



## Sociaal kapitaal en openbaar bestuur

**Auteur(s):**

Wolfson, D.

*Emeritus economie en lid van de Eerste Kamer***Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4398, pagina D30, 27 maart 2003

**Rubriek:**

Dossier: Sociaal Kapitaal

**Trefwoord(en):**

Het maatschappelijk verkeer is gebaat bij vertrouwen ('trust'): de verwachting dat goede trouw wordt gehonoreerd. Wantrouwen schept welvaartsverliezen in de vorm van sociale dilemma's (gevangenendilemma's), want niemand wil Gekke Henkie zijn. Kernvraag lijkt mij dan ook hoe vertrouwen kan worden geïnstitutionaliseerd als een collectief goed dat we 'sociaal kapitaal' noemen. Gelauff spreekt hier van de 'pezen in de onzichtbare hand'. Een mooi beeld. Diezelfde pezen kunnen de hand van de overheid transparant maken. De speltheorie leert ons dat vertrouwen kan worden versterkt door contracten te sluiten, reputaties op te bouwen, of op mensen in te praten. Verder weten we dat prikkels om coöperatief gedrag te ondersteunen zich moeten verdragen met (verschillen in) intrinsieke motivaties van mensen, omdat zij samenwerking zowel kunnen versterken als aantasten. Een gemotiveerde, creatieve medewerker moet je immers vertrouwen en niet op zijn huid zitten<sup>1</sup>. Tegen deze achtergrond ga ik in op de vragen van Raes: of de overheid nu wel of niet bijdraagt, of kan bijdragen, aan de opbouw van sociaal kapitaal, en wat zij aanmoet met 'netwerken' uit de polder. Als gevolg van een toenemende pluriformiteit van leefstijlen zijn mensen steeds moeilijker te categoriseren en stijgen de informatiekosten van overheidsregulering. Hoe bepaal je of mensen samenleven? Kunnen we een zorgplicht verbinden aan een lat-relatie? De groeiende informatie-asymmetrie in de relaties binnen de overheid en tussen de overheid, de 'civil society' en de burger holt het verband tussen rechten en plichten uit en erodeert het vertrouwen in het bestuur. Het populistische ongenoegen dat 'de ander' overal mee wegkomt groeit en de overheidsuitgaven worden moeilijk beheersbaar. Anderzijds zien we de transactiekosten van marktanaloge oplossingen juist dalen, onder invloed van streepjescodes, internet en andere innovaties in de ict. Een oversprongbeweging is dan gauw gemaakt: minder overheid en meer markt! Dan vergeten we wel dat de overheid er nu juist aan te pas komt waar de markt faalt. Publieke belangen als een redelijk geachte welvaartsverdeling en een duurzame ontwikkeling vragen niet noodzakelijk om minder overheid en meer markt, maar eerder om een vernieuwing van de stijl van besturen door de introductie van twee aspecten van rechtstreekse ruil: gelijk oversteken (met voor-wat-hoort-wat als sanctiemechanisme) en de verheldering van voorkeuren die daaruit voortvloeit (met vraagsturing als informatiemechanisme). Een moderne overheid bouwt sociaal kapitaal op door te regeren volgens het adagium 'rechten krachtens de wet, en plichten, in maatwerk, op basis van transacties'. Transacties, de al genoemde contracten uit de speltheorie, scheppen dat vertrouwen. Ze endogeniseren sancties en omvatten alle modaliteiten waarmee actoren één-op-één tot verifieerbare afspraken komen - een breed palet van publiekrechtelijke concessies tot individuele inspanningsverplichtingen. Zij krijgen vorm in een gelaagde structuur van wetgeving, bestuur en uitvoering, waarin de wetgever - en niet de markt - bepaalt wat Raes de 'morele richtingaanduiding' noemt: de doelstellingen en randvoorwaarden waaraan zij moeten voldoen. Het 'marktanaloge' blijft beperkt tot het 'lenen' van het informatie- en sanctiemechanisme. De uitvoering wordt gedelegeerd aan derden die dicht bij de op te lossen problemen staan en zicht hebben op de mogelijkheden en beperkingen van de burgers waarmee zij te maken hebben<sup>2</sup>. Een overheid die zelf haar verplichtingen nakomt en niet met zich laat sollen, bouwt een reputatie van betrouwbaarheid op. Een houdbaar stelsel van zorg en sociale zekerheid genereert 'social security wealth', een maatschappelijke waarborg als sociaal kapitaal waarop je kunt rekenen. Wachtlijsten en een vermindering van rechten beschadigen die waarborg. Maar ze worden onvermijdelijk als we rechten en plichten niet weten te koppelen, door het hele systeem heen, van de opportunistische politicus tot de ellebogende pressiegroep, de soesa-minimaliserende ambtenaar of de uitvretende burger. Ook de netwerken uit de burgermaatschappij zijn alleen betrouwbare partners als zij zich in transacties verbinden tot verantwoordelijkheid. Openbaar bestuur moet luisteren: ja! Maar niet zonder de verantwoordelijkheden, bevoegdheden, prikkels en sancties transparant te maken, want dat is, in de rechtsstaat, de primaire taak van de overheid. 'Contracten' en 'reputaties' zijn de bouwstenen van sociaal kapitaal. Ze scheppen het vertrouwen dat verplichtingen worden nagekomen, als basis voor het internaliseren van waarden en normen. Raes begint bij die normen en lijkt een meer flankerende rol voor de overheid te bepleiten; ik draai het om en begin bij de institutionalisering van het vertrouwen. Daarin zie ik een constituerende rol voor de overheid. Een hoofdrol in de vorming van sociaal kapitaal, niet door 'management by speech', maar door het goede voorbeeld te geven en anderen bij de les te houden.

**Dossier Sociaal kapitaal**F.A. van der Duyn Schouten en J.W. Oosterwijk: [Sociaal kapitaal van wetenschap naar beleid](#)G.M.M. Gelauff: [Sociaal kapitaal in de economie](#)A.B.T.M. van Schaik: [Empire van sociaal kapitaal](#)A.L. Bovenberg en J. Potters: [Meten enquêtes en experimenten hetzelfde vertrouwen?](#)P. Dekker: [Tussen sociale cohesie en politieke democratie](#)

G.B.M. Engbersen: [De armoede van sociaal kapitaal](#)

L. Borghans en B. ter Weel: [Vriendelijk, maar toch duidelijk](#)

R.H.J. Mosch: [Sociaal handelskapitaal](#)

S. Beugelsdijk: [Neerlands sociale kapitaalbalans](#)

P.H.M. Ruys: [De coöperatie als beheerder van sociaal kapitaal](#)

S. Beugelsdijk en N.G. Noorderhaven: [Sociaal kapitaal en ondernemingszin](#)

J. Veenman: [Allochtonen en hun sociaal kapitaal](#)

J. de Koning en R. Kunnen: [Sociaal kapitaal en vergrijzing](#)

S.E.P. Raes: [Een overheidsrol bij sociaal kapitaal](#)

D. Wolfson: reactie: [Sociaal kapitaal en openbaar bestuur](#)

S.G. van der Lecq: [De Dagobert Duck van het sociaal kapitaal](#)

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld H.S. James, The trust paradox: a survey of economic inquiries into the nature of trust and trustworthiness, Journal of Economic Behavior and Organization, jrg. 47, 2002, blz. 291-307.

<sup>2</sup> Zie voor een uitwerking van deze gelaagde structuur mijn Theorie en praktijk van de economische politiek, Coutinho, Bussum, 2001, blz. 69-112, en voor de borging van de rechtszekerheid mijn Rechtsbescherming in de transactiestaat, Nederlands Juristenblad, te verschijnen in april of mei 2003.