

Corina Hendriks
Dennis Hesselink
Mark Sanders
Arjen van Witteloostuijn

Orde- ning Op Orde!

Ordening op Orde
Voorbij een discussie
over markt en staat

Mr. Hans
van Mierlo
Stichting

Orde

Ordering op Orde

Vorbij een discussie over markt en staat

Corina Hendriks

Dennis Hesseling

Mark Sanders

Arjen van Witteloostuijn

Van Mierlo Stichting (2014)

Woord vooraf

Voor u ligt de herziene druk van een publicatie waarvan u zou kunnen denken: ‘zijn we dan nu nog niet klaar met die ordening?’. Inderdaad, dat zijn we niet! Op het moment dat het denken over ons sociaal-liberale gedachtegoed op zou houden hebben wij een probleem. Het gedachtegoed kan nooit ‘af’ zijn, het is naar zijn aard geen gesloten systeem. En dus steeds in ontwikkeling. De Mr. Hans van Mierlo Stichting heeft tot doel daaraan steeds weer concreet bij te dragen. Dat doen we met deze publicatie opnieuw.

Het kost mij dan ook geen moeite om een voorwoord te schrijven bij de herziene en – ik durf te stellen: verbeterde – versie van onze eerdere publicatie uit 2011. Dat eerste visiedocument ontwikkelde een gereedschapskist om ons te helpen bij de analyse van sociaal-economische ordeningsvraagstukken. In het voor de eerste keer benoemen van ideaal-typische ordeningsprincipes (‘markten, bureaucratieën en mensen onderling’) introduceerden de schrijvers in 2011 een origineel vocabulaire. Dat was voor sommigen even wennen.

Het onderscheid tussen ordeningsprincipes en actoren was een tweede eigenzinnige stap. Wel een logische stap. Immers ook bureaucratieën acteren wel eens als marktpartij en marktpartijen hanteren op hun beurt soms bureaucratische principes. Bovendien als novum werd de interactie van mensen onderling onderscheiden. Een ordeningsprincipe waarbij vertrouwen, wederkerigheid en niet-afdwingbare maar ervaren rechten en plichten prevaleren. De begrippen betwistbaarheid, betrokkenheid en veiligheid lokten veel reacties uit, zoals gehoopt en verwacht. Dat heeft stimulerend gewerkt.

Ordering op Orde is veel besproken binnen en buiten D66. Op congressen, bij thema-afdelingen, tijdens speciale workshops en expertgroepen. Dit leverde veel nieuwe inzichten op. In het bijzonder denk ik ook aan inzichten vanuit Europees en internationaal perspectief, die leidden tot een publicatie die geschreven werd in het bredere kader van het *European Liberal Forum*, de Europese koepelorganisatie van liberale denktanks. Op basis van *Ordering op Orde* werd *Governing Governance* ontwikkeld en gepresenteerd in Brussel. Graham Watson, voorzitter van de ALDE fractie in het Europees Parlement, ging uitvoerig op de typologie en zijn bruikbaarheid in. De discussie die daarop volgde was zeer waardevol en inspirerend.

Zo inspirerend zelfs dat wij de ontdekkingen en nieuwe inzichten wilden verwerken in een herziene publicatie van *Ordering op Orde*. Deze ligt nu voor u. De belangrijkste veranderingen in deze herziene druk zijn driedelig. Allereerst is het analytisch raamwerk sterker in een sociaal-liberaal perspectief geplaatst. Wat maakt een ordening sociaal-liberaal? En onder welke omstandigheden kiezen sociaal-liberalen voor welke balans tussen ordeningsprincipes? Ten tweede is voor een aantal kernbegrippen andere termen gebruikt, vooral ook om het onderscheid tussen actoren en principes ook in het vocabulaire naar voren te laten komen. Zo spreken we nu consequent over het Marktprincipe, Bureaucratieprincipe en Relatieprincipe om de drie ordeningsprincipes te onderscheiden van marktpartijen, publieke instellingen en individuen als actoren. Ten derde is geprobeerd om de tekst toegankelijker te maken voor een breder, ook niet-academisch publiek.

Ik beveel u deze publicatie van harte aan en verwacht dat dit een bijdrage is die wederom de verdere ontwikkeling van ons gedachtegoed zal stimuleren.

Joris Backer

Voorzitter Van Mierlo Stichting

April 2014

Inhoud

	Inleiding	7
1	Ordering vanuit sociaal-liberaal perspectief	15
2	Ordering op kleine schaal Het Relatieprincipe	33
3	Ordering op grote schaal Het Bureaucratieprincipe	49
4	Ordering op grote schaal Het Marktprincipe	63
5	Ordering in de praktijk (1) Stappenplan en mengvormen	75
6	Ordering in de praktijk (2) De zorg en de bankensector	91
	Conclusie	105
	Literatuur	109
*	Noten	115

Inleiding

Kunnen we meer aan de markt uitbesteden? Moet de overheid meer ingrijpen? Of moeten we meer aan de burger zelf overlaten? In de nasleep van de financiële en economische crisis die in 2007 begon, vormt dit soort vragen weer het hart van de politieke discussie. Vooral 'de markt' moet het in eerste instantie ontgelden. Want hebben de financiële markten (banken) niet overduidelijk gefaald? Is het niet beter om de geleidelijk ingevoerde marktwerking in de gezondheidszorg weer terug te draaien? En is meer marktwerking op het spoor eigenlijk wel succesvol geweest? Het debat over de markt, marktwerking en overheidsingrijpen verwordt snel tot een ideologische zwart-witdiscussie. Aan de linkerkant van het politieke spectrum wordt krachtig gepleit voor een terugkeer van de overheid; de overheid moet weer de directe verantwoordelijkheid nemen voor maatschappelijk belangrijke taken zoals gezondheidszorg en duurzaam energiegebruik. Aan de rechterkant van datzelfde politieke spectrum wordt verkondigd dat de markt juist méér ruimte moet krijgen; de huidige malaise vloeit volgens aanhangers van dit perspectief voort uit te weinig en dus gebrekkige marktwerking. En in het christen-democratische midden wordt gepleit voor zelfregulering door meer verantwoordelijkheden te leggen bij het georganiseerde middenveld. Of, in het verlengde hiervan, bij 'de burger' zelf die weer veel meer voor zichzelf en anderen zou moeten gaan zorgen in de zogeheten participatiesamenleving.

Wie heeft er gelijk? Is er überhaupt wel één waarheid? Wij denken van niet. Maar een sociaal-liberaal heeft natuurlijk wel houvast nodig in deze discussies, die de kern van de politiek raken. Dit essay biedt daarom een sociaal-liberaal perspectief op de politiek-institutionele ordening van onze samenleving; dat wil zeggen, de manier waarop we onze samenleving be-

sturen en reguleren. Het biedt een analytisch raamwerk¹ waarmee een sociaal-liberaal op orderingsvragen een antwoord kan proberen te vinden en de balans kan (her)vinden tussen markt, overheid en burgers.

De markt waar het kan, de overheid waar het moet?

Het liberalisme, als politiek-theoretische stroming waartoe ook het sociaal-liberalisme behoort, wordt in eerste instantie vaak geassocieerd met het vrijemarktkapitalisme, met ‘de markt’ als orderingsmechanisme dus. Op de markt zou het individu het meest vrij zijn om zijn of haar eigen voorkeuren en behoeften na te streven, en de markt zou veel efficiënter (dan een overheid) bepaalde, zelfs publieke diensten of producten kunnen leveren. De loop van de geschiedenis leek deze overtuiging te staven. Eind vorige eeuw kondigde de Amerikaanse politiek filosoof Fukuyama (1992) “het einde van de geschiedenis” aan, en de definitieve overwinning van de seculiere vrijemarktdemocratie. Deze vrijemarktdemocratie had volgens hem historisch bewezen het beste systeem te zijn. De tijd van grote ideologische tegenstellingen was voorbij. Na de val van de Berlijnse muur in 1989 en de ondergang van het communisme in een groot deel van de wereld, veroverde het marktdenken terrein, en volgde er een golf van privatisering en deregulering. In de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw was ook D66 groot voorstander van meer marktwerking op tal van beleidsterreinen. “*De markt waar het kan, de overheid waar het moet*”² gold lange tijd als richtinggevende vuistregel bij orderingsvragen. Deze stellingname impliceert inderdaad een hiërarchie: markten komen eerst en de overheid pas daarna, alleen als dat werkelijk nodig is, bijvoorbeeld bij evident marktfalen.

Is ‘de markt’ vanuit (sociaal-) liberaal perspectief echter onder alle omstandigheden de beste keuze? Het liberalisme stelt het individu centraal en streeft ernaar de vrijheid van zoveel mogelijk individuen te borgen om hun leven naar eigen inzicht in te richten (zie VMS 2009). Het sociaal-liberalisme legt hierbij sterker dan klassiek-liberale stromingen de nadruk op de sociale omgeving van individuen; individuen zijn geen eiland, maar leven hun leven in interactie met anderen. En dus wordt individuele vrijheid door die sociale interactie beïn-

vloed. Bij beide stromingen is het individu (en zijn vrijheid) echter het uitgangspunt. Een marktordening kan deze individuele vrijheid faciliteren en bewerkstelligen, maar dat hoeft niet. Ze doet dat in ieder geval niet onder alle omstandigheden voor iedereen. Een vrije markt voor gezondheidszorg kan er bijvoorbeeld toe leiden dat chronisch zieken in hun vrijheden worden aangetast. Koopkracht als criterium voor toegang tot basiszorg wordt ook door een sociaal-liberaal vaak als onrechtvaardig ervaren. Dan is regelgeving nodig. Overheidsingrijpen kan de individuele vrijheid beschermen, maar kan deze uiteraard ook beknotten. Hetzelfde geldt voor ‘meer aan mensen zelf overlaten’, zoals tegenwoordig weer populair is. Dit geeft mensen de ruimte om hun leven zelf richting te geven, maar daarbij vallen soms andere mensen buiten de boot.

‘Er is geen eenduidige manier om ons sociaal-liberale doel – vrijheid voor zoveel mogelijk mensen om hun leven in te richten – te bereiken. Een ideologische voorkeur voor óf markt, óf overheid, óf mensen zelf, maakt van deze orderingsmiddelen een dogmatisch doel op zich, en miskent het bestaan van dit ‘hogere’ streven’

Er is, met andere woorden, geen eenduidige manier om ons sociaal-liberale doel – vrijheid voor zoveel mogelijk mensen om hun leven in te richten – te bereiken. Een ideologische voorkeur voor óf markt, óf overheid, óf mensen zelf, maakt van deze orderingsmiddelen een dogmatisch doel op zich, en miskent het bestaan van dit ‘hogere’ streven. Dit betekent dat er wat ons betreft sprake is van een *principiële gelijkwaardigheid* tussen de manieren van ordenen. De keuze voor de

een of de andere (of vaak een combinatie van meerdere) dient in de praktijk af te hangen van hun respectievelijke bijdrage aan het uiteindelijke doel. Dit kan alleen worden bepaald op basis van een analyse van de sterke en zwakke punten van elk van deze drie orderingsprincipes. En op basis van een kritische beschouwing van de veronderstellingen ten aanzien van menselijk gedrag, de wetmatigheden van de bureaucratie en de werking van markten die hieraan ten grondslag liggen.³

Deze pragmatische manier van benaderen past goed bij D66. D66 wil de discussie over de inrichting van de samenleving niet vanuit ideologische stellingen voeren, maar is het aan haar traditie verplicht om middels ‘Popperiaans’ experimenteren – door op regelmatige basis te bekijken wat het beste werkt en in kleine stapjes, met vallen en opstaan – tot betere resultaten te komen.⁴ Pragmatisme betekent hier niet dat alles mogelijk is, en dat er geen houvast bestaat voor een sociaal-liberaal. De cruciale onderliggende vraag is altijd: welke (mix van) orderingsmechanisme(n) draagt het meest bij aan de individuele vrijheid (*libertas*) van zoveel mogelijk mensen in hun sociale samenhang in een samenleving (*societas*)? In dit essay reiken we de handvatten aan om deze afwegingen te kunnen maken. Een kritische analyse van veronderstellingen, in combinatie met enkele criteria en principes die voortvloeien uit het sociaal-liberale mens- en maatschappijbeeld, leiden dan tot een gefundeerd afwegingskader, dat helpt om te bepalen welke mengvormen van orderingsprincipes in welke gevallen de voorkeur hebben.

Dit essay is dus geen ideologisch pleidooi voor meer ‘markt’, ‘overheid’ of ‘burgers’, maar een politiek-theoretisch kader om tot een afgewogen oordeel te komen over de juiste balans tussen drie gelijkwaardige manieren van ordenen. Het geeft geen pasklare antwoorden, maar biedt analytische handvatten om tot praktisch bruikbare antwoorden te komen.

Opzet van het essay

Onze analyse begint in *Hoofdstuk 1* met een uiteenzetting van de bouwstenen van ons politiek-theoretisch kader. Drie ideaaltypische manieren van ordenen – via het Marktprincipe, het Bureaucratieprincipe en het Relatieprincipe⁵ – worden

nader gedefinieerd. Wij koppelen ze vervolgens aan drie criteria waaraan een ordening vanuit sociaal-liberaal perspectief zou moeten voldoen: Efficiëntie, Rechtvaardigheid en Verbondenheid. De *Hoofdstukken 2, 3 en 4* gaan in detail in op de drie ideaaltypische orderingsprincipes en hun sterktes en zwaktes, en kijken kritisch naar de veronderstellingen over menselijk gedrag die eraan ten grondslag liggen. Het is goed om hier al te benadrukken dat we het hierbij niet hebben over *wie* iets ordent (marktpartijen, overheid of individuen), maar vooral over *hoe* iets wordt geordend; het orderingsprincipe dus. In *Hoofdstuk 5* werken we het analytisch raamwerk uit in een praktisch stappenplan aan de hand waarvan politici zelf tot antwoorden kunnen komen voor specifieke orderingsvragen in de praktijk. In *Hoofdstuk 6* ten slotte passen we het analytisch raamwerk toe op twee concrete casus. In de conclusie bespreken we de reikwijdte en relevantie van dit raamwerk voor de dagelijkse politieke praktijk.

Ordering vanuit sociaal-liberaal perspectief

Ordering vanuit sociaal-liberaal perspectief

Iedere samenleving, hoe groot of klein ook, is geordend. Ordering omvat de manier waarop het sociale verkeer tussen mensen in goede banen wordt geleid. Rhodes (1996) bespreekt de vele mogelijke definities van ordering die in de literatuur gangbaar zijn. In navolging van Bell (2002: 4) definiëren wij ordering als: *“the use of institutions, structures of authority and even collaboration to allocate resources and coordinate or control activity in society or the economy”*.

Dit wil zeggen: de interacties en transacties tussen mensen worden in een samenleving door instituties, regels, normen en waarden gereguleerd, hun samenwerking wordt op een bepaalde manier vormgegeven en hun conflicten op een bepaalde manier opgelost (of juist niet). Een samenleving kan geordend worden door zowel formele als informele instituties en regels. Wettelijke regels en procedures zijn voorbeelden van formele instituties, en impliciete gedragscodes en culturele waarden zijn een illustratie van informele instituties.

Orderingsvraagstukken vormen de kern van de politiek. De vraag is steeds: wie regelt of doet wat, op welke manier en met welk doel? Dit hoofdstuk schetst de contouren van een analytisch raamwerk om orderingsvragen vanuit sociaal-liberaal perspectief te benaderen.

1.1 Een ander perspectief op orderingsvraagstukken: drie orderingsprincipes

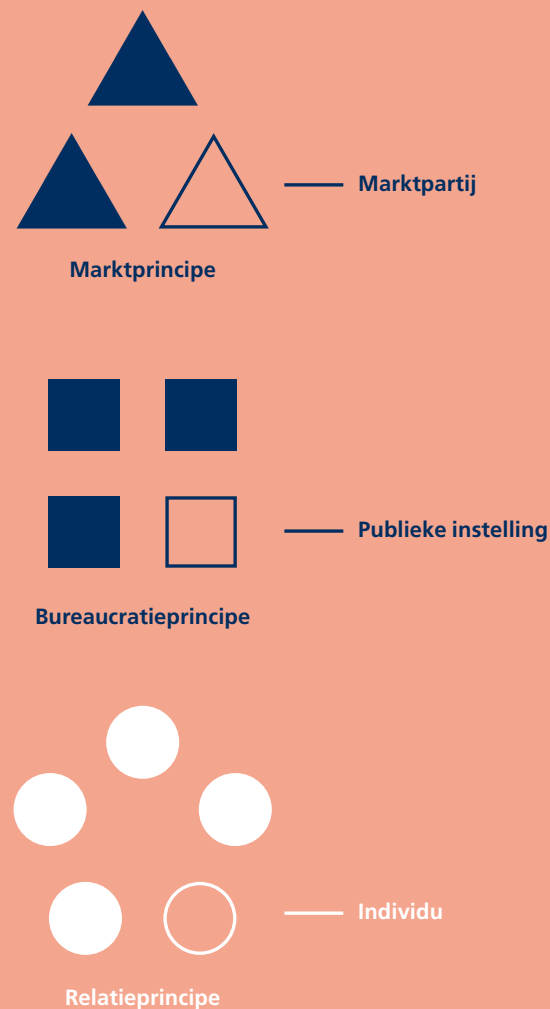
De ordering van een samenleving is voortdurend aan verandering onderhevig. Met enige regelmaat wordt de ‘juiste’ ordering in het publieke debat besproken en herijkt. Het huidige publieke debat over orderingsvragen kent in onze ogen twee grote tekortkomingen. Ten eerste wordt de discussie

sie over de inrichting van de samenleving veelal gereduceerd tot een simpele dichotomie van ‘markt’ tegenover ‘staat’. Vanuit de literatuur, van antropologie tot economie en van politieke wetenschap tot sociologie, kunnen echter in ieder geval *drie* ideaaltypische vormen van ordening worden onderscheiden (bv. Ouchi, 1980; Braddach & Eccles, 1989; Rhodes 1996 en Adler, 2001). In dit essay duiden we deze drie vormen aan als ordening via het Marktprincipe, ordening via het Bureaucratieprincipe, en ordening via het Relatieprincipe.⁶ Deze laatste wordt vaak door politici over het hoofd gezien, omdat het een ‘spontane’ manier van ordenen betreft, die zolang het goed gaat geen politieke sturing behoeft (of verdraagt). Verderop in dit hoofdstuk worden deze ordeningsmechanismen nader gedefinieerd.

‘Het Relatieprincipe wordt vaak door politici over het hoofd gezien, omdat het een ‘spontane’ manier van ordenen betreft, die zolang het goed gaat geen politieke sturing behoeft of verdraagt’

Een tweede grote tekortkoming in het huidige publieke debat is dat er onduidelijkheid bestaat of het gaat om actoren (dus *wie* er handelt) of om ordeningsprincipes (dus *hoe* het handelen wordt geordend). Vaak worden beiden op een hoop gegooid, waardoor er veel verwarring ontstaat over wat er nu precies waarmee bedoeld wordt. Immers, betekent meer ‘markt’ dat er meer aan marktpartijen moet worden overgelaten (actor) of dat meer marktwerking nodig is (principe)? En betekent de roep om meer overheidsingrijpen dat de overheid iets zelf moet uitvoeren (actor) of dat er meer regelgeving nodig is op een bepaald terrein (principe)? Dezelfde verwarring heerst momenteel bij de oproep aan ‘de burger’ om meer zelf te doen. Gaat het erom dat individuen meer zelf en samen doen (actor) of om een andere manier van organiseren waarbij

figuur 1 — Drie ordeningsprincipes en bijbehorende actoren



dialogo, vertrouwen en wederkerigheid belangrijke waarden zijn (principe)?

Het onderscheid tussen ordeningsprincipes en actoren is met name relevant omdat dezelfde actoren zich van verschillende ordeningsprincipes kunnen bedienen. Individuen kunnen hun relaties ordenen via Bureaucratische principes of via Marktprincipes (denk aan respectievelijk stichtingen of *Marktplaats*); een winstgedreven onderneming kan intekenen op een gedetailleerd bestek voor ambulancezorg in de regio (Bureaucratische ordening), of prijsafspraken maken met concurrenten (ordering via Relaties); en de overheid kan etherfrequenties bij opbod verkopen (Marktordering). Vooral bij deze laatste actor – de overheid – is het op een hoop gooien van principes en actoren niet alleen verwarrend, maar ook onwerkbaar. Een overheid ordent niet alleen zelf, maar maakt als rechtsstaat in de brede zin van het woord de maatschappelijke ordening in het algemeen mogelijk. Zonder een rechtsstaat die eigendomsrechten beschermt en contracten afdwingt, kan een markt bijvoorbeeld niet functioneren. We maken daarom expliciet een onderscheid tussen de politiek als actor, die beslist over de ordening; de staat, die de wet- en regelgeving afdwingt die ook marktordering mogelijk maakt; en de uitvoerende bureaucratie die als actor in de ordening interacteert met burgers en marktpartijen.

In het debat over ordening moeten we dus eerst een helder onderscheid maken tussen ordeningsprincipes en actoren. Een optimale ordening begint vervolgens met een weloverwogen keuze voor het dominante ordeningsmechanisme, of een combinatie van ordeningsvormen. Pas daarna volgt de discussie welke publieke, commerciële en particuliere partijen volgens de gekozen mechanismen hun handelen op elkaar kunnen afstemmen (zie in detail *Hoofdstuk 5*).

1.1.1 Drie ideaal-typische ordeningsprincipes

Bovengenoemde drie ordeningsprincipes kan men bijna altijd, en naast elkaar bestaand, vinden in een samenleving. Ordening is van (bijna) alle tijden. In sommige periodes of op sommige terreinen is het ene principe vaak wel dominant

dan het andere. We behandelen de drie ordeningsprincipes hier in de volgorde van hun historische opkomst; in de volgende hoofdstukken gaan we in meer detail in op hun respectievelijke sterktes en zwaktes.

‘De directe, persoonlijke relaties tussen mensen staan centraal bij het Relatieprincipe, waarmee ook de aard van deze relatie en de persoonlijkheidskenmerken van individuen belangrijk zijn voor het wel of niet slagen van deze manier van ordenen’

Vanaf het moment dat de mens ‘ontstond’ en mensen in groepen over de steppe trokken, was een bepaalde vorm van ordening nodig om samenleven en samenwerken mogelijk te maken. Informele regels, dialoog en een zekere mate van wederkerigheid kenmerken deze ‘spontane’ ordening tussen mensen onderling (zie verder *Hoofdstuk 2*). Wij noemen deze eerste, meest oorspronkelijke manier van ordenen, ordenen via het Relatieprincipe⁷.

definitie 1 — **Het Relatieprincipe ordent menselijke interactie op basis van dialoog, vertrouwen, reputatie, wederkerigheid en niet-afdwingbare maar diep gevoelde rechten en plichten.**

Ook in de moderne samenleving heeft deze manier van ordenen een belangrijke plek, vaak in kleinere kring: binnen families, vriendenkringen, tussen buurtbewoners of binnen organisaties. Denk aan sportverenigingen, buurtinitiatieven, maar ook aan werkteams in ziekenhuizen of bij multinationale ondernemingen. De directe, persoonlijke relaties tussen mensen staan centraal, hun *interactie* met andere woorden, waarmee ook de aard van deze relatie en de persoonlijkheidskenmerken van indivi-

duen belangrijk zijn voor het wel of niet slagen van deze manier van ordenen. De interacties tussen individuen⁸ zijn vrijwillig, maar zeker niet vrijblijvend; er is wel degelijk sprake van rechten en plichten, en individuen kunnen zich niet zomaar uit een groep of samenwerking terugtrekken. Echter, de interactie kan niet worden afgedwongen door welke externe autoriteit dan ook. Cruciaal is of mensen elkaar vertrouwen in het wel of niet naleven van afspraken. Ordening via het Relatieprincipe behoeft hiermee herhaaldelijke interactie en persoonlijk contact, en dus een zekere mate van kleinschaligheid.

Naarmate de samenleving complexer en grootschaliger werd, werd ordening via het Relatieprincipe problematischer, en ontstonden er meer hiërarchische systemen. Deze ordening middels het Bureaucratieprincipe (zie verder *Hoofdstuk 3*) werd in de loop van honderden jaren steeds dominant en resulteerde uiteindelijk – in ieder geval in de westerse wereld – in de welvaartsstaat van de 20ste eeuw.

definitie 2 — Het Bureaucratieprincipe ordent transacties tussen mensen gebaseerd op afdwingbare rechten en plichten.

Bij het Bureaucratieprincipe is er – in tegenstelling tot ordening via het Relatieprincipe – niet noodzakelijkerwijs sprake van een directe, persoonlijke relatie tussen actoren. We spreken dan ook over *transactie* in plaats van *interactie* tussen mensen. De informatie die nodig is om binnen deze ordening te kunnen handelen, is administratief van aard. Iemand heeft recht op een uitkering of dienst als hij aan bepaalde criteria voldoet. En mensen worden verplicht tot het betalen van een bijdrage op basis van administratieve gegevens. De overheid heeft in de moderne samenleving het monopolie op geweld en kan derhalve de transacties met en tussen mensen ordenen op basis van afdwingbare regels. Maar ook niet-gouvernementele organisaties kunnen via het Bureaucratieprincipe worden georganiseerd.

Toen er eenmaal een succesvolle bureaucratische ordening bestond, ontstond historisch gezien pas de mogelijkheid voor ordening via het Marktprincipe (zie verder *Hoofdstuk 4*). Een

‘Bij het Bureaucratieprincipe is er – in tegenstelling tot ordening via het Relatieprincipe – niet noodzakelijkerwijs sprake van een directe, persoonlijke relatie tussen actoren. We spreken dan ook over *transactie* in plaats van *interactie* tussen mensen’

goed functionerende markt is een (virtuele) plek waar volledig anonieme aanbieders en volledig anonieme vragers naar believen en geheel vrijblijvend tegen een evenwichtsprijs kunnen kopen en verkopen. De informatie die bij deze transacties nodig is, betreft het product of de dienst die verhandeld wordt en de prijs die idealiter tot stand komt door vraag en aanbod.

definitie 3 — Het Marktprincipe reguleert (vrijwillige en vrije) transacties tussen partijen die producten en diensten vragen en aanbieden gebaseerd op prijs.

Net als bij het Bureaucratieprincipe is een directe, persoonlijke vertrouwensrelatie tussen mensen niet nodig op een markt. Beide ordeningsprincipes zijn zogeheten *low-trust* mechanismen, en ze functioneren beiden ook als alternatieven met een hoge mate van vertrouwen niet voorhanden zijn (Ouchi, 1980; Adler 2001). De ideale markt onderscheidt zich wel van een hiërarchie of bureaucratie doordat transacties geheel vrijwillig en vrijblijvend zijn. Tegen de geldende prijs koop je wel of niet.

tabel 1 — Enkele kenmerken van de drie orderingsprincipes

Relatieprincipe	Bureaucratieprincipe	Marktprincipe
> Dialoog	> Reputatie,	> Vraag en aanbod
> wederkerigheid	> informele regels	> prijs
> reputatie,	> rechten en plichten	> vrijwillig
> informele regels	> regels	> anoniem
> rechten en plichten	> onvrijwillig	> grootschalig
> persoonlijk,	> grootschalig	> low trust
> niet-anoniem	> low trust	
> kleinschalig		
> high trust		

De essentie van, en verschillen tussen, de verschillende orderingsmechanismen worden het snelst duidelijk in een alledaags voorbeeld (zie ook **tabel 1** en **figuur 1**). Als Dennis zijn vriend Mark een biertje aanbiedt in de kroeg schept dat een relatie tussen twee men-sen onderling (Relatieprincipe). Dennis ‘heeft er eentje tegoed’ van Mark. En hoewel hij dat tegoed niet kan opvragen of afdwingen, voelt Mark deze sociale verplichting wel. Het aangeboden biertje afrekenen bij de kassa is een markttransactie. Dennis gaat geen persoonlijke of wederkerige relatie aan met de barman of de uitbater van de gelegenheid, en het staat hem volledig vrij om tegen de aangeboden prijs het biertje wel of niet aan te schaffen (Marktprincipe). De horeca-uitbater draagt vervolgens over het verkochte biertje accijns en btw af. Die transactie met de fiscus creëert ook geen wederkerige persoonlijke relatie, maar is zeker niet vrijwillig. Ze wordt afgedwongen op basis van administratieve informatie (Bureaucratieprincipe).

Hoewel de verschillende orderingsmechanismen in dit alledaagse voorbeeld ‘logisch’ lijken, is het op voorhand niet altijd voor de hand liggend welk orderingsmechanisme wanneer te kiezen. Zou het bijvoorbeeld goed zijn als we voor de diensten van een huisarts moeten betalen (meer een markttransactie)? Moeten we de salarissen van bankmanagers met regelgeving aan banden leggen (meer bureaucratische principes)? Om deze keuzes te kunnen maken, moeten we meer in detail kijken naar hoe en op welke manier een specifiek orderingsmechanisme bijdraagt aan de doelen die we nastreven.

1.2

Doel van ordening: de kern van het sociaal-liberale gedachtegoed

Wie niet weet wat hij wil, kan ook geen keuzes maken. Dat geldt bovenal voor politici en beleidsmakers die met elkaar moeten debatteren over het al dan niet ordenend ingrijpen in de samenleving en in het leven van individuen. Wat willen we als sociaal-liberaal bereiken met dat ingrijpen?

In algemene zin streeft een sociaal-liberaal naar zoveel mogelijk vrijheid voor zoveel mogelijk mensen. In meer filosofische termen betreft het hier de vrijheid van individuen om *zelfinvulling* te geven aan ‘het goede leven’. Want het liberalisme onderscheidt zich van andere politiek-theoretische stromingen in de opvatting dat het goede leven een individuele categorie is; wat voor de een fijn leven is, kan voor de ander hel op aarde zijn. Dit vereist dat we mensen zelf laten bepalen wat voor hen het goede leven is of wat hen gelukkig maakt. Of zoals John Stuart Mill het stelde (1859: 71):

“Mankind are greater gainers by suffering each other to live as seems good to themselves than by compelling each to live as seems good to the rest”

De gedachte dat mensen zelf het beste kunnen beoordelen wat hun behoeften, verlangens en idealen zijn, is een belangrijk uitgangspunt van alle liberale stromingen. Bij D66 is deze gedachte verwoord in een van de zogeheten vijf richtingwijzers:⁹ *Vertrouw op de eigen kracht van mensen* (VMS, 2009). Echter, een sociaal-liberaal benadrukt hierbij dat het individu niet op een eiland leeft, maar zijn leven leeft in sociale interactie met anderen. Onderzoek toont overtuigend aan dat goede relaties met anderen hetgeen is dat (de meeste) mensen gelukkig maakt. Daarnaast zijn de mogelijkheid en kans om ook daadwerkelijk vorm te geven aan het eigen leven voor sociaal-liberalen van belang. Dit wordt ook wel ‘positieve vrijheid’ genoemd (Berlin, 1969: 178): het soort vrijheid dat het individu in staat stelt zijn of haar aanwezige potentie zo optimaal mogelijk te ontplooiën¹⁰. Tot slot erkent een sociaal-liberaal dat er grenzen zijn aan het vertrouwen op de eigen kracht van mensen. Deze ‘eigen kracht’ is er niet zomaar, maar moet worden ontwikkeld en gestimuleerd. Er zijn ook grenzen aan

menselijke cognitie en gedrag; mensen vinden het bijvoorbeeld moeilijk om verder dan hun eigen, soms beperkte horizon te kijken, zowel in tijd als in plaats¹¹. Met andere woorden, een sociaal-liberaal gaat uit van een positief, maar wel realistisch mensbeeld.

‘Het liberalisme onderscheidt zich van andere politiek-theoretische stromingen in de opvatting dat het goede leven een individuele categorie is; wat voor de een fijn leven is, kan voor de ander hel op aarde zijn’

Hoe is ons uiteindelijke doel – de grootste vrijheid voor zoveel mogelijk mensen – via ordening te realiseren? Het is goed om te beseffen dat een bepaalde ordeningsmix mensen niet ‘gelukkig’ kan maken, maar enkel de voorwaarden kan scheppen op basis waarvan mensen hun levens naar eigen inzicht kunnen inrichten. Omdat we het niet alleen hebben over mensen nu, maar ook over mensen later, moet een ordening in algemene zin *duurzaam* zijn. De ecologische grenzen waarbinnen de mensheid zich moet bewegen, is vanuit sociaal-liberaal perspectief dan ook de keiharde randvoorwaarde voor elke ordening. Een duurzame ordening is vervolgens allereerst *efficiënt*¹²: we kunnen ons geen onderbenutting van schaarse middelen veroorloven in een wereld die bevolkingsgroei wil koppelen aan de vrijheid van mensen om hun eigen leven vorm te geven. Een duurzame ordening is ook *rechtvaardig* en wordt als zodanig door (de meeste) mensen ervaren. Wat als rechtvaardig wordt ervaren, is afhankelijk van plaats en tijd. Maar in het algemeen gaat rechtvaardigheid over een eerlijke kans om aan je eigen leven invulling te geven. Een duurzame ordening is tenslotte ook *verbonden*; een gevoel van saamhorigheid of lotsverbondenheid tussen mensen is nodig om ook

voor elkaar de voorwaarden te scheppen voor een volwaardig (samen)leven.

Kortom, vanuit sociaal-liberaal perspectief moet een duurzame ordening mensen een thuis bieden (*verbondenheid*), mensen een eerlijke kans geven (*rechtvaardigheid*) en de beschikbare (schaarse) middelen maximaal benutten (*efficiëntie*). Deze drie doelen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Een werkelijke of ervaren onrechtvaardigheid (bv. een grote inkomenskloof of discriminatie op de werkvloer) kan leiden tot de desintegratie van verbondenheid en tot sabotage en weerstand, wat ook de efficiëntie uiteindelijk niet ten goede komt. Inefficiëntie (bv. werkloosheid, het onvermogen om nieuwe ideeën toe te passen, of verspilling van natuurlijke bronnen) kan leiden tot apathie en isolatie – fenomenen die vaak als onrechtvaardig worden gezien. En als mensen zich niet meer onderling verbonden voelen, komt dat de rechtvaardigheid en efficiëntie vaak weer niet ten goede. En ga zo maar door. Een ordening die niet in rechtvaardigheid, verbondenheid en efficiëntie voorziet, kan geen duurzame ordening zijn, en schiet dus voorbij aan het gestelde doel. Maar in welke verhoudingen precies, is niet bij voorbaat vast te stellen.

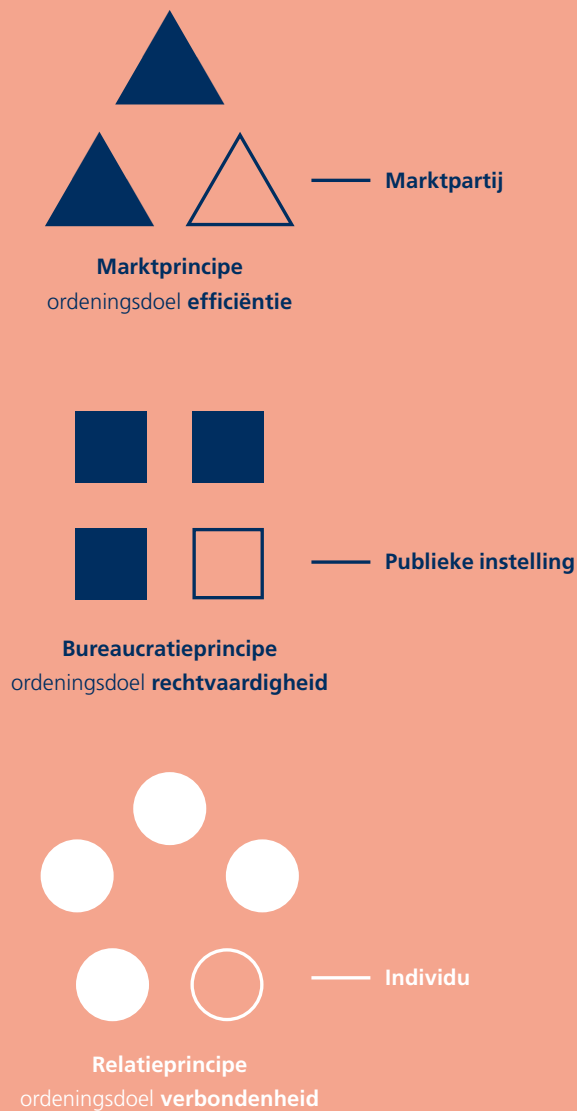
1.3

Bouwstenen van een analytisch raamwerk

Deze drie ordeningsdoelen zijn nauw verbonden met de drie onderscheiden ideaal-typische ordeningsprincipes. Het Relatieprincipe tussen mensen onderling genereert de nodige verbondenheid in een samenleving op een natuurlijke manier; het (democratisch gelegitimeerde) Bureaucratieprincipe borgt de rechtvaardigheid in de samenleving; het Marktprincipe (ook onder de bekende randvoorwaarden) is kampioen in het genereren van dynamische efficiëntie. Het is goed om hier te benadrukken dat deze relatie tussen ordeningsdoelen en ordeningsprincipes ideaal-typisch is; theoretisch zijn de drie ordeningsprincipes het meest geschikt voor het realiseren van de aan hen gekoppelde doelen. Maar hoe precies en onder welke omstandigheden wel of niet, wordt in de hierna volgende hoofdstukken besproken.

Op eenzelfde manier zijn de drie ordeningsprincipes op een theoretisch ‘natuurlijke’ manier verbonden met drie ver-

figuur 2 — Orderingsdoelen, bijbehorende orderingsprincipes en actoren



schillende actoren: marktpartijen – waarmee we zowel bedrijven als consumenten bedoelen – opereren het beste onder het Marktprincipe; de overheid – waarmee we zowel publieke instellingen als ambtenaren bedoelen – het beste onder het Bureaucratieprincipe; en individuen het beste onder het Relatieprincipe. Echter, onder bepaalde omstandigheden kunnen politici ervoor kiezen om van de ‘natuurlijke’ relatie tussen orderingsprincipe en actor af te wijken (zie Hoofdstuk 5). **Figuur 2** vat alle bouwstenen van dit analytisch raamwerk samen.

Politici kunnen kiezen voor een specifieke combinatie van orderingsdoelen, orderingsprincipes en actoren. Dit kan betekenen dat een bestaande situatie moet worden gewijzigd, en dat er dus een verschuiving tussen principes en actoren plaatsvindt. Als er bijvoorbeeld voor wordt gekozen om een bepaald beleidsterrein efficiënter in te richten, dan moet er volgens ons raamwerk gekozen worden voor meer ordening via het Marktprincipe. We spreken bij deze verschuiving tussen principes over *liberalisering*: een vermindering van regels op en beperkingen van de markt. Dit kan ook een proces van *privatisering* met zich meebrengen – waarbij er meer aan marktpartijen wordt overgelaten en dus een verschuiving tussen actoren plaatsvindt – maar dat hoeft niet. Eenzelfde onderscheid in de verschuiving tussen principes of actoren kan gemaakt worden voor de andere orderingsvormen. Als we meer via het Bureaucratieprincipe willen organiseren spreken we veelal van *bureaucratiseren*; als we iets door de overheid zelf willen laten doen, spreken we van *nationaliseren*¹³. Voor de verschuiving voor het Relatieprincipe (en de bijbehorende actor: individuen) bestaat nog geen gevestigd vocabulaire. Maar ook hierbij is het zinnig om dit onderscheid te maken; als we meer via het Relatieprincipe willen organiseren spreken we van *personaliseren*, omdat de persoonlijke relatie tussen mensen centraal komt te staan. Als we meer aan mensen zelf willen overlaten, spreken we van *particulariseren*. **Tabel 2** (pagina 28) vat deze mogelijke verschuivingen tussen orderingsprincipes en actoren samen.

tabel 2 — Orderingsprincipes, actoren en de verschuivingen hiertussen

Principe	Verschuiving richting principe
Relatieprincipe Bureaucratieprincipe Marktprincipe	Personaliseren Bureaucratiseren Liberaliseren
Actor	Verschuiving richting actor
Individueen Publieke instellingen Marktpartijen	Particulariseren Nationaliseren Privatiseren

1.4 Een sociaal-liberale balans

Het bovenstaande raamwerk is ‘neutraal’: het schrijft geen keuzes voor, en kan dus in principe door elke politicus van elke politieke kleur worden gebruikt. De keuze voor een orderingsprincipe of actor is afhankelijk van welk doel de politicus het meest belangrijk vindt – verbondenheid, rechtvaardigheid of efficiëntie. Een sociaal-democraat zal wellicht met name de nadruk leggen op rechtvaardigheid, en dus vooral kiezen voor ordening volgens het Bureaucratieprincipe. Een marktliberaal zal met name efficiëntie benadrukken, en dus het Marktprincipe verkiezen. Een christen-democraat vindt wellicht verbondenheid tussen mensen van belang en hecht daarmee vooral aan het Relatieprincipe. Een sociaal-liberaal zoekt hierin de balans. Dit, zoals gezegd, vanuit de overtuiging dat alle drie de criteria de voorwaarden scheppen voor de vrijheid van individuen om zijn of haar leven naar eigen inzicht in te richten.

Het vinden van deze sociaal-liberale balans is geen gemakkelijke taak; te veel van het een gaat vaak ten koste van de andere twee. De onvermijdelijke keerzijde van teveel efficiëntie, door bijvoorbeeld concurrentie en betwistbaarheid, is onrechtvaardigheid en onveiligheid. Neem een werknemer die ‘zomaar’ op straat kan worden gezet, en kan worden vervangen door iemand anders. Dit wekt wellicht de gewenste dynamiek op

vanuit het oogpunt van efficiëntie, maar kan ook de bereidheid om risico’s te nemen doen afnemen als gevolg van overmatige onzekerheid. Degenen die veiligheid genieten maar verbondenheid missen (bv. bankiers die impliciete garanties genieten) kunnen ongewenste risico’s nemen. *Vice versa*, de keerzijde van teveel bureaucratische rechtvaardigheid is een stap in de richting van stagnatie (bv. waarom zou je als ondernemer een faillissement riskeren als je een veilige baan kan behouden?). En als verworven rechten en posities onaantastbaar worden, keren we terug naar de onrechtvaardigheid van een klassenmaatschappij, waarin talent en inzet onvoldoende beloond worden en waarin sociale veiligheid kan onttaarden in stagnatie en instabiliteit. Tot slot kan teveel onderlinge verbondenheid tussen mensen leiden tot het gevaar van cliëntelisme, nepotisme en vriendjespolitiek, die allen zowel onrechtvaardig als inefficiënt zijn.

‘De keuze voor een orderingsprincipe of actor is afhankelijk van welk doel de politicus het meest belangrijk vindt – verbondenheid, rechtvaardigheid of efficiëntie’

Het vinden van de balans tussen orderingsdoelen en -principes leidt in de politieke praktijk tot een evenwichtsoefening die – zo laat de geschiedenis keer op keer zien – makkelijk doorschiet in uitersten en makkelijk kan ontsporen. Als politici het gevoel hebben dat de ordening van de samenleving een tijdje teveel naar de ene kant is overgehield, dan schieten ze vaak juist weer teveel door naar de andere kant. Zo was in de jaren ’80 en ’90 van de vorige eeuw méér efficiëntie en méér markt het devies; de overheid had gefaald. ‘Marktwerking’ werd vervolgens op bijna alle beleidsterreinen dogmatisch doorgevoerd, ook waar deze wellicht minder geschikt, gewenst of zelfs haalbaar was. We lijken nu in dezelfde valkuil te trap-

pen met de hernieuwde oproep van de overheid aan de burger om meer zelf te doen. In veel gevallen kan dit goed werken, maar niet altijd, overal en voor iedereen. Ook de roep om een sterkere overheid (na het falen van de markt) loopt eenzelfde risico.

Deze zoektocht naar een sociaal-liberale balans tussen verbondenheid, efficiëntie en rechtvaardigheid moet dus gebaseerd zijn op de mate waarin deze ordening bijdraagt aan de gekozen doelen. De kern van het sociaal-liberale gedachtegoed – zoals onder andere verwoord in de richtingwijzers – zijn hierbij richtinggevend. Dit leidt tot een genuanceerde benadering van orderingsvraagstukken, gebaseerd op een gefundeerde analyse van de sterke en zwakke punten van elk orderingsmechanisme in relatie tot het doel dat we nastreven. De volgende drie hoofdstukken gaan in detail in op deze analyse voor de drie respectievelijke orderingsmechanismen.

Ordering op kleine schaal

Het Relatieprincipe

Ordering op kleine schaal

Het Relatieprincipe

Mensen regelen, of ordenen, hun interacties met andere mensen voor een groot deel op basis van overleg en het principe van wederkerigheid; we praten met elkaar, en maken afspraken over wat ik voor jou doe, en jij voor mij. Omdat er over het algemeen weinig politieke aandacht voor deze vorm van ordenen is, althans tot recent¹⁴, zien we ordening via het Relatieprincipe vaak over het hoofd. Maar wie weet waar je op moet letten, ziet deze ordeningsvorm overal in de samenleving. Overal waar mensen dingen voor en met elkaar doen zonder daarvoor te worden betaald of ertoe te worden verplicht. Als vrijwilliger bij sportverenigingen, als voorleesmoeder, mantelzorger, of buurtbewoner, maar onder bepaalde omstandigheden ook als werknemer in een bedrijf. Of als ambtenaar in overleg met buurtbewoners. Zodra interactie gebaseerd is op dialoog, vertrouwen, wederkerigheid, informele normen maar ook reputatie en sociale druk, dan spreken we van ordening via het Relatieprincipe.

In dit hoofdstuk bespreken we een aantal sterke en zwakke punten van dit ordeningsprincipe. Wanneer, hoe en onder welke omstandigheden leidt ordening middels Relatieprincipe tot een verbonden, rechtvaardige en efficiënte ordening?

2.1

Het Relatieprincipe: een oorspronkelijke ordeningsvorm

In de geschiedenis van de mensheid hebben gemeenschappen lang kunnen volstaan met een spontane ordening van hun menselijke interacties. In *Hoofdstuk 1* hebben we de meest oorspronkelijke ordeningsvorm van het Relatieprincipe gedefinieerd als het reguleren van *menselijke interactie gebaseerd op dialoog, vertrouwen, reputatie, wederkerigheid en niet-afdwingbare maar diep gevoelde rechten en verantwoordelijkheden*. Aanvankelijk organiseerden kleine nomadische groepen zich

uitsluitend op basis van persoonlijke relaties. Er was immers lange tijd geen bureaucratie en geen markt, alleen mensen (zie Diamond, 1997; Fukuyama, 2011). Dit was geen paradijs van vrede en voorspoed, maar het was ook niet Hobbes' *"war of all against all"*. Strijd, concurrentie en samenwerking bestonden naast elkaar. Binnen sociale verbanden concurreerden mensen

'In kleinere sociale verbanden is ordening via het Relatieprincipe veelal dominant. Denk hierbij aan de interactie tussen familieleden, vrienden, buurtbewoners, collega's op de werkvloer, en vrijwilligers in sportverenigingen'

met elkaar om status en macht, maar werkten ze ook samen voor het algemeen belang. Wie wilde overleven als kind en oudere moest als volwassene zorg dragen voor de kinderen en ouderen in de groep. De balans werd gevonden doordat eenieder zich levenslang verbonden wist aan en binnen dezelfde groep. Zonder monopolie op geweld en vastgelegde regels en rechten was de strijd om het bestaan hard. Maar door de sterke persoonlijke banden binnen de groep kende men zijn plek en was men geborgen in een groter geheel.

Deze vorm van samenleven en samenwerken is met ons geëvolueerd, is met ons diepste wezen vergroeid¹⁵ en bestaat vandaag de dag nog volop. Dergelijke spontane orderingsstructuren zijn onder andere beschreven door Nobelprijswinnares Elinor Ostrom (Ostrom 1990). In kleinere sociale verbanden is ordening via het Relatieprincipe veelal dominant. Denk hierbij aan de interactie tussen familieleden, vrienden, buurtbewoners, collega's op de werkvloer, vrijwilligers in sportverenigingen, etcetera.¹⁶ De verbanden tussen mensen kunnen heel divers zijn: van de 'zware' onbreekbare bloedbanden tussen kinderen en hun ouders, tot 'lichte gemeenschappen' van burgers, zoals het lidmaatschap van een sportclub of organi-

satie (Hurenkamp en Duyvendak, 2004). Het zijn ook deze verbanden tussen samenwerkende 'doe-het-zelf'-burgers die de laatste tijd in de publieke belangstelling staan (zie Hilhorst & Van der Lans 2013). Maar de maatschappelijke relevantie van het Relatieprincipe is veel breder; denk ook aan discussies over hoe het vertrouwen in de bankensector te herstellen is, of over hoe meer aandacht aan ouderen in verpleeghuizen te geven is. Vaak wordt er in dit verband gesproken over het introduceren van elementen van het Relatieprincipe – bijvoorbeeld persoonlijk contact of dialoog – om vertrouwensrelaties te herstellen.

2.1.1

Wederkerigheid, reputatie en vertrouwen

Ordering via het Relatieprincipe draait, naast dialoog en overleg, vooral om wederkerigheid; om het basale idee dat een gift, of dienst, beantwoord wordt met een tegengift of -dienst. Deze wederkerigheid kent vele vormen. Soms is de wederkerigheid heel direct en berekenend – omdat we weten dat we iets voor onze inzet terugkrijgen – maar veel vaker is deze indirect en onbaatzuchtig, omdat samenwerken leuk is om te doen of vanuit een gevoel van lotsverbondenheid en medemenselijkheid. In bijvoorbeeld de mantelzorg gaat men zware en langdurige relaties aan, waarbij de wederkerigheid hooguit indirect is. Men geeft zorg aan een hulpbehoevend familielid vanuit liefde voor die persoon en/of vanuit de hoop dat er ook iemand voor hen zelf zorgt als dat ooit nodig blijkt te zijn. Een andere vorm van indirecte wederkerigheid zien we bij lichtere of onpersoonlijkere initiatieven als buuv.nu of zorgvoorelkaar.com; digitale marktplaatsen waar burens hun diensten uitruilen. Er is hierbij meestal geen sprake van een directe ruilrelatie, maar van een 'uitgestelde' wederkerigheid, waarbij je een dienst aanbiedt aan de ene persoon, en iets terugvraagt van een ander. Weer een andere vorm is de sportclub. Daar draai je een bardienst in ruil voor een gezellige bar om na het sporten wat met je team te kunnen nuttigen als een ander zijn dienst draait. En je fluit een wedstrijd omdat je diezelfde dag ook een wedstrijd met scheidsrechter wilt spelen.

Hoewel deze wederkerige interacties tussen mensen onderling tot stand komen zonder bureaucratische hiërarchie of marktuitwisseling, gelden er wel degelijk uitgebreide en inge-

wikkelde impliciete normen en regels die kunnen worden afgedwongen in de sociale context van kleine gemeenschappen. Dit ordeningsprincipe werkt op basis van gevoelde rechten en plichten, reputatie en vertrouwen. Onderlinge afspraken worden (meestal) niet vastgelegd, verwachtingen niet eens altijd uitgesproken, maar toch kan de interactie heel ‘dwingend’ voelen; als je de gemaakte afspraken niet nakomt, of je niet volgens geaccepteerde impliciete regels gedraagt, kan dit je reputatie schaden, je relaties negatief beïnvloeden en zelfs tot sociale uitsluiting leiden. Wellicht kan je een of twee keer je belofte om die bardienst te draaien of de heg van de burens te knippen niet nakomen, maar daarna ben je al snel door je sociale krediet heen.

‘Het Relatieprincipe werkt op basis van gevoelde rechten en plichten, reputatie en vertrouwen. Onderlinge afspraken worden (meestal) niet vastgelegd, verwachtingen niet eens altijd uitgesproken, maar toch kan de interactie heel ‘dwingend’ voelen’

Een zekere mate van basisvertrouwen in de persoon met wie je een samenwerking aangaat, is dan ook nodig om deze relatie te laten slagen. Meestal vertrouwen we mensen sneller die we al kennen en/of begrijpen (‘ons soort mensen’), maar vertrouwen kan worden opgebouwd door geregelde interactie en ervaring. Vertrouwen is het begin van ordening door het Relatieprincipe, maar kan er ook door worden versterkt. Immers, als je je beloftes blijft nakomen, bouw je meer sociaal krediet op en zien je partners het door de vingers als je eens niet kunt bijdragen, of een keer iets meer tijd van iemand vraagt dan je normaal zou doen. Maar ook bij het Relatieprincipe geldt: vertrouwen komt te voet en gaat te paard.

2.1.2 Kleinschaligheid en gelijkwaardigheid

Het ordenen van relaties via dialoog, wederkerigheid, reputatie, en sociale normen is vooral effectief in kleine gemeenschappen of netwerken waar mensen elkaar op regelmatige basis persoonlijk treffen. Jared Diamond (1997) stelt bijvoorbeeld dat dergelijke op het Relatieprincipe gebaseerde orderingsstructuren moeilijk tot stand kunnen komen en onderhouden kunnen worden in groepen die groter zijn dan 300 tot 400 individuen. In groepen die dit aantal overstijgen zal de kans op slechts eenmalige ontmoetingen tussen mensen die zich verder dan een handdruk van elkaar af bevinden, exponentieel groeien en zal deze spontane ordening snel onwerkbaar worden. Informele normen en waarden, evenals vertrouwen en reputatie, werken niet goed als relaties onpersoonlijk en anoniem worden, en de afstand tussen mensen te groot is.

Naast omvang is een zekere mate van gelijkwaardigheid tussen mensen een kenmerkende voorwaarde van het Relatieprincipe. Immers, in het geval van een (te) grote machtsongelijkheid en dus (informele) hiërarchie verliest deze orderingsvorm haar vrijwilligheid en betrokkenheid. Ordening door het Relatieprincipe is een natuurlijk proces voor vooral ‘horizontale netwerken’, waarin participanten min of meer gelijkwaardig zijn, relevante informatie meteen beschikbaar is en afhankelijkheden zwak zijn, of beide kanten op werken, zodat vrijwillige betrokkenheid en loyaliteit verzekerd zijn. Families zijn een sprekend voorbeeld van horizontale netwerken, maar je vindt ze ook in sportclubs en vrijwilligersorganisaties, waar minder duidelijke banden bestaan.

Het Relatieprincipe kan echter soms ook werken als verbanden in een netwerk structureel asymmetrisch zijn, bijvoorbeeld in de relaties tussen ouder en kind, leraar en leerling, bankier en cliënt, en dokter en patiënt. Eén partij, de ‘expert’, heeft meer informatie en expertise dan de ander, die daarmee de ‘afhankelijke’ is. Deze asymmetrie in de relatie blijft bestaan, ongeacht hoe vaak ze met elkaar in aanraking komen. Om willekeur als gevolg van deze afhankelijkheid te voorkomen, worden gelijkwaardige relaties tussen de professionals onderling in deze gevallen van belang. De professionals zoeken elkaar op, wisselen ervaringen uit en bevragen elkaar vanuit

een gelijkwaardige positie. Zo kan intervisie tussen experts de ontwikkeling van een professionele ethiek bevorderen. Die ethiek rust op een effectief mechanisme voor het afdwingen van disciplinaire regels en krachtige, op Relaties gebaseerde, complementaire controlemechanismen, zoals professionele reputatie en sociale status. Als interactie in een dergelijke kleine groep vaak herhaald wordt, ontstaat een succesvolle en 'spontane' vorm van ordening, die gebaseerd is op wederkerigheid en vertrouwen.

2.1.3 Principe en actor: individuen

Het Relatieprincipe is een manier van ordenen die goed past bij interacties van mensen onderling op kleine schaal. Dit ordeningsprincipe is hiermee direct verbonden met mensen, met individuen dus, als actoren. Het individu is het meest 'natuurlijk' in staat om samen te werken, de dialoog aan te gaan, afspraken te maken, etcetera. Hoewel deze actor en het principe 'bij elkaar horen', is het toch goed om beiden van elkaar te onderscheiden, omdat het anders tot onduidelijke en zelfs onwenselijke situaties kan leiden. Neem de huidige populariteit om weer 'meer aan burgers over te laten'; een discussie waarbij eigenlijk alleen de actor centraal staat en niet het Relatieprincipe. Nog de vragen daargelaten of iedereen wel de eigen kracht en het vermogen heeft om deze verantwoordelijkheid te dragen en of het tot rechtvaardige uitkomsten leidt, kan het faliekant mislukken als individuen niet ook de manieren in handen krijgen om deze verantwoordelijkheid zelf vorm te geven. Als een overheid bijvoorbeeld een taak uit handen geeft – het opknappen van een speeltuintje of park in de buurt – dan moeten mensen ook de vrijheid krijgen om dit via het Relatieprincipe te organiseren. Teveel belemmerende regelgeving, ordening via het Bureaucratieprincipe, kan dit danig in de weg zitten. Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld meer verantwoordelijkheid leggen bij topmanagers om zelf hun salarissen binnen de perken te houden. Dit kan alleen werken als 'peer pressure' via het Relatieprincipe hun gedrag reguleert (en dus het Marktprincipe minder dominant is).

Het is met andere woorden goed om te beseffen dat de keuze van het ordeningsprincipe beïnvloedt wat wel of niet kan

worden verwacht en bereikt, en niet de keuze van de actor. Als men individuen meer wil betrekken bij hun leefomgeving, als de verbondenheid als doel centraal staat, dan is niet zozeer het veranderen van actor de gewenste koers, maar een verandering van het ordeningsprincipe richting Relaties.

2.2 Verbondenheid via betrokkenheid

De grote kracht van ordening door het Relatieprincipe is de betrokkenheid die zowel geboden als beloond wordt, alsmede de verbondenheid en vertrouwen die in het proces gecreëerd worden: het gevoel dat je met anderen deel uitmaakt van een groep, en samen verantwoordelijkheid voor elkaar draagt. Dit gevoel van 'ergens thuis horen' is, zoals in *Hoofdstuk 1* gesteld, een van de kenmerken van een duurzame ordening. Om via het Relatieprincipe tot verbondenheid te komen, is een zekere mate van individuele betrokkenheid nodig: betrokkenheid van het individu bij zijn of haar sociale omgeving. Nu is het gelukkig voor de meeste mensen natuurlijk om relaties aan te gaan, en om zich bij in ieder geval bepaalde mensen betrokken te voelen. Het netwerk van relaties dat een mens onderhoudt is zowel veranderlijk als stabiel en voorziet in een breed scala aan sociaal-emotionele behoeften. Relaties ontstaan vaak op momenten dat je samen met anderen ervaringen deelt en gedeelde verantwoordelijkheden oppakt. Zeker als dat vaker gebeurt. Door herhaaldelijk op elkaar aangewezen te zijn en met elkaar successen en mislukkingen te delen, ontstaan relaties waarop je kunt vertrouwen zonder dat ze afdwingbaar of te koop zijn. Herhaaldelijke interactie, persoonlijk contact en het werken aan een gezamenlijk doel voeden ons gevoel van lotsverbondenheid. Als deze verbondenheid het belangrijkste doel is voor politici – bijvoorbeeld verbondenheid in de vorm van aandacht van arts voor patiënt – dan ligt op kleine schaal deze vorm van ordening het meest voor de hand.

Een goed voorbeeld waarbij het introduceren van het Relatieprincipe heeft geleid tot meer verbondenheid tussen individuen, is de 'bezuinigingsdialoog' van de gemeente Zeist¹⁷. In die gemeente werden burgers betrokken bij het bepalen waarop wel of niet kon worden bezuinigd (dialoog, wederkerigheid, Relatieprincipe), wat leidde tot veel meer draag-

kracht voor de plannen en tot creativiteit om met alternatieve oplossingen te komen. Het leidde ook tot een verkleining van de vertrouwenskloof tussen burger en politici.

‘Herhaaldelijke interactie, persoonlijk contact en het werken aan een gezamenlijk doel voeden ons gevoel van lotsverbondenheid’

Onder bepaalde omstandigheden kan het Relatieprincipe ook bijdragen aan efficiëntie en rechtvaardigheid, de twee andere kenmerken van een duurzame ordening. Eleonor Ostrom ontving in 2009 de Nobelprijs voor de economie voor haar onderzoek naar kleine gemeenschappen en de wijze waarop deze in staat zijn natuurlijke hulpbronnen efficiënt en duurzaam te beheren zonder afdwingbare wetten of prijsmechanismen, dus zonder Marktordering of Bureaucratische ordening. Door dialoog en onderlinge afstemming worden uitkomsten van samenwerking vaak door de meeste gesprekspartners als rechtvaardig ervaren. En het bewegen in een groep biedt voor veel mensen vaak sociale veiligheid.

Recent interdisciplinair, (semi-) experimenteel onderzoek in zowel de economie, psychologie als sociologie toont verder aan dat organisatie via het Relatieprincipe de prestaties van individuen en teams verbetert. Mensen zijn van nature geneigd met meer inspanning, creativiteit en toewijding te werken wanneer ze participeren in gemeenschappelijke projecten (Lindenberg en Foss, 2010; Tomasello et al., 2005). Modern *human resource management* is een mooi voorbeeld van een op efficiëntie gerichte investering in het Relatieprincipe. De wederkerige vertrouwensrelatie tussen werkgever en werknemer levert hogere prestaties voor de organisatie en dito tevredenheid voor werknemers (Pfeffer, 1996; Sorge en Van Witteloostuijn, 2004). Adler (1991) voegt daar aan toe dat vooral waar kennis delen van belang is, de *high trust* mechanismen van het Relatieprincipe van grote waarde zijn.

Dit staat haaks op de aannames van de orthodoxe economie die onder veel beleid en managementpraktijken liggen (zie ook *Hoofdstuk 4*). De klassieke, zogeheten ‘principaal-agent theorie’ bijvoorbeeld gaat nog steeds uit van een rationeel individu dat in teams juist geneigd is tot *free-riding* en die met monitoring en prestatiebeloning naar het gewenste gedrag moet worden gestuurd. De ironie wil dat men bij het Relatieprincipe met monitoring en prestatiebeloningen juist de sociale processen ondermijnt en gezamenlijke prestaties frustreert, omdat het niet meer uitgaat van de intrinsieke motivatie van mensen om elkaar te helpen en verder te brengen. Het leidt de aandacht van mensen af van deze intrinsieke motivatie en verlegt deze aandacht naar de externe motivatie. Zo kan men met de klassieke instrumenten van management juist waarde vernietigen, zowel in harde euro’s als in het minder meetbare, maar misschien wel belangrijkere emotionele welbevinden.

‘Vooral als het gaat om vertrouwen, intrinsieke motivatie, aandacht en verbondenheid, heeft het Relatieprincipe een grote voorsprong op de andere twee principes’

Het zou vreemd zijn als wat op de werkvloer geldt, niet ook geldt in andere sociale verbanden waar coproductie de norm is en betrokkenheid van het individu bij de groep een belangrijke waarde vertegenwoordigt. En laat dit nu net veel belangrijke processen in de samenleving kenmerken. Zorg, onderwijs, kinderopvang en beheer van de openbare ruimte zijn slechts een handvol voorbeelden waar de relaties tussen mensen een onlosmakelijk deel van de waardecreatie zijn. Vooral als het gaat om vertrouwen, intrinsieke motivatie, aandacht en verbondenheid, heeft het Relatieprincipe een grote voorsprong op de andere twee principes. Verbindingen volgens dit principe zijn vrijwillig, maar niet vrijblijvend, en

zijn vanwege de verbondenheid en betrokkenheid stabielier dan het Marktprincipe (Fung, 2006; Sampson et al., 2005). Het Relatieprincipe is echter weer veel dynamischer en flexibeler dan het Bureaucratieprincipe. Kortom, als het doel van de relatie helder is en breed gedeeld wordt, dan kan snel worden ingespeeld op veranderende omstandigheden, en zijn er toch de veiligheid en stabiliteit die nodig zijn.

2.3 Beperkingen en risico's

Ordering via het Relatieprincipe is niet altijd mogelijk of wenselijk. In een complexe, gespecialiseerde en globale samenleving als de onze, is spontane ordering vaak gewoonweg niet voldoende (zie o.a. Fukuyama 2011). Als groepen groot worden, als interactie doorgaans eenmalig en anoniem is, en als mogelijke negatieve neveneffecten zich voordoen buiten de directe omgeving of buiten het bevattingsvermogen van de betrokken individuen, dan is ordering door het Relatieprincipe kwetsbaar. Dan kan het gemakkelijk inefficiënt of onrechtvaardig blijken te zijn, of beiden. Een groep kan zich gemakkelijk tegen een groter algemeen belang keren. Neem als voorbeeld hierbij de cultuur van de *traders*, die zelfs binnen een coöperatieve bank als de Rabobank, kon ontaarden. Of als een groep Marokkaanse jongens in een wijk een homostel 'met succes' wegpest, zien we de lelijke kant van mensen onderling en ordering via relaties. Men kan zelfs beargumenteren dat de oudste organisatie op basis van het Relatieprincipe de maffia is. Ook de entourage van de meeste dictators bestaat uit hechte clans die niet zelden het contact met de realiteit kwijtraken.

Naast de corrumperende effecten van nepotisme en cliëntelisme, en het misbruik van macht, kan het 'uitsluitingsmechanisme' dat inherent onderdeel uitmaakt van ordering via het Relatieprincipe, tot negatieve effecten leiden. Immers, tussen mensen onderling heeft de groep geen andere effectieve sancties om het nodige conformisme af te dwingen en te belonen dan uitsluiting. De mogelijkheid de relatie te verbreken geeft de groep en het individu de mogelijkheid om onverenigbaarheden en conflicten toch geweldloos op te lossen. Maar die uitsluitingsmogelijkheid geeft natuurlijk ook problemen. Ordering op basis van het Relatieprincipe is niet democratisch

in de zin dat de meerderheid van stemmen telt. In plaats daarvan regeert de consensus en heeft elk individu een veto, maar leidt uitoefening daarvan veelal tot uitsluiting. Vaak is dat goed. Als een ouder in een coöperatieve kinderopvang vindt dat ongehoorzame kinderen geslagen mogen worden, hebben de andere ouders het recht hem of haar te weigeren of de deur te wijzen. Maar zeker als in grotere groepen hiërarchie ontstaat en macht ongelijk verdeeld raakt, leiden uitsluiting en groepsdwang meestal tot negatieve uitwassen.

'Als in grotere groepen hiërarchie ontstaat en macht ongelijk verdeeld raakt, leiden uitsluiting en groepsdwang meestal tot negatieve uitwassen'

Tot slot is een veelgehoorde zwakte van dit orderingsmechanisme dat niet iedereen in staat is om volgens het Relatieprincipe verbanden met andere mensen aan te gaan. In het publieke debat wordt hier vooral aan gerefereerd als het gaat om de capaciteiten en 'eigen kracht' die mensen moeten hebben om burgerinitiatieven op te zetten. Als het gaat om het Relatieprincipe in algemene zin, gaat deze kritiek niet op, behalve voor die kleine groep mensen die niet in staat is om überhaupt relaties aan te gaan. Het is onze humanistische overtuiging dat de meeste mensen *wel* in staat zijn om via relaties hun levens vorm te geven. De vraag is uiteraard tot hoe ver dit gaat, en wat ordering via het Relatieprincipe wel of niet kan leveren voor individuen. Vooral als de rechtvaardigheid in het geding is en/of de efficiëntie, dan schiet het Relatieprincipe vaak tekort.

2.4 Sociaal-liberale afwegingen

Ordering via het Relatieprincipe kent dus zowel voordelen als risico's en beperkingen. Onder welke omstandigheden kunnen sociaal-liberalen wel of niet kiezen voor deze manier van ordenen?

Voor sociaal-liberalen staat het vrije individu in zijn sociale samenhang centraal. Dit lijkt het Relatieprincipe heel dicht te benaderen. Echter, samenlevingen of samenwerkingsverbanden die (grotendeels) geordend worden door het Relatieprincipe zijn zeker niet altijd ‘vrij’. Ze zijn egalitair in de zin dat alle individuen in principe de vrijheid hebben om zich aan te sluiten en/of te distantiëren van de groep. Hun verbondenheid is vrijwillig. Maar gegeven een vaak hoge mate van onderlinge afhankelijkheid zijn deze orderingsarrangementen niet echt vrij volgens moderne standaarden. Er is immers geen sprake van vrijheid wanneer terugtrekken uitsluiting, armoede, of zelfs de dood tot gevolg kan hebben. Neem bijvoorbeeld de mantelzorg. Hoewel een zekere mate van zorg voor elkaar wenselijk en bewonderenswaardig is, zet het de zorgbehoevende in een rol van afhankelijkheid¹⁸. Durft hij of zij nog wel kritiek te uiten op een familielid als hij of zij daarmee de mantelzorg op het spel zet? Deze sociale afhankelijkheden waren nu juist de redenen voor liberalen om eerst de rechtsstaat en daarna de welvaartsstaat vorm te geven; zij beschermen de vrijheid van het individu. De emancipatie van vrouwen en homoseksuelen, de democratisering van universiteiten en kerken, en het breken van de macht van ‘closed-shop’ vakbonden en sterke lobby’s zijn allemaal voorbeelden waarin liberalen actief geprobeerd hebben relaties open te breken ten behoeve van het individu. We vertrouwen hierbij meer op democratisch gelegitimeerde bureaucratische rechten en plichten voor iedereen en op maatwerk via de vrijblijvendheid van de markt.

Echter, nu veel van deze strijd gestreden is, betekent het negeren van het belang van Relaties dat er meer wordt vernietigd dan gecreëerd. Sociaal-liberalen vertrouwen op de eigen kracht van mensen om zelf vorm te geven aan hun eigen leven, meestal met andere individuen (VMS 2009). Individueel moeten dan wel ook de ruimte krijgen om dit te doen, en ordening via het Relatieprincipe geeft vaak deze ruimte. Het geeft ook de ruimte om eigen morele keuzes te maken. Waar verbondenheid, betrokkenheid, creativiteit, toewijding en moraliteit nodig en gewenst zijn, is ordening volgens het Relatieprincipe het meest zinvol. Hoewel deze manier van organiseren natuur-

lijk is voor ons mensen, vraagt het ook nogal wat van ons. De capaciteiten om een volwassen dialoog aan te gaan met anderen, om afspraken te maken en na te komen, en om rekening te houden met elkaar. Dit onderstreept het belang van onderwijs vanuit sociaal-liberaal perspectief; in dit geval vooral het ontwikkelen van de zelfregulerende vermogens van mensen.

Meer ruimte voor het Relatieprincipe heeft ook een belangrijke implicatie voor politiek en overheid: loslaten. Enerzijds betekent ‘loslaten’ het accepteren van een zekere mate van ongelijkheid en pech, wat zeer moeilijk blijkt te zijn voor de politiek. Immers, meer aan mensen overlaten onder het Relatieprincipe betekent dat mensen in verschillende verbanden tot verschillende oplossingen en uitkomsten komen, en dat er wel eens iets mis kan gaan. Anderzijds betekent ‘loslaten’ dat zowel het Bureaucratieprincipe als het Marktprincipe actief op een afstand moeten worden gehouden. Beleid betreedt vaak het terrein van professionele of spontane organisaties door competitie en prijzen te introduceren, of door in te grijpen middels bureaucratische maatregelen die rechten en plichten door regels toewijzen. Beiden gaan vaak ten koste van de persoonlijke ethiek van het individu, zoals we nu tegen hoge maatschappelijke kosten zien op de financiële markten.

Afsluiting

Fukuyama’s (2011) hoofdargument in *The Origins of Political Order* is dat de mensheid continu vecht tegen haar natuurlijke neiging om terug te keren naar haar meer natuurlijke orderingsmodel, via het Relatieprincipe, wat op een te grote schaal gemakkelijk geperverteerd raakt. Ordening volgens het Relatieprincipe bereikt haar grenzen als de betrokkenen elkaar niet meer persoonlijk kennen, of als machtsverhoudingen te zeer ongelijk verdeeld raken. Verbondenheid en betrokkenheid zijn dan niet langer verzekerd en (aanvullende) ordening met het Bureaucratie- en/of Marktprincipe moet worden overwogen.

Ordening op grote schaal

Het Bureaucratie- principe

Ordening op grote schaal

Het Bureaucratieprincipe

Het woord ‘bureaucratie’ heeft in de volksmond meestal een negatieve connotatie, zijnde een trage, onnodig complexe, administratieve rompslomp. Het Bureaucratieprincipe bedoelen we hier echter neutraler als het ordenen van relaties tussen mensen op basis van vastgestelde rechten, plichten, regels en wetten, die kunnen worden afgedwongen door een externe autoriteit. Dit kan tot een overdaad aan regelgeving leiden, maar hoeft zeker niet. Op grotere schaal is ordening volgens dit principe bijna onontkoombaar en vaak zelfs nodig om rechtvaardige uitkomsten te realiseren. In dit hoofdstuk bespreken we de sterke en zwakke punten van ordening volgens het Bureaucratieprincipe. Onder welke omstandigheden kiezen sociaal-liberalen voor deze vorm van ordening?

3.1

Het Bureaucratieprincipe: een hiërarchische ordeningsvorm

Zoals in het vorige hoofdstuk is uiteengezet, heeft in de menselijke geschiedenis lange tijd ordening via het Relatieprincipe centraal gestaan. Met het ontstaan en de verspreiding van landbouw en veeteelt ging men her en der over op een sedentaire levensstijl en groeide de bevolking. Aanvankelijk waren de gemeenschappen nog klein en hield men grotendeels vast aan de ordening zoals al duizenden jaren beproefd. Door toenemende schaalgrootte en de behoefte aan steeds meer collectieve goederen als veiligheid, sociale bescherming en irrigatiewerken ontstonden echter al snel hiërarchische systemen¹⁹. In *Hoofdstuk 1* hebben we deze gedefinieerd als een Bureaucratische ordening: *de coördinatie van transacties tussen mensen gebaseerd op afdwingbare rechten en plichten*. Met belastingen konden collectieve voorzieningen (een leger) en investeringen (irrigatiewerken, opslagruimten en beschermingsconstructies) worden gefinancierd. En hoewel macht-

hebbers zeker niet altijd (en misschien zelfs meestal niet) het algemeen belang probeerden te dienen, zorgde concurrentie tussen de vele groepen ervoor dat de groepen met een beter georganiseerde en steviger gelegitimeerde hiërarchie overleefden.

De effectiviteit en legitimiteit van de hiërarchie werden sterk verhoogd met de uitvinding van het schrift. Wetten en regels konden worden vastgelegd en de machthebbers konden zo op grotere afstand hun bevelen geven. Net als de landbouw is ook het schrift maar op enkele plekken op aarde onafhankelijk uitgevonden, maar daarna razendsnel verspreid. Samenlevingen met een effectieve en legitieme bureaucratie (als actor en als principe) bleken zo goed in staat om bestaansmiddelen te verwerven en te beschermen dat zij al snel andere samenlevingen opslokten en assimileerden. Niet alleen de sedentaire levensstijl en de landbouw, maar ook de legitieme bureaucratie verspreidde zich snel naar alle uithoeken van Eurazië en daarbuiten.²⁰ Na het verankeren van de plichten van de onderdanen in de wet, was het een kleine conceptuele stap (maar een lange strijd) naar het beschermen van hun rechten.

3.1.1

Vastgelegde rechten en plichten

Het concept ‘gelijke gevallen gelijk behandelen’ is diep verankerd in het rechtvaardigheidsgevoel van de mens. Dat heeft zich vertaald in wet- en regelgeving die beoogt ‘gelijke gevallen’ helder en eenduidig te definiëren en de ‘gelijke behandeling’ vervolgens voorschrijft. De oudste wetteksten schrijven bijvoorbeeld gedetailleerd voor welke vergoedingen verschuldigd zijn bij nauwkeurig omschreven verminkingen. Wie een vinger verloor had bij de oude Kelten recht op een schaap, een rechterarm gaf recht op een koe. Op die manier werkt het Bureaucratieprincipe. Als er aan welomschreven en objectief vast te stellen criteria is voldaan, bestaat er het afdwingbare recht op het een of de plicht tot het ander. Het Bureaucratieprincipe is, anders dan het Relatieprincipe, onpersoonlijk. De interactie wordt gereduceerd tot een onpersoonlijke transactie. Von Mises (1962: Sectie 3 van *Hoofdstuk 2*) toont goed het onpersoonlijke karakter van het Bureaucratieprincipe:

“Bureaucratic management is management bound to comply with detailed rules and regulations fixed by the authority of a superior body. The task of the bureaucrat is to perform what these rules and regulations order him to do. His discretion to act according to his own best conviction is seriously restricted by them.”

Dit citaat stelt bovendien dat er sprake is en moet zijn van een ‘superior body’: een bovengestelde macht die de regels stelt en afdwingt. Deze macht staat hiërarchisch boven en los van de bureaucraat en het individu waarmee de bureaucraat van doen heeft. De transactie is, vanwege deze bovengestelde macht, afdwingbaar en dus niet (noodzakelijkerwijs) wederzijds vrijwillig. Belasting wordt geheven en een recht op uitkering bestaat, ongeacht of de belastingbetaler of de ambtenaar het daar wel of niet mee eens is. Overtuiging of onderling vertrouwen is niet nodig (of zelfs nuttig). De regels voorzien immers in elke situatie en gelden zonder aanzien des persoons.

‘Het Bureaucratieprincipe werkt op basis van onpersoonlijke transacties die afdwingbaar zijn en/of afgedwongen worden op basis van vaststaande regels’

Persoonlijke interactie is in principe overbodig en transacties met een bureaucratie zijn altijd volledig voorspelbaar (althans in theorie). De regels schrijven immers zelfs voor hoe te handelen als de regels niet in een situatie voorzien. De onpersoonlijkheid onderscheidt het Bureaucratieprincipe van het Relatieprincipe. Het Bureaucratieprincipe onderscheidt zich vooral van het Marktprincipe doordat een bureaucratie eenzijdig geeft en neemt (gesteund door de monopolie van geweld), waar de markt juist (alleen) transacties ordent die beide kanten vrijwillig aangaan. Het Bureaucratieprincipe werkt dus op basis van onpersoonlijke transacties die afdwingbaar zijn en/of afgedwongen worden op basis van vaststaande regels.

3.1.2 *Principe en actor: ambtenaren en overheidsinstellingen*

De actor die het meest ‘natuurlijk’ bij ordening via het Bureaucratieprincipe hoort, is de staat in algemene zin. Het is in het kader van ordeningsvraagstukken zinnig om hierbij scherp te letten op de verschillende aspecten van de staat: de *Trias Politica* van de wetgevende, rechtsprekende en uitvoerende macht. De eerste twee omvatten de bovengenoemde *superior body* die regels stelt en naleving afdwingt. Voor deze twee is in de samenleving geen echt alternatief te vinden; zij zijn altijd nodig ongeacht op welk ordeningsprincipe de nadruk ligt in de samenleving. Immers, een markt of een samenwerkingsverband tussen mensen in de buurt kan niet zonder algemene regelgeving (bv. over contracten) die door een externe autoriteit wordt opgesteld en gecontroleerd. Voor de uitvoerende macht – de bureaucratie en bijbehorende ambtenaren in de zin van actoren – is in principe wel een alternatief te vinden in de samenleving: een ambtenaar kan bijvoorbeeld een bepaalde taak uitbesteden aan burgers of aan marktpartijen.

Het is overigens een misvatting om te denken dat ordening volgens het Bureaucratieprincipe alleen bij de overheid kan plaatsvinden. Ook binnen bedrijven en organisaties van mensen onderling zijn afdwingbare rechten en plichten jegens een bovengestelde macht eerder regel dan uitzondering. Een arbeidscontract verplicht de werknemer jegens zijn werkgever en andersom. Zo bezien heeft de arbeidsmarkt weinig met ordening volgens het Marktprincipe van doen. Ook stichtingen en verenigingen, toch de natuurlijke organisatievorm voor het Relatieprincipe, verbinden vaak rechten en plichten aan objectieve criteria, zodat het Bureaucratieprincipe wordt ingezet. Wie binnen de vereniging D66 zijn amendementen tijdig en volgens de geldende procedure indient, heeft recht op behandeling op het congres. Dat hangt niet af van persoonlijke relaties met de congresleiding.

3.2 **Rechtvaardigheid via veiligheid**

Een Bureaucratische ordening is, gezien haar op regels gebaseerde karakter, ontworpen en het best toegerust om uniforme oplossingen te bieden. Oneerbiedig gezegd: om eenheids-

worst te serveren. Dit lijkt misschien een diskwalificatie, maar uniforme oplossingen zijn in veel gevallen juist precies wat nodig is om de elementaire veiligheid en de rechtvaardige behandeling waar ieder individu recht op heeft, te borgen. De levering van schoon water, betrouwbare elektriciteit,

‘Een bureaucratische ordening is, gezien haar op regels gebaseerde karakter, ontworpen en het best toegerust om uniforme oplossingen te bieden. Deze zijn in veel gevallen nodig om de elementaire veiligheid en de rechtvaardige behandeling waar ieder individu recht op heeft, te borgen’

toegankelijke wegen, openbaar vervoer, veilig voedsel, goed (basis)onderwijs, een veilige bankrekening, en de brandweer, veiligheids- en ambulancediensten kan theoretisch allemaal geordend worden via het Relatieprincipe op kleine schaal of het Marktprincipe op grotere schaal. Sommigen beweren zelfs dat het zo moet gaan. Maar elementaire behoeften zijn elementair omdat iedereen ze in gelijke mate nodig heeft en dus waardeert. Het wordt dan ook meestal als eerlijk en rechtvaardig beschouwd dat iedereen recht heeft op de vervulling van deze basisbehoeften. Regels, in plaats van connecties of rijkdom, borgen dan de rechten van het individu. En zo verzekert het Bureaucratieprincipe misschien wel het meest effectief de minimale veiligheid en de eerlijke verdeling van schaarste op deze terreinen – dat wil zeggen, als de regels inderdaad eerlijk en rechtvaardig zijn, en ordening volgens het Bureaucratieprincipe beperkt is en blijft tot die goederen en diensten die we werkelijk als basisbehoeften beschouwen.

Wat als rechtvaardig wordt beschouwd, hangt af van zowel de samenleving als de tijd waarin men leeft. Rechtvaardige uitkomsten kunnen worden gegenereerd door bepaalde zaken voor mensen sociaal veilig te stellen. Sociale veiligheid houdt in het verzekeren van zowel materiële basisbehoeften (bv. inkomen en onderdak) als immateriële (bv. fundamentele rechten en tolerantie).²¹ Een ordening maakt maximale zelfontplooiing en creativiteit slechts mogelijk als deze basisbehoeften verzekerd zijn. Een politieke discussie over wat als basisbehoefte moet worden aangemerkt, en vervolgens middels afdwingbare rechten op basis van duidelijke wet- en regelgeving wordt verzekerd, vergroot de (gevoelde) rechtvaardigheid van het systeem. Ook het middels afgedwongen bijdragen verdelen van de daaruit voortvloeiende lasten draagt, mits democratisch gelegitimeerd (en betwistbaar), bij aan dat rechtvaardigheidsgevoel.

Een faciliterende ordening volgens het Bureaucratieprincipe heeft de mensheid geholpen haar grootste successen te behalen. Bureaucratisch vastgelegde rechten op gezondheidszorg, een minimuminkomen, en onderwijs hebben miljoenen uit de armoede gehaald, en speelden een grote rol in het tot stand brengen van de institutionele omgeving die we nu vaak als vanzelfsprekend beschouwen: de welvaartsstaat. Zo kan een faciliterende ordening volgens het Bureaucratieprincipe een oplossing zijn voor de exclusiviteit en de afhankelijkheid die ordening volgens het Relatieprincipe met zich mee kan brengen, en voorkomt het de wispelturigheid die eigen is aan ordening volgens het Marktprincipe.

Wanneer we stellen dat het Bureaucratieprincipe het meest effectief is als ordeningsmechanisme om rechtvaardigheid te borgen, bedoelen we niet dat de overheid ook daadwerkelijk moet ingrijpen en de respectievelijke goederen en diensten ook zelf moet leveren (als actor). Het is heel goed mogelijk het Bureaucratieprincipe te gebruiken als een ordeningsprincipe om private bedrijven of individuen als actoren een kader te bieden, waarbinnen zij verder in vrijheid kunnen handelen. Ook binnen organisaties als bedrijven, stichtingen en verenigingen is vaak behoefte aan heldere en voorspelbare regels, rechten en plichten. De stabiliteit en voorspelbaarheid van

het Bureaucratieprincipe zijn ook van waarde voor mensen in andere rollen dan als burger vis-à-vis de overheid.

3.3 Beperkingen en risico's

De meeste (neo)liberalen zien regulering door een bureaucratie als onwenselijk, omdat ze geloven dat ordening volgens het Bureaucratieprincipe inefficiënt is. Dit was in de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw een belangrijke reden om minder via het Bureaucratieprincipe te organiseren, en meer via het Marktprincipe. En op zich is die stelling correct. Efficiëntie, zoals doorgaans door economen gedefinieerd, vereist dat alle mogelijke maar uitsluitend vrijwillige transacties plaatsvinden en er dus geen onvrijwillige transacties zijn. Vrijwilligheid garandeert, in de markt en in relaties, dat beide partijen beter worden van een transactie. Dit is het zogenaamde *Criterium van Pareto*, dat stelt dat wanneer al deze mogelijkheden zijn benut, de welvaart maximaal is voor de gegeven middelen. Een ordening volgens het Bureaucratieprincipe is dus, vanwege haar inherente onvrijwilligheid, alleen bij hoge uitzondering efficiënt.

‘Een ordening volgens het Bureaucratieprincipe is, vanwege haar inherente onvrijwilligheid, alleen bij hoge uitzondering efficiënt’

Een ordening volgens het Bureaucratieprincipe kan daarnaast ook tekortschieten doordat het de betrokkenheid en verbondenheid tussen mensen verdringt. Vooral als er sprake is van een dwingende bureaucratie die gericht is op controle en weinig ruimte laat voor creativiteit, innovatie en het eigen morele oordeel van mensen (Adler en Borys, 1996).²² Een dwingende bureaucratie vernietigt de betrokkenheid tussen mensen en reduceert burgers tot nummers en bureaucraten tot automaten. Er zijn tal van historische voorbeelden van een dwingende

bureaucratie die volledig uit de hand loopt en enorme inefficiëntie en sociale desintegratie creëert. De Holocaust en de grote hongersnoden in de Sovjet-Unie en communistisch China zijn sprekende voorbeelden. Maar dwingende bureaucratie kan ook voorkomen in privéorganisaties en daar op kleinere schaal grote problemen veroorzaken (Van der Mandele en Van Witteloostuijn, 2010). Een dergelijke dwingende bureaucratie leidt ook daar vaak tot demotivatie en zelfs sabotage of opstand.

Als laatste, en als combinatie van bovenstaande twee beperkingen, bestaat er bij een Bureaucratische ordening het risico dat het teveel veiligheid voor mensen met zich meebrengt, waardoor mensen minder geneigd zijn hun situatie zelf te veranderen en/of het mensen zelfs vastzet in hun situatie. Sociale regelingen als de oude WAO of de bijstand zijn hierbij illustratief. Deze regelingen zijn bedoeld om mensen een bestaansminimum te geven in het geval van langdurige arbeidsongeschiktheid of werkloosheid, maar ontnemen/ontnemen mensen ook vaak de prikkel om uit de regeling te komen; de befaamde armoedeval (zie *Idee* 2010: nr. 5).

3.4

Sociaal-liberale afwegingen

Zoals in de inleiding van dit essay aangegeven, wordt bureaucratisch ingrijpen door de staat niet automatisch gekoppeld aan het (sociaal-)liberale gedachtegoed. Immers, de bureaucratistische macht van het collectief over het individu lijkt niet goed samen te gaan met de basisbeginselen van het liberalisme. Dit is echter een misvatting, om verschillende redenen. Allereerst betekent 'vrijheid' voor sociaal-liberalen niet alleen de afwezigheid van bemoeienis en onderdrukking (de zogeheten negatieve vrijheid), maar is vrijheid ook de mogelijkheid om je talenten tot volle ontplooiing te laten komen (de zogeheten positieve vrijheid). Om maatschappelijk te kunnen functioneren en zich maximaal te kunnen ontplooiën, heeft het individu bepaalde basiszekerheden nodig. Waar die niet op grote schaal en voor eenieder middels persoonlijke relaties te verzekeren zijn en een markt daarin slechts voorziet voor de koopkrachten, zijn basiszekerheden via wettelijke aanspraken voor een sociaal-liberaal meer dan gerechtvaardigd. Een deugdelijk gele-

gitimeerde bureaucratische ordening is onontbeerlijk vanwege zijn voorspelbaarheid en stabiliteit.

Maar bedenk ten tweede dat het niet de bureaucratie of de bureaucraten zijn die de regels opstellen volgens welke een ordening volgens het Bureaucratieprincipe opereert. Die worden idealiter opgesteld in een open en democratisch gelegitimeerd politiek proces waarin vragen moeten worden beantwoord als "Wat moet als elementaire veiligheid worden beschouwd?" en "Wat is een eerlijke (her)verdeling van toegang tot publieke en private goederen en diensten?". Dat wil zeggen dat de bureaucratische regels zelf moeten ontstaan in een politieke arena waarin politieke partijen, politici en hun ideeën steeds democratisch betwistbaar zijn. Een proces dat Binmore (2011: Hoofdstuk 12) beschrijft als het continu en stapsgewijs heronderhandelen van het sociale contract. Dit zorgt voor de natuurlijke connectie tussen liberalisme en democratie. Zonder democratie heeft een ordening volgens het Bureaucratieprincipe geen legitieme basis om te bepalen wat eerlijk en rechtvaardig is. Er ontbreekt dus een basis voor de rechten die ze aan het individu gunnen en de plichten die ze hem opleggen. De analogie met een sterke markttoezichthouder die zorgt voor de betwistbaarheid in de markt (zie volgende hoofdstuk) is een sterk democratisch en representatief orgaan dat ervoor zorgt dat een bureaucratie regels volgt die als eerlijk en rechtvaardig worden beschouwd door tenminste een gekwalificeerde meerderheid, en bij voorkeur een breed draagvlak genieten in de samenleving.

Het valt buiten het bereik van dit essay om deze belangrijke vraagstukken over democratische legitimiteit te bespreken, alsmede de opkomende literatuur over het belang van institutionele beperkingen van de uitvoerende macht (e.g., Acemoglu, 2009). Wij volstaan hier met op te merken dat er een legitiem wetgevingsproces moet zijn als ordening via het Bureaucratieprincipe wil kunnen werken, ook binnen niet-gouvernementele organisaties als bedrijven, verenigingen en stichtingen. Macht moet altijd gelegitimeerd zijn en betwistbaar blijven. Dat is een grondbeginsel voor D66 en een leidend principe in het liberale denken over macht en machtsuitoefening. In tegenstelling tot ordening via het Marktprincipe en

het Relatieprincipe, waar respectievelijke transacties en interacties worden gelegitimeerd door de wederzijdse instemming van de betrokkenen, legitimeert wet- en regelgeving zichzelf niet – daarvoor is dus iets anders nodig.

‘Zonder democratie heeft een ordening volgens het Bureaucratieprincipe geen legitieme basis om te bepalen wat eerlijk en rechtvaardig is. Er ontbreekt dus een basis voor de rechten die ze aan het individu gunnen en de plichten die ze hem opleggen’

Deze democratische kwaliteit van de besluitvorming geldt uiteraard op alle ordeningsniveaus: van lokaal naar Europees. Dit roept automatisch vragen over schaalgrootte op. In veel domeinen van de moderne samenleving komt de schaal waarop actie nodig en gewenst is niet overeen, of kan niet overeenkomen, met het niveau waarop adequate democratische legitimering van macht georganiseerd is. Dat maakt dat voor sommige ordeningsvraagstukken het Bureaucratieprincipe wellicht voor de hand ligt, maar niet uitvoerbaar is. Dit zorgt voor de meeste uitdagingen op gebieden waar afhankelijkheden tussen mensen duidelijk de omvang van natiestaten ontgroeid zijn. Vraagstukken omtrent globale financiële markten en handel of de bescherming van universele mensenrechten zijn voorbeelden waar het democratische debat gewoonweg niet georganiseerd kan worden op een niveau dat het gehele geografische omvang van het vraagstuk omvat. Dat belemmert de legitieme bureaucratische organisatie van elementaire veiligheid en eerlijke herverdeling op die niveaus.

Tot slot moeten we, als liberalen, benadrukken dat zelfs een democratisch gelegitimeerde ordening volgens het Bureaucratieprincipe nog steeds het recht niet heeft om fun-

damentele individuele vrijheden in te perken, zelfs niet als een overgrote meerderheid van de kiezers of de door hen gekozen vertegenwoordigers de voorkeur geven aan een dergelijke inbreuk. Dat wil zeggen, de democratische legitimiteit is niet hetzelfde als geregeerd te worden door de tirannie van de 50%+1. Betwistbaarheid in het democratisch proces is een eerste manier om minderheidsrechten te verzekeren, maar er dient meer gedaan te worden. Over het algemeen volgen liberalen dan ook het juiste instinct door ordening volgens het Bureaucratieprincipe scherp in de gaten te houden. Rawls (1999) beweerde dat alle vrijwillige transacties moeten worden toegestaan zolang zijn eerste principe, een eerlijke initiële verdeling, gewaarborgd was. Dit houdt in dat een samenleving eerlijk is als het prestatie beloont en, indirect, apathie en falen bestraft – een consequentie die te vaak over het hoofd wordt gezien door egalitaire politici die pleiten voor een ‘eerlijkere verdeling’. En zoals Binmore (2011) overduidelijk aantoonde, zijn de gemeenschappelijk begrepen normen van rechtvaardigheid en basisbehoeften onderhevig aan constante processen van heronderhandeling en machtsstrijd, die het democratische debat moeten kanaliseren.

Afsluiting

Ordering via het Bureaucratieprincipe geniet voor sociaal-liberalen de voorkeur als de rechtvaardigheid en basiszekerheid van individuen in het geding is, op grote schaal. Deze ordeningsvorm is echter, en kan het van nature ook niet zijn, niet vaak efficiënt als het gaat om de verdeling van schaarse middelen. Het Marktprincipe is daar op grotere schaal veel beter toe uitgerust. Hierover gaat het volgende hoofdstuk.

Ordering op grote schaal

Het Marktprincipe

Ordening op grote schaal

Het Marktprincipe

Het liberalisme als politieke filosofie wordt vaak gelijkgesteld met het marktdenken. Liberalen zijn inderdaad vaak voorstander van meer marktwerking op verschillende beleidsterreinen. Dit vanuit de overtuiging dat op een markt de vrijheid van individuen om hun eigen keuzes te maken, het best wordt gewaarborgd. Dit hoeft echter niet altijd het geval te zijn. Niet alleen omdat een marktordening soms, of zelfs vaker dan we denken, faalt – al dan niet doordat de ordening niet goed is opgezet of functioneert – maar ook omdat een marktordening sommige aspecten van die vrijheid van individuen simpelweg niet kan faciliteren. Vooral als het gaat om veiligheid en rechtvaardigheid. Dit hoofdstuk analyseert de sterktes en zwaktes van dit ordeningsprincipe, en stelt opnieuw de vraag onder welke omstandigheden sociaal-liberalen voor dit principe kunnen kiezen.

4.1

Het Marktprincipe: een vrijwillige ordeningsvorm

Hoewel veel mensen in het algemeen, en liberalen in het bijzonder, menen dat ordening via het Marktprincipe een ‘natuurlijke’ en al lang bestaande vorm van ordening is, is historisch gezien de moderne marktordening pas als laatste van de drie hier besproken principes ontstaan. En ook pas *nadat* een effectieve Bureaucratische ordening bestond. Uiteraard bestonden er altijd al wel ruilhandel en ‘markten’, zoals de stedelijke botermarkten of vismarkten. Maar deze waren beperkt in omvang en transacties vonden maar zelden plaats tussen personen die elkaar niet goed kenden. Deze traditionele markten functioneerden dus veel meer via het Relatieprincipe dan het Marktprincipe; persoonlijk contact, onderhandeling en overleg, en vertrouwen en reputatie speelden bij deze premoderne markten een grote rol. Pas met het ontstaan van geld en

de wettelijke bescherming van enkele fundamentele rechten als privaat eigendom en vrijheid van contract konden ook de moderne markten en Marktordening ontstaan zoals we deze nu kennen: *de regulering van (vrijwillige en vrije) transacties tussen partijen die producten en diensten vragen en aanbieden gebaseerd op prijs*. De moderne groeitheorie benadrukt om die reden ook nu nog het belang van instituties als contract- en eigendomsrecht voor economische ontwikkeling (zie o.a. Acemoglu, 2009).

Hoewel de wettelijke bescherming van eigendom en contract wel wordt gekoppeld aan een Bureaucratische ordening, is dat bij het ontstaan van geld niet altijd het geval. Over het algemeen wordt gedacht dat geld ontstond om de al bestaande ruilhandel te vergemakkelijken. Dit berust aantoonbaar op een historisch fabeltje; het ontstaan van geld is namelijk gekoppeld aan de opkomst van de overheid (Greabner 2011) Met het ontstaan van een belastingheffende overheid ontstond bij de belastingplichtigen de noodzaak om een surplus in goederen te produceren (dat vervolgens aan de overheid moest worden afgedragen). En als de belasting niet kon worden voldaan in de producten die geproduceerd waren, dan moest de producent op een of andere manier zijn goederen ruilen voor datgene dat verschuldigd was. De noodzaak belasting te betalen in een door de koning geslagen munt (of door de tempel uitgegeven kleitabellen, etc.) maakte dat producenten hun waar aanboden voor geld, wat meer anonieme transacties mogelijk maakte. Toen de overheid markttransacties ook ging faciliteren door bijvoorbeeld contracten te beschermen, kon de moderne markt tot volle bloei komen.

4.1.1

Vrijwilligheid, anonimiteit en prijsprikkels

Hoewel een Marktordening niet kan functioneren zonder een Bureaucratische ordening, zijn beiden wel fundamenteel verschillend van aard. De ideale markt onderscheidt zich van een hiërarchie of Bureaucratische ordening doordat transacties geheel vrijwillig en vrijblijvend zijn. Tegen de geldende marktprijs koop je wel of niet. Deze vrijblijvendheid onderscheidt de moderne markt ook van de 'oude' fysieke markten. Een markttransactie is eigenlijk een dubbele eenzijdige beslissing,

waar een ruil een enkele tweezijdige beslissing is. Daarmee voorkomt een markt het klassieke *double coincidence of wants* probleem: bij ruilhandel lopen 'koper' en 'verkoper' het risico dat ze iets in de ruil accepteren wat ze eigenlijk niet nodig hebben of kunnen doorruilen. Een timmerman die met eten of drank wordt betaald voor zijn diensten, terwijl hij eigenlijk behoefte heeft aan schoenen.

Van (of aan) wie je iets (ver)koopt maakt, in tegenstelling tot bij de oude ruilhandel, niets uit. De tegenpartij kan in principe zelfs anoniem zijn. In een ideale markt zit alle relevante informatie voor koper en verkoper in de prijs. Door de vrijwillig- en vrijblijvendheid van de transacties hebben afnemers van producten of diensten bij een Marktordening de vrijheid om zelf te kiezen van welke aanbieder ze gebruik maken. Zij zijn daarom geneigd om te zoeken naar producten en diensten die het beste aansluiten bij hun behoeftes, tegen de laagst mogelijke prijs. Aanbieders worden daardoor gestimuleerd om hun aanbod zoveel mogelijk aan te passen aan de vraag en dit zo scherp mogelijk te prijzen. De allocatie van schaarse (productie)middelen wordt in dit geval geregeld door de wisselwerking tussen vraag en aanbod.

Dit soort ideale markten zijn echter nog steeds schaars, zelfs in onze moderne markteconomie. De aandelenmarkt komt nog het meest in de buurt. Niet elke commerciële transactie, die we in het dagelijks verkeer doen, is een pure markttransactie. Als u bij de bakker op de hoek koopt om de lokale middenstand te ondersteunen, speelt het oude Relatieprincipe, naast dat van de markt, nog steeds een belangrijke rol.

4.1.2

Principe en actor: marktpartijen

Ook bij deze laatste ordeningsvorm hoort een 'natuurlijke' actor, namelijk marktpartijen zoals bedrijven en consumenten. Ook overheidsinstellingen kunnen onder bepaalde omstandigheden een marktpartij zijn, bijvoorbeeld als de overheid zich als werkgever op de arbeidsmarkt beweegt. Marktpartijen bewegen op de markt om een voor hen zo optimaal mogelijk resultaat te behalen, zoals winst (bedrijven) of een goed product tegen een zo laag mogelijke prijs (consument). In dit opzicht handelen marktpartijen rationeel, gebaseerd op eigen-

belang. Ordering volgens het Marktprincipe straft immers actoren die niet volgens deze logica opereren af. Wie te duur inkoopt of zijn schaarse middelen verspilt, verspeelt in een markt zijn competitieve voordeel. En als marktpartijen niet al op voorhand rationeel handelen, zorgt de snelle selectie door open concurrentie ervoor dat vooral de rationeel handelende actoren overleven. Het is daarom en tot slot goed om te beseffen dat het Marktprincipe niet oordeelt niet op intenties, motivatie en moraal, maar slechts op uitkomsten. Dat maakt dat zelfs als niet elke individuele consumenten en werknemers altijd rationeel handelt, de gemiddelde consument en het gemiddelde bedrijf dat wel doen.

4.2 Efficiëntie via betwistbaarheid

Met het verbinden van vraag en aanbod door prijsprikkels zorgt het Marktprincipe voor de meest efficiënte verdeling van schaarse middelen. Efficiëntie wordt hier uitgelegd in de brede zin van het woord, waarbij mogelijkheden en middelen niet worden verspild. De vrijwilligheid van de markttransacties impliceert daarnaast dat alle betrokken partijen bij een transactie er na de transactie op vooruit zijn gegaan, en dat dus de welvaart is verhoogd. In een goed functionerende markt vinden kopers en verkopers elkaar en vinden alle welvaartverhogende transacties plaats, totdat, aan de marge, de laatste koper het laatst gekochte goed precies waardeert tegen de kostprijs om het goed te produceren. Als alle maatschappelijke kosten in de kostprijs zijn verrekend, is zo een efficiënte uitkomst gegarandeerd.

Dit fundamentele inzicht uit de welvaartstheorie ligt ten grondslag aan een groot deel van de economische wetenschap en aan het sterke geloof in marktwerking. Het inzicht dat met het Marktprincipe een efficiënte uitkomst automatisch tot stand komt, werd onder meer verwoord door Adam Smith, bekend geworden door zijn *invisible hand* (1776). Door zijn eigen belang na te streven, dient het vrije individu zo het gemeenschappelijk belang van dynamische efficiëntie. Markteconomieën dragen middels deze efficiëntie, en de aanname van wederzijds voordeel, bij aan de algemene welvaart, maar volgens sommigen ook aan vreedzaamheid²³.

De geschiedenis leert in ieder geval dat centraal geleide plan-economieën destructief zijn voor economische groei en welvaart, en dat intensieve handelsrelaties een belangrijke factor zijn in het reduceren van conflicten tussen landen.

Het is goed om op te merken dat deze efficiëntie alleen kan worden bereikt middels goed functionerende markten, die *betwistbaar* zijn. Dat wil zeggen, die open staan voor concurrentie van nieuwe ideeën, nieuwe producten en nieuwe marktpartijen. Opmerkelijk is in dit verband dat marktpartijen zelf geen direct financieel belang hebben bij deze betwistbaarheid en concurrentie. Aan henzelf overgelaten, zijn marktpartijen geneigd om de markt te sluiten voor buitenstaanders, en prijsafspraken te maken met eventuele concurrenten. Met andere woorden: monopolie- en kartelvorming is de natuurlijke neiging van marktpartijen. Alleen wetgeving kan de markt betwistbaar houden, waarmee een Marktordering per definitie niet kan bestaan zonder een Bureaucratische ordening.

Onder bepaalde omstandigheden kan een marktordering ook leiden tot rechtvaardige uitkomsten. Denk hierbij aan een ondernemer die door een eigen uitvinding veel geld verdient. Dit wordt over het algemeen door mensen als rechtvaardig beschouwd. Volgens John Rawls voldoet een ordening via het Marktprincipe aan zijn tweede principe van een rechtvaardige samenleving als alle transacties in vrijheid en met volledige informatie tot stand komen.

4.3 Beperkingen en risico's

Een samenleving die uitsluitend op basis van het Marktprincipe geordend is, kan efficiënt zijn, maar leidt slechts bij uitzondering tot rechtvaardige uitkomsten. Met andere woorden: een 'markt' is amoreel, en bepaalt niet wat eerlijk, goed of slecht is voor de samenleving of voor individuen. Op een markt kunnen producten worden verkocht, of goederen worden aangeboden, die mensen schaden. Ook verdeelt een markt deze goederen en diensten niet eerlijk tussen mensen. Simpel gezegd, mensen met minder geld kunnen minder aanschaffen. Mensen betreden de markt niet met dezelfde (sociaal-economische) uitgangspositie, en dat kan leiden tot ongelijkheid. Neem hierbij als standaardvoorbeeld de arbeidsmarkt:

mensen met een sociaal-economische of ‘cultureel’ minder goede uitgangspositie, krijgen vaak minder snel een baan. Of neem de zorgmarkt: hoe rechtvaardig is het als iemand met een minder goede gezondheid meer moet betalen op een ‘pure’ zorgmarkt?

Verder is het Marktprincipe, net zoals ordening via het Bureaucratieprincipe, een anoniem en onpersoonlijk ordeningsprincipe, dat de betrokkenheid en verbondenheid van mensen kan ondermijnen. Markttransacties kunnen efficiënt voorzien in veel behoeften, maar niet in die aan menselijke interactie en sociale verbondenheid. Zoals je vriendschap, liefde, respect en erkenning niet met een beroep op rechten en plichten kunt afdwingen, zo zijn ze ook niet te koop.

Naast deze kanttekeningen worden er in de literatuur echter ook vraagtekens gezet bij de overtuiging dat ordening via het Marktprincipe per definitie tot efficiënte uitkomsten zou leiden. Elk standaard leerboek over economie geeft de bekende lijst van oorzaken van marktfalen: externe effecten, informatieasymmetrie, marktmacht en publieke goederen zijn allemaal klassieke voorbeelden van markttekortkomingen die interventie door de overheid vereisen om een marktordering ook efficiënt te laten zijn. De moderne institutionele economie gaat hierin nog verder. Immers, de propositie dat een ordening volgens het Marktprincipe tot een efficiënte allocatie leidt, is gebaseerd op twee belangrijke aannames: de *homo economicus* en de *efficiënte markten*-stelling. Beiden blijken niet realistisch in de maatschappelijke werkelijkheid.

Efficiëntie via ordening volgens het Marktprincipe veronderstelt allereerst de *homo economicus* – dat wil zeggen, een mens die, na alle beschikbare en relevante informatie verwerkt te hebben, rationeel keuzes maakt door verwachte voordelen te maximaliseren gebaseerd op welbegrepen eigenbelang²⁴. Onderzoek toont echter aan dat slechts tien procent van de mensheid extreme ‘maximizers’ zijn en zich ongeveer gedragen als een *homo economicus*. De rest van de mensen is tot op grote hoogte ‘satisficers’ (Schwartz 2004; Simon 1947): in plaats van te zoeken naar de optimale en beste keuze, kiezen zij voor wat voor hen acceptabel is. Bovendien is eigenbelang vaak

niet ‘welbegrepen’ en handelen mensen niet uitsluitend – zelfs meestal niet – uit eigenbelang. Ze hebben verschillende, maar altijd begrensde, cognitieve capaciteiten om accuraat informatie te verwerken, ze vermijden vaak het maken van keuzes, etcetera. Kortom, mensen zijn gecompliceerde economische, psychologische en sociaal gedreven wezens, die keuzes maken waarin factoren als beperkte rationaliteit, imiterend gedrag en hebzucht een belangrijke rol spelen (Thaler en Sunstein 2009).

‘In de praktijk volgen de meeste mensen de mening of gewoonte van de meerderheid, en reageren ze alleen als een voldoende grote schok de meerderheid in een andere richting beweegt’

Ordering volgens het Marktprincipe werkt dan niet zoals de modellen voorspellen. Het voorbeeld van de prijsprikkels (bv. energiebelasting) illustreert dit goed. Daar waar de *homo economicus* zou reageren op veranderende relatieve prijzen in de richting die beleidsmakers voor ogen hebben, met name in de marge, beïnvloeden diezelfde prikkels – misschien onverwacht – nauwelijks de handelingen van ‘echte’ mensen. In de praktijk volgen de meeste mensen de mening of gewoonte van de meerderheid, en reageren ze alleen als een voldoende grote schok de meerderheid in een andere richting beweegt. Daarom leiden prijsgerelateerde beleidsinstrumenten niet noodzakelijk tot een meer efficiënte allocatie. Zo nu en dan hebben mensen een duwtje, of zelfs een forse zet, in de goede richting nodig.²⁵

Niet alleen het idee van de mens als een voltijd *homo economicus* is problematisch. Het is ook moeilijk vol te houden dat rationeel gedrag op het niveau van het individu ook leidt tot efficiëntie op geaggregeerd niveau. Veel ordeningsproblemen hebben de structuur van een ‘gevangenis-dilemma’ (*prisoner’s*

dilemma), waarbij rationeel handelende individuen tot inferieure uitkomsten komen. Daarnaast kunnen markten alleen efficiënt zijn en blijven als ze *betwistbaar* zijn. Vrije toe- en uittreding is cruciaal (Baumol et al., 1982). Bedrijven en organisaties die zich beschermd weten door de staat of hun eigen strategieën en marktpositie verliezen de drijfveer om verder te innoveren en ontwikkelen en worden zelfvoldaan. Betwistbaarheid impliceert dat betere ideeën altijd de goede kunnen uitdagen, en een eerlijke kans hebben te winnen. Efficiënte markten zijn daarom in feite zeldzame uitzonderingen in plaats van de algemene regel (zie Acemoglu en Robinson 2006; Van Witteloostuijn 1999, 2007).

4.4 Sociaal-liberale afwegingen

In een marktomgeving zijn individuen vrij om hun individuele doelen na te streven. Deze vrijheid spreekt veel liberalen aan. Liberalen vertrouwen erop dat mensen zelf de beste beoordelaar zijn van hun eigenbelang (VMS 2009), niet omdat ze per definitie geloven in de cognitieve superkrachten van de *homo economicus*, maar bij gebrek aan een beter alternatief. Als efficiëntie het belangrijkste doel is, dan geniet een Marktordering voor een liberaal de voorkeur.

Hierbij gelden echter twee belangrijke voorwaarden. Allereerst, als ordening volgens het Marktprincipe wil functioneren zoals ze is bedoeld, moet men het zelfregulerend vermogen van individuen en groepen stimuleren. Toegankelijk en uitstekend onderwijs is van groot belang in deze context. De beslissingskracht van mensen is beperkt en sterk afhankelijk van individuele zelfregulerende capaciteiten, en van de vermogens om zowel plannen te maken en te implementeren als om conflicterende doelen samen te brengen in een manier die spijt minimaliseert (Lindenberg, 2008, 2010). Dit zelfregulerende vermogen verschilt sterk per individu, in tijd en plaats, en is nauw verwant aan andere criteria – rechtvaardigheid en verbondenheid – die we in het bovenstaande gespecificeerd hebben. Mensen die zich buitengesloten voelen, zien hun zelfregulerend vermogen afnemen (Baumeister et al., 2005). Ook mensen die zich (bewust of onbewust) afsluiten van de buitenwereld overkomt iets dergelijks, zoals de *traders* van

Rabobank recent bewezen. Het zelfregulerend vermogen van een individu hangt nauw samen met zijn sociale omgeving.

Tekortkomingen in het zelfregulerend vermogen van mensen kunnen deels ook ondervangen worden door markten te structureren. Niet door paternalistische keuzes voor te schrijven met formele wetten of moeilijk af te wijzen ‘normen en waarden’, maar door verschillen in zelfregulerende vermogens zoveel mogelijk te neutraliseren. Een belangrijk instrument is het bieden van een veilige *standaard* (Thaler en Sunstein, 2009). In andere woorden, niet reguleren met een morele gedragscode (“Gij zult geen ingewikkelde hypotheek verkopen aan nietsvermoedende consumenten”) of zelfs een wet (“Het is u verboden ingewikkelde hypotheek te verkopen”), maar door te verzekeren dat hypotheekmakelaars – op zijn minst – een gegarandeerd veilige standaardhypotheek aanbieden en verplicht zijn afwijkingen van de gecertificeerde standaard uit te leggen aan hun cliënten. Bovendien kan consumentenbescherming gemakkelijk zo ontworpen worden dat alleen ‘*maximizers*’, die bewust risico’s willen lopen, daar ook het slachtoffer van kunnen worden. Liberalen moeten ieders vrijheid respecteren om risico’s te nemen in de hoop winst te maken. Maar een ware liberale visie vereist individuele vrije wil en volledige informatie in deze context. Elk bedrijfsmodel dat gebaseerd is op de naïviteit, gewoonte of cognitieve beperkingen van ‘*satisficers*’ voegt geen echte waarde toe, en is daarom zowel inefficiënt als onrechtvaardig.

Ten tweede moeten markten voor sociaal-liberalen betwistbaar zijn. Alleen in betwistbare posities worden *insiders* alert gehouden; en alleen dan genieten *outsiders* wat liberaal-democraten zouden zien als rechtvaardige en gelijke kansen. Voor een liberaal is betwistbaarheid dan ook rechtvaardig (gelijke kansen en meritocratie). Daarnaast is het objectief aantoonbaar van vitaal belang om dynamische efficiëntie te bereiken – kartelvorming en sterke lobby’s om toetreders van de markt te houden mogen volgens sociaal-liberalen geen plek hebben, want deze breken de betwistbaarheid van de *insiders*. Waar ordening volgens het Marktprincipe in theorie volledig betwistbaar is, heeft de moderne institutionele economie aangetoond

dat een groot aantal markten is gecreëerd en imperfect gehouden wordt door de bescherming van gevestigde belangen. Als het Marktprincipe, in welke context dan ook, wordt aangenomen als het dominante ordeningsprincipe, zijn strenge controle en alert toezicht altijd essentieel om markten betwistbaar en efficiënt te houden. Zo bezien vereist goede marktwerking dus meer en niet minder overheidsingrijpen.

Afsluiting

Deze drie hoofdstukken over de respectievelijke ordeningsprincipes hebben laten zien dat iedere ordeningsvorm zijn eigen sterktes en zwaktes heeft, en dat alleen onder bepaalde omstandigheden de ordening goed werkt. Dit roept vragen op over hoe deze ordeningsprincipes vorm krijgen in de praktijk, en hoe zij in mengvormen voorkomen.

Ordening in de praktijk (1)

Stappenplan en mengvormen

Ordering in de praktijk (1)

Stappenplan en mengvormen

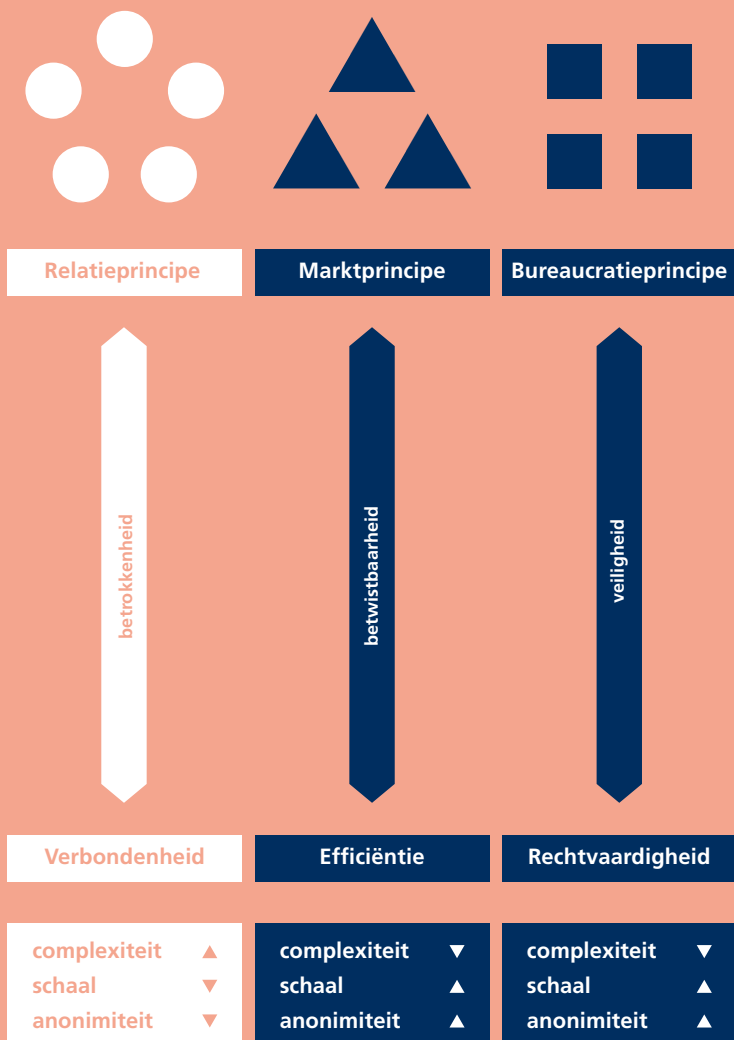
Hoewel orderingsvragen de kern van de politiek vormen, loopt een ideaaltypische bespreking van Relatieprincipe, Bureaucratieprincipe en Marktprincipe het risico om zo algemeen en abstract te blijven dat het maar weinig directe relevantie lijkt te hebben voor de complexe vraagstukken waarmee politici dagelijks te maken hebben. Tot dusver hebben we de contouren geschetst van een analytisch raamwerk, waarmee we orderingsvraagstukken theoretisch kunnen begrijpen en vanuit het sociaal-liberalisme kunnen duiden. Maar hoe kan dit kader worden getoetst aan, en toegepast in, de politieke praktijk? Welke stappen moet een politicus zetten om een ‘juiste’ sociaal-liberale orderingsbalans te vinden? Dit hoofdstuk biedt hiervoor de handvatten, in de vorm van een vierstappenplan dat politici helpt om tot de juiste mengvorm te komen.

5.1

Van ideaaltype naar realiteit: mengvormen

Voorgaande hoofdstukken beschreven een vrij eenduidige en ‘natuurlijke’ theoretische relatie tussen bepaalde orderingsdoelen (rechtvaardigheid, efficiëntie en verbondenheid) en orderingsmechanismen (Bureaucratieprincipe, Marktprincipe en Relatieprincipe). **Figuur 3** (pagina 76) geeft een overzicht van deze theoretische relaties tussen deze begrippen, en welk middelen deze begrippen verbinden (veiligheid, betwistbaarheid en betrokkenheid). Zoals gezegd, op kleine schaal is het Relatieprincipe het meest geschikt om verbondenheid te genereren, via individuele betrokkenheid. Op grotere schaal (met meer anonimiteit) is het Bureaucratieprincipe het meest geschikt om rechtvaardigheid te waarborgen, via het veiligstellen van bepaalde materiële of immateriële zaken waarvan in een democratisch debat is vast komen te staan dat deze door

figuur 3 — **Bouwstenen van een analytisch raamwerk voor orderingsvraagstukken**



de grootste mogelijke meerderheid tot een rechtvaardige basisvoorziening worden gerekend. Het Marktprincipe tot slot is kampioen in het genereren van efficiëntie door middel van betwistbaarheid (bv. concurrentie).

‘In de praktijk is het onmogelijk om de moderne maatschappij te organiseren op basis van zuivere Marktprincipes, Bureaucratische spelregels of menselijke Relatieprincipes alleen. In de praktijk bestaan vooral mengvormen’

In de politieke realiteit zijn deze onderlinge relaties echter vaak veel complexer, om drie redenen. Allereerst is er in de werkelijkheid sprake van wederzijdse beïnvloeding van manieren van ordenen; de drie respectievelijke orderingsprincipes werken ook tot op zekere hoogte in op de andere orderingsdoelen. Een betwistbare markt kan bijvoorbeeld leiden tot resultaten die rechtvaardig zijn of zo worden ervaren – zoals de ondernemer die een fortuin verdient met haar of zijn eigen uitvinding. Sociale veiligheid is ook een vereiste voor dynamische efficiëntie, omdat een individu alleen bij risicovolle ondernemingen betrokken kan zijn als haar of zijn basisbehoeften zijn veiliggesteld. En individuele betrokkenheid is van evident belang voor het bereiken van zowel efficiëntie als rechtvaardigheid, terwijl onveiligheid en onbetwistbaarheid de maatschappelijke verbondenheid ondermijnen. Op deze manier hangen orderingsdoelen met elkaar samen en kunnen ze elkaar beïnvloeden.

Ten tweede zijn in de praktijk mengvormen van orderingsprincipes altijd noodzakelijk. Het is belangrijk om in gedachten te houden dat de hierboven omschreven orderingsprincipes enkel ideaaltypen zijn, die in pure vorm nooit in werkelijkheid bestaan. In de praktijk is het onmogelijk om de moderne maatschappij – of zelfs een gedeelte ervan – te organiseren op basis van zuivere Marktprincipes, Bureaucratische spelregels

of menselijke Relatieprincipes alleen. In de praktijk bestaan vooral mengvormen. Dat is ook goed. Geen enkel orderingsprincipe scoort immers hoog op alle relevante criteria en ze zullen waarschijnlijk, wanneer tot in het extreme doorgevoerd, allemaal mislukken. Markten kunnen bijvoorbeeld alleen goed functioneren in combinatie met een dosis ordening via het Bureaucratieprincipe en het Relatieprincipe. Het Bureaucratieprincipe is nodig alleen al vanwege de afdwingbare regels rondom koop en verkoop. Het Relatieprincipe omdat uit de managementliteratuur overduidelijk blijkt dat creativiteit en productiviteit vragen om, en profiteren van, betrokken werknemers en klanten. Uiteraard gelden deze noodzakelijke combinaties ook voor de andere orderingsprincipes. Een samenleving die enkel en alleen via het Bureaucratieprincipe wordt gereguleerd, is gedoemd te mislukken. Alleen het Relatieprincipe wordt vanwege schaalproblemen snel onwerkbaar.

Een derde reden waarom de onderlinge relaties tussen orderingsdoelen en orderingsmechanismen complex zijn, is dat ervoor gekozen kan worden om de actor te laten afwijken van zijn ‘natuurlijke’ orderingsprincipe. Zo kunnen marktpartijen opereren onder Bureaucratische principes, bijvoorbeeld bij de aanbesteding van het openbaar vervoer of onder Relatieprincipes, bijvoorbeeld als het gaat om kartelvorming. Individuen kunnen hun relaties ook ordenen via Marktprincipes (denk hierbij aan de ruilhandel en verkoop via *Marktplaats* of websites als peerby.nl of airbnb.com), of via Bureaucratische principes (denk aan stichtingen). Publieke instellingen en ambtenaren kunnen ook onder Marktprincipes opereren, bijvoorbeeld bij de verkoop van etherfrequenties, of onder het Relatieprincipe, bijvoorbeeld in overleg met maatschappelijke partners. **Tabel 3** en **figuur 4** (pagina 80) geven schematisch de mogelijke mengvormen weer. In de realiteit komen deze ‘afwijkende’ combinaties veelvuldig voor. In de politiek wordt er ook vaak voor gekozen.

In de realiteit bestaan dus vooral mengvormen van orderingsdoelen, orderingsprincipes en actoren. Hoe vinden

tabel 3 — Mogelijke mengvormen tussen orderingsprincipes en actoren

Actor/ orderings- principe	Relatie- principe	Bureaucratie- principe	Markt- principe
Individuen	Bottom-up maatschappelijke initiatieven	Geïstitutionaliseerd maatschappelijk middenveld (stichtingen, vakbonden, kerken)	Particulariseren Nationaliseren Privatiseren
Overheidsinstellingen	Dialogo met maatschappelijke partners en burgers	Defensie, basis- en voortgezet onderwijs, sociale zekerheid	Werkgever op de arbeidsmarkt, verkoop van etherfrequenties
Marktpartijen	Kartelvorming/prijsafspraken, klantenbinding	cao's, aanbesteding openbaar vervoer	'Vrije markt'

we in deze complexiteit de ‘juiste’ mengvorm? Om tot een gefundeerde keuze te komen, moeten volgens ons vier stappen worden doorlopen, aan de hand van vier verschillende vragen.

5.2 Orde in orderingsvraagstukken: Een stappenplan

Allereerst is het goed om op te merken dat niet alle maatschappelijke vraagstukken ordening behoeven in de zin van instellingen, structuren en samenwerking om middelen toe te wijzen en om activiteit binnen de samenleving te coördineren of te controleren (zie definitie in Hoofdstuk 1). De eerste vraag is dus:

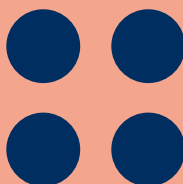
1. Betreft het onderliggende vraagstuk een orderingsvraagstuk?

Een simpel voorbeeld: als iemand op slippers in de vrieskou buiten loopt, vormt dit geen orderingsvraagstuk; als deze

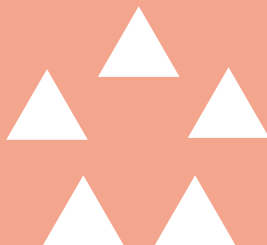
visualisatie bij tabel 3 — **Mogelijke mengvormen tussen ordeningsprincipes en actoren (vergelijk figuur 2 op pagina 26)**



Overheidsinstellingen die handelen
volgens het *Marktprincipe*



Individen die handelen
volgens het *Bureaucratieprincipe*



Marktpartijen die handelen
volgens het *Relatieprincipe*

persoon vervolgens met onderkoelingsverschijnselen in het ziekenhuis wordt opgenomen, wel. Ordeningsvragen vormen echter de kern van politiek, en de meeste politieke vraagstukken hebben aspecten van ordening in zich. Waar menselijke interactie plaatsvindt, speelt ordening een rol. Waar interactie tussen mensen niet langer naar behoren functioneert, dat wil zeggen, wanneer de uitkomsten inefficiënt zijn, als onredelijk worden ervaren en/of de onderlinge verbondenheid ondermijnen, dan is er sprake van een ordeningsvraagstuk. In deze brede definitie zijn bijvoorbeeld de Europese bankenunie, de organisatie van thuiszorg in het Brabantse Elzendorp en het beheer van het Italiaanse systeem van watervoorziening allemaal ordeningsvraagstukken, spelend op verschillende niveaus van politieke besluitvorming. Op al deze niveaus is ons raamwerk bruikbaar en moeten dezelfde vragen beantwoord worden.

‘Een afgewogen politieke keuze voor een specifieke ordeningsmix begint *niet* bij de vraag welke actoren iets wel of niet kunnen doen en sluit een ideologische voorkeur voor het ene ordeningsprincipe boven het andere op voorhand uit’

Wanneer is vastgesteld dat er sprake is van een ordeningsvraagstuk, volgen de vervolgvragen:

2. Welke (combinatie van) ordeningsdoelen zijn het meest van belang in deze kwestie?
3. Welke ordeningsprincipes kunnen deze doelen het beste bewerkstelligen, en waarom?
4. Welke actoren kunnen dit het beste uitvoeren?

Figuur 5 geeft deze vier vragen weer in een stappenplan. We benadrukken met het stappenplan dat de volgorde waarin de vragen worden gesteld essentieel is. Een afgewogen politieke keuze voor een specifieke ordeningsmix begint *niet* bij de vraag welke actoren iets wel of niet kunnen doen. Ook sluit dit een ideologische voorkeur voor het ene ordeningsprincipe boven het andere op voorhand uit. De politieke keuze voor een specifiek ordeningsarrangement hangt voornamelijk af van het doel dat men voor ogen heeft. Pas als het doel helder geformuleerd is, kan de vraag naar het passende ordeningsprincipe worden beantwoord. En pas daarna valt te praten over welke actoren volgens dat principe moeten gaan handelen.

‘De keuze voor het orderingsdoel is sterk ideologisch bepaald. Dat kan ook niet anders, maar de keuze voor het orderingsprincipe moet veel meer gebaseerd zijn op de sterktes en zwaktes van ieder orderingsprincipe’

Nadat de eerste vraag bevestigend is beantwoord, is dus de meest cruciale vraag: welk doel is het meest van belang in deze kwestie? Efficiëntie, rechtvaardigheid of verbondenheid? En in welke combinatie? Maar al te vaak wordt deze vraag niet gesteld of slechts impliciet beantwoord, omdat men geneigd is aan te nemen dat het antwoord voor zich spreekt. Er kunnen echter zeer verschillende posities ingenomen worden met betrekking tot het respectievelijke belang van rechtvaardigheid, efficiëntie en verbondenheid. De keuze voor het een of het ander, en in welke combinatie, wordt bepaald door het mens-en maatschappijbeeld dat iemand aanhangt en de waarden en doelen die men belangrijk vindt. Soms heeft duidelijk een van de drie de overhand. Soms zijn ze even belangrijk. Maar meestal verschillen de meningen sterk over de juiste balans. Het is

figuur 5— Stappenplan voor orderingsvraagstukken



nuttig om zulke verschillen in doelen en prioriteiten vroeg te (h)erkennen, aangezien verschillen in opvatting hierover uiteindelijk grote gevolgen kunnen hebben als een bepaald, door de ene partij als belangrijk ervaren, doel niet wordt bereikt. Het kan natuurlijk zijn dat de fase van het stellen van doelen voorbij is in het politieke proces. Maar dan nog is het goed om deze doelen helder voor ogen te hebben, om de mogelijke gevolgen vroegtijdig te herkennen en eventuele uitwassen te bestrijden.²⁶

‘Het is van belang om een helder onderscheid te maken tussen actoren wat betreft hun verantwoordelijkheden en taken’

Als de prioriteiten zijn uitonderhandeld en bepaald (of opgelegd), is de volgende vraag: hoe komen we tot de juiste ordeningsmix van Relatieprincipe, Bureaucratieprincipe en Marktprincipe? Zoals gezegd, bestaat er een sterke samenhang tussen doelen en ordeningsprincipes. Het kan anders zijn in een specifieke praktijk, maar voor de helderheid van het stroomschema gaan we voor nu uit van deze sterke, directe samenhang. De keuze voor het ordeningsdoel is sterk ideologisch bepaald. Dat kan ook niet anders, maar de keuze voor het ordeningsprincipe moet wat ons betreft veel meer gebaseerd zijn op de sterktes en zwaktes van ieder ordeningsprincipe. Ideologische vooringenomenheid met betrekking tot ordeningsprincipes kan leiden tot een discrepantie met het doel dat men wil bereiken.

Als laatste moet worden bepaald welke actoren wat doen: individuen, overheden/publieke instellingen en marktpartijen. Ook hier geldt dat een ideologische vooringenomenheid ten aanzien van actoren maakt dat partijen die het wel eens zijn over de doelen van de ordening nog steeds op een heel verschillende ordening kunnen uitkomen. Het is dus

wenselijk om in het politieke debat eerst een discussie over doelen te voeren alvorens deze ideologische vooringenomenheid te adresseren.

5.3

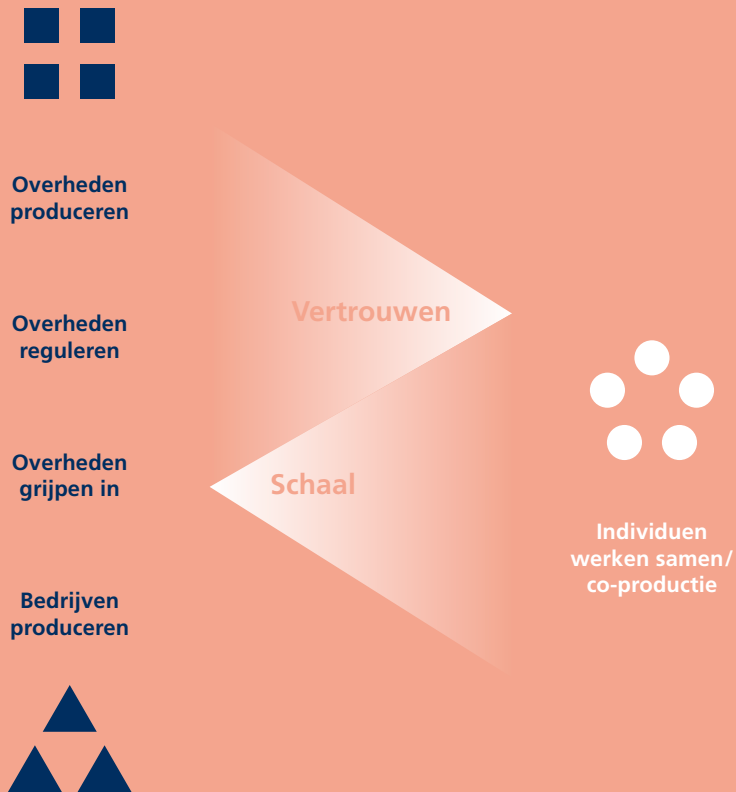
Kwaliteit van de ordening

Nadat een politicus door middel van bovengenoemd stroomschema tot een ‘juiste’ mengvorm van ordening is gekomen, rest nog de vraag hoe dit in de praktijk te implementeren. Immers, de keuze voor een ‘juiste’ ordeningsmix zegt nog niets over de kwaliteit van die ordening. Met betrekking tot een goed functioneren van een ordeningsmix in de praktijk geldt een aantal aandachtspunten.

Ten eerste is het belangrijk om bij het implementeren van een ordeningsarrangement, ook of juist bij mengvormen, een helder onderscheid te maken tussen actoren wat betreft hun verantwoordelijkheden en taken. We mogen weinig verwachten van onduidelijke en hybride constructies, bijvoorbeeld wanneer een overheid min of meer als een marktpartij opereert, terwijl het wel moet voldoen aan strenge bureaucratieseisen. Of wanneer aan private bedrijven overheids garanties worden gegund zonder democratische legitimiteit of verantwoording. Neem hierbij als illustratieve voorbeelden de woningbouwcorporaties, de semi-private uitvoerders van de sociale zekerheid, zelfstandige bestuursorganen in het toezicht, semi-publieke bedrijven in zorg, onderwijs en welzijn, maar ook genationaliseerde *too-big-to-fail* nutsbanken, verplichte pensioenfondsen, en geprivatiseerde staatsbedrijven als de NS.

Ten tweede is het bij de implementatie van mengvormen goed om te beseffen dat het Relatieprincipe alleen werkt op kleine schaal, en in situaties waarbij enige mate van vertrouwen bestaat. Wat dit betreft verschilt dit principe fundamenteel met de dynamiek van het Bureaucratieprincipe en het Marktprincipe. De schaalgrootte en anonimiteit in deze beide principes maakt dat ze elkaar dikwijls raken. Doordat overheid en bedrijfsleven concurreren om dezelfde middelen (arbeid, goederen en diensten) met dezelfde middelen (geld) verstaan ze elkaar inmiddels goed. Het

figuur 6 — Mengvormen: schaal en vertrouwen



Relatieprincipe daarentegen, werkt met impliciete, niet op geld te waarderen wederzijdse tegoeden en schulden. En hoewel binnen de overheid en bedrijven, als actoren, mensen veel van hun interactie ordenen op basis van het Relatieprincipe, is dit fundamentele verschil een groot probleem bij het ontwerpen van echte mengvormen. Er was en is vaak onvoldoende aandacht voor de noodzaak van verbondenheid en betrokkenheid, wat zich vervolgens openbaart in allerlei problemen als “graaien aan de top”, “bestuurlijk falen” en “een kloof tussen burger en politiek”. Door in de ordening meer aandacht te hebben voor betrokkenheid kunnen dergelijke uitwassen worden voorkomen.

Figuur 6 vat bovengenoemde twee punten samen. Er bestaat een continuüm in de taakverdeling tussen overheidsinstellingen en marktpartijen op grote schaal. Er zijn eigenlijk maar vier smaken: een overheidsinstelling doet of produceert iets zelf (onder het Bureaucratieprincipe); de overheid reguleert (bewaakt het Bureaucratieprincipe), maar laat de productie over aan een marktpartij; de overheid bewaakt enkel het Marktprincipe; bedrijven hebben volledige vrijheid. Door elementen van ordening door het Relatieprincipe bewust in te brengen in de mix, kan men de ordening in een richting duwen die het onderlinge vertrouwen vergroot. Dit is meestal alleen mogelijk als de schaal kan worden verkleind waarop interactie geordend moet worden, binnen of tussen de betrokken organisaties en individuen. Een goed en veelgenoemd voorbeeld vinden we in de thuiszorg. Door de regie over de dagelijkse zorg bij de verzorgende zelf te leggen en dit vanuit vertrouwen te doen, kan de interactie tussen verzorger en verzorgde op basis van Relatieprincipe worden geordend. Dat blijkt vaak efficiënter en rechtvaardiger (men krijgt zorg op maat) dan sterk gebureaucratiseerde of vermarkte oplossingen. Daarnaast stijgt het welbevinden van professional en verzorgde door de grotere menselijke interactie.

Als laatste moet bij de implementatie van een ordeningsmix rekening worden gehouden met twee algemene zaken. Ten eerste, en zeer fundamenteel, moet een bepaalde ordeningsmix überhaupt te implementeren zijn in een bepaald land.

Zo kan ordening door het Bureaucratieprincipe bijvoorbeeld theoretisch te verkiezen zijn als het criterium van rechtvaardigheid het belangrijkste wordt gevonden; maar als overheidsinstellingen in een specifieke lokale situatie een puinhoop zijn of internationale instanties simpelweg niet bestaan, kan de uitkomst zijn dat bedrijven of mensen onderling de enige realistische alternatieven zijn om de taak aan toe te delen. De specifieke politieke, economische en sociale context waarin ordening geïmplementeerd is, is daarmee van belang. Dit kan ook betekenen dat rekening moet worden gehouden met de publieke perceptie van het wel of niet goed functioneren van een bepaalde actor.

Tot slot is het cruciaal dat het Bureaucratieprincipe, Marktprincipe en Relatieprincipe fris en betwistbaar worden gehouden door respectievelijk open discussie, hevige concurrentie en levendige democratie. In andere woorden, alle ordeningsprincipes moeten actief gehandhaafd worden en veelvuldig worden uitgedaagd. Buitenstaanders en nieuwkomers moeten altijd gevestigde belangen kunnen betwisten. De balans tussen het Bureaucratieprincipe, Marktprincipe en Relatieprincipe zelf moet met enige regelmaat onderworpen worden aan politiek debat.

Afsluiting

Zowel het analytisch raamwerk als het stappenplan leiden niet tot pasklare antwoorden. Maar we hopen dat ze helpen om de juiste vragen in de goede volgorde te stellen. Hoe dit in de praktijk kan werken, wordt in het volgende hoofdstuk aan de hand van twee casus geïllustreerd.

Ordering in de praktijk (2)

De zorg en de bankensector

Ordening in de praktijk (2)

De zorg en de bankensector

Nu we het analytisch raamwerk en de instrumenten hebben om vanuit sociaal-liberaal perspectief over ordeningsarrangementen te discussiëren, rest ons de vraag in hoeverre dit ons ook daadwerkelijk helpt om actuele politieke ontwikkelingen te begrijpen, en om hierover een mening te vormen. In dit hoofdstuk passen we het analytisch raamwerk toe op twee voorbeelden: de zorg en de Europese bankensector.

6.1 Marktwerking in de zorg

De gezondheidszorg is een beleidsterrein waarop de discussie over marktwerking en/of overheidsingrijpen al enige tijd in alle hevigheid woedt. Geconfronteerd met stijgende zorgkosten hebben opeenvolgende kabinetten ervoor gekozen steeds meer marktelementen in de gezondheidszorg te introduceren, waarbij de invoering van de basisverzekering in 2006 wellicht het meest in het oog springt. Voorstanders van deze ontwikkeling menen dat meer concurrentie in de zorg de kwaliteit/prijsverhouding verbetert. Tegenstanders stellen daarentegen dat de zorgkosten niet noemenswaardig zijn gedaald, dat consumenten de weg kwijtraken in verzekeringsland (en te weinig wisselen van zorgverzekeraar), en dat we in de zorg verloren hebben waar het echt om gaat: zorgen voor elkaar in moeilijke tijden. Hoe kunnen we nu vanuit het hier gepresenteerde denkkader aankijken tegen marktwerking in de zorg?

6.1.1 Gezondheidszorg als basisrecht

Dat de zorg in de brede zin van het woord een ordeningsvraagstuk betreft, behoeft waarschijnlijk weinig toelichting. In de zorg bestaat een veelheid aan relaties tussen mensen, goederen en diensten die ordening behoeven. Maar met welk doel? Om een antwoord hierop te geven, is het zinnig om in ieder geval

een onderscheid te maken tussen de *cure* (geneeskundige zorg) en de *care* (zorg in de meer letterlijke zin van het woord, gericht op de kwaliteit van leven)²⁷.

Als het gaat om de *cure* is de rechtvaardigheid van het systeem een belangrijk, en door velen gedeeld, doel. We ervaren het als onrechtvaardig als bijvoorbeeld iemand met kanker overlijdt omdat die persoon zijn behandeling niet kan betalen. Dit ligt iets genuanceerder als de patiënt zijn hele leven gerookt heeft en dus wellicht ook enige eigen verantwoordelijkheid draagt. Maar het krijgen van (goede) zorg als je die nodig hebt, zeker als de ziekte je overkomt, is een basisrecht. In de terminologie van het hier gepresenteerde denkkader biedt toegankelijke gezondheidszorg de basale veiligheid die nodig is voor een rechtvaardige samenleving (dat wil zeggen: basiszorg die voor iedereen beschikbaar is, ongeacht inkomen, verzekering, etcetera). Deze zorg hoeft niet alleen door ‘de staat’ te worden geleverd, maar het ligt wel voor de hand om bij de verdeling van toegang Bureaucratische principes te hanteren. Daarmee bedoelen we uiteraard niet de vermaledijde wachtlijst, maar een afdwingbaar recht op basiszorg.

Tot zover een eenvoudig verhaal. De reden dat er echter voor gekozen is om meer Marktprincipes in de zorg te introduceren, is dat teveel basiszekerheid van overheidswege heeft geleid tot een onbetaalbaar en inefficiënt systeem; als iedereen gebruik kan maken van de gezondheidszorg rijzen de kosten de pan uit. Zo is de eerstehulpverlening maatschappelijk bezien een dure manier om niet-spoedeisende huisartsenhulp buiten kantooruren te organiseren. Om het zorgstelsel ook voor de toekomst te behouden, moet dus ook efficiënt worden omgegaan met schaarse zorgmiddelen. Daarnaast willen we meer ruimte laten voor manieren om het beter en goedkoper te doen. Meer marktordening is dan een voor de hand liggende oplossing.

Als het gaat om acute zorg – zoals spoedeisende hulp, ambulancevervoer en traumachirurgie – lijkt dit echter moeilijk te gaan. De eventuele voordelen van kostenbesparingen door prijsprikkels kunnen hoge individuele en maatschappelijke kosten met zich meebrengen. De schrijnende voorbeelden uit de Verenigde Staten zijn een cliché, maar daarom niet minder

afschrikwekkend. Het criterium van rechtvaardigheid (iedereen heeft recht op een minimum aan zorg) lijkt bij acute zorg gewoonweg belangrijker dan het criterium van efficiëntie. Toegankelijkheid betekent dan bijvoorbeeld dat elke regio een algemeen ziekenhuis heeft, waar mensen terecht kunnen voor spoedeisende hulp en van waaruit een ambulancedienst binnen afzienbare tijd alle hoeken van het verzorgingsgebied kan bereiken. Uiteraard zoeken we wel naar efficiënte manieren om dit te realiseren, maar de zekerheid staat hier bovenaan.

‘De politiek moet vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid en veiligheid de kaders bepalen waarbinnen zorg moet plaatsvinden, maar marktordening kan een grotere rol spelen bij de specifieke invulling ervan’

Als het gaat om de zogeheten ‘planbare’ en vaak eenmalige of kortstondige zorg (de ‘knietjes’) is gelijke toegang minder urgent en bestaat meer ruimte voor ordening via Marktprincipes. De politiek moet dan vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid en veiligheid wel de kaders bepalen waarbinnen die zorg moet plaatsvinden, maar marktordening kan een grotere rol spelen bij de specifieke invulling ervan (kosten, ziekenhuis, etcetera). De overheid hoeft alleen actief toe te zien op de kwaliteit van de geboden zorg en de werking van betwistbare markten; als privéklinieken of zorgondernemers planbare zorg goedkoper en beter kunnen aanbieden, dan moet de markt voor hen toegankelijk zijn. Barrières voor toetreding zijn vaak goed vormd en worden door belanghebbenden krachtig verdedigd met een sterk appèl aan het algemeen belang (kwaliteitscontrole, certificering, etcetera). Als we dynamische efficiëntie van de markt verwachten, dan moet hier echter scherp en sceptisch naar gekeken worden. Als het gaat om bepaalde

wellness-functies in de gezondheidszorg, is zelfs passief toezicht (alleen ingrijpen bij calamiteiten) voldoende. Dit zijn geen functies met een publiek karakter.

6.1.2 Care: het belang van relaties

Bij de *care* is het van belang te onderkennen dat er niet één soort goede zorg bestaat. Zorg omvat een brede waaier aan producten en diensten, en vaak is de kwaliteit daarvan ook uiterst subjectief. Wat goede zorg is voor de een, helpt de ander niet, en andersom. Goede zorg is maatwerk. Daarom is eerst en vooral van belang te onderkennen dat deze zorg zich niet goed leent voor **Bureaucratische ordeningsprincipes**. Rechten en plichten op basis van objectieve criteria maken de zorg tot een ondoordringbaar woud van complexe regels, bepalingen en uitzonderingen. Maar dat betekent nog geen ongeclausuleerd betoog voor meer marktwerking in alles wat we onder de zorg scharen. De markt ordent anonieme transacties op basis van prijsprikkels, en net dat is in de zorg, vooral in de *care*, problematisch. Dat is allereerst het geval omdat bij dit soort ‘verzorgende zorg’ de verzorgende en de verzorgde een (vaak langdurige) relatie aangaan. Van anonimiteit is geen sprake en de kwaliteit van de geboden zorg hangt juist vaak af van de betrokkenheid van zorgverlener bij zorgontvanger. Die interactie kan nooit een transactie zijn. Bovendien gaat de cruciale veronderstelling van marktordering dat alle relevante informatie over het goed of de dienst (in dit geval vooral de kwaliteit) in de marktprijs tot uitdrukking komt, bij dit soort zorg niet op. Het is vooral een ervaringsgoed; je weet pas wat het je waard is als je het hebt ervaren.

Bij de *care* geldt daarom dat we ruim baan moeten geven aan het Relatieprincipe. Op systeemniveau betekent dat in de praktijk veel ruimte voor de professional. Die kan als betrokken deskundige de zorg rondom en in samenspraak met de patiënt optimaal organiseren. Dat betekent maatwerk, maar geen markt. De professional is er niet op uit om het verschil tussen kosten en opbrengsten te maximaliseren, maar om de zorg rond een patiënt zo te organiseren dat hij of zij dat naar zichzelf, de patiënt en collega’s kan verantwoorden. Zoals gezegd, is dit ordeningsprincipe vooral te verkiezen binnen de *care*

figuur 7— Stappenplan voor de zorg



– dit geldt in het bijzonder voor de langduriger zorg (zie VMS 2013). Daarmee is natuurlijk niet de vraag beantwoord of dat door private of publieke organisaties moet worden georganiseerd. Professionals kunnen hun ruimte krijgen in een private kliniek én in een publiek verzorgingstehuis. Betwistbaarheid kan zelfs in deze sector prima worden georganiseerd door de professionals en de patiënten goed te beschermen tegen de perverse prikkels die bureaucratie en marktordering in dit veld kunnen geven. Dat is wel een taak voor de politiek. Ordering op basis van Relatieprincipe is misschien voor de ordenende politiek nog wel veel lastiger. Men neemt immers wel de verantwoordelijkheid, maar niet de regie.

6.2 Europese bankensector

Een orderingsvraagstuk dat in Europa veelbesproken wordt, en dat de komende tijd zeker nog zal blijven, is de financiële sector. Sinds de val van *Lehman Brothers* in 2007 heeft de wereld een financiële ineenstorting van epische omvang meegeemaakt. Miljarden euro's en dollars zijn in rook opgegaan en belastingbetalers uit heel Europa zijn gedwongen de rekening te betalen en een sector te redden waar ze geen echte controle over hadden. Terwijl dit geschreven wordt, lijdt Europa nog steeds onder de gevolgen van deze ineenstorting. Wat valt er over een mogelijke oplossing voor dit orderingsvraagstuk te zeggen vanuit ons analytisch raamwerk? Voor het beantwoorden van deze vraag volgen we het stappenplan zoals in *Hoofdstuk 5* is gepresenteerd (zie ook **figuur 8** op pagina 100).

6.2.1 Doel van de ordening: een stabiel, veilig en efficiënt bancair systeem

Het antwoord op de eerste vraag uit het stroomschema is eenvoudig. Want is dit een orderingsvraagstuk? Het antwoord hierop is een volmondig ja. De financiële relaties tussen mensen zijn bijzonder complex, en de crisis heeft laten zien dat een disfunctionerend orderingsregime catastrofale gevolgen kan hebben voor een samenleving. Een herinrichting van het orderingsregime lijkt op zijn plaats. De vraag hoe toekomstige problemen te voorkomen in de financiële sector werd ook voorgelegd aan de zogeheten commissie-Liikanen, een adviesgroep over de Europese bankensector ingesteld door

de Europese Commissie, onder voorzitterschap van de Finse politicus Liikanen. De enige structurele hervorming die deze commissie voorstelde (niet unaniem overigens) was dat grote banken met veel particuliere handel effectief hun handelsportefeuille moesten afschermen. Zouden wij op basis van het stappenplan tot een andere oplossing komen?

‘De financiële relaties tussen mensen zijn bijzonder complex, en de crisis heeft laten zien dat een disfunctionerend orderingsregime catastrofale gevolgen kan hebben voor een samenleving’

Om deze vraag te beantwoorden, is het nodig om helder voor ogen te krijgen wat de doelen zijn die we willen bereiken. De Europese Commissie stelde de commissie-Liikanen expliciet een “stabiel, veilig en efficiënt bancair systeem” als doel.²⁸ Maar hoewel dit onze focus al beperkt tot bankieren (en niet de gehele financiële sector), is een nadere specificering nodig om helder te krijgen welke doelen en orderingsprincipes prioriteit hebben. Elk leerboek over het bankwezen (bv. Freixas en Rochet, 1997) onderscheidt ruwweg vijf basisfuncties van banken: 1) het bieden van veilige opslag van waarde dat 2) kan dienen als een ruilmiddel. Verder moeten banken 3) intermediairen tussen spaarders en investeerders, 4) liquiditeitstransformatie mogelijk maken en 5) risico's managen en samenbrengen. Enkele van deze functies van het bankwezen vereisen duidelijk rechtvaardigheid, veiligheid en stabiliteit, waar in andere juist efficiëntie belangrijker is.

Het aanbieden van spaar- en depositorekeningen aan particuliere huishoudens en bedrijven omvat in principe de eerste twee functies. Huishoudens kunnen dergelijke rekeningen gebruiken om betalingen te verrichten en schulden te vereffenen tussen elkaar, en om hun vermogen veilig en in liquide vorm aan te houden. Deze functies hebben sterk de kenmerken van

publieke goederen. Het systeem is efficiënter als meer mensen het gebruiken. Ook zijn er overduidelijke schaalvoordelen en is het betalingssysteem een natuurlijke monopolie (er is slechts één systeem), zelfs als meer banken deze dienst leveren. Het is goedkoper om een enkel rekeningensysteem te administreren en transacties in een enkel, geïntegreerd systeem te beheren. Naarmate we meer gebruik zijn gaan maken van dit systeem zijn we er als samenleving ook afhankelijk van geworden. We kunnen niet terug naar de cash-economie, al zouden we dat willen.

De veiligheid van dit basissysteem is dan ook cruciaal. De toegang tot een veilige spaarrekening is een van de basisbehoeften in het moderne leven. We vinden het voorts onrechtvaardig als rekeninghouders al hun geld kwijtraken als gevolg van problemen bij banken waar zij individueel niets mee te maken hebben. Om deze veiligheid van het systeem te borgen is een systeem van depositoverzekering ingesteld waarin, middels een lange lijst aan voorwaarden, deposito's bij private banken (private bankenschuld) impliciet of expliciet publiekelijk verzekerd en gegarandeerd zijn. Wat betreft deze twee functies moeten we dus antwoorden: veiligheid en toegang op de eerste plaats, efficiëntie een verre tweede en betrokkenheid is niet van belang.

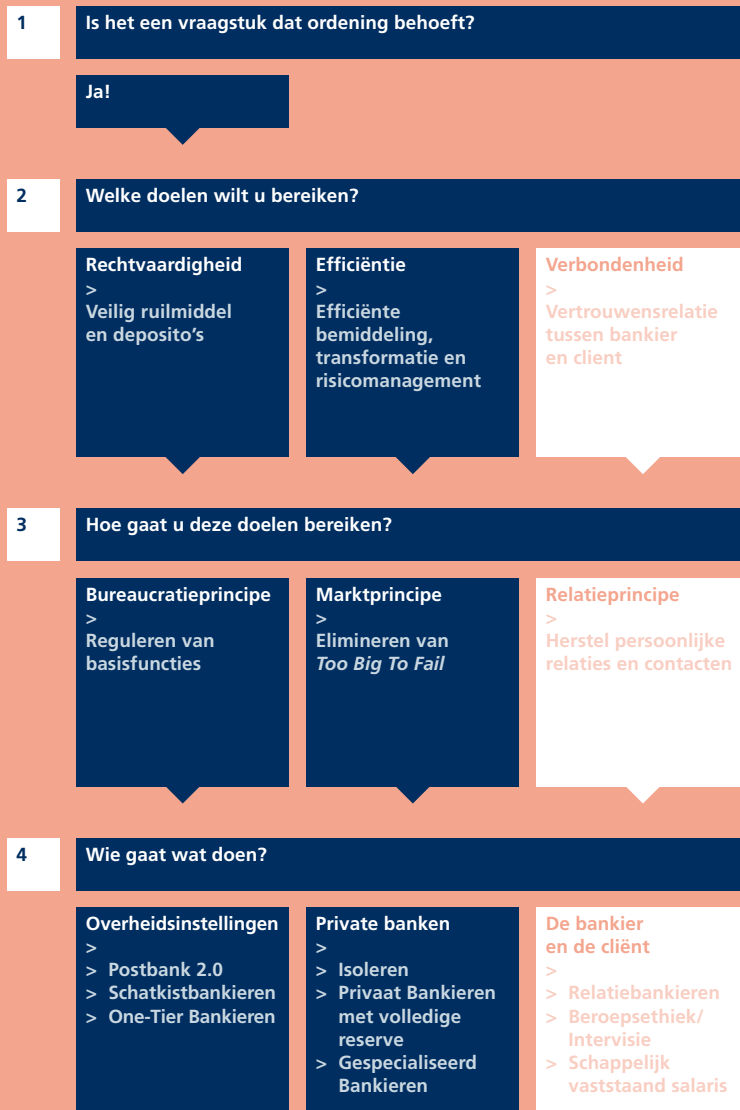
Dit is echter geheel anders voor functies 3, 4 en 5. Investerings zijn een belangrijke motor van economische groei; we kunnen het ons niet permitteren besparingen in de economie verkeerd te verdelen. Aangezien besparingen schaars zijn, moeten ze geïnvesteerd worden in de meest veelbelovende en minst risicovolle projecten die het hoogste rendement opleveren. Banken spelen historisch gezien een belangrijke rol in het kanaliseren van de beschikbare besparingen in de economie naar dergelijke projecten. Door besparingen te bundelen, kort te lenen om lang uit te lenen, risico's te spreiden en toezicht te houden op projecten ten behoeve van de beleggers, creëert het bankwezen (veel) waarde voor de Europese economie. Het is duidelijk dat deze functies allereerst efficiënt moeten worden uitgevoerd. Niemand heeft recht op een lening en de banken moeten er alleen een verstrekken als ze denken dat degene die het geld leent, de lening kan terugbe-

talen en zal investeren in een project dat rendement oplevert om voor het risico te compenseren. Dat wil zeggen dat banken niet onder druk moeten worden gezet of worden verleid (door sterke persoonlijke relaties) of gedwongen (door wet- en regelgeving) om verkeerde leningen te verstrekken en schaarse en waardevolle middelen te verspillen aan projecten die niet kunnen concurreren in een open markt. We moeten echter wel ook denken aan de (weder)opbouw van relaties tussen de geldschieder en de geldlener, tussen bankier en cliënt; betrokkenheid en een hoge mate van vertrouwen verminderen immers het risico op moreel wangedrag en hoge transactiekosten. Wat betreft deze functies moeten we dus antwoorden: allereerst efficiëntie, betrokkenheid een verre tweede en rechtvaardigheid geen belangrijk punt.²⁹

6.2.2 Orderingsprincipes & actoren

Uit bovenstaande analyse van doelen volgt dat bij de eerste twee basisfuncties van banken ordening via het Bureaucratieprincipe het meest voor de hand ligt, en het Marktprincipe bij de andere drie functies. Zoals gezegd, moeten we ons pas richten op daadwerkelijke implementatie en actoren nadat we hebben vastgesteld wat de theoretisch optimale mix van orderingsprincipes per functie is. Bij vraag 4 van het stappenplan vragen we pas: wie gaat wat doen? In dit geval zijn vele antwoorden mogelijk, variërend van het volledig nationaliseren van de betalings- en depositofunctie tot het behouden van het huidige systeem; echter wel met de invoering van strikte bureaucratistische controles en reguleringen om de eerste twee basisfuncties veilig te stellen. Het *Chicago Plan* (Benes en Kumhof, 2012) is voorgesteld als een manier om dat laatste te doen: bankieren met volledige reserve. In dat plan bieden private banken nog steeds deposito's aan particuliere huishoudens aan, en gebruiken deze huishoudens deze als opslag van waarde en een ruilmiddel. De reserves worden echter naar 100% gebracht, wat betekent dat de deposito's net zo veilig zijn als het vermogen van de overheid. Als alternatief zijn veel verschillende depositoverzekeringsplannen in de literatuur besproken en voorgesteld.³⁰ De belangrijkste zorg in deze discussie is meestal het morele wangedrag dat derge-

figuur 8 — Stappenplan voor de Europese bankensector



lijke verzekeringen inhouden aan de kant van de houders van de veilige depositorekening. Maar hoewel dit een reële zorg is waar aandacht aan besteed moet worden, stelt ons denkkader dat dit nooit een reden moet zijn om de zoektocht te staken naar oplossingen die allereerst veiligheid bieden. Efficiëntie is bij deze basisfunctie immers van secundair belang.

Ons raamwerk suggereert ook dat private, commerciële banken krediet moeten blijven verlenen aan de economie. Bemiddeling en liquiditeitstransformatie moeten echter inhouden dat banken hun kredietportefeuille financieren met zogeheten ‘vreemd’ vermogen, dat ze ophalen in de markt. Dat zijn dus niet de deposito's die in bewaring worden gehouden om transacties te doen. Het bedrijfsmodel van de bank wordt dan effectief gereduceerd tot goedkoop (en kort) lenen, duur (en lang) uitlenen en toezicht houden op leningen namens de financiers. Deze activiteit kan worden onderworpen aan marktdiscipline. Banken die goed presteren kunnen goedkope en ruime fondsen lenen en projecten met gunstige risico-rendementsprofielen uitzoeken, en zo sociale waarde en persoonlijke winsten voor de aandeelhouders creëren. Banken die slecht presteren zullen verliezen lijden, toenemende risicopremies betalen en uiteindelijk falen als aandeel- en obligatiehouders niet ingrijpen. De prestatiecriteria zijn vrij eenduidig en de onzichtbare hand van Adam Smith wijst in een dergelijk bancaire systeem automatisch de beschikbare besparingen aan de beste projecten in de economie toe. Banken kunnen deze markt relatief gemakkelijk in- en uitstappen, met name als we ervoor zorgen dat banken niet te veel onderling met elkaar verbonden raken.

Naast het creëren van een werkelijk betwistbare markt voor bemiddeling, transformatie en risicomanagement, moeten we ook rekening houden met de mogelijk gunstige effecten van ordening volgens Relatieprincipes. Relaties kunnen helpen het probleem van moreel wangedrag en de hieraan gerelateerde kosten van toezicht te verminderen door vertrouwen op te bouwen. Traditioneel richt de bancaire literatuur zich veel op moreel wangedrag aan de kant van de geldlener. Mogelijkerwijs hebben securitisatie, bonussen, frequente functiewisseling en semiautomatische expertsystemen echter ook een afstand

gecreëerd tussen de bankier en de cliënt, wat ook tot moreel wangedrag aan de kant van de geldschietter (de bankier) leidt. Het resulterende verlies van vertrouwen heeft de kosten van toezicht doen toenemen en heeft een verlies van welvaart gecreëerd dat elke winst in efficiëntie teniet doet. Het bewust verbreken van bank(ier)-cliënt relaties heeft de bemiddeling, liquiditeitstransformatie en het risicomangement rationeler, ‘professioneler’ en efficiënter gemaakt, maar heeft er tegelijkertijd voor gezorgd dat bankiers zijn gezakt op de vertrouwensladder van de meest vertrouwde professionals (samen met dokters, leraren en rechters) naar de minst vertrouwde professionals (ongeveer gelijk aan politici en marketeers).

Afsluiting

Natuurlijk schuilt het venijn zoals altijd in de details, en kan er nog veel meer gezegd worden over deze twee vraagstukken en de vele andere orderingsvraagstukken waar politici dagelijks mee te maken hebben. Ons raamwerk levert nooit een enkelvoudig en eenduidig antwoord op dergelijke vragen. Het nemen van alle stappen in het stappenplan zal in de praktijk een moeilijke klus blijken te zijn. We hopen echter wel dat ons raamwerk politici helpt om de juiste vragen in de goede volgorde te stellen en niet hun prioriteiten uit het oog te verliezen. Ook helpt het raamwerk om een onderscheid te maken tussen de vele technische details en de meer fundamentele politieke keuzes. Het maken van die keuzes is uiteraard niet aan ons.

Conclusie

Conclusie

Ordering is essentieel voor het goed functioneren van een samenleving en vormt daarmee het hart van de politiek. De nasleep van de huidige economische en financiële crisis is wat dit betreft een harde les. Het kan vreselijk mis gaan als een samenleving haar ordening niet op orde heeft. Ordering is echter een notoir complexe kwestie, waarbij succes en falen dicht bij elkaar liggen, waarbij ordeningsvormen naast en door elkaar bestaan, en waarbij de onderlinge verbanden niet altijd goed te achterhalen zijn. Bovendien is het antwoord op de vraag hoe een ‘optimaal’ ordeningsarrangement eruit moet zien niet eenduidig te beantwoorden; het antwoord is onlosmakelijk verbonden met verschillen in culturele en historische context en ideologische keuzes. Wat wordt gezien als het optimale ordeningssysteem voor, bijvoorbeeld, de bankensector in de Verenigde Staten, kan nogal verschillen van de keuzes in bijvoorbeeld Zweden. En binnen die landen lopen, net als in Nederland, de meningen tussen mensen, binnen en buiten politieke partijen, vaak ver uiteen.

In dit essay hebben we een analytisch raamwerk gepresenteerd dat het denken over ordeningsvragen vanuit een sociaal-liberaal perspectief faciliteert. Het raamwerk geeft geen definitief antwoord op ordeningsvragen, maar helpt politici en beleidsmakers om de juiste vragen te stellen, om de belangrijkste afwegingen te identificeren, om een gezamenlijk vocabulaire te gebruiken en om de gevolgen van keuzes inzichtelijk te maken. De redenen om *geen* definitief antwoord te geven zijn fundamenteel van aard: een universele oplossing voor alle ordeningsvraagstukken bestaat gewoonweg niet. Wat vandaag optimaal is, kan morgen niet langer optimaal zijn; wat goed werkt in sector X, kan desastreuze gevolgen hebben in sector Y; wat aanvaardbaar is in land A, kan in land B verouderd zijn.

Bovendien omvat elk ordeningsvraagstuk altijd normatieve keuzes die alleen door politici zelf – in vereniging met anderen – kunnen worden gemaakt. Elke keuze voor een bepaalde ordeningsvorm omvat ook keuzes over wat wel of wat niet te doen, welke positieve en negatieve effecten wel of niet te accepteren, en over wat goed of fout is. Deze keuzes zijn inherent politiek van aard. En het vraagt om eigen morele afwegingen, vaak gebaseerd op een bepaald mens- en maatschappijbeeld.

In theorie kan het gepresenteerde raamwerk dus ook door sociaal-democraten, socialisten, christen-democraten of politici van welke politieke kleur dan ook worden gebruikt. Het raamwerk is zogezegd “ideologisch leeg”, en moet door de politicus zelf worden gevuld. Vanuit het mens- en maatschappijbeeld van sociaal-liberalen is echter wel een aantal richtingen aan te geven als het gaat om ordeningsvraagstukken. Allereerst, en het meest fundamenteel, staat centraal bij deze politiek-filosofische stromingen de vrijheid van individuen om hun eigen levens vorm te geven, meestal in interactie met, en beïnvloed door, anderen. Dit uiteindelijke doel in ogenschouw nemend, kan een sociaal-liberaal niet *a priori* een keuze maken voor het ene of andere ordeningsprincipe. Onder bepaalde omstandigheden faciliteert het Marktprincipe deze vrijheid het beste, maar soms ook het Bureaucratieprincipe of het Relatieprincipe. Dit essay zet hiermee een grote misvatting over het liberalisme recht: het (sociaal-)liberalisme is geen anti-staatsleer. Sterker nog, liberalen zijn de grondleggers van de moderne welvaartsstaat, juist om de vrijheid van het individu te beschermen. De daadwerkelijke keuze voor een van deze principes, of een uitgebalanceerde mix daarvan, moet daarom altijd volgen uit een zorgvuldige analyse van het vraagstuk in kwestie, getoetst aan de prioriteiten die gegeven worden aan de doelen van rechtvaardigheid, efficiëntie en verbondenheid. Deze pragmatische houding, door te kijken naar wat werkt en nodig is, past goed bij het sociaal-liberalisme in het algemeen en D66 in het bijzonder, maar bevelen we uiteraard ook anderen van harte aan.

Vanuit de sociaal-liberale kijk op macht en de legitimatie ervan, kan verder worden gesteld dat elk ordeningsprincipe altijd betwistbaar moet zijn. Dit betekent dat Bureaucratische ordening democratisch moet zijn gelegitimeerd, Marktordering open moet staan voor nieuwkomers, en in een ordening via het Relatieprincipe de vrijwilligheid van het aangaan van relaties geborgd is. Vooral dit laatste ordeningsprincipe wordt nog steeds vaak over het hoofd gezien, ondanks het enthousiasme voor wat ‘burgers’ allemaal tegenwoordig zelf kunnen doen. Het herwaarderen van het Relatieprincipe moet niet worden gezien als de wens naar de tijden van weleer; het omvat echter een spontane manier van ordenen die heel natuurlijk bij individuen past, en die door de dominantie van de beide andere ordeningsprincipes op grote schaal de laatste jaren in de verdrukking is gekomen. Met alle maatschappelijke kosten van dien.

We sluiten af met de stelling dat niet alle politiek ordening is, maar dat alle ordening wel politiek moet zijn. Het zijn vraagstukken als de ordening van gezondheidszorg en de zorg voor ouderen, en de toekomst van het bankwezen en van vele andere verzorgingsstaatarrangementen die de kern zullen blijven uitmaken van de politieke debatten waar sociaal-liberalen zich in moeten mengen. De 20e eeuw heeft grote rampen meegeemaakt, die voortkwamen uit ideologisch geladen utopische pogingen om ordening te herzien. Socialistische experimenten met bureaucratieën en neo-liberale experimenten met onbelemmerde markten zijn mislukt; niet omdat deze ordeningsprincipes niet goed kunnen functioneren, maar omdat er geen notie werd genomen van hun zwakheden en ze dogmatisch werden toegepast zonder oog voor het duurzame evenwicht tussen maatschappelijke doelstellingen. Een stapsgewijze benadering tot een meer rationeel ontworpen en democratisch gelegitimeerde ordeningsstructuur zal leiden tot een duurzamer, efficiënter, rechtvaardiger en sociaal verbonden Nederland en Europa in de 21e eeuw. Sociaal-liberalen zijn het aan hun politieke status verschuldigd om te strijden voor een dergelijke aanpak. We hopen dat het analytisch raamwerk in dit essay hen zal helpen dit te doen.

Literatuur

- Acemoglu, D. & J.A. Robinson (2006). *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Adler, P.S. and K.B. Clark (1991). "Behind the learning curve: a sketch of the learning process", *Management Science*, Vol. 37, Nr. 3: 267-281.
- Adler, P.S. and B. Borys (1996). "Two Types of Bureaucracy: Enabling and Coercive", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 41, Nr. 1: 61-89.
- Adler, P. S. (2001). "Market, Hierarchy, and Trust: The Knowledge Economy and the Future of Capitalism", *Organization Science*, Vol. 12, Nr. 2: 215-234.
- Axelrod, R. and W. D. Hamilton (1981). "The Evolution of Cooperation", *Science*, Vol. 211, Nr. 4489: 1390-1396.
- Baumeister, R.F., C.N. DeWall, N.J. Ciarocco & J.M. Twenge (2005). "Social Exclusion Impairs Self-Regulation", *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 88, Nr. 4: 589-604.
- Baumol, W., J. C. Panzar and R. D. Willig (1982). *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*. San Diego: Harcourt Brace Jovanovich.
- Becker, G.S. (1976). "Altruism, Egoism, and Genetic Fitness: Economics and Sociobiology", *Journal of Economic Literature*, Vol. 14, Nr. 3: 817-826.
- Bell, S. (2002). *Economic Governance and Institutional Dynamics*, Melbourne: Oxford University Press.
- Benes, J. and M. Kumhof (2012). "The Chicago Plan Revisited", *IMF Working Paper 12* (202).
- Berlin, I. (2008; 1969). 'Two concepts of liberty', in: Berlin, I. and Hardy, H. (ed.), *Liberty*, Oxford University Press.
- Binmore, K. (2011). *Natural Justice*, Oxford: Oxford University Press.
- Braddach, J.L. and R.G. Eccles (1989). "Price, Authority, and Trust: From Ideal Types to Plural Forms", *Annual Review of Sociology*, Vol. 15: 97-118.

- Delaney, J.T. & M.A. Huselid (1996). "The Impact of Human Resource Management Practices on Perceptions of Organizational Performance", *Academy of Management Journal*, Vol. 39: 949-969.
- Diamond, J. (1997). *Guns, germs and steel. The fates of human societies*. London: Norton and Company.
- Eisenberger, N. I., M. D. Lieberman and K. D. Williams (2003). "Does Rejection Hurt? An fMRI Study of Social Exclusion", *Science*, Vol. 302, Nr. 5643:290-292.
- Fukuyama, F. (1992). *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press.
- Fukuyama, F. (2011). *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Freixas and Rochet (1997). *Microeconomics of Banking*. Cambridge (MA): MIT Press.
- Fung, A. (2006). *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*, Princeton: Princeton University Press.
- Greabner (2011). *Debt: The First 5000 Years*. Brooklyn, N.Y.: Melville House.
- Hilhorst, P. and J. van der Lans (2013). *Sociaal doe-het-zelven: de idealen en de politieke praktijk*. Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Atlas Contact.
- Hirschman, A.O. (1970). *Exit, voice and loyalty. Responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge (MA): Harvard University Press.
- Hurenkamp, M. en J. W. Duyvendak (2004). *Kiezen voor de Kudde: Lichte Gemeenschappen en de Nieuwe Meerderheid*. Gennep: Gennep BV.
- Huselid, M.A. (1995). "The Impact of Human Resource Management Practices on Turnover, Productivity, and Corporate Financial Performance", *Academy of Management Journal*, Vol. 38, No. 3: pp. 635-672.

- Leary, M. R. (1990). "Responses to Social Exclusion: Social Anxiety, Jealousy, Loneliness, Depression, and Low Self-Esteem". *Journal of Social and Clinical Psychology*: Vol. 9, Nr. 2: 221-229.
- Lindenberg, S. (2008). "Social Rationality, Semi-Modularity and Goal-Framing: What Is It All About?", *Analyse & Kritik*, Vol. 30, Nr. 2: 669-687.
- Lindenberg, S. (2010). "Het belang van zelfregulering voor de eigen kracht van mensen", *Idee*, Vol. 31, Nr. 1: 2-27.
- Lindenberg, S. & N.J. Foss (2009/2010). "Microfoundations for Joint Production and Sustained Value Creation: A Goal-Framing Theory of the Firm", Working paper. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- MacDonald, G. and M. R. Leary (2005). "Why Does Social Exclusion Hurt? The Relationship Between Social and Physical Pain". *Psychological Bulletin*, Vol. 131, Nr. 2: 202-223.
- Mandele, H. van der & A. van Witteloostuijn (2008). "Ook de overheid moet failliet kunnen gaan: bij een échte markt worden slechte organisaties weggeconcurrerd", *NRC Handelsblad*, 5-6 juli: 7; reprinted on *Me Judice*, 7 juli 2008 (first volume of digital economists platform).
- Mandele, H. van der & A. van Witteloostuijn (2010), *Economen uit het verleden over de kredietcrisis van het heden*, Amsterdam: Aspekt.
- Mill, J.S. (1985). *On Liberty*, London: Penguin (first edition 1859).
- Mises, L. von (1962) *Bureaucracy*, New York: Yale University Press.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ouchi, W. (1980). "Markets, Bureaucracies and Clans", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 25: 129-141.
- Pfeffer, J. (1994). *Competitive Advantage through People: Unleashing the Power of the Work Force*, Cambridge MA: Harvard Business School Press.
- Popper, K. (1945). *The Open Society and its Enemies*, New York: Routledge.

- Rawls, J. (1999). *The Theory of Justice*. Cambridge (MA): Harvard University Press (first edition 1971).
- Rhodes, R. (1996). "The New Governance; Governance without Government", *Political Studies*, Vol. 44: 652-667.
- Sampson, R. J., D. McAdam, H. MacIndoe and S. Weffer (2005). "Civil Society Reconsidered: The Durable Nature and Community Structure of Collective Civic Action", *American Journal of Sociology*, Vol 111: 673-714.
- Schumpeter (1911). *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*. Leipzig: Duncker & Humblot.
- Schumpeter (1942). *Capitalism, Socialism & Democracy*. New York: Harper & Row.
- Schwartz, B. (2004). *The Paradox of Choice – Why More is Less*. New York: Harper Perennial.
- Sen, A. (2009). *The Idea of Justice*. Londen: Penguin.
- Simon, H. A. (1947). *Administrative Behavior: A Study of Decision Making Processes in Administrative Organization*. New York: MacMillan.
- Smith (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. London: Strahan & Cadell.
- Sorge, A.M. & A. van Witteloostuijn (2004). "The (Non)Sense of Organizational Change: An Essay about Universal Management Hypes, Sick Consultancy Metaphors and Healthy Organization Theories", *Organization Studies*, Vol. 25, Nr. 7: 1205-1231.
- Stouthuysen, P. (2001). "Een vierde weg? Over drie vormen van links-liberalisme", in: Gatz, S., Stouthuysen P., *Een vierde weg? Links-liberalisme als traditie en als orientatiepunt*. VUBPress.
- Tomasello, M., M. Carpenter, J. Call, T. Behne & H. Moll (2005), "Understanding and Sharing Intentions: The Origin of Cultural Cognition", *Behavioral and Brain Sciences* 28: 675-735.
- Thaler, R.H. & Sunstein, C.R. (2009). *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*. New Haven: Yale University Press.

- VMS (2009). *Vertrouw op de eigen kracht van mensen*. Den Haag: Van Mierlo Stichting/Permanente Programmacommissie D66.
- VMS (2013). *Zorg van mensen onderling*. Den Haag: Van Mierlo Stichting/Permanente Programmacommissie.
- Waal, F. de (2009). *The Age of Empathy; Nature's Lessons for a Kinder Society*. New York: Crown Publishing Group.
- Weber, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organization*. Translated by A.M. Henderson and Talcott Parsons. London: Collier Macmillan Publishers.
- Weiss, R. (1998), "A Taxonomy of Relationships", *Journal of Social and Personal Relationships*, Vol. 15, No. 5: pp. 671-683.
- Williamson, O. E. (2000). "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead", *Journal of Economic Literature*, Vol. 38, Nr. 3: 595-613.
- Witteloostuijn, A. van (1999). *De anorexiastrategie: over de gevolgen van saneren*, Amsterdam/Antwerpen: De Arbeiderspers.
- Witteloostuijn, A. van (2007). "De naam van het virus is aandeelhouderswaarde", *NRC Handelsblad*, 7 en 8 april: 15.
- Witteloostuijn, A. van (2008a), "Kansengelijkheid en markwerking: een essay over concurrentie en uitsluiting", *Idee*, Vol. 29, Nr. 2: 28-31.
- Witteloostuijn, A. van (2008b), "Eenvoudige kleinschaligheid", *Economisch statistische berichten*, Vol. 93: 774-777.



- 1 Hoewel wij hier beogen een theoretisch-analytische beschouwing te geven, heeft dit essay geen wetenschappelijke pretenties. Uiteindelijk zijn in de context van deze notitie toegankelijkheid en toepasbaarheid belangrijker dan diepgravendheid en uitputtendheid. Dat betekent bijvoorbeeld dat wij het aantal verwijzingen beperkt houden.
- 2 Zie bijvoorbeeld “De markt waar het kan, de overheid waar het moet”, een inleiding gegeven door Thom de Graaf op een congres over *Markt en Overheid van het Nederlands Studiecentrum* (24 mei 2000).
- 3 Als het gaat om menselijk gedrag baseren we ons expliciet of impliciet op inzichten uit de experimentele economie en gedragseconomie, met belangrijke aanvullingen uit de psychologie en sociologie. Als het gaat om de werking van bureaucratieën en markten vormen vooral de nieuwe inzichten uit de institutionele economie en het werk van Joseph Schumpeter (1911 en 1942) onze inspiratiebron.
- 4 Vooral in zijn boek *The open society and its enemies* (1945) pleit Karl Popper voor een pluralistische benadering met ruimte voor trial-and-error en wijst hij de grote monolithische ideologieën af.
- 5 In de eerste druk van *Ordering op Orde* hebben we dit principe met de term **Mensen onderling** aangeduid. Deze term leidt echter tot verwarring omdat we er het ordeningsprincipe – de manier van ordenen – mee bedoelen, terwijl de term het beeld oproept dat het gaat om de mens als actor.
- 6 Alternatieve termen die in de literatuur genoemd worden, zijn onder andere markten, hiërarchieën en clans (Ouchi, 1980) of netwerken (Rhodes, 1996). Anderen richten zich op de bijbehorende belangrijke controlemechanismen zoals prijzen, autoriteit en vertrouwen (Braddach en Eccles, 1989). Sommige wetenschappers onderscheiden als een vierde variant geïnstitutionaliseerde interacties, zoals religieuze praktijken in kerken, van hun informele tegenhangers (e.g., Ouchi, 1980). Het laatste ordeningsprincipe lijkt echter minder rele-

- vant voor onze doeleinden, aangezien dit principe door haar ontwerp onmogelijk te implementeren is.
- 7 Ouchi (1980) gebruikt de term ‘clans’, maar suggereert hiermee dat bloedbanden bij de huidige menselijke interactie net zo belangrijk zijn als ze dat in het verleden waren. Rhodes (1996) heeft het over moderne ‘netwerken’, wat suggereert dat banden juist ook erg zwak of licht kunnen zijn. Wij geven de voorkeur aan **Relaties** omdat we menen dat deze term de essentie van dergelijke orderingsstructuren het beste vat. Het zijn persoonlijke banden, gebaseerd op wederkerigheid, vertrouwen en reputatie, die interacties tussen mensen ordenen in de afwezigheid van formele regels en prijzen.
- 8 In de discussie over ‘markt versus overheid’ wordt vaak gesproken over burgers, maar wij reserveren het begrip burger voor de relatie tussen individu en staat (in het *politieke* domein); als het om relaties tussen mensen gaat in het *maatschappelijk of publieke* domein, gebruiken we de begrippen ‘individuen’, ‘mensen’ of ‘mensen onderling’. Zie *Vertrouwen op de eigen kracht van mensen* (VMS, 2009).
- 9 Zie de D66-verkiezingsprogramma’s voor de Tweede Kamer, 2006, 2010 en 2012.
- 10 De term ‘negatieve vrijheid’ betekent daarentegen de vrijheid als afwezigheid van bemoeienis van anderen. Voor sociaal-liberalen zijn beide vormen van vrijheid van belang.
- 11 Vandaar dat D66 nog vier andere richtingwijzers kent, die dit vertrouwen op de eigen kracht van mensen begrenzen; *Denk en Handel Internationaal* (verbreding horizon in plaats), *Streef naar een Duurzame en Harmonieuze Samenleving* (verbreding horizon in tijd), *Beloon Prestatie en Deel de Welvaart* (solidariteit buiten eigen kring), en *Koester de Grondrechten en Gedeelde Waarden* (elementaire vrijheden en democratie voor iedereen).

- 12 Economische efficiëntie moet hier in de brede zin van het woord worden geïnterpreteerd. Het betreft niet alleen lage kosten (zogenoemde statische efficiëntie), maar ook innovatie (dynamische efficiëntie). In die zin betekent efficiëntie ook dat waardevolle mogelijkheden en middelen niet verspild of onderbenut worden.
- 13 We gebruiken de term *nationaliseren* omdat deze gangbaar is in het publieke debat. ‘Iets’ aan een overheid overlaten kan echter tegenwoordig ook betekenen dat een supranationale instelling zoals de Europese bureaucratie een taak op zich gaat nemen.
- 14 Zie de huidige politieke en wetenschappelijke populariteit van, en aandacht voor, initiatieven die worden samengebundeld onder noemers als “burgerkracht”, “de participatiesamenleving” of “sociaal doe-het-zelven”.
- 15 Neurowetenschappers hebben aangetoond dat sociale uitsluiting delen van het brein doet oplichten die ook actief zijn als we rouwen (bv. Leary, 1990; Eisenberger et al., 2003; MacDonald en Leary, 2005). Het onderzoek van Frans de Waal (2009) laat zien dat veel vaardigheden en processen die wij als mensen gebruiken bij ordening onder het Relatieprincipe, zoals empathie en vriendschap, ook aanwezig zijn in (andere) primaten en stevig verankerd zijn in de menselijke biologie. Pedagogogen, psychologen en psychiaters (bv. MacDonald en Leary, 2005) benadrukken allemaal de menselijke behoefte aan emotionele gehechtheid en sociale verbondenheid om de individuele potentie volledig te ontwikkelen.
- 16 Het EU-project *Institutions for Collective Action* verzamelt zowel historische als hedendaagse voorbeelden, zoals gilden, waterschappen, beginhoven en coöperaties, waarbij mensen collectieve actie middels het Relatieprincipe organiseren.
- 17 Zie ‘De kunst van het loslaten’, interview met Johan Varkevisser in de *Idee* (2013), nr. 3: p. 18 – 20.

- 18 Hirschman (1970) beweerde dat als de afhankelijke partij in de interactie moeilijk kan uitstappen, loyaliteit en inspraak sterke alternatieve mechanismen zijn waarmee zij zowel rechtvaardigheid als efficiëntie kan bevorderen. Loyaliteits- en inspraakmechanismen veronderstellen wel dat er een relatie wordt aangegaan. Als gevolg hiervan zullen ook de afhankelijken de aanwezige ordening medebepalen. Studenten geven feedback op vakken en programma's, patiënten verenigen zich in patiëntenorganisaties, en huurders vormen een commissie om problemen met hun verhuurder te bespreken. Dergelijke organisaties van afhankelijken kunnen de mogelijke neigingen tegengaan van professionele organisaties om in gesloten bolwerken te veranderen. Natuurlijk moeten in dergelijke arrangementen alle belangen adequaat vertegenwoordigd zijn. Neem bijvoorbeeld de kinderdagopvang. Hier moet de stem van ouders in het belang van hun kinderen gebruikt worden als een complementair systeem van kwaliteitscontrole, naast het voortgaande debat tussen professionals in dat werkveld binnen en tussen organisaties.
- 19 Fukuyama (2011) beschrijft hoe in de geleidelijk uitdijende clans en stammen, bloedbanden en wederkerigheid plaats maakten voor ordening via bureaucratische principes en marktprincipes. Deze ontstonden als systemen die het mogelijk maakten voor heersers om middelen effectief (bv. voor verovering en verdediging) en efficiënt te verzamelen.
- 20 Zie o.a. Diamond (1997).
- 21 Adam Smith (1776) spreekt in dit verband over “basisbehoeften” en Amartya Sen (2009) over “capaciteiten” die iedereen moet bezitten om goed te kunnen functioneren in een samenleving. Smith stelt [eigen vertaling]: *“Met behoeften bedoel ik niet alleen de zaken die onmisbaar en noodzakelijk zijn ter ondersteuning van het leven, maar alles wat volgens de gewoonten van het land onfatsoenlijk is voor verdienstelijke mensen, zelfs van de laagste orde, om het zonder te stellen. (...) De gewoonte (...) heeft van leren schoenen een noodzakelijkheid gemaakt voor het leven in Engeland. De armste verdienstelijke persoon van beide geslachten zou zich schamen om in*

- het openbaar te verschijnen zonder hen”*. Zelfs in de tijd van Adam Smith omvatte elementaire sociale veiligheid en rechtvaardigheid dus al meer dan de primaire materiële behoeften.
- 22 Adler and Borys maken een onderscheid tussen *faciliterende* en *dwingende* bureaucratie in de context van bedrijfsorganisatie. De laatstgenoemde houdt wet- en regelgeving in om werknemers te controleren; de eerste is erop gericht een veilige en voorspelbare omgeving te bieden waarin de werknemer kan uitblinken.
- 23 Immers, zo gaat de redenering, als men economische voordelen ziet bij markttransacties, dan is men minder geneigd om conflicten aan te gaan en oorlogen te beginnen.
- 24 Een voorbeeld van een econoom die de *homo economicus* tot in het extreme doortrekt, is de Nobelprijswinnaar Gary Becker (bv. Becker 1976). Hij past rationele besluitvorming ook toe op besluiten over onderwijs, huwelijkspartner en het aantal kinderen. Overigens gaf hij ook aan dat deze aannames niet van toepassing waren op ‘echt’ gedrag van individuen.
- 25 Zie het concept ‘nudging’ van Thaler en Sunstein (2009). ‘Nudging’ betreft een strategie die mensen een duwtje in de richting geeft van de ‘goede’ keuzes, zonder de ‘slechte’ alternatieven te verbieden. Zo kunnen mensen bijvoorbeeld worden gestimuleerd om ‘gezonde’ producten te kopen, door het plaatsen van deze producten op ooghoogte in de supermarkt.
- 26 In veel gevallen, vooral op het lokale niveau, is de keuze voor een specifiek orderingsdoel al door andere politici, op een hoger niveau, gemaakt. Zelfs dan blijft het goed om bewust te zijn van de onderliggende doelen die men wil bereiken, omdat het mogelijke inconsistentie en fricties in de uitvoering vooraf helder kan maken.
- 27 We gaan hier verder niet in op de rol van verzekeraars en het systeem van basis- en aanvullende verzekeringen.

- 28 “De Groep wordt derhalve verzocht diepgaand te onderzoeken of er behoefte is aan structurele hervormingen van de Europese bankensector of niet, en om eventueel relevante en passende voorstellen te doen, met als doel het oprichten van een veilig, stabiel en efficiënt bancair systeem dat de behoeften van burgers, de Europese economie en de interne markt dient.”
- 29 Beter gezegd, rechtvaardigheid valt hier samen met efficiëntie. We vinden het rechtvaardig dat de kredietwaardigen ook krediet kunnen krijgen. De marktuitkomst wordt dus als rechtvaardig gezien.
- 30 Google Scholar gaf meer dan 100.000 hits op ‘depositoverzekering’. Chan et al. (2012) analyseren bijvoorbeeld of eerlijk geprijsde depositoverzekeringen geleverd kunnen worden in een gedereguleerde private markt, en laten zien dat dit niet mogelijk is.

Deze publicatie is tot stand gekomen onder de verantwoordelijkheid van de Mr. Hans van Mierlo Stichting, het wetenschappelijk bureau van D66 voor sociaal-liberaal gedachtegoed. In 2011 verscheen de eerste druk, als resultaat van een projectgroep onder leiding van Arjen van Witteloostuijn. In 2012 verscheen een Engelstalige versie, mede mogelijk gemaakt door het Europees Liberaal Forum (ELF).

eindredactie
Mark Snijder

ontwerp
De Ontwerpvloot

druk
Ando

ISBN
9789081450744

copyright © 2014
Mr. Hans van Mierlo Stichting

Eerste druk, mei 2011
Engelstalige druk, november 2012 (ELF)
Herziene druk 2014

Orderingsvraagstukken (Hoe organiseren we de zorg? Hoe houden we de bankensector stabiel?) liggen in het hart van de politieke besluitvorming. Vaak gaat het in de politiek immers om de verdeling van schaarse goederen (zoals zorg) en het organiseren van invloed, zoals bijvoorbeeld op de bankensector. De manier waarop we dat doen noemen we ordening. In deze publicatie gaan we na welke rol sociaal-liberalen zien voor drie manieren van ordenen (het Marktprincipe, het Bureaucratieprincipe en het Relatieprincipe), en wie volgens deze principes zou kunnen werken (de actoren: marktpartijen, publieke instellingen of individuen). We laten aan de hand van praktijkvoorbeelden zien hoe sociaal-liberalen deze principes in de praktijk zouden kunnen brengen, en welke actoren daar bij zouden kunnen horen.