



Optimaal bestuur

Auteur(s):

Wolfson, D.J.

*Emeritus economie en lid van de Eerste Kamer (PvdA).***Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4361, pagina 390, 17 mei 2002

Rubriek:**Trefwoord(en):**

overheid

Het nieuwe kabinet staat voor een dubbele uitdaging: de politiek moet dichter bij de burger komen en de publieke besluitvorming moet transparanter worden.

Veel burgers hebben het gevoel dat de overheid geen waar(de) voor hun geld levert. Hoe komt dat? Waarde, zeggen economen, is het product van waardering (de prijs p) en hoeveelheid of kwaliteit (q). Het aantrekkelijke van markten is, dat de daar gedane zaken of transacties - afspraken en contracten - redelijk betrouwbare informatie verschaffen over wat mensen willen, hoéveél dan, en wat dat mag kosten. Informatie over dat p -tje en dat q -tje dus. Natuurlijk kan er van alles fout zitten met markten, zoals monopolie-macht, externe effecten en een onredelijke inkomensverdeling, maar daar is wel wat aan te doen. Doorgaans zijn markten wel transparant te maken, omdat transacties partijen dwingen hun voorkeuren omtrent p en q te ondubbelzinnig duidelijk te maken. Met voorzieningen buiten de markt om ligt dat moeilijker, vandaar de scepsis over de overheid. Dit artikel laat zien dat daar óók wat aan te doen is.

Burger en politiek

Openbaar bestuur speelt zich af in een driehoeksverhouding tussen recht, transactie en vertrouwen¹. Het recht manifesteert zich daarbij in twee gedaanten, dwingend en aanvullend. Het publiekrecht is eenzijdig, hiërarchisch en dwingend van aard: het regelt de wijze waarop een overheid haar burgers bejegt. Die eenzijdigheid leidt tot asymmetrische informatie omtrent rechten en plichten omdat deze, anders dan bij privaatrechtelijke transacties, doorgaans niet rechtstreeks gekoppeld zijn. In het voorzieningenbeleid, bijvoorbeeld, liggen de rechten van burgers wettelijk en afdwingbaar vast, maar blijven de plichten wat in de lucht hangen zonder aanvullend beleid in de privaatrechtelijke sfeer, waarover straks. Burgers hebben duidelijk gespecificeerde rechten op sociale zekerheid, maar daarmee is nog niet aangetoond of zij genoeg hebben gedaan om het beroep daarop te voorkomen.

Het omgekeerde is ook waar: als contribuant moet de burger belastingen en premies betalen, zonder dat hij rechtstreeks greep heeft op de kwaliteit die ambtenaren en politici daarvoor leveren. Dat schept afstand en frustratie. Informatie-asymmetrie leidt bovendien tot calculerend gedrag, niet alleen van burgers, maar ook van ambtenaren en politici die niet van afrekenen houden (het zijn *nét* mensen). Het verhaal eindigt maar al te vaak in bureaucratische kramp om het proces nog een beetje te beheersen, en uiteindelijk in een niveauperlaging van de publieke dienstverlening. Calculerende burgers, ambtenaren en politici blijken dan een onbetrouwbare overheid te genereren.

Een tweede probleem is dat het publiekrecht nauwelijks ruimte laat voor maatwerk. Gerechtigden worden, soms tegen beter weten in, in homogeen veronderstelde doelgroepen ingedeeld. Verfijning van die doelgroepen is geen oplossing, omdat leefstijlen pluriformer worden. Dan zijn de verschillen binnen groepen al gauw groter dan die daartussen, hoe je mensen ook statistisch probeert te duiden.

Privaatrecht en transacties

Het privaatrecht, daarentegen, is tweezijdig en horizontaal: het regelt de wederzijdse relaties tussen burgers en is, binnen publiekrechtelijke randvoorwaarden, aanvullend op wat mensen onderling regelen. Daarmee verschaft het de juridische inbedding voor rechtstreekse ruil in transactieprocessen, en mogelijkheden voor maatwerk. Het brengt rechten en plichten bij elkaar door 'goed koopmansgebruik' te canoniseren in verbintenissenrecht. Door het vertrouwen op de goede afloop te institutionaliseren, verlaagt het privaatrecht transactiekosten, verhoogt het de transparantie, rekent het af met bureaucratische kramp, en schept het ruimte voor vernieuwing.

Tegen deze achtergrond is de eerste uitdaging voor het nieuwe kabinet om overheid en burger dichter bij elkaar te laten komen door transactie en privaatrecht een grotere rol te laten spelen in het borgen van publieke belangen, volgens het adagium 'rechten krachtens de wet, en plichten volgens afspraak'². Op verdelingspolitieke gronden is de moderne overheid gaandeweg de sociale component in belangrijke sectoren als het onderwijs, de zorg en het arbeidsmarktbeleid tot haar verantwoordelijkheid gaan rekenen. Bekostiging en borging van toegankelijkheid wil evenwel nog niet zeggen dat je ook zelf uitvoert. Uitvoering op basis van transacties, onder een actief mededingingsbeleid en een publiekrechtelijk geborgde toegankelijkheid, houdt alle partijen bij de les en beschermt burgers tegen bureaucratie en machtsmisbruik. Het stelt ze in staat aanbieders scherp te houden, in autonome vraagsturing, en daarmee de prioriteiten in de publieke sector meer rechtstreeks te bepalen.

Recente ervaringen

De laatste jaren zijn er meer en meer transactie-elementen ingevoerd in de publieke dienstverlening. Daarbij zijn domme fouten gemaakt, zoals het veronachtzamen van een actief mededingingsbeleid als noodzakelijke voorwaarde, en het ondoordacht opsplitsen en in de etalage zetten van de ns ³. De grotere nadruk op transacties was evenwel méér dan een ideologische bevestiging. Het steunde op het instrumentele inzicht dat de doeltreffendheid, rechtvaardigheid en duurzaamheid als criteria van goed bestuur in een pluriforme samenleving alleen gewaarborgd kunnen worden als rechten en plichten van burgers, uitvoerders en politici in evenwicht gebracht worden ⁴. Op die laatste grond is het door de linkerflank van het vorige kabinet gesteund en blijft het onverminderd relevant voor de toekomst.

Het goede nieuws is dat instellingen in het onderwijs hebben leren concurreren om leerlingen als bekostigingsgrondslag, en dat studenten geconfronteerd zijn met een resultaatafhankelijke studiefinanciering. In de extramurale zorg is de vraagsturing versterkt door de introductie van persoonsgebonden budgetten. In de arbeidsmarkt is de bemiddeling geleidelijk geliberaliseerd en de instroom in de wao inmiddels ingedamd in een heldere scheiding van verantwoordelijkheden. De onlangs van kracht geworden Wet Verbetering Poortwachter legt de verantwoordelijkheid voor reïntegratie in de arbeidsrechtelijke sfeer, bij de individuele werkgever en werknemer, en die voor de toegang tot de publieke verzekering bij een publieke 'poortwachter'.

Daarbij zijn de randvoorwaarden van het reïntegratieproces van zieke werknemers publiekrechtelijk geprotocolleerd, bij ministeriële regeling. De werkgever moet, bijvoorbeeld, zorgdragen voor adequate arbeidsgeneeskundige zorg en een logboek bijhouden van alle met de werknemer gemaakte afspraken in het reïntegratietraject. Lukt het allemaal toch niet, dan beslist de publieke poortwachter aan de hand van dat logboek of er een uitkering wordt verstrekt, dan wel een sanctie wordt genomen tegen de werkgever of de werknemer. Omdat de gedane zaken inzicht verschaffen in de geleverde inspanningen, kan de beroepsrechter desgewenst de redelijkheid en effectiviteit daarvan toetsen in een horizontale vergelijking met andere gevallen.

Het gelaagde model

Meer in het algemeen laat de introductie van transactiesystemen in de publieke sector zich beschrijven aan de hand van een gelaagd model, waarin de:

» overheid op macro-niveau rechten waarborgt en randvoorwaarden stelt aan de uitvoering, op basis van een politieke interpretatie van criteria van goed bestuur (zoals de al genoemde rechtvaardigheid, doeltreffendheid en duurzaamheid), en vervolgens contracten afsluit (een transactie doet) met

» privaatrechtelijke uitvoerders op het meso-niveau om, in maatwerk en in onderlinge concurrentie, passende tegenprestaties te vragen van

» cliënten op het micro-niveau. Die tegenprestaties moeten toetsbaar zijn aan de gegeven randvoorwaarden. Als iemand volledig en onomkeerbaar arbeidsongeschikt is, bijvoorbeeld, zal de passende tegenprestatie op nul gesteld moeten worden ⁵.

Belangrijk is, dat de verschillende verantwoordelijkheden ongedeeld genomen worden. In een onzalig advies heeft de SER voorgesteld om partieel arbeidsongeschikten (verplicht) particulier te verzekeren, onder handhaving van de publieke WAO voor onomkeerbare gevallen ⁶. Dat noodt tot het doorschuiven van twijfelgevallen naar de publieke verzekering: handig, maar onfatsoenlijk. Het kabinet-Kok is hier niet ingetrap, maar ik houd mijn hart vast voor het nieuwe Regeerakkoord.

Opdracht van nieuw kabinet

Het nieuwe kabinet staat voor de uitdaging om ook in het interne overheidsmanagement méér ruimte te scheppen voor transactieprocessen. Daarvoor is het grondwerk verricht met de operatie 'Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording' (vbtb), die zich ten doel stelt om begrotingen niet alleen te presenteren in termen van middelen (inputs), maar ook in te leveren prestaties (outputs) en te bereiken effecten (outcome). Eenvoudig is dat niet ⁷. Het is wel een noodzakelijke voorwaarde om, in het hele traject van minister tot uitvoerend ambtenaar, af te kunnen rekenen op resultaat. De hardnekkigste moeilijkheid daarbij is, dat politici hun doelen graag een beetje vaag houden, om niet op hun resultaten afgerekend te worden. Dat brengt mij op de vraag naar de optimale besluitvorming.

Transparantie

Overheidsbeleid krijgt vorm in het 'gemeen overleg' tussen regering en parlement. De Tweede Kamer zorgt daarbij voor het rumoer, want daar worden regeerakkoorden gesloten, nieuwe wetten geïnitieerd en politieke actualiteiten behandeld. De Eerste Kamer verzorgt de tweede lezing van wetgeving en dient, in de politieke luwte, als Kamer van reflectie. Op papier is dat een goede werkverdeling. Jammer dat er zo weinig van terecht komt, omdat het oprukkend monisme - de vereenzelving van het parlement met het kabinetsbeleid - de transparantie en het optimaal functioneren van beide Kamers in de weg staat.

Monisme en dualisme

Het monisme is herkenbaar aan het Regeerakkoord en het torentjesoverleg. Regeerakkoorden proberen beleid vast te leggen in een wereld die onderwijl doordraait. Dat wringt naarmate die wereld sneller verandert. Daarom is er behoefte aan een regeerakkoord op hoofdlijnen, met wezenlijke bevoegdheden voor de Tweede Kamer om tijdens de rit bij te sturen. Zo'n akkoord wordt ons iedere keer beloofd, ook nu weer. De vraag is of het er van komt, want er is nog een tweede ontwikkeling in het geding: de opkomst van het 'meervoudige bestuur', ten koste van de politieke partij als politieke vereniging. Mondige mensen en hun belangengroepen lopen politieke partijen vaak voorbij en bieden zich rechtstreeks aan als achterban van parlementaire woordvoerders. Die happen toe, in een televisiedemocratie, want het verhoogt hun zichtbaarheid. Zo verwordt inspraak, via cliëntelisme, tot medebewind.

Vervolgens wordt het torentjesoverleg ingezet om het pandemonium nog wat in te dammen, buiten de openbaarheid, met een toch maar

weer gedetailleerd regeerakkoord als enig overgebleven houvast. Het gevolg is dat de Tweede Kamer niet meer dualistisch controleert, aan het touwtje van het torentje driftig meeregeert, en niet meer over zijn eigen schaduw heen kan stappen als het fout gaat. Vandaar dat zij ook het enquêterecht monopoliseert, ook al moet ze daartoe, inzake Srebrenica, een voorzitter van een voorbereidingscommissie benoemen die naar eigen zeggen te zeer geïnvolveerd is om aan de eigenlijke enquête deel te nemen. Vandaar ook dat de Tweede Kamer niet effectief is geweest toen het tweede paarse kabinet de zaken in de zorg, het onderwijs en de wao niet bijtijds op orde kon krijgen.

Dit alles pleit voor een herstel van de representatieve democratie, voor een meer dualistische opstelling van de Tweede Kamer, en voor een respecteren van het politieke primaat aldaar. Dat vraagt om een beknopt regeerakkoord en een actieve beleving van de eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden, ook jegens pressiegroepen. Natuurlijk moeten parlementariërs zich openstellen voor de burger en voor maatschappelijke organisaties, maar dan wel als volksvertegenwoordiger, en partijpoliticus, niet als pleitbezorger van deelbelangen, want uiteindelijk zijn het de politieke partijen die coalities aangaan en macht uitoefenen, en niet de verzameling van belanghebbenden. Wie de partijdemocratie niet koestert en vooropstelt, legt de bijl aan de wortel van de representatieve democratie. Mooie woorden, vind ik zelf, maar hoe geef je die vorm in de werkelijkheid?

De Eerste Kamer

De Eerste Kamer moet de regering laten regeren, de Tweede Kamer de dingen van de dag laten controleren, en zelf waken over de integriteit van de wetgeving, de kwaliteit van het bestuur en de herkenbaarheid van het ideologische gedachtegoed van de gerepresenteerde politieke partijen. Het eerste punt vereist een terugzendrecht om ondeugdelijke wetgeving opnieuw in de Tweede Kamer aan de orde te stellen. Dat mag niet worden misbruikt om de wedstrijd in politieke zin over te spelen. Het dient om de rechtsstaat te verdedigen tegen bedrijfsongevallen, zoals amendementen die niet in ons rechtssysteem passen. Waken over de kwaliteit van het bestuur vereist ontmaskering van een kabinet als het op de winkel past en noodzakelijke beslissingen vooruitschuift uit politieke pleinvrees. Dan moet je dualiseren en debatten houden die eindigen met een motie waarin de regering wordt aangespoord om op korte termijn nadere voorstellen te doen (in de Tweede Kamer, want dáár ligt het politieke primaat). Als de Eerste Kamer zich consequent opstelt als 'beleidsgeweten' en de Tweede Kamer bij de les houdt, induceer je dualisme, want de jongelui daar willen niet vanuit het bejaardenhuis op de vingers getikt worden.

De ideologische transparantie gaat snel verloren als je, in de Tweede Kamer, macht moet uitoefenen. Coalities maken de politiek grauw en laten verslaggevers vuurtjes stoken omdat er zo weinig is om verslag over te doen. De Eerste Kamer moet kanalen openhouden voor politieke partijen om door herkenbaarheid (toekomstige) macht te verwerven, zowel bij de kiezer als in Haagse kringen. Dat kan alleen als de leden zich niet binden aan regeerakkoorden en het ideologische debat koste wat koste levend houden. Kortom, de Eerste Kamer is de beste vriend van de traditionele politieke partijen, die nu de rekening betalen voor het te lang gedoogde monisme.

1 D.J. Wolfson, *Welvaart tussen recht en macht*, in: KNAW, Mededelingen van de Afdeling Letterkunde, Nieuwe Reeks, deel 57, Noord-Hollandsche, Amsterdam, 1994,

2 Optimalisering vereist afstemming van plichten op rechten, of andersom. Je kunt ze niet allebei 'vastzetten'. Zie L. Weber, *L'analyse économique des dépenses publiques*, Presses universitaires de France, Parijs, 1978, blz. 114, en

3 Zie ook F. Bruinsma, *Marktwerking in de taxibranche en de rechtshulpverlening*, Nederlands Juristenblad, jrg. 77, blz. 553-559. Verdere voorbeelden in het concept-rapport van de commissie-Van Thijn in *Socialisme & democratie*, jrg. 59, 2002, nr. 1, blz. 16-27.

4 Zie voor een scala van overwegingen het beleidsdebat over het borgen van publiek belang, *Handelingen Eerste Kamer*, vergaderjaar 2001-2002, nr. 23, 19 maart 2002.

5 Dit model is ontwikkeld in *Concessie en aanbesteding, geen doel maar middel*, Rapport van de mdw-werkgroep Concessies en aanbestedingen, Den Haag, Ministerie van Economische Zaken, 2000 en in mijn in noot 1 genoemde *Theorie en toepassingen*.

6 SER, [Werken aan arbeidsgeschiktheid](#), Den Haag, 22 maart 2002.

7 H. de Groot, [Resultaten van rijksbeleid beter in beeld](#), ESB, 19 april 2002, blz. 304-307.