectief (1996)
- 51 Van verdelen naar verdienen. Afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw (1997)
- 52 Volksgezondheidszorg (1997)
- 53 Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek (1998)
- 54 Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie (1998)

Zesde raadsperiode (1998-2002)

- 55 Generatiebewust beleid (1999)
- 56 Het borgen van publiek belang (2000)
- 57 Doorgroei van arbeidsparticipatie (2000)
- 58 Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur (2001)
- 59 Naar een Europabrede Unie (2001)
- 60 Nederland als immigratiesamenleving (2001)
- 61 Van oude en nieuwe kennis. De gevolgen van ICT voor het kennisbeleid (2002)
- 62 Duurzame ontwikkeling. Bestuurlijke voorwaarden voor een mobiliserend beleid (2002)
- 63 De toekomst van de nationale rechtsstaat (2002)
- 64 Beslissen over biotechnologie (2003)
- 65 Slagvaardigheid in de Europabrede Unie (2003)
- 66 Nederland handelsland. Het perspectief van de transactiekosten (2003)
- 67 Naar nieuwe wegen in het milieubeleid (2003)

Zevende raadsperiode (2003-2007)

- 68 Waarden, normen en de last van het gedrag (2003)
- 69 De Europese Unie, Turkije en de islam (2004)
- 70 Bewijzen van goede dienstverlening (2004)
- 71 Focus op functies. Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid (2005)
- 72 Vertrouwen in de buurt (2005)

Rapporten aan de Regering nrs 1 t/m 67 en publicaties in de reeks *Voorstudies en achtergronden* zijn niet meer leverbaar.

Alle studies van de WRR zijn beschikbaar via de website www.wrr.nl.

Rapporten aan de Regering nrs 68 t/m 72 zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Amsterdam University Press, Prinsengracht 747-751, 1017 JX Amsterdam (www.aup.nl).

VERKENNINGEN

Zevende raadsperiode (2003-2007)

- 1 Jacques Pelkmans, Monika Sie Dhian Ho en Bas Limonard (red.) (2003) Nederland en de Europese grondwet
- 2 P.T. de Beer en C.J.M. Schuyt (red.) (2004) Bijdragen aan waarden en normen
- 3 G. van den Brink (2004) Schets van een beschavingsoffensief. Over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland
- 4 E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.) (2004) De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat
- 5 P.A. van der Duin, C.A. Hazeu, P. Rademaker en I.J. Schoonenboom (red.) (2004) Vijfentwintig jaar later. De Toekomstverkenning van de WRR uit 1977 als leerproces
- 6 H. Dijkstra, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.) (2004) Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren
- 7 W.B.H.J. van de Donk, D.W.J. Broeders en F.J.P. Hoefnagel (red.) (2005) Trends in het medialandschap. Vier verkenningen
- 8 G. Engbersen, E. Snel en A. Weltevrede (2005) Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam. Eén verhaal over twee wijken

Alle Verkenningen zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Amsterdam University Press, Prinsengracht 747-751, 1017 JX Amsterdam (www.aup.nl).

VOORSTUDIES EN ACHTERGRONDEN

Hieronder worden de publicaties uit de WRR-serie Voorstudies en achtergronden opgesomd vanaf de vijfde raadsperiode. Een volledig overzicht van de voorstudies is beschikbaar op de WRR-website (<http://www.wrr.nl>) of aan te vragen bij het bureau van de WRR (070 - 356 46 25).

Vijfde raadsperiode (1993-1997)

- V82 W.J. Dercksen e.a. (1993) Beroepswijs onderwijs. Ontwikkelingen en dilemma's in de aansluiting van onderwijs en arbeid
- V83 W.G.M. Salet (1994) Om recht en staat. Een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen
- V84 J.M. Bekkering (1994) Private verzekering van sociale risico's
- V85 C. Lambers, D.A. Lubach, M. Scheltema (1994) Versnelling juridische procedures grote projecten
- V86 CSНОВ (1995) Aspecten van hoger onderwijs. Een internationale inventarisatie
- V87 T. van der Meij e.a. (1995) Ontwikkelingen in de natuur. Visies op de levende natuur in de wereld en scenario's voor het behoud daarvan
- V88 L. Hagendoorn e.a. (1995) Etnische verhoudingen in Midden- en Oost-Europa
- V89 H.C. Posthumus Meyjes, A. Szász, Christoph Bertram, W.F. van Eekelen (1995) Een gedifferentieerd Europa
- V90 J. Rupnik e.a. (1995) Challenges in the East
- V91 J.P.H. Donner (rapporteur) (1995) Europa, wat nu?
- V92 R.M.A. Jansweijer (1996) Gouden bergen, diepe dalen: de inkomensgevolgen van een betaalbare oudedagsvoorziening
- V93 W. Derksen, W.A.M. Salet (red.) (1996) Bouwen aan het binnenlands bestuur
- V94 seo/Intomart (1996) Start-, slaag- en faalkansen van hoger opgeleide startende ondernemers
- V95 L.J. Gunning-Schepers, G.J. Kronjee and R.A. Spasoff (eds.) (1996) Fundamental Questions about the Future of Health Care
- V96 H.B.G. Ganzeboom en W.C. Ultee (red.) (1996) De sociale segmentatie van Nederland in 2015
- V97 J.C.I. de Pree (1997) Grenzen aan verandering. De verhouding tussen reorganisatie en structuurprincipes van het binnenlands bestuur
- V98 M.F. Gelok en W.M. de Jong (1997) Volatilisering in de economie
- V99 A.H. Kleinknecht, R.H. Oostendorp, M.P. Pradhan (1997) Patronen en economische effecten van flexibiliteit in de Nederlandse arbeidsverhoudingen
- V100 J.P.H. Donner (1998) Staat in beweging
- V101 W.J. Vermeulen, J.F.M. van der Waal, H. Ernste, P. Glasbergen (1997) Duurzaamheid als uitdaging. De afweging van ecologische en maatschappelijke risico's in confrontatie en dialoog
- V102 W. Zonneveld en A. Faludi (1998) Europese integratie en de Nederlandse ruimtelijke ordening
- V103 Verslag en evaluatie van de vijfde raadsperiode (1998)

Zesde raadsperiode (1998-2002)

- V104 Krijn van Beek (1998) De ondernemende samenleving. Een verkenning van maatschappelijke verandering en implicaties voor beleid
- V105 W. Derksen et al. (1999) Over publieke en private verantwoordelijkheden
- V106 Henk C. van Latesteijn (1999) Land use in Europe. A methodology for policy-oriented future studies
- V107 Aart C. Liefbroer en Pearl A. Dykstra (2000) Levenslopen in verandering. Een studie naar ontwikkelingen in de levenslopen van Nederlanders geboren tussen 1900 en 1970
- V108 Bart Wissink (2000) Ontworpen en ontstaan. Een praktijktheoretische analyse van het debat over het provinciale omgevingsbeleid

- V109 H. Mommaas, m.m.v. W. Knulst en M. van den Heuvel (2000) De vrijetijdsindustrie in stad en land. Een studie naar de markt van belevenissen
- V110 H. Dijkstra, red. (2002) De publieke dimensie van kennis
- V111 M.C.E. van Dam-Mieras en W.M. de Jong, red. (2002) Onderwijs voor een kennissamenleving. De rol van ICT nader bekeken
- V112 Wendy Asbeek Brusse, Harry van Dalen en Bart Wissink (2002) Stad en land in een nieuwe geografie. Maatschappelijke veranderingen en ruimtelijke dynamiek
- V113 G.A. van der Knaap (2002) Stedelijke bewegingsruimte. Over veranderingen in stad en land.
- V114 F.J.P.M. Hoefnagel (2002) Internet en cultuurbeleid. Over de gevolgen van ICT voor het cultuurbeleid van de Nederlandse overheid
- V115 Gabriël van den Brink (2002) Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers
- V116 Willem Witteveen, Bart van Klink, met bijdragen van Wouter de Been en Peter Blok (2002) De sociale rechtsstaat voorbij. Twee ontwerpen voor het huis van de rechtsstaat
- V117 Rein de Wilde, Nikki Vermeulen en Mirko Reithler (2003) Bezeten van genen. Een essay over de innovatieoorlog rondom genetisch gemodificeerd voedsel

Overige publicaties

- Voor de eenheid van beleid. Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken (1987)
- Eigentijds burgerschap. WRR-publicatie onder leiding van H.R. van Gunsteren (1992)
- Mosterd bij de maaltijd. 20/25 jaar WRR (1997)
- De vitaliteit van de nationale staat in een internationaliserende wereld (2002)

Transactie als bestuurlijke vernieuwing

Burgers zijn geëmancipeerd van onderdaan tot tegenspeler van de overheid; ze laten zich niet meer in hokjes stoppen. Het openbaar bestuur is het zicht kwijt op wat mensen willen en kunnen. Dat leidt tot onvrede en de roep om een andere overheid.

Verkenning 9 ontwerpt een nieuwe opzet voor het openbaar bestuur op basis van recente ontwikkelingen in het economische, sociaal-wetenschappelijke en juridische denken. Zij verkent de mogelijkheden om recht en regelgeving te combineren met transactie ('gelijk oversteken'). Een rechtstreekse koppeling van rechten en plichten dwingt burgers, uitvoerders en beleidsmakers om het achterste van hun tong te laten zien. De transactiestaat formuleert rechten en slaat de kosten van wat de overheid levert hoofdelijk om. Daartegenover staan afspraken met alle betrokkenen om de kwaliteit van publieke voorzieningen te verhogen en het beroep daarop tot het noodzakelijke te beperken. Dat bevordert het onderling vertrouwen in de relaties tussen politici, ambtenaren en burgers. "Rechten – in bulk – tegenover plichten – in maatwerk", zo vat de minister van Financiën de hier gepresenteerde benadering samen in zijn Woord vooraf.

Dik Wolfson (1933) bleef na zijn emeritaat als onderzoeker verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij maakte kennis met de bestuurlijke praktijk bij het IMF en het ministerie van Financiën, en als lid van de SER, de WRR en de Eerste Kamer.

ISBN 90-5356-771-2

