

Het is te doen

D. J. Wolfson*

Samenvatting

Doe niet te ingewikkeld over de heroverwegingen. Er zijn drie ernstige knelpunten die met voorrang moeten worden opgelost: de sanering van de woningmarkt, de aanpassing van het pensioenstelsel aan de snel stijgende levensverwachting, en het gebrek aan slagvaardigheid en responsiviteit van het openbaar bestuur. Een stevige aanpak van de eerste twee levert in acht jaar tijd al meer dan de helft van de beoogde 29 mld op. De rest kruimelen we wel bij elkaar, als we de professionaliteit van het bestuursapparaat beter weten te benutten. De ambtelijke werkgroepen Openbaar bestuur en Bedrijfsvoering beperken zich hier tot laag hangend fruit. Dit artikel spoort aan om wat hoger te reiken.

Trefwoorden: heroverweging, bestuurscultuur

1 Inleiding

Leve de crisis! Onder druk wordt alles vloeibaar, zelfs het overheidsbeleid. Misschien begrijpen burgers dat wel beter dan politici, want uit enquêtes blijkt substantiële steun voor zaken als het beperken van de hypotheekrenteaftrek en langer werken, waar politici al veel te lang omheen draaien. Volgens het heroverwegingsrapport *Wonen* kost alleen de renteaftrek al € 15 mld. per jaar, en het sociale huurbeleid nog eens € 10 mld. Dat is € 25 mld. in totaal, dicht bij de bezuinigingstaakstelling van € 29 mld. Stel dat we in de acht jaar na 2012 de toegang tot pensioenen naar 67 jaar brengen (goed voor minstens 5 mld., zie Bonenkamp en Ter Rele 2009) en zo'n veertig procent van de woonlasten opschonen, dan hebben we al meer dan de helft van de taakstelling gehaald. Daarbij 'verdienen' we ook nog wat, want aanpakken van de renteaftrek wordt op den duur ruimschoots gecompenseerd in lagere koopprijzen en minder scheefwonen verlicht de aanspraken op huursubsidie. Een groter arbeidsaanbod, ten slotte, matigt de lonen (SER 2010). Verder behoeft de zorg modernisering (RVZ 2010), en zijn er nog genoeg andere mogelijkheden om het land beter in te richten. Rekeningrijden, bijvoorbeeld.

Toch is de centrale vraag niet wat we allemaal kunnen bedenken, maar hoe we timing, beleid, uitvoering en verantwoording onderling zo afstemmen dat er ook iets *gebeurt*. Waarom heeft Balkenende IV in februari 2009, toen dat gat in de overheidsfinanciën viel, niet meteen een evenwichtig basispakket geformuleerd van wat hoe dan ook moet gebeuren? Ingrijpen in de AOW ligt zwaar bij de onderkant van de samenleving, rekeningrijden en verminderen van subsidies op wonen bij het midden en de bovenkant; een evenwichtige aanpak lag binnen handbereik. Waarom liepen de reactiesnelheden op de financiële en de budgettaire crisis zo ver uiteen? *Why waste a good crisis?* Waarom waren alle partijen – niet alleen de politieke, ook de andere, zoals de vakbeweging en natuurlijk weer die ANWB – zo met zichzelf bezig? De toon is te laat gezet. De opties waren al lang bekend; de *proof of the pudding* is in de besluitvorming, de uitvoering en

de rekenschap. Het is een geluk bij een ongeluk dat een nieuw kabinet een herkansing krijgt om de draad op te pakken die Balkenende IV was kwijtgeraakt.

In wat volgt, is mijn hypothese dat burgers daadkracht meer waarderen dan weglopen voor verantwoordelijkheid, maar daarbij vragen om een combinatie van *slagvaardigheid* en *responsiviteit*. Dat vereist een inhoudelijke bestuurlijke vernieuwing op zes straks nader te duiden aandachtsterreinen, uitmondend in een nieuw bestuursmodel. Laten we daarom eerst kijken wat de heroverwegingswerkgroepen 18 en 19 zeggen over het eigen functioneren van de overheid en hoe dat zich verhoudt tot hedendaagse visies op de rol van kenniswerkers (professionals) en burgerparticipatie in het openbaar bestuur.

2 Ombuigen in bestuur en bedrijfsvoering van de overheid

Het kabinet heeft zijn werkgroepen geen visie meegegeven op het bestuur van de toekomst; zij hadden domweg de opdracht te kijken hoe er 20 % bezuinigd kon worden. Werkgroep 18 (Openbaar bestuur) pleit – terecht – voor het versterken van horizontale samenwerking en voor een eenduidige toedeling van taken op een zo laag mogelijk niveau. Zij beperkt zich tot de aanbodzijde, en wil naar een schaalvergroting van het locale bestuur, zonder zich te wagen aan vragen over de uitvoering, effectiviteit en responsiviteit van haar oplossingen (Hoe organiseer je eenduidigheid bij een meerduidige problematiek? Waar blijft het burgers nabij bestuur?). Door die vraagtekens krijgen op zichzelf interessante observaties toch iets van schuiven met dekstoelen op het slagzij makende Schip van Staat. Zij biedt twee opties:

- Schaf de provincies af, creëer 25 tot 30 'regiogemeenten', en zie het rijk als het nieuwe middenbestuur tussen de Europese Unie en de regiogemeente waarin ook de waterschappen opgaan. Misschien een verdedigbaar idee voor de langere termijn, maar neem dan ook de politie- en openbaar vervoerregio's mee en bouw deelgemeentes om tot administratieve servicepunten.
- Of, als variant, behoud het Huis van Thorbecke, maar breng het aantal provincies terug tot 5 à 8 met een versterkte focus op het ruimtelijke domein, en beperk het aantal gemeentes tot 100-150.

Wat moet dat opleveren? Zo'n € 1,8 mld., resp. € 1,5 mld. structureel en ongeveer een kwart daarvan in 2015. Pikant is dat die besparingen vooral komen uit een drastische vermindering van het aantal politieke ambtsdragers en collega-ambtenaren *buiten* het Haagse. Verder zou een bezuiniging op het provinciefonds en het gemeentefonds in totaal € 2,7 mld. in 2015 en € 3,7 mld. structureel opleveren. Daar zit inderdaad wel wat ruimte.

Werkgroep 19 (Bedrijfsvoering) richt zich op de sturing en beheersing van processen *binnen* het rijk en de ZBO's. De meest ambitieuze variant omvat een bundeling in 27 uitvoerende en 14 toezichthoudende clusters, alweer onder zo'n eenduidige sturing die over de departementale kokers heen reikt (bijlage 4), en met een rijksbrede ondersteuning. Die centrale ondersteuning is een goed idee, al mis ik daar een analyse van de factoren die dat tegenhouden. Maar wat eenduidigheid van uitvoering en toezicht betekent, horen we ook hier niet: na overleg met andere ministers die het aangaat?; in overeenstemming met...?; bekijk het maar...? In de complexiteit van vandaag is de ministeriële verantwoordelijkheid zelden eenduidig. Dat ook bij toezicht politieke

coördinatie nodig is, heeft de vuurwerkcramp in Enschede wel geleerd, ja. Maar waarom inspecties op totaal verschillende terreinen, als ogen en oren van de ministeriële verantwoordelijkheid, beter (meer alert, professioneel en doeltreffend?) zouden functioneren in één beheerscluster (p. 56) is mij niet duidelijk. Verder wordt er – als alternatief? – nog wat gemijmerd over mogelijke departementale herindelingen. Met dat al zou € 1 mld. te halen zijn in 2015 en het dubbele structureel.

Voor de achterliggende analyse van de clustering verwijst de werkgroep op p. 29 naar de opdrachtgever-opdrachtnemer theorie, die de problematiek van de asymmetrische informatie benoemt als het centrale probleem van het hedendaagse openbaar bestuur (Stiglitz 2002: "different people know different things"). Anders gezegd: de professionele opdrachtnemer ('agent') is als regel beter bekend met een op te lossen probleem dan haar opdrachtgever ('principal'), van wie zij echter op haar beurt afhankelijk is voor haar legitimatie en financiële middelen (Breton 1995). In de hiërarchie komt die wederkerige afhankelijkheid tot uitdrukking in drie dubbelrollen: de (1) *politicus* is opdrachtnemer van de burger in diens rol als soevereine kiezer, en opdrachtgever aan de ambtelijke (2) *bestuurder* in diens rol als opdrachtnemer die, op zijn beurt, opdracht geeft aan de (3) *burger* als onderdaan die de cirkel rond maakt in het stemhokje. Naast die cirkel is er de streep van de horizontale wederzijdse betrokkenheid in netwerken, die zich laat analyseren in termen van intermediaire leveringen tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers. In een kennismaatschappij zal de analyse hoe dan ook moeten beginnen bij wat de professionele opdrachtnemer te bieden heeft. Die conclusie trekt de werkgroep echter niet; ze doet eigenlijk niets met het theoretische kader waarnaar ze verwijst.

3 De voorstellen getoetst aan een visie op eigentijds bestuur

Zonder een richtinggevende kabinetsvisie kunnen we de voorstellen alleen beoordelen aan de hand van inzichten uit de sociale wetenschappen. In die optiek verzet de wederkerigheid in het opdrachtgever-opdrachtnemermodel zich tegen de door werkgroep 19 op p. 35 bepleite volledige scheiding van beleid en uitvoering. Er is juist behoefte aan endogene terugkoppelingen die beleid, uitvoering en burger aan elkaar laat refereren, om greep te houden op de dynamiek van de samenleving. Anderzijds erkent de werkgroep op p.19 dat juist de onderlinge verbindingen aandacht verdienen, maar zij komt niet verder dan de suggestie de uitvoering dan maar op het hoogste niveau te laten aanschuiven. Zo werkt het niet; je moet juist een band leggen met de niveaus daaronder, want daar zit de specifieke informatie. Onderzoek wijst bovendien uit dat kenniswerkers behoefte hebben aan ruimte om te doen waarvoor ze zijn opgeleid en aan koestering van hun intrinsieke motivatie om het publieke belang te dienen (Le Grand 2003; Van Slyke 2007), terwijl burgers erkenning waarderen van hun inbreng als mondighe coproducent van beleid (Tops en Zoudiris 2001).

De werkelijkheid laat dan ook zien hoe regelgeving meer en meer wordt vervangen door interactieve sturing op basis van doelvoorschriften (TK 2003-2004; Pollitt *et al.* 2007), met ruimte voor een eigen inbreng van de relevante opdrachtnemer en een situationele respons in maatwerk. Die eigen inbreng is nodig om de informatieasymmetrie terug te dringen, zowel in verticale als in horizontale betrekkingen. Situationeel maatwerk – zo kenmerkend voor professioneel handelen – schept ruimte om binnen een normatieve

politieke regie rekening te houden met verschillen in kennen en kunnen (Krähmer 2006; Wolfson 2010b). Met de in de uitvoering opgedane kennis en informatie oefent de politiek haar primaat uit in de vaststelling van protocollen en mandaten om transactiekosten te beheersen in een optimaal doelbereik, met rekenschap achteraf op basis van de mantra pas-toe-of-leg-uit. De daarin toegestane beleidsruimte voor ambtenaren en het maatwerk voor burgers is op zijn beurt weer afhankelijk van een (tegen)prestatie in de vorm van een prudent gebruik van middelen en voorzieningen, zoals vastgelegd in situationele contracten.

Die situationele contracten zijn, zoals eerder genoemde werkgroep 18 wel bepleit, maar geen vorm geeft, gebaseerd op *geconditioneerd vertrouwen*, waarbij de conditionaliteit van de toegang tot middelen en voorzieningen – de binding van prestaties aan tegenprestaties – essentieel is voor het blootleggen van de werkelijke voorkeuren van betrokkenen en het bestrijden van strategisch gedrag. *Exit*- en *voice* opties bieden de burger bescherming en fungeren als impliciet referendum, in directe democratie, met de burger als coproductant van beleid (Wolfson 2010a). Randvoorwaarden zijn uitsluitbaarheid bij wanprestatie (zoals bij alle contracten, zie Shleifer 1998), en de eis dat de transactiekosten beneden de regeldruk van de traditionele hiërarchie blijven (Wolfson 2010; 2010b).

Werkgroep 18 bepleit, zoals gezegd, terecht om taken op een zo laag mogelijk schaalniveau te beleggen. Gegeven de groeiende complexiteit van het bestuur en de opkomst van de kenniswerker, vereist een inhoudelijke bestuurlijke vernieuwing dan ook een paradigmaverschuiving van aanbodsturing naar geconditioneerde en gemandateerde vraagsturing op het niveau waar de kennis is, in wederkerigheid, binding en rekenschap, met oog voor doelmatigheid, doeltreffendheid en de belevingswereld van de burger (Elchardus 2008). Hieronder worden daartoe enkele *do's and don'ts* geopperd.

4 Aandachtsterreinen voor een inhoudelijke bestuurlijke vernieuwing

4.1 Verantwoordelijkheden van politici

- Wees slagvaardig, responsief en dualistisch in de beleidsvoering: geef het politieke debat en de ministeriële verantwoordelijkheid zijn plaats terug (Tjeenk Willink 2010); zet partijleiders in de Tweede Kamer, beperk een regeringsprogramma tot hoofdlijnen en limiteer de duur van de (in)formatieopdracht om eindeloos touwtrekken af te straffen. Dat kan allemaal zonder Grondwetswijziging.
- Herleid *gedeelde* verantwoordelijkheden op een *coördinerende* verantwoordelijkheid en geef de coördinerende bewindspersoon dan – als gemandateerde opdrachtnemer van collega's – autorisatiebevoegdheid inzake de relevante posten in dat andere budget, met een eigen compensatieverantwoordelijkheid voor overschrijdingen. Dat kan binnen de Comptabiliteitswet en geeft vorm aan ministeriële verantwoordelijkheid over de *bestaande kokers* heen, zoals bepleit door werkgroep 19, zonder dat er allerlei losse vruchten gaan rondrijven.

Voorbeeld: behoud de integrale (door Onderwijs gedelegeerde) verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid (en de inspectie VGZ) voor de opleiding van keuringsartsen, maar geef de minister van SZW de optie om op die andere begroting

voor zijn rekening keuringsartsen te 'bestellen' (dit is een optie uit de praktijk, die destijds door de minister van Volksgezondheid is tegengehouden).

- Wees responsief, doorbreek het populistische toeschouwerschap door burgers te betrekken in coproductie van beleid. Leg rechten en zorgplichten vast in de wet, maar maak – waar mogelijk en redelijk – de *toegang* tot voorzieningen afhankelijk van een verifieerbare tegenprestatie in maatwerk, en zorg dat de daarbij opgedane ervaringen worden teruggekoppeld in beleid en uitvoering. Dat is succesvol gebleken in de Wet verbetering Poortwachter van 2001, de Wet Werk en Bijstand van 2004, de onlangs positief geëvalueerde Wet Maatschappelijke Ondersteuning van 2007 (De Klerk *et al.* 2010), en biedt ruime perspectieven voor een verdere toepassing (Wolfson 2010 en 2010b).
- Bestrijd de dramademocratie van een fixatie op incidenten in zo'n 1500 Kamervragen per jaar (buiten de behandeling van wetgeving en het vragenuurtje) waarmee kamerleden ministers van hun werk houden in de hoop op een half minuutje in het Journaal. Voer – eindelijk – het rapport-Van Lunteren (IBO 2004) uit. Hierin wordt, naar het respectabele voorbeeld van het Britse parlementaire gebruik, voorgesteld om de secretarissen-generaal jaarlijks een managementverantwoording te laten opstellen, waarin de top van het departement verantwoording aflegt van de bedrijfsvoering en die in de gelieerde ZBO's. Veel van die 1500 kamervragen zouden naar zo'n verantwoording verwezen kunnen worden. De Staatsrechtelijke plicht om de Kamer te informeren is een groot goed, maar er wordt weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om antwoorden in een relevante context te plaatsen (TK 2001-2002; Wolfson 2005, pp. 23-26). Hierover kunnen in het constituerend beraad en – hopelijk – in overleg met het Presidium van de Kamer afspraken worden gemaakt, ondersteund door het initiëren van een Grondwetswijziging die het aantal Kamerleden weer tot 100 beperkt, als bescheiden alternatief voor een kiesdrempel en in de hoop dat die leden zich dan meer op hoofdzaken en beleidslijnen zullen richten.
- Besteed meer aandacht aan *timing*.
Voorbeeld: de Enquête Buurmeijer (uitvoering werknemersverzekeringen) leverde, op de voet gevolgd door de publicatie van een WRR-rapport aan het begin van de formatie van het eerste Paarse kabinet, in 1994 de opmaat voor een hervorming van de sociale zekerheid in een opgaande conjunctuur (het juiste moment). Daaruit – en recentelijk uit het anticiperende boekenonderzoek van de ING door Financiën in de herfst van 2008 – blijkt het belang van een strategische planning van de inzet van kennis.

4.2 Verantwoordelijkheden van bestuurders (en bestuursjuristen)

- Herinterpreteer gelijke behandeling als het ongelijke in vergelijkbare mate ongelijk behandelen, met een beroep op het proportionaliteitsbeginsel. Dat mag van de Commissie gelijke behandeling en van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob 2006).
- Bestrijd juridisering; vervang regels (en ambtenaren) *op grote schaal* door zorgplichten in maatwerk (zoals in de WMO) .
- Laat ambtelijke kenniswerkers hun ding doen; speel niet de baas, maar de coach; doe afstand: mandateer, in opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties, op basis van wederkerigheid, binding en rekenschap.

4.3 Kennisinfrastructuur en ambtelijke cultuur

De ambtelijke cultuur behoeft een nieuw evenwicht tussen loyale vereenzelviging met het beleid (binnen de eigen koker), kippendrift m.b.t. partners in het openbaar bestuur en de maatschappelijke organisaties, en responsiviteit in de bejegening van de burger. Dat geldt vooral voor de naar binnen gekeerde hantering van informatie en kennis, de padafhankelijkheid van eenmaal genomen beslissingen (Betuwelijn, JSF), de afscherming van wat de Engelsen zo mooi 'uncomfortable facts' noemen, en de inhuur van ad-hoc commissies en consultants die het eigen gelijk bevestigen. Keer de dreiging van het eigen gelijk, bepleitte ik al eerder in de *Staatscourant* van 13 maart 2007:

- Koester het contact met je omgeving. Rouleer ambtenaren met de wereld van het onderzoek en het bedrijfsleven;
- Investeer in *eigen* expertise en breng de grote aantallen consultants sterk terug, conform de nooit uitgevoerde, unaniem aanvaarde motie-Halsema (TK 2003-2004, 29 508, nr. 3; zie ook Tjeenk Willink 2010; *niets* daarover bij werkgroep 19!). Laat planbureaus kleine expertisecentra formeren voor de kennistransfer van universiteiten en andere kenniscentra, en een register aanleggen van betrouwbare consultants (die bestáán!)
- Formuleer, desgewenst na een eerste informele raadpleging, zélf het probleem dat je wilt oplossen; geef daarbij ook oplossingsrichtingen aan; vlucht niet in open adviesaanvragen;
- Houd advies en toetsing uit elkaar, als *checks and balances*; keur geen eigen vlees, maar besteed toetsing uit aan, of op advies van, de planbureaus
- Schrijf en accepteer (ook als Tweede Kamer) geen papierlawines waarin het onderwerp zoekraakt.

Voorbeeld: de Spoorwegwet is vorig jaar geëvalueerd in 9 delen en zo'n 1750 bladzijden, zonder dat de hamvraag – was het een goed idee om infrastructuur en exploitatie te scheiden – adequaat is beantwoord. Vraag niet wat dat gekost heeft, en welk Kamerlid het allemaal gelezen heeft. Het kan ook anders: de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg heeft onlangs in dertig toegankelijke en goed onderbouwde bladzijden de hele gezondheidszorg op zijn kop gezet (RVZ 2010), met waarderende reacties van vrijwel alle politieke partijen.

- Zorg voor een bestuurlijk geheugen binnen de departementen; om niet iedere vijf jaar opnieuw een wiel uit te vinden.

4.4. Verantwoordelijkheden van burgers

- De burger zal moeten accepteren dat de overheid geen Witte Reus is die alle vlekjes uit het leven kan wegwerken.

Voorbeeld: dat impliceert o.a. de acceptatie van meer verantwoordelijkheid voor de eigen inzetbaarheid en gezondheid (RVZ 2010).

4.5 Wetgevingsprocedures en inspraak

- Het is vruchtbaar om belanghebbenden te betrekken bij voorbereiding van beleid, maar ook in dit stadium geldt de eis van wederkerigheid en proportionaliteit: tolereer geen blokkades, weet belangenbehartiging en advies te scheiden. Misbruik de adviesstructuur niet als vluchtstrook.

Voorbeeld: zadel het nuttige overleg in de SER niet op met een *mission impossible* als het oplossen van de pensioenproblematiek, die sterk verweven is met de fiscaliteit en het toezicht op de financiële sector als primaire verantwoordelijkheid van de overheid zelf.

- Verbeter de kwaliteit van de wetgeving door de positie van Ministerie van Justitie bij voorbereiding te versterken, beperk de rol van de Raad van State tot administratieve rechtspraak en beperk het ledental van de Eerste Kamer tot 50, onder verlening van een eenmalig *terugzendrecht* op gronden van kwaliteit en uitvoerbaarheid.

4.6 Samenwerking, ZBO's en de maatschappelijke onderneming

Samenwerking – in de beleidsclusters van werkgroep 19, in programma's, publiek-private verbanden of welke verticale of horizontale vorm dan ook – staat of valt met afspraken over de onderlinge verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

- Het situationele contract identificeert niet alleen voorkeuren, omstandigheden en mogelijkheden in hiërarchische situaties, maar ook horizontaal, waarbij het endoogen dwingt tot afspraken over de toedeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden; besef dat 'gedeelde' verantwoordelijkheden *zoekgemaakte* verantwoordelijkheden zijn (Wolfson 2005).
- Visitatie, als *interface* tussen intern en extern toezicht, blijkt een vruchtbaar instrument als er haren in de soep blijken te zitten bij een taakverdeling die 'in de schaduw van de macht' (Schillemans 2007) tot stand komt. Zie visitatie als een *blamefree* en 'therapeutisch' proces, dat blootlegt waar anderen (toezichthouders; opdrachtgevers) hun verantwoordelijkheid moeten nemen en behoud de waarde van onafhankelijk toezicht in relatie tot de uiteindelijke operationalisering van de ministeriële verantwoordelijkheid, ook voor de maatschappelijke onderneming (De Jongh *et al.* 2010). Het is jammer dat werkgroep 19 geen aandacht heeft geschonken aan visitatie als faciliterend instrument voor de inspraak van en onderlinge afstemming met belanghebbenden.

5 Conclusie: het situationele contract samengevat en getoetst

De ambtelijke werkgroepen – en zeker die welke zelfonderzoek moesten doen naar het functioneren van het openbaar bestuur en de interne bedrijfsvoering – waren gehandicapt door de eenvormige opdracht die zij hebben meegekregen: kijk hoe het voor 20% minder geld kan. Het kabinet bood geen visie en zelfs geen draaiboek. Bij de werkgroepen 18 en 19 heeft dat geleid tot een focus op de doelmatigheid van het bestuursproces, onder verwaarlozing van een ruimer welvaartsbegrip (Hennipman 1977), de maatschappelijke wrijvingskosten van verandering, de ambities en potenties van kenniswerkers, en de noodzaak van meer herkenbaarheid voor de betrokken burger en diens bereidheid tot participatie (Tjeenk Willink 2010). Dit artikel benadrukt de rol van de kenniswerker en de burger, aan de hand van inzichten uit de gedragstheorie en de evolutie van *principal-agent* theorie tot *principal-steward* relaties, die ruimte bieden voor binding en betrokkenheid (Le Grand 2003; Van Slyke 2007), in twee basiskenmerken:

1. het expliciet benoemen van de politieke normstelling in bevoegdheden en verantwoordelijkheden: *wie is de principaal?* (hierin volg ik werkgroep 18) en
2. het inhoudelijk vormgeven van de conditionaliteit van bij de wet geborgde rechten, door de *toegang* daartoe afhankelijk te stellen van een *toetsbare tegenprestatie in maatwerk*, ten behoeve van een meer betrouwbare voorkeursidentificatie, de

motivatie van kenniswerkers, de participatie van burgers en de voorkoming van oneigenlijk gebruik van voorzieningen.

Als bestuursmodel is een bestel van situationele contracten politiek neutraal, want de *specificatie* van de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden over burgers, maatschappelijke organisaties en overheden kan iedere politieke kleur aannemen. Zo wordt het primaat van de politiek weer in ere hersteld. Dat geldt ook voor de verdeling van lusten en lasten, voor de weging van verschillen in toegang tot sociale netwerken (*embeddedness*, Granovetter 1985) en van verschillen in kennen en kunnen (*capabilities*, Sen 1999). Andersom geredeneerd: het *lijkt* op marktwerking, maar de ruilvoeten zijn niet noodzakelijk die van de markt, en worden ingezet als permanent referendum naar de werkelijke voorkeuren van de actoren. Zo worden politici, bestuurders en burgers weer bij de les gebracht (Wolfson 2010a).

Situationele contracten zijn inmiddels over een breed terrein toegepast in de sociale zekerheid en de zorg, en daar uitvoerig empirisch getoetst (De Klerk *et al.* 2010; Wolfson 2010; 2010b). Zij functioneren niet alleen in uitvoeringssituaties, maar kunnen ook diensten bewijzen in onderhandelingen over doelbepaling op beleidsniveau, zoals bij kabinetsformaties, in het samenspel binnen en tussen beleidsdirecties, en in beleidsmatige opdrachten voor op afstand gestuurde politieregio's, ZBO's en maatschappelijke ondernemingen. Is dat nieuwlichterij? Welnee, zo werkt de Inspectie Rijksfinanciën al tientallen jaren, en het IMF al meer dan zestig jaar in politiek uitermate gevoelige zaken als de vaststelling van leningsvoorwaarden (Wolfson 2010). Daar valt van te leren.

Dik Wolfson

* Emeritus economie, verbonden aan de Afdeling Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam en oud-lid van de SER, de WRR en de Eerste Kamer. Met dank aan Walter Kickert voor commentaar op een eerdere versie.

Literatuur

- Bonenkamp, J. en H. Ter Rele (2009), *Verhoging AOW-leeftijd en dekkingsgraad pensioenen*, Den Haag: CPB Memorandum,.
- Van der Lecq (2010), *Minder AOW, meer Drees*, *TvOF*, 2010-2.
- Breton, A. (1995), *Organizational hierarchies and bureaucracies*, in: *European Journal of Political Economy*, 11, pp. 411-440.
- De Jongh, J., A. Schild en L. Timmerman (2010), *Naar maatschappelijke varianten van de rechtsvormen in Boek 2 BW?*, Preadvies NJV (te verschijnen in mei).
- De Klerk, M., R. Gilsing en J. Timmermans, red., (2010) *Op weg met de WMO. Evaluatie van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, 2007-2009*. Den Haag: SCP.
- Elchardus, M. (2008), *Politiek van betekenis kan het onbehagen van de burger keren*, in: *Socialisme & democratie*, 65 (10), pp. 12-31.
- Granovetter, M. (1985), *Economic action and social structure: the problem of embeddedness*. *American Journal of Sociology*, 91, pp. 481-510.

- Hennipman, P. (1977), *Welvaartstheorie en economische politiek*. Alphen a/d Rijn: Samsom.
- IBO (2004), *Verantwoordelijkheid en verantwoording. Eindrapport van de werkgroep Regeldruk en Controletoeren*, Interdepartementaal beleidsonderzoek 2003-2004, nr. 3.
- Krähmer, D. (2006), Message-contingent delegation, in: *Journal of Economic Behavior and Organization* 60: pp. 490-506.
- Le Grand, J. (2003), *Motivation, agency and public policy*, Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Ch., S. van Thiel en V. Homburg (2007), *New Public Management in Europe. Adaptation and Alternatives*, Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Rob (2006), *Verschil moet er zijn. Bestuur tussen discriminatie en differentiatie*, Den Haag: Sdu.
- RVZ (Raad voor de Volksgezondheid & Zorg (2010), *Zorg voor je gezondheid! Gedrag en gezondheid: de nieuwe ordening*, www.rvz.net
- Schillemans, T. (2007), *Verantwoording in de schaduw van de macht*, proefschrift Utrecht.
- Sen, A.K. (1999), *Development as Freedom*, New York: Alfred A. Knopf.
- SER (2010), *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt* (Rapport Commissie Sociaal-Economische Deskundigen). www.ser.nl.
- Shleifer, A. (1998), State versus private ownership, in: *Journal of Economic Perspectives*, 12, pp. 133-150.
- Stiglitz, J. (2002), Information and the change in the paradigm in economics (Nobel Lecture), in: *American Economic Review*, 92, pp. 460-501.
- Tjeenk Willink, H.(2010), De Raad in de Staat. Algemene beschouwingen, in: Raad van State, *Jaarverslag 2009*, pp. 17-48.
- Tops, P. en S. Zouridis (2001), Burgers en overheidscommunicatie, *In dienst van de democratie*, in: Rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, bijlage 3, Den Haag: Sdu.
- 2K (Tweede Kamer). 2001-2002. *Reikwijdte van art. 68 GW. Brief van de minister van BZK, 28 362, nr. 2.*
- TK (Tweede Kamer). 2003-2004. *Rechtsstaat en rechtsorde*, 29 279, nr. 14.
- Van Slyke, D. (2007), Agents or stewards: using theory to understand the government-nonprofit social service contracting relationship, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17, pp. 157-187.
- Wolfson, D. (2005), *Transactie als bestuurlijke vernieuwing*. WRR Verkenning nr. 9, Amsterdam: University Press.
- Wolfson, D. (2010), Bestuurlijke vernieuwing: werken aan wederkerigheid, in: *Bestuurskunde* (te verschijnen in juni).
- Wolfson, D. (2010a), Dreaming about a properly informed democracy, in: R.J. In 't Veld, ed., *Towards knowledge democracy*, Heidelberg/Berlijn: Springer, pp. 37-48.
- Wolfson, D. (2010b), Situational contracting in public governance, in: *Journal of Public Management* (te verschijnen).
- Wolfson, D. (2010/2011), Targeting public services (paper under review)
- WRR. *Belang en beleid* (2004), Rapporten aan de regering, nr. 45, Den Haag: Sdu.