

## **Inhoud**

### **Woord vooraf**

#### **Opening**

Jos van Kemenade

#### **Goede en kwade trouw in het openbaar bestuur**

Dorien Pessers

#### **Transactie in dienst van de rechtsstaat**

Dik Wolfson

#### **Bijlage I**

Overzicht van uitgebrachte adviezen

#### **Bijlage II**

Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

#### **Bijlage III**

Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

## Woord vooraf

Op dinsdag 12 september 2006 organiseerde de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) in sociëteit 'De Witte' te Den Haag voor de vierde maal de Rob-lezing, voor ruim 100 belangstellenden. Het thema was: 'Goede en kwade trouw in het openbaar bestuur'.


De lezing werd uitgesproken door Dorien Pessers. Zij is deeltijdhoogleraar rechtstheorie aan de Vrije Universiteit in Amsterdam en universitair docent aan de Universiteit van Amsterdam waar zij in 1999 promoveerde op het wederkerigheidsbeginsel. Haar bekendheid bij een groter publiek dankt zij voornamelijk aan haar bijdragen als columniste van de Volkskrant. Dorien Pessers schrijft onder meer over vraagstukken van opvoeding, onderwijs, politiek, moraal en feminisme.

Dik Wolfson hield een co-referaat bij de lezing van mevrouw Pessers. Dik Wolfson is hoogleraar emeritus economie, oud-lid van de SER, de WRR en de Eerste Kamer (PvdA) en thans verbonden aan de afdeling Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam

Deze publicatie bevat de tekst van de lezing van mevrouw Pessers en van het co-referaat van de heer Wolfson, voorafgegaan door het openingswoord van de voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur, Jos van Kemenade.

De Raad voor het openbaar bestuur hoopt met (de publicatie van) de Rob-lezingen een bijdrage te leveren aan het maatschappelijke en politiek-bestuurlijke debat over inrichting en functioneren van de Nederlandse overheid.

De voorzitter,



De heer prof. dr. J.A. van Kemenade

De secretaris,



De heer drs. C.J.M. Breed

## Opening

*Jos van Kemenade*



Dames en heren,

De Raad voor het openbaar bestuur organiseert vandaag, voor de vierde keer alweer, de Rob-lezing. Ik heet u allen hartelijk welkom bij deze goede traditie in wording. De Raad voor het openbaar bestuur adviseert, zoals u weet, de regering en het parlement over het functioneren van het openbaar bestuur. Ons belangrijkste oogmerk is daarbij de aandacht voor de kwaliteit en de legitimiteit van de overheid. Tussen deze twee begrippen bestaat een wederzijdse relatie. Een overheid die voortdurend wordt geconfronteerd met bestuurlijke missers verliest vertrouwen. Anderzijds zet een gebrek aan legitimatie, een kernbegrip in de verhouding burger – overheid, het functioneren van de overheid onder druk.

Het is daarom niet voor niets dat de Raad voor het openbaar bestuur het begrip vertrouwen centraal heeft gesteld in zijn meerjaren advieskader. Alle relaties tussen overheid en burger en tussen overheden onderling worden bepaald door de mate waarin er vertrouwen of wantrouwen bestaat ten opzichte van elkaar. Vertrouwen krijg je als overheid niet vanzelf. Vertrouwen veronderstelt een balans tussen effectiviteit en democratische waarborgen. Een effectieve overheid vol daadkracht die democratische en rechtsstatelijke uitgangspunten schendt zal het vertrouwen ontberen. Hier tegenover staat het beeld van een overheid die alle rechtstatelijke principes in acht neemt, maar een reus op lemen voeten blijkt. Ook deze overheid zal het

vertrouwen van haar burgers niet krijgen. Aandacht voor de balans is de belangrijkste bril waardoor de Raad in zijn adviserende rol kijkt.

Wat willen wij met onze adviezen bereiken? De Raad voor het openbaar bestuur is voornamelijk geïnteresseerd in doorwerking in brede zin. Het is niet onze ambitie om met ons advies een kabinetsreactie te weeg te brengen met het karakter van een verplichte rituele dans. Dat onze aanbevelingen het tot staand beleid brengen is ook niet ons gedroomde eindpunt. Wij beogen aan onze afnemers niets minder te bieden dan inspiratie. Dit doen we door ze te voorzien van nieuwe aansprekende visies en concepten die verder gaan dan de waan van de dag. Met uw goedvinden wil ik graag een paar recente adviezen aanhalen die geschreven zijn vanuit het perspectief te willen inspireren.

In het advies ‘De Staat van de democratie’ heeft de Raad een pleidooi gehouden voor een andere politieke cultuur als middel om de erosie van de representatieve democratie tegen te gaan. De Raad drong in dit advies aan op een ‘parlementair zelfonderzoek’. Met het oog daarop vindt momenteel in opdracht van de Raad een ‘parlementsenquête’ plaats, waarbij alle Kamerleden wordt gevraagd naar hun visie op het functioneren van de Kamer, de relatie tot de regering en de relatie met de kiezers. Rond de a.s. Kamerverkiezingen verwachten wij de resultaten bekend te kunnen maken.

In het advies ‘Tussen oorlog en vrede’ doet de noodzaak van een balans tussen effectiviteit en democratische waarborgen zich op het scherpst van de snede gevoelen; kan de overheid zich weerbaar opstellen tegenover nieuwe dreigingen als de prijs die daarvoor moet worden betaald een inperking van de burgerlijke vrijheden inhoudt?

In het advies ‘Verschil moet er zijn’, vroeg de Raad aandacht voor de gevaren van een doorgeschoten gelijkheidsdenken. Het gelijkheidsbeginsel mag niet verworden tot een uniform keurslijf dat alle mogelijkheden tot diversiteit in bestuur en beleid uitbant.

En tenslotte heeft de Raad in het advies ‘Benoemingen in het openbaar bestuur’ geconstateerd dat transparantie in benoemingsprocedures van groot belang is voor legitimatie en vertrouwen, maar dat transparantie alleen nog geen garantie biedt voor specifieke deskundigheid en evenwichtige samenstelling van colleges en besturen.

Aansprekende visies hoeven niet allemaal gedrukt en gekaft te worden. Onze opdracht kan bijvoorbeeld ook tot uitdrukking komen in het organiseren van een symposium. Alleen of in samenwerking met anderen. De Raad draagt regelmatig op die manier bij aan de maatschappelijke discussie over het openbaar bestuur. In dat kader kan de Raad ook een podium verschaffen aan diegenen wier boodschap in de ogen van de Raad aandacht verdient. De Rob-lezing is hier het meest aansprekende voorbeeld van. Ik zal hier zo meteen verder op in gaan. Eerst wil ik nog iets zeggen over de context van de lezing van vanmiddag.

Dames en heren, we zitten in een bijzondere periode. Op 22 november vinden er vervroegde verkiezingen plaats voor de Tweede Kamer. Vorig jaar op deze plek hield ik een verhaal over het diepe wantrouwen ten aanzien van het toen zittende kabinet. Vandaag is alles weer wat minder zwart-wit en lijken de kaarten opnieuw geschud.

Wie het vertrouwen van de kiezer gaat krijgen is niet op voorhand duidelijk. De Raad voor het openbaar bestuur wil van deze bijzondere omstandigheden gebruik maken, door nog voor de verkiezingen een paar spraakmakende adviezen te presenteren.

Wij gaan op korte termijn een advies uitbrengen over het middenbestuur. Bovendien zullen wij een advies uitbrengen aan de kabinetsformateur. Het eerst te verschijnen advies zal echter gaan over de strafrechtelijke aansprakelijkheid van bestuurders en ambtenaren. Strafrecht en openbaar bestuur staan in een moeilijke relatie ten opzichte van elkaar. Maar wetmatigheid van bestuur is een belangrijk staatsrechtelijk uitgangspunt. En vertrouwen veronderstelt de goede trouw van bestuurders. Hiermee ben ik gelijk aangekomen bij het thema van deze middag.

Dames en heren, u als vaste bezoeker kent inmiddels de opzet van deze lezing. Wij vragen een prominent, meestal een relatieve buitenstaander, om op een actueel thema of vraagstuk te reflecteren. Deze keer hebben wij aan professor Dorien Pessers gevraagd om het begrip vertrouwen op te pakken. Wij zijn zeer vereerd dat zij op onze uitnodiging is ingegaan. Dorien Pessers behoeft eigenlijk geen introductie, maar ik wil haar zeker niet tekort doen. Zij is hoogleraar Rechtstheorie aan de Vrije Universiteit en hoofddocent algemene rechtsleer aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid aan de Universiteit van Amsterdam. Zij houdt zich bezig met de theoretische grondslagen van de publieke en private sfeer. In haar dissertatie "Liefde, solidariteit en recht" heeft zij studie gemaakt van het wederkerigheidsbeginsel. Zij stelt dat wederkerigheid ten grondslag ligt aan alle prestaties, ook aan giften. Dit in goed vertrouwen dat deze giften vroeg of laat worden beantwoord. Wederkerigheid speelt een belangrijke rol in de talloze bindingen tussen mensen en vormt, volgens Pessers, de basis voor solidariteit in de samenleving.

U kent haar vast ook als columnist, opiniërend schrijver en – steeds vaker – als tv-persoonlijkheid. Zij schrijft, behalve over wederkerigheid, onder meer over ethiek en persoonlijke moraal. Velen van u zullen haar optreden hebben bekeken in de Buitenhof uitzending van 21 mei jongstleden naar aanleiding van de zaak Ayaan Hirsi Ali. In een vlijmscherp betoog stelde zij dat een minister die zich verschuilt achter het credo 'regels zijn regels' maar één ding kan worden verweten, en dat is kwader trouw! In de lezing van vandaag zal mevrouw Pessers het vertrouwen in het openbaar bestuur aan de orde stellen vanuit het klassieke, juridische begrippenpaar goede en kwade trouw.

Wij hebben professor emeritus Dik Wolfson gevraagd om in een co-referaat op het verhaal van Pessers te reageren. Dik Wolfson heeft het openbaar bestuur bekeken vanuit posities binnen het ministerie van Financiën, de Sociaal-Economische Raad, de Eerste Kamer en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Dat is hem dus wel toevertrouwd. Als WRR verkenning is van hem de studie 'Transactie als bestuurlijke vernieuwing' verschenen waarin ook hij het begrip wederkerigheid, hij noemt dat transactie, centraal stelt als middel om de relaties tussen overheid en burgers opnieuw vorm te geven.

Het is ons, in onze korte geschiedenis, nog niet eerder overkomen, dat onze sprekers zich zo serieus hebben voorbereid op elkaars verhaal. Beide sprekers hebben zich verdiept in elkaars theorie. Zij hebben hierover van gedachten gewisseld, stelling

genomen en zijn ook door elkaar geïnspireerd geraakt. Er was een serieus risico dat ze, nog voor ze één woord hadden gesproken, het volslagen eens zouden worden. Gelukkig is het niet zo ver gekomen. Maar het werd wel hoog tijd dat ze hun debat verder zouden voeren voor u als publiek.

Dames en heren, laten we luisteren naar mevrouw Pessers, daarna krijgt Dik Wolfson het woord en vervolgens wil ik u de gelegenheid geven om aan hen beiden vragen te stellen. Ik wens u een bijzonder inspirerende middag toe. Het woord is aan mevrouw Pessers.

## Goede en kwade trouw in het openbaar bestuur

*Dorien Pessers*



Dames en heren,

U kent waarschijnlijk het legendarische verhaal van de Nederlandse kolonist Peter Minuit die in 1624 voor de Verenigde West-Indische Compagnie het eiland Manhattan verwierf voor het luttele bedrag van 60 gulden. Hij kocht het van lokale Indianen, die het een uitstekende deal vonden. Voor de Indianen betekende een koopcontract namelijk heel wat anders dan voor de Nederlanders. De betaling van geld was wel het minste dat hen interesseerde. In 1750 weigerden de Indianen zelfs geld toen zij South Carolina aan de Engelsen verkochten. Wat een koopovereenkomst dan wel betekende voor de Indianen, werd de Nederlanders al snel duidelijk: maandenlange feesten met eindeloze rituelen, uitwisseling van geschenken, eten, drinken en dansen. Na afloop van de festijnen bleven de Indianen – tot verbijstering van de Nederlanders – het land bewonen en gebruiken. En niet alleen dat. Het sociale verbond dat de Indianen meenden gesloten te hebben, verplichtte de Nederlanders hun nieuwe vrienden bij te staan in de Indiaanse stammenstrijd. Kortom, het koopcontract betekende voor de Indianen een alliantie, en wel in de vorm van een “totaal sociaal feit”, zoals beschreven door Franse antropoloog Marcel Mauss in zijn beroemde *Essay sur le don* (1923). Toen Peter Minuit aan de West-Indische Compagnie meldde dat hij de Indianen maar niet van zijn aangekochte grondgebied verdreven kreeg, antwoordden de bestuurders - de Heren XIX - vanuit Amsterdam – en in de beste

Nederlandse bestuurstraditie - dat hij rustig aan moest doen, de verhoudingen met de verkopers niet op scherp moest stellen, de hulp en steun moest verlenen waarom de Indianen vroegen, maar vooral niet met hen ten strijde moest trekken tegen andere Indianenstammen. Kortom, pacificeren en tolereren, was het advies, want het belang van de handel die vanuit Manhattan werd opgezet ging boven alles! En handel vooronderstelt vrede.

Een prachtig verhaal. We zien hier twee verschillende moralen samenkomen, beide gebaseerd op het wederkerigheidsbeginsel, maar wel in twee uiterste varianten, met verschillende sociale effecten. De pre-moderne, sociale moraal van de Indianen is er een van reciprociteit; de economische moraal van de vroeg-moderne Nederlanders een van mutualiteit. En de Heren XIX hanteerden een interessante mengvorm.

*Reciprociteit* verwijst naar duurzame sociale bindingen waarin onbepaalde verplichtingen over en weer worden nagekomen in het vertrouwen dat te zijner tijd wel verevend zal worden. Vertrouwen is hier het sleutelbegrip. *Mutualiteit* daarentegen verwijst naar kortstondige bindingen tussen vreemden, waarin over en weer naar tijd en inhoud strikt contractueel bepaalde prestaties worden geleverd. Zodra partijen zich van hun verplichtingen hebben gekweten, is er niets meer dat hen bindt. Hier is wantrouwen het sleutelbegrip.

Reciprociteit is de moraal van de sfeer van de liefde, van de vriendschap, van sociale verwantschap en van de solidariteit. Mutualiteit is de moraal van de kortstondige en anonieme betrekkingen van de markt. In de geleefde werkelijkheid komen ze natuurlijk in talloze mengvormen voor. In de liefde wordt maar al te vaak wantrouwend gerekend en afgerekend. Op de markt kunnen duurzame relaties ontstaan waaruit zakenvriendschappen voortkomen. Maar het grote verschil tussen beide is dat – althans ideaaltypisch gezien - de reciprociteitsmoraal is gebaseerd op vertrouwen, de mutualiteitsmoraal op wantrouwen. In elke samenleving zijn reciprociteit en mutualiteit de twee grote sociale structuurprincipes. De verhouding tussen beide is bepalend voor de mate van sociaal vertrouwen. In het eerste deel van deze lezing ga ik in op de spanningsverhouding tussen deze twee morele registers en met name op de rol die het recht daarbij speelt. In het tweede deel gebruik ik beide begrippen om de huidige veranderingen in de verhouding tussen staat en markt te duiden, vanuit het vertrouwensbeginsel.

### *Reciprociteit*

Vooraf reciprociteit is een even interessant als complex antropologisch verschijnsel. Want waar komt het sociale vertrouwen tussen vreemden vandaan dat tot duurzame wederkerige verhoudingen buiten de sfeer van de liefde en de verwantschap leidt? Fides, het Latijnse woord voor vertrouwen, is ook de naam van een Godin, en wel van een van de alleroudste in de klassieke mythologie. Fides is zelfs ouder dan Jupiter, omdat – zo luidt de verklaring – er geen samenleven mogelijk is zonder vertrouwen (Supiot, p.152). Tegelijkertijd is het wekken van vertrouwen en het handhaven daarvan een van de moeilijkste opgaven van elke samenleving. Aan sociaal vertrouwen gaat namelijk een langdurig en ingewikkeld sociaal-psychologisch proces vooraf.



In de eerste plaats moet er een collectief verlangen ontstaan. Een verlangen naar samenleven en vrede als reactie op de uitputtende en vernietigende effecten van conflicten en (burger)oorlogen. Dat verlangen ontstaat vroeg of laat zowel op het kleinschalige niveau van de stammenstrijd, als op het grootschalige niveau van de internationale betrekkingen (Overbeek, p.4). Dat verlangen komt op zijn beurt voort uit de verbeeldingskracht. Temidden van het kwaad van (burger)oorlogen, van conflicten en ellende zijn mensen kennelijk in staat zich voorstellingen te maken van het tegendeel, van vrede, van het Ware, van het Goede en het Schone. Ze zijn in staat transcendente normen en referenties te ontwikkelen waaraan de werkelijkheid vervolgens kritisch kan worden getoetst. Verlangen is in beginsel een kritische gesteldheid.

In de tweede plaats moet de angst voor de vreemde ander worden overwonnen. De angst voor de vreemdeling wordt nooit spontaan of vanzelf overwonnen. Daartoe is – zo leert de wijsgerige antropologie - een derde, bemiddelende instantie nodig die door beide partijen aanvaard moet worden. En aanvaarding is op haar beurt alleen mogelijk indien de vreemden zichzelf en elkaar in die derde instantie kunnen herkennen; indien via die derde instantie het verlangen naar vrede als een *gemeenschappelijk* verlangen weder-keert.

De eerste taak van zo'n bemiddelende instantie is de naar agressie neigende partijen uit elkaar te halen, op afstand van elkaar te plaatsen en ze in één beweging door met elkaar te verbinden. Scheiding én binding is de antropologische kern van elke vredesoperatie. Taal is natuurlijk de eerste institutie die binding mogelijk maakt. Communicatie betekent letterlijk samen éénmaken. Naast de taal vervullen in elke cultuur vooral de religie en het recht de rol van bemiddelende instantie. Zo stelt de christelijke religie in de tien geboden het verbod op geweld in, haalt daardoor de vechtende partijen uiteen en verbindt (religare) ze in één beweging door als gelovigen binnen een gemeenschap. Het recht doet in wezen niet anders. De eerste betekenis van het Griekse woord *nomos* (wet) is grens; de eerste betekenis van het Latijnse woord *norma* (regel) is meetkundig richtsnoer; en het woord recht is eveneens een meetkundig begrip. Recht heeft in oorsprong met ruimtelijke scheiding te maken – met grenzen en bufferzones (denk aan Libanon en Israel) – maar het recht kan die grenzen alleen handhaven indien de getrokken grenzen normatief binden, indien de vijandige partijen na de scheiding meteen worden opgenomen in een rechtsgemeenschap. Daarom ook wordt het recht wel eens een “normatieve architectuur” genoemd (Supiot, 2006).

Het recht structureert, organiseert en oriënteert de verbeelding en het verlangen naar sociale vrede. Juist de architectonische kanalisering van dat verlangen – volgens maat, evenwicht, proportionaliteit - is belangrijk. Zonder kanalisering en normering blijft de verbeelding immers behoren tot de orde van het imaginaire. En daarin kan het verlangen, omdat het verbonden is aan dromen en dagdromen, elke vorm aannemen en zich aan allerlei objecten hechten. Het kan grenzeloos, irreëel, fantasmatisch, uitzinnig en daarmee zelfs – als geldingsdrang of almachtsfantasie - destructief worden indien het geen kritische normering vindt.

Welke kritische normering biedt het recht voor het collectieve verlangen naar sociale vrede? In de eerste plaats door de bemiddelende instantie uit te rusten met

soevereiniteit. Kern van de soevereiniteitsidee is niet de blote macht, niet de potestas, maar de auctoritas. Potestas verwijst naar de ongecontroleerde macht en het recht van de sterkste, en dat is de juist de macht waaraan partijen zich in hun verlangen naar sociale vrede willen onttrekken. Autoriteit daarentegen verwijst naar macht die private belangen overstijgt, naar de *volonté générale*, die wordt uitgeoefend ten behoeve van een algemeen belang, gericht op duurzaamheid van de gemeenschap. Autoriteit verwijst dus ook naar belangen van toekomstige generaties, die als primair belang hebben dat zij in vrede en niet in oorlog worden geboren, dat zij niet *ex nihilo* moeten beginnen, maar een reeds bestaande samenleving aantreffen die zij verder tot bloei kunnen brengen (Hannah Arendt). De soevereiniteit en autoriteit van de derde bemiddelende instantie zijn nodig om vertrouwen te wekken en daardoor effectief te kunnen bemiddelen. In het moderne recht berust die soevereiniteit en autoriteit bij de rechtsstaat. Zou er niet van soevereiniteit en autoriteit sprake zijn, dan zou het niet mogelijk zijn een onderscheid te maken tussen een volksvertegenwoordiging en een bende bandieten.

In de tweede plaats normeert het recht het collectieve verlangen naar sociale vrede door middel van teksten, en met name door teksten die een heilig verbond en een “bezielend verband” uitdrukken. In de geschiedenis van de Westerse cultuur wemelt het van heilige – verbondsluitende – teksten die vrede beloven. En ook hier zien we een analogie tussen religie en recht. In het Oude Testament wordt het verbond tussen God en zijn uitverkoren volk gesloten. In de Middeleeuwen wordt het ene na het andere verbond tussen vorst en edelen gesloten, waarvan de Magna Charta uit 1215 wel de belangrijkste is. In 1789 wordt in Frankrijk een verbond tussen burgers gesloten, een Sociaal Contract, dat wordt neergelegd in de *Déclaration des droits de l’homme en du citoyen*, waarbij de staat wordt uitgerust met de soevereiniteit van de bemiddelende en toezichhoudende instantie. In 1948 belooft de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens een mondiale gemeenschap te stichten, een family of men. Het gaat hier om zogenoemde heilige teksten, heilig omdat ze een gemeenschap stichten. De Fransen spreken daarom van *Textes Fondateurs* – die geen onfeilbare waarheid, maar een praktische wijsheid postuleren en trouw beloven aan die wijsheid; dat *pacta sunt servanda*; dat het verbond te goeder trouw zal worden nageleefd.

We stuiten hier op een belangrijk punt. Ik sprak over het lange proces dat aan het sociaal vertrouwen tussen vreemden voorafgaat. Welnu, kern van dat historische proces is de installatie van de norm van de Goede Trouw als de eerste referentie, als het primaire oriëntatieprincipe van de rechtsorde. De goede trouw is de *ratio legis*, de *raison du droit*. En wat is goede trouw anders dan zich houden aan de belofte van de heilige teksten dat er tussen vreemden een sociaal vredesverdrag zal heersen? Alleen gebleken trouw aan het eens gegeven woord wekt vertrouwen. Wat geldt in het dagelijkse verkeer tussen mensen onderling, geldt ook op het niveau van de gemeenschap. Die kan alleen gesticht en gehandhaafd worden op grond van de norm van de goede trouw. Daarom bevatten de fundamentele, heilige teksten van onze cultuur allemaal juist deze norm: gij zult u houden aan uw gegeven woord; gij zult de waarheid spreken! De aanvankelijk transcendente norm kristalliseert zich uit tot de norm van de goede trouw, wordt tot een interne referentie gemaakt, ja zelfs tot een gewetenskwestie. *Pacta sunt servanda* is het wezen van elk sociaal contract. Kwade trouw maakt elk sociaal contract leeg en zinloos.

In de derde plaats normeert en concretiseert het recht het verlangen naar sociale vrede door middel van interpretatie van de heilige teksten in de publieke en democratische ruimte. En hier zit ook meteen het belangrijke verschil tussen de uitleg van religieuze teksten en juridische teksten. Bij religieuze teksten gaat het om uitleg van de door God gestelde norm, van een opgelegde waarheid, bij het moderne recht daarentegen om door de burgers zélf gestelde normen, om normen waarover partijen op rationele wijze – en op voet van gelijkheid - proberen overeenstemming te krijgen, zij het dat de normen in het teken van het Sociaal Contract moeten staan. De goede trouw impliceert nu eenmaal trouw aan het in de heilige teksten gegeven woord dat men naar sociale vrede zal streven. In die goede trouw ligt de substantiële rationaliteit van het recht.

Anders dan de theologische dogmatiek, is de rechtspolitieke interpretatie van het sociaal contract principieel feilbaar. Hoe scheppen we de beste vredescondities, hoe voorkomen we nieuwe oorlogen, hoe realiseren we sociale gerechtigheid? De sociale vrede van een democratische rechtsstaat is overigens geen zoetsappige vrede, maar een proces van soms hard vallen en weer opstaan. Juist ter wille van de waarheid en de goede trouw moeten alle argumenten aan bod kunnen komen, hoe conflicterend ook. In een democratische rechtsstaat bestaat er geen recht zonder politiek, maar ook geen politiek zonder recht. Zouden we de politieke besluitvorming losmaken van de kaderstellende regels van het recht, dan zou de poort worden opengezet naar de kwade trouw, naar het universum van het imaginaire, irrationele en daarmee ook naar het potentieel destructieve. De bloedige geschiedenis van de twintigste eeuw geeft voldoende voorbeelden. Zouden we het recht losmaken van de politiek, dan zou het recht niet meer zijn antropologische functie kunnen vervullen: namelijk buiten de sfeer van de liefde en de verwantschap de reële en in beginsel antagonistische en conflictueuze betrekkingen tussen vreemden omzetten in humaniserende, menswaardige rechtsbetrekkingen.

De interpretatie van de heilige teksten, ofwel de stichtingsakten van de rechtsgemeenschap, is na eeuwen uitgemond in een constitutioneel systeem. Daarin komt opnieuw de idee van bindende grenzen tot uitdrukking, die zo vitaal is gebleken voor de sociale vrede. Zo kennen we de machtenscheiding in de Trias Politica, de grens tussen Kerk en staat, tussen het private en publieke domein, tussen staat en civil society, tussen het symbolisch en biologisch lichaam van de vorst; tussen het ambt en de ambtsdrager, tussen citoyen en bourgeois, tussen de countervailing powers, tussen markt en staat; tussen ambtenaar en werknemer. Deze grenzen hebben alle tot doel grensoverschrijdingen te voorkomen, aldus de integriteit van de rechtsorde te bewaken, daarmee het sociaal vertrouwen te wekken en door dit alles sociale binding mogelijk te maken. De Franse antropoloog Godelier noemt de constitutionele waarden daarom de onvervreembare, sacrale goederen van een gemeenschap. Onvervreemdbaar omdat zij bestaansvoorwaarden zijn voor een vreedzame gemeenschap, gebaseerd op goede trouw en vertrouwen.

Nemen we de constitutionele waarden van het publiek domein die voor het openbaar bestuur de belangrijkste referenties zijn. Ambtenaren en professionals in de non profit sector behoren onpartijdig, voorspelbaar, professioneel, dienstbaar aan en verantwoordelijk voor de publieke zaak te zijn. De burgers moeten erop kunnen

vertrouwen dat de informatie van de overheid op juistheid berust, dat de regels fatsoenlijk zullen worden toegepast, dat ambtenaren in staat zijn hun discretionaire bevoegdheid weloverwogen uit te oefenen, dat ambtenaren geen persoonlijk belang hebben, en dat de waarheid wordt gesproken. Of, zoals T.H. Marshall ooit schreef: wanneer de dokter zegt: "neem meer beweging", dan ga je er als patiënt vanuit dat de dokter meent wat hij zegt en dat het inderdaad voor je eigen bestwil is. Zeggen de kruideniers: "eet meer fruit", dan heeft die opmerking geen enkel gezag omdat daarmee slechts de belangen van de kruidenier en niet die van de burger worden beoogd (Marshall, *Citizenship and Social Class*, p.136). Het publieke domein zou zijn sociaal integrerende functie verliezen indien burgers geen vertrouwen meer hadden in ambtenaren, in politieagenten, in rechters, in hulpverleners, in docenten of in wetenschappers.

Het vertrouwen van de burgers betreft namelijk de professionele autonomie en autoriteit van degenen die in het publieke domein werkzaam zijn. Aan deze autonomie en autoriteit, aan deze soevereiniteit in eigen kring, ontlene ambtenaren en professionals hun intrinsieke motivatie, hun beroepseer, beroepsvreugde, hun esprit de corps, hun elite-positie in de goede zin van het woord. Hetzelfde geldt voor de media. Zij kunnen hun functie van countervailing power binnen het kader van de democratische rechtsstaat alleen vervullen op basis van vertrouwen en betrouwbaarheid. De media nemen direct deel aan het publieke debat, brengen de communicatie tussen politici en burgers tot stand, bepalen in hoge mate de perceptie van de politiek en politieke leiders. De media behoren daarom gebonden te zijn aan de basisspelregel van de goede trouw, die in hun geval bestaat uit objectieve verslaggeving, zuiver onderscheid tussen informatie en amusement; en het weren van oneigenlijke prestatie-indicatoren zoals kijk- of verkoopcijfers zodra die hun primaire functie onder druk zetten. Het op grensafscheidings ingerichte publieke domein kan alleen een bindende rol vervullen indien de grenzen ook worden bewaakt door eigen beroepsnormen, door een eigen taal, door een eigen moraal.

Een samenleving die trouw is aan deze normatieve architectuur, blijkt in de praktijk een groot sociaal vertrouwen te genereren, en daarmee ook een publieke moraal van reciprociteit (Putnam). Burgers blijken solidair te durven zijn met onbekende anderen omdat ze erop vertrouwen dat de prestaties die zij voor anderen verrichten – bijvoorbeeld in de vorm van premies en belastingen – indien nodig ook aan henzelf ten goede zullen komen. Burgers durven particuliere initiatieven te nemen ter behartiging van algemene belangen, durven zich te organiseren in verenigingen, durven kortom tot uitwisseling en participatie te komen, en genereren - dankzij de reciprociteitsmoraal die zich al gaande de sociale uitwisseling en participatie ontwikkelt - sociale cohesie. Kortom, niet alleen op papier, maar ook in de praktijk is de normatieve architectuur van het recht een intelligent en productief design gebleken voor een fiduciaire gemeenschap buiten de sfeer van de liefde en de verwantschap, getuigend van een in de loop der eeuwen verkregen praktische wijsheid. Maar er is niets natuurlijks aan een fiduciaire gemeenschap tussen vreemden. Integendeel, zegt de politicoloog Marquand, het is een "gift of history, and fairly recent at that". (p.32)

Volgens een recent artikel in de *Financial Times* (26 augustus 2006), was Nederland in dit opzicht een uniek voorbeeld, zelfs het enige land ter wereld dat "eeuwenlang vakantie had genomen van de geschiedenis". De opkomst van rechtse anti-

immigrantenpartijen, de moorden op Fortuyn en Van Gogh, de excommunicatie van Hirsi Ali, en vooral de sociale splijting die het polariserende beleid van minister Verdonk veroorzaakt – zij wordt in het artikel de hardste anti-immigratie minister van Europa genoemd - hebben volgens de Financial Times een einde aan die vakantie gemaakt.

### *Mutualiteit*

Mutualiteit is de andere variant van het wederkerigheidsbeginsel, eveneens gebaseerd op uitwisseling, maar nu niet op basis van vertrouwen en een sociaal contract, maar op basis van wantrouwen en een privaat contract. Anders dan de duurzame binding die het sociaal contract beoogt, beoogt het private contract slechts tijdelijke binding. Zoals reciprociteit het ideaaltypische model is van rechtsstaat en publiek domein, zo is mutualiteit het ideaaltypische model van de markt. Waar reciprociteit berust op de idee dat sociale vrede alleen mogelijk is indien er eerst gescheiden en in één beweging door meteen verbonden wordt, daar berust mutualiteit op de idee dat sociale vrede en voorspoed bevorderd worden door ontsnapping uit de knellende bindingen van de reciprociteit. Daarin hebben mutualisten een punt. Reciprociteitssystemen waarin mensen over en weer onbepaalde plichten moeten nakomen, kunnen inderdaad ontaarden in feodale systemen waaruit moeilijk ontsnapping mogelijk is. De gemeenschap kan zeer verplichtend zijn en met sociale sancties mensen op hun plaats houden en hun vrijheid beknotten. Die Gemeinschaft macht gemein, zei Nietzsche. Denkt u aan sektes of kleine agrarische gemeenschappen waar iedereen iedereen kent en de sociale controle ondraaglijk kan zijn voor een vrij geboren mens. De gemeenschap wordt dan een “totaal sociaal feit”. Een ander evident nadeel van een reciprociteitsstelsel is dat degenen die niet in de gemeenschap participeren, niet herkend worden als een van ons en daarmee buiten de boot van de solidariteit vallen.

De markt kan dan een uitweg zijn uit feodale, totalitaire systemen, en een oplossing voor de uitsluitingseffecten van reciprociteitsystemen. En dat is ook gebleken. Aan het eind van de achttiende eeuw begonnen horigen zich vrij te kopen en buiten de feodale gemeenschap hun arbeidskracht contractueel aan te bieden aan willekeurig wie, tegen betaling à contant. En op de anonieme markt kan in beginsel iedereen verschijnen. De opkomst van een kapitalistische markteconomie en later de opkomst van de industriële revolutie bevorderden de ontbinding van feodale reciprociteitsystemen. Deze historische overgang van sociale reciprociteitsverhoudingen naar economische mutualiteitsverhoudingen wordt ook wel de Great Transformation van de sociale orde genoemd, of de overgang van status- naar contractverhoudingen.

In de Déclaration des droits de l’homme et du citoyen (1789) werden eigendom en contractsvrijheid sacré et inviolable verklaard en in de heilige tekst geïncorporeerd. Daardoor werd ook een inherente en dialectische spanning tussen de reciprociteitsmoraal en de mutualiteitsmoraal ingebouwd in de normatieve architectuur van het moderne recht. Een spanning die van meet af aan werd versterkt door de opkomst van de economische wetenschap – eveneens eind achttiende eeuw - die haar eigen, onfeilbare waarheid claimde. Waar het recht geen dogmatische waarheid claimt, maar juist tastend en zoekend sociale gerechtigheid wil verwezenlijken – zij het binnen de spelregels van de heilige teksten – daar werd aan

de theorie van de invisible hand de status en universele geldigheid van een natuurwet toegedicht. Door middel van het prijsmechanisme zou er een optimale allocatie van goederen tot stand komen, die bovendien haar eigen publieke moraal met zich bracht want de onbetrouwbaren zouden zichzelf letterlijk uit de vrije markt prijzen (cf. McCloskey). Persoonlijke ondeugden (zoals hebzucht) zouden deugdelijke publieke effecten sorteren (Mandeville). En dit onfeilbare proces van profijtelijke contractuele binding via de markt zou zich onzichtbaar voltrekken. In de Code Civil van 1813 werd de contractvrijheid - en daarmee het mutualiteitsregister - in het moderne recht gepositieerd. De magische werking van de markt werd aldus een belangrijke referentie, zij het dat deze binnen het sociaal contract werd gedacht, dus gebonden aan het beginsel van de goede trouw.

Toch moest de spanningsverhouding wel tot sociale problemen leiden, want als organisatieprincipes staan beide morele registers lijnrecht tegenover elkaar: tegenover binding staat concurrentie; tegenover vertrouwen staat wantrouwen; tegenover het sociaal contract staat het private contract; tegenover de goede trouw staat de kwade trouw van de vrijblijvende en loze beloften van de reclame; tegenover de binding door middel van het gemeenschappelijke, publieke domein staat de uitsluiting door middel van het private domein; tegenover publieke belangen staan private belangen; tegenover rationele sturing door middel van politieke besluitvorming staat de irrationele sturing van onbewuste en gemanipuleerde wensen en behoeften. Tegenover het recht met zijn machtskritische normen, staat de markt met haar ijzeren logica van rendementsnormen.

En de sociale problemen kwamen ook. De vrije markt bleek niet alleen een onzichtbare, sturende hand te verbergen, maar ook een onzichtbare, vertrappende voet. De vrije markt bleek niet iedereen in te sluiten, maar juist grote ongelijkheid en sociale uitsluiting en desintegratie te veroorzaken. Geen sociale vrede maar een spijkerharde klassenstrijd was het gevolg. De vrije markt veroverde in de negentiende eeuw de samenleving en maakte de toen nog fragiele normatieve architectuur van het recht tot reine Ideologie. De rechtsstaat bleek niet bij machte woord te houden en schond de beloofde goede trouw. Tegelijkertijd werd in de tweede helft van de negentiende eeuw juist die goede trouw en het pacta sunt servanda als kritische en dialectische categorie ingezet in de sociale strijd. Vanaf dat moment ook werd de strijd tussen rechtsorde en economische orde een van de krachtlijnen van de moderne geschiedenis.

De geschiedenis van die strijd is bekend. De vrije markt en de industriële revolutie leidden tot de Sociale Kwestie. De sociaal ontbindende gevolgen van het mutualiteitssysteem werden bestreden met een reciprociteitsmoraal die tot uitdrukking kwam in nieuwe collectiviteiten: Krankenkassen, onderlinge waarborgfondsen, later collectieve verzekeringen. Het publiek domein werd in de loop van de eerste helft van de twintigste eeuw uitgebouwd met onderwijs, gezondheidszorg en sociale volkshuisvesting. Dit alles om sociale binding, uitwisseling en participatie te bevorderen en daardoor een zichzelf versterkende spiraal van sociaal vertrouwen en reciprociteit op gang te brengen. Met andere woorden: de rechtsstaat probeerde de samenleving terug te veroveren op de markt.

Ik ga u hier niet lastigvallen met een uitgebreide geschiedschrijving van deze strijd tussen rechtsstaat en markt, maar noem slechts enkele markeringspunten. De Eerste en Tweede Wereldoorlog brachten de relatief jonge West-Europese rechtsstaten terug tot de natuurstaat. De vernietigende effecten van de oorlog brachten opnieuw een verlangen naar vrede en een beroep op het recht teweeg. Na de eerste Wereldoorlog werd de Volkenbond opgericht. Na de Tweede Wereldoorlog de Verenigde Naties, en opnieuw verschenen er heilige teksten: de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens in 1948, nader uitgewerkt in de VN-verdragen van 1966 inzake politieke, sociale, culturele en economische burgerrechten. En in 1950 het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens. Hetzelfde vredesprincipe herhaalt zich keer op keer: de vijandige vreemden worden gescheiden en in één beweging door als leden in een internationale rechtsgemeenschap opgenomen.

Tegelijkertijd werd ook ingezet op de sociaal productieve effecten van een internationale, Europese markt. Handel is in beginsel namelijk vreedstichtend in die zin dat zij mensen dwingt – in hun zoektocht naar nieuwe afzetmarkten - hun stam of hun land te verlaten, contacten te zoeken met vreemdelingen of buitenlanders, hun taal te leren, zich te verplaatsen in de gebruiken en gewoonten van de ander om zo het vertrouwen van de beoogde handelspartners te winnen en aldus de spiraal van wederkerigheid op gang te brengen. Ook een kapitalistische markt kan zulke effecten sorteren indien de markt aan de ketting wordt gelegd van het recht dat de onzichtbare en destructieve voet van de vrije markt weet te verlammen. Op deze idee van de integrerende effecten van de markt was in de jaren vijftig het ideaal van Europese eenwording gebaseerd.

De Europese Gemeenschap was in dit opzicht een succes, zolang daarin het Rijnlandse model domineerde dat een evenwicht zocht tussen mutualiteit en reciprociteit, tussen markt en nationale, toen nog min of meer soevereine, lidstaten. Van groot belang was ook de ontwikkeling van sociale, economische en culturele grondrechten, als nadere interpretatie en uitbreiding van de heilige teksten van het Sociaal Contract. Deze grondrechten vonden mede uitdrukking in de uitbreiding van het publiek domein: dat werd pluriformer en daardoor sterker wegens vaak zelfbewuste countervailing powers in de sectoren van de arbeid, het onderwijs, de cultuur, de wetenschap, de media, belangenorganisaties en actiegroepen. Tegelijkertijd werd het contractenrecht vermaatschappelijkt als reactie op de liberale marktideologie van contractvrijheid en consumentensoevereiniteit. De introductie van de normen van redelijkheid, billijkheid, eerlijke informatie, zorgvuldigheidsplichten, het nakomen van gewekte verwachtingen en het onrechtmatig verklaren van misbruik van recht en misbruik van omstandigheden waren even zovele pogingen om de norm van de goede trouw op te leggen aan het mutualiteitssysteem van de markt. Overeenkomstig het beginsel van de goede trouw – en het daarin opgesloten waarheidsgebod - waren de sociale grondrechten en het contractenrecht gericht op het humaniseren en valoriseren van de reële bestaanscondities van mensen.

Vanaf het midden van de jaren zeventig zien we echter een gestage verschuiving in het evenwicht tussen rechtsorde en economische orde, tussen reciprociteitsmoraal en mutualiteitsmoraal optreden, die uiteindelijk zal resulteren in de huidige triomf van de economische orde. Ook de geschiedenis van deze nieuwe strijdronde zal ik hier niet beschrijven, maar wel noem ik opnieuw enkele markeringspunten, zoals het loslaten

van het systeem van vaste wisselkoersen (Bretton Woodssysteem) dat aan nationale staten de controle op het kapitaalverkeer ontnam; de toenemende internationalisering en zelfs mondialisering van de markt die na 1989 een vrije vlucht nam; de crisis in de sociale zekerheid die leidde tot een herstructurering – volgens sommigen tot een afbraak - van de verzorgingstaat; een gedeeltelijke overdracht van de soevereiniteit van de nationale staten naar de Europese Unie; en – voor het thema van vandaag – de belangrijkste ontwikkeling: de fatale verschuiving binnen het openbaar bestuur van het primaat van het normatieve bestuursrecht naar de pragmatische en op economische modellen georiënteerde bestuurskunde. Deze overgang wordt ook wel genoemd de ontwikkeling van gouvernement of government naar governance, of wel van regeren per wet naar reguleren per contract. Fataal omdat deze overgang – in de woorden van de Engelse politicoloog Marquand - een Kulturkampf tot gevolg heeft gehad waarin de onvervreembare, sacrale goederen van de fiduciaire rechtsgemeenschap verkwanseld dreigen te worden. Niet de op reciprociteit gerichte goede trouw is het oriëntatieprincipe in deze Kulturkampf, maar het op mutualiteit gerichte economische concurrentiebeginsel.

De ideologische achtergrond van dit nieuwe bestuursmodel werd onder anderen geleverd door Osborne en Gaebler in hun in 1992 verschenen boek *Reinventing Government*, met zijn veelzeggende ondertitel: *How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Wat tot de publieke belangen gerekend moet worden, blijft volgens deze ideologie een taak van de politiek, maar hoe deze belangen het beste behartigd kunnen worden is een heel andere vraag, waarop kennelijk maar één antwoord mogelijk is: door een rationele, bedrijfsmatige aanpak waarbij een systeem van prestatiecontracten, prestatie-indicatoren, financiële prikkels, quantificering van de output en toezicht door de overheid achteraf garant zou moeten staan voor een efficiënte uitvoering van het beleid. Dat betekende dat sommige publieke belangen geprivatiseerd werden en andere aan een bureaucratisch-economische rationaliteit werden onderworpen, bij voorkeur in de vorm van zelfstandige bestuursorganen die op afstand van de politiek werden gezet.

De sociale zekerheid kwam in handen van ondernemende uitkeringsinstanties, het hoger onderwijs in handen van ondernemende universiteiten, de cultuur in handen van ondernemende musea, de gezondheidszorg in handen van particuliere zorgverzekeraars en ondernemende ziekenhuizen. Prestatiecontracten vervingen wetgeving, horizontaal bestuur door middel van publiek-private samenwerking verving verticaal bestuur, soft law verving hard law. De belangen van de burger werden niet meer gedefinieerd binnen het bredere verband van een democratische politiek en dus in oriëntatie op hun reële bestaanscondities, maar werden gereduceerd tot de deelbelangen van de consument.

Inmiddels is bekend tot welke cultuurveranderingen dit economisch dirigisme heeft geleid. De soevereiniteit in eigen kring, zo belangrijk voor de professionele moraal van docenten, artsen, hulpverleners en andere werknemers in de non profit sector, dreigt te worden uitgehold. En zoals in elke cultuurstrijd speelt ook hierbij de verovering van de taal een strategische rol. Productie en rendement zijn - alle retoriek over kwaliteit ten spijt - de exclusieve criteria geworden; burgers worden daarom klanten en consumenten; diensten worden producten; prestaties moeten topprestaties worden, bij voorkeur verricht binnen centres of excellence, en openbaar gemaakt in



een op concurrentie gericht ranking systeem. De in het kader van zijn Persoonlijk OntwikkelingsPlan roulerende chef wordt een manager en inmiddels zelfs een regisseur van resultaatgerichte “processen”. De ambtenaar is een smiling professional geworden, die – naar ik onlangs op de televisie zag – op cursus moet leren flirten en daarvoor ook een flirtdiploma kan halen dat zijn conductestaat opfleurt. De normatieve architectuur van de bureaucratie was – hoe vaak geschonden misschien ook – in ieder geval kritisch aanspreekbaar op waarheid, op rationaliteit en op reële sociale behoeften en reële sociale betrekkingen. Maar in de toneelwereld van schijn en impression management wordt de bureaucratie een imaginair universum binnengeleid. Kennis van feiten, vakkennis en professionaliteit zijn niet meer belangrijk, maar slechts de competentie om competent te lijken. De enorme groei van de communicatieafdelingen binnen de publieke sector is symbolisch voor deze ontwikkeling. Marketing, presentatie en public relations worden belangrijker dan de diensten die geleverd moeten worden. De vorm wordt belangrijker dan de norm. Misleiding van het publiek door aan de reclame ontleende beeldtaal belangrijker dan betrouwbare dienstverlening. De woorden van Marshall over het zo belangrijke verschil tussen het vertrouwen in een ambtenaar of professional enerzijds en een koopman anderzijds, verliezen aan gelding. De grenzen tussen het ambt en de persoon van de ondernemende ambtenaar vervagen, zo ook die tussen staat en markt, tussen publieke en private belangen, tussen rationele sturing en irrationele sturing. Alleen de onderste laag van de professionele werkvloer kent nog de reële condities waarin burgers leven: de wijkagenten, de onderwijzers, de artsen, de hulpverleners. Maar inmiddels liggen daar demotivatie, cynisme en opportunisme op de loer. Met het gezonde verstand heeft het openbaar bestuur ook zijn goede trouw verloren.

De voorbeelden liggen dagelijks voor het oprapen, en worden zelfs jaarlijks in de jaarverslagen van de ondervoorzitter van de Raad van State beschreven en gehegeld. Ik noem slechts de fraudes in de bouwwereld, de fraudes in onderwijsinstellingen, de zelfverrijking door managers, de corruptie in het notariaat, de veelbesproken schade die door wezenloze managers in het onderwijs is aangericht, de falende hulpverlening in de jeugdzorg, de banalisering van de publieke omroep die daarmee aan countervailing power verliest, en de enorme prijsstijgingen als gevolg van privatisering of verzelfstandiging.

Ook het contractenrecht zelf ondergaat veranderingen. Veelzeggend is namelijk de opkomst binnen de rechtswetenschappen van de rechtseconomie. Uitgangspunt is daarin dat het recht optimale allocatie van goederen en diensten moet bevorderen. In dat verband kan het plegen van wanprestatie economisch profijtlijker zijn dan het nakomen van de overeenkomst. De vrijheid van wanprestatie moet volgens rechtseconomen door het recht worden gehonoreerd indien de wanprestant een schadevergoeding aanbiedt. In dit leerstuk van de “efficiënte contractbreuk” wordt afgerekend met het beginsel van de goede trouw en het pacta sunt servanda. Tussen goede trouw en kwade trouw bestaat geen principieel verschil meer indien de kwade trouw maar wordt gecompenseerd met een schadevergoeding. Het gegeven woord geldt slechts zolang trouw aan het gegeven woord economisch profijtlijker is.

De overgang van een rechtsstatelijk georganiseerd systeem van vertrouwen naar een economisch georganiseerd systeem van wantrouwen werd gecomplementeerd met de instelling van zelfstandige, toezichthoudende Marktautoriteiten. Zij worden ook wel

aangeduid als waakhonden. Deze benaming is beter omdat zij aangeeft dat er kennelijk weinig vertrouwen bestaat in de sociaal gunstige effecten van de ontketende marktkrachten indien er niet een waakhond meeloopt. Inmiddels kennen we in Nederland marktautoriteiten voor de mededinging, de telecommunicatie, de financiële markten, voor transport en vervoer, voor voedsel en waren, voor de media en binnenkort voor de zorg en voor consumenten. Op Europees niveau komen daar nog de Europese Commissie en de Europese Bank bij. Op mondiaal niveau de World Trade Organization (WTO). Kortom, er ontwikkelt zich een zeer machtige economische magistratuur ter begeleiding en controle van het economisch dirigisme. Deze economische magistratuur is een directe bedreiging voor de democratie en de normatieve architectuur van de samenleving. Zo hebben de marktautoriteiten geen democratische, maar een technocratische legitimatie. Anders dan de staat, hebben ze maar een beperkte bemiddelende functie omdat ze geen algemene belangen behartigen maar slechts de deelbelangen van marktpartijen en consumenten. Door hun nauwe en ondoorzichtige verwevenheid met de lobby-netwerken van de markt neigen zij ertoe corporatistische belangen te behartigen. Ze zijn – in strijd met de machtscheiding – toezichthouder, regelgever en handhaver in één. Door dit alles missen marktautoriteiten de autoriteit en soevereiniteit in de ware zin van het woord, die voor een bemiddelende instantie zo belangrijk zijn. Zijn ze dan efficiënte uitvoerders gebleken? Nee, de bureaucratische rompslomp van de Nederlandse en Europese marktautoriteiten blijkt die van de verguisde departementen verre te overtreffen. De macht van de Nederlandse en Europese economische magistratuur bevordert ondertussen de fragmentering en ont-democratisering van het openbaar bestuur en van het algemeen belang. Er dreigt een politiek zonder recht te ontstaan.

Ik kom tot een afronding. De Raad voor het openbaar bestuur vroeg mij te spreken over het thema van vertrouwen in het openbaar bestuur. Ik heb dat thema besproken tegen de achtergrond van de structuurveranderingen die zich in de laatste decennia in het openbaar bestuur hebben voltrokken. Mijn conclusie is dat het economisch dirigisme met zijn welhaast religieuze dogmatiek de normatieve architectuur van het recht dreigt te ondermijnen, de goede trouw en het waarheidsgebod dreigt te schenden, en het op tegenspraak ingerichte democratische debat over de goede samenleving dreigt te smoren. Deze ontwikkelingen vormen een ernstige bedreiging voor de fiduciaire gemeenschap die een democratische rechtsstaat beoogt te zijn.

Ik besef heel goed dat dit verhaal ook wel wat genuanceerder had gekund, maar het ging mij er primair om de grondstructuur van een fiduciaire gemeenschap te schetsten. Waar ik misschien als een slager het mes heb gezet in het weefsel van het openbaar bestuur, daar zal ongetwijfeld mijn gewaardeerde coreferent, de heer Wolfson, als een professionele chirurg het rauwe vlees zorgvuldig dichtnaaien.

Ik dank u voor uw aandacht.

## Transactie in dienst van de rechtsstaat

*Dik Wolfson*



Toen ik gisteren de huiskamer binnenkwam, hoorde ik mijn vrouw aan de telefoon: “Kan ik morgen door Jaqueline geknipt worden?... O, ja, Cindy is natuurlijk ook goed, maar Jacqueline kent mijn haar beter.... donderdag om 10 uur, mooi, tot dan”. Dat was een transactie, dames en heren; niet in de juridische betekenis van een minnelijke schikking, maar in de ruimere sociaal-wetenschappelijke zin van een coördinatie op basis van wederkerigheid, binding en rekenschap. Een vraag, een tegenbod als het niet uitkomt, en een vergelijk waar beide partijen baat bij hebben. Mijn vrouw omdat ze een sterkere voorkeur had voor de kapster dan voor de datum; de kapper omdat Cindy het al zo druk heeft als Jaqueline een vrije dag heeft en omdat hij zijn klanten wil binden. Binding uit wederkerig belang, zonder emotionele betrokkenheid; met zowel een ruilaspect als een toekomstverwachting. Optimaliseren, noemen economen dat. Transactiekosten? Nog geen halve minuut en één telefoontik.

In dit co-referaat zal ik nagaan in hoeverre transactie de subtiele relatie tussen vertrouwen en reciprociteit kan ondersteunen waar mevrouw Pessers zo meeslepend over sprak, en dat zonder van de staat een koopman te maken. Met kooplieden is op zichzelf niets mis, maar ze moeten ons niet gaan regeren. Mijn these is tweeledig: onze bestuurlijke traditie loopt vast in een complexe maatschappij waarin informatie asymmetrisch is verdeeld en mist de aansluiting bij de toenemende mondigheid en professionalisering. Mijn conclusie zal zijn dat de overheid meer wederkerigheid, binding en rekenschap – meer transactie – in haar bestuursstijl moet brengen om het verloren vertrouwen van de burger te herwinnen. Zij zal respect moeten tonen voor de mondigheid van de burger en meer soevereiniteit moeten laten aan de professional als

bemiddelende instantie. Meer *auctoritas*, om met Pessers te spreken. Dat levert vijf trefwoorden op die allemaal wijzen in de richting van transactie: informatie, mondigheid, professionaliteit, wederkerigheid en vertrouwen.

### *Informatie*

Asymmetrische informatie is de deftige omschrijving van “that fact that different people know different things”, aldus Stiglitz, in 2001, bij de aanvaarding van de Nobel Prijs voor zijn onderzoek naar de rol van informatie in de postmoderne samenleving. Die asymmetrie betekent dat mensen in hun verschillende rollen – als politici, ambtenaren of burgers – de werkelijkheid verschillend beleven en elkaar zelfs bewust kunnen misleiden. Asymmetrische informatie neemt toe, naarmate de wereld om ons heen complexer wordt, en naarmate politici, ambtenaren en burgers of hun pressiegroepen mondiger, beter op de hoogte of meer uitgekookt zijn. Dan wordt het bestuur geteisterd door situaties waarin het geen zicht meer heeft op wat zijn tegenspelers in hun schild voeren, en vertrouwen burgers hun overheid niet meer. Het resultaat is een onderlinge afhankelijkheid die zich laat analyseren met behulp van de opdrachtgever-opdrachtnemertheorie. Die leert dat *opdrachtnemers* doorgaans meer zicht hebben op wat er zou moeten gebeuren dan hun *opdrachtgevers*. In zo’n situatie is het raadzaam voor die opdrachtgever – de politicus, de ambtelijke chef – om met zijn opdrachtnemer te overleggen hoe de opdracht er het beste uit kan zien. Doet hij – of zij – dat niet, uit eigenwaan, uit domheid of wat dan ook, dan Verdonkeremaant zij informatie en gaat het schip van staat zonder radar de bestuurlijke mist in.

Er is ook een positieve kant aan de informatie-asymmetrie. Mensen zijn niet alleen maar onderdanen, maar in toenemende mate ook mondige burgers met eigen ideeën. Betrek ze dan bij de publieke zaak en spreek ze aan op hun burgerschap. Dat geldt in het bijzonder voor professionals. Die willen hun kennis graag delen, in de wederkerigheid van interactief bestuur. Wederkerigheid is mijn centrale trefwoord. Met de politieke filosofen Buchanan en Congleton in hun *Politics by principle, not interest* (1998) zie ik wederkerigheid als kenmerkend voor sociaal gedrag:

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

In het recht en de politiek is reciprociteit niet vanzelfsprekend; houd dat even vast, want dat is een belangrijke gedachte waar ik op terugkom.

### *Mondigheid en professionaliteit*

Mondigheid en professionaliteit onderstrepen het belang van wederkerigheid, want ze bieden kansen die verplichtingen meebrengen, in een eigentijds *noblesse oblige*. Mondigheid is een democratische verworvenheid die respect verdient, maar voor betrokkene de plicht meebrengt om op zijn beurt respect te betonen voor wat anderen beweegt; professionaliteit is een zelfstandig, maar te verantwoorden handelingsvermogen binnen een structuur van randvoorwaarden. Niet alleen de beleidsmaker, maar ook de moderne uitvoerder is tegenwoordig een professional die verantwoordelijkheid kan en wil dragen om “haar ding te kunnen doen”, maar zich dan moet binden om rekenschap af te leggen, of ze nu arts is, econoom, leerkracht of wat dan ook. In de commerciële dienstverlening krijgt de professional tegenwoordig

alle ruimte; het is tijd dat ook de overheid talenten gaat uitdagen; niet in het wilde weg, maar binnen kaders van rechtszekerheid die tevens voorkómen dat ze hun professie overtrekken en aan het medicaliseren, economiseren of juridiseren slaan.

Vooraf voor economen en juristen wil ik u waarschuwen. Het traditionele economische denken economiseert door de motieven van mensen eenzijdig te herleiden op eigenbelang. Dat is een kreupel mensbeeld, dat sociale motieven aan het zicht onttrekt en mensen verkeerd beprikkelt. Een klassiek voorbeeld is alweer lang geleden blootgelegd in onderzoek naar bloeddonoren in de VS. Na het invoeren van een vergoeding viel daar het aanbod vrijwel helemaal weg, want als het handel wordt, doet iemand anders het wel, redeneerden de getrouwen. Zo pakken prikkels verkeerd uit. Inmiddels begint ook onder economen gemeengoed te worden hoezeer mensen verschillen, niet alleen in hun kennen en kunnen, maar ook in wat hen beweegt. Veel aandacht gaat daarbij uit naar de motivatie van professionele dienstverleners. Erkend wordt dat liefde voor het vak, inzet om een bijdrage leveren en behoefte aan erkenning daarin vaak een grote rol spelen die wordt ontmoedigd door bureaucratie en regelzucht. “Motivation crowding out”, heet dat. Verdringen van motivaties. Daar moet het bestuur nu eens mee ophouden. Terecht pleit collega Pessers met Gabriël van den Brink en anderen in het spraakmakende zomernummer 2005 van Christen Democratische Verkenningen voor meer respect voor de intrinsieke motivaties van mensen en voor een herstel van de beroepseer als inspiratiebron.

#### *Wederkerigheid en vertrouwen*

Bij juristen vraag ik mij altijd af of ze niet te eenzijdig vertrouwen op het recht als disciplinerende factor in de samenleving. De publieke sector wordt geborgd door de rechtsstaat. Die wekt vertrouwen door te verwijzen naar grote, transcendente beginselen, aldus mevrouw Pessers. Zij ziet het recht niet als uitkomst, maar als bron van wat is overeengekomen. Tot op zekere hoogte is dat ook zo, ja. Onze cultuur heeft klassieke rechtsregels uit het Romeinse recht en Bijbelse normen gaandeweg verinnerlijkt als ankers van ons rechtsgevoel, met *pacta sunt servanda* als adagium van wederkerigheid, bijvoorbeeld. Niettemin wordt er over het relatieve gewicht van rechtsbeginselen verschillend gedacht – naar tijd, plaats en ideologische premisse. In de praktijk blijkt bovendien met enige regelmaat dat de staat zijn verplichtingen niet zo nauw neemt. Dat verzwakt de claim van transcendentie. De private sfeer wordt geordend door de markt, die volgens Pessers geen hogere referentie zou kennen dan een koopmansgebruik dat op wantrouwen steunt. Zo’n onderscheid tussen een op rechtsgronden gebaseerde overheid en een onbetrouwbare markt is mij te digitaal. Ik mis hier dat kooplieden heel goed weten dat vertrouwen te voet komt en te paard gaat, aan reputaties denken en aan klantenbinding doen. Vandaar mijn voorbeeld aan het begin. En ik mis het gevaar dat de staat, onder het mom van de rechtsstaat, het recht hanteert als een speeltje in de politieke opportuniteit. Er gaat nogal wat mis in de toepassing van beginselen naar de praktijk van wetgeving en rechtshandhaving. Pessers’ notie van het recht en de rechtsstaat als ‘bemiddelende instantie’ heeft een grond van waarheid, maar blijft abstract, om niet te zeggen argeloos, zolang we niet kijken *hoe* - en door *wie* of met *wat* – er wordt bemiddeld. Dan blijkt dat naast rechtsbeginselen ook andere waarden en bronnen een rol in die weging spelen, zoals rituelen, sociale dwang, macht, Kantiaans altruïsme (“het kan ook mij overkomen”) of zelfs zoiets plats als de aan economen verweten erkenning dat niet alles tegelijk kan.

Een transcendente positie van het recht laat zich ook moeilijk rijmen met de constatering van mevrouw Pessers dat het daarin om door mensen zélf gestelde normen gaat, waarbij de politieke dogmatiek met betrekking tot wensen, belangen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden principieel open is. Dat zijn we eens, ja, maar die openheid vraagt juist om een *politieke* weging van een breder scala van criteria van goed bestuur, zoals doelmatigheid, rechtvaardigheid, houdbaarheid en doeltreffendheid. Zo krijgt het recht iets instrumenteels: iets van een *grammatica* voor een penvoerende rol in de vastlegging van overwegingen. We zijn het weer eens dat de rechtsstaat, al is die in mijn ogen wel heilig maar wat minder geheiligd door het recht, zijn geloofwaardigheid in de waagschaal stelt en met de verkeerde vrienden omgaat, in een vlucht vooruit naar privatisering en marktwerking. Ik deel ook haar verontwaardiging dat de staat zich te makkelijk afmaakt van verantwoordelijkheden, opgejaagd door goeroes als Osborne en Gaebler en de cavalerie van consultants die daarop is gevolgd. Dat is vaandelvlucht, ja, maar ik geloof in de mogelijkheid om de rechtsstaat en de waarden die daarin nu onder druk staan opnieuw te activeren. Dat kan, maar dan moeten we af van het digitale denken in termen van overheid of markt en op weg naar nieuwe combinaties van recht en ruil. Niet of-of, maar en-en.

Het begint allemaal met de waarschuwing van Buchanan en Congleton dat reciprociteit, juist ook in de betekenis die Pessers daar aan geeft, niet altijd is terug te vinden in het recht en de politiek. De rechtsstaat heeft een klaplong. In de pluriforme samenleving is hij uitgehold door de groeiende asymmetrie in de informatiestromen. De traditionele, in doelgroepen categoriserende overheid weet verschillen tussen mensen niet meer te herkennen. Doelgroepen zijn zo verfijnd dat verschillen *daarbinnen* vaak groter zijn dan die *daartussen*, en dan draait het systeem dol. De overheid speelt blindemannetje in een samenleving waarop zij het zicht verloren heeft en haar tegenspelers spelen verstoppertje achter het verworven recht. Dat schiet niet op. Het geloof in de goede trouw van de overheid is beschadigd door ingrepen waarbij de ‘goeden’ wel met de ‘kwaden’ *moesten* lijden, omdat de informatie ontbrak om die twee te scheiden. En dan koestert het openbaar bestuur zijn wantrouwen door alles en iedereen onder vuur te nemen vanuit een woud van controletorens.

Vertrouwen steunt op de *verwachting* van wederkerigheid. Die verwachting reduceert de complexiteit, de onzekerheid en de transactiekosten in de samenleving. In de beschadigde relatie tussen overheid en burger worden verwachtingen over en weer beschaamd – het vertrouwen is te paard vertrokken. Daar moet iets aan gebeuren. Verwachtingen zijn beïnvloedbaar. We kunnen het verleden makkelijker wegstrepen als we nieuwe, vertrouwenwekkende instituties scheppen. Begin nu eens met de erkenning dat voorkeuren en omstandigheden van burgers verschillen, en dat eenheidsworst bij asymmetrische informatie verleidt tot kattenkwaad. Maatwerk is mogelijk en wenselijk. Er moet er ruimte komen om het ongelijke in vergelijkbare mate ongelijk te behandelen en mensen – publieke dienstverleners zowel als hun cliënten – op hun inzet af te rekenen. Ruimte op basis van wederkerigheid, binding en rekenschap, in een combinatie van de sterke kanten van recht en ruil. Ruimte waarbinnen de rechtsgelijkheid meer inhoudelijk beschermd wordt door een combinatie van publieke kaderstelling, een concurrerend aanbod van voorzieningen (*exit*) en *second opinions* met cliëntenvertegenwoordiging (*voice*), zoals ik eerder uiteengezet heb in het *Nederlands Juristenblad* van 9 mei 2003. Ruimte op basis van transactie, niet alleen als morele categorie, maar juist ook als informatie- en sanctiemechanisme, waarin mensen zichzelf tot een doelgroep bekennen en sancties

op wanprestaties accepteren. Let wel, alléén in gevallen waarin mensen en wensen verschillen, we die verschillen willen honoreren en mensen daarbij een individuele inbreng willen geven. Niet altijd dus, want er zijn nog altijd veel dingen die mensen graag overlaten. Denk daarbij aan onomstreden regels die het leven vergemakkelijken, zoals rechts houden in het verkeer. Of probleemloze ambtelijke routines – vroeger gaf ik daarbij altijd het afgeven van paspoorten als voorbeeld; dat doe ik maar niet meer.

### *Transactie*

Hoe stel ik mij die transacties dan voor? Rechten en publieke belangen blijven geborgd bij of krachtens de wet, maar de *toegang* daartoe berust niet langer alleen op globaal gespecificeerde indicaties van behoeften. Ze kan daarnaast afhangen van een in maatwerk bepaalde tegenprestatie (“meedoen”, werk zoeken, studiepunten halen; of, in het verkeer tussen organisaties of instanties, in goede trouw meewerken aan een oplossing). Die tegenprestatie legt de werkelijke bedoelingen van vragers en aanbieders bloot. Let hier op de kán-bepaling: de tegenprestatie kan ook op 0 gesteld worden, als de situatie dat billijkt.

Hoe wordt een publiek belang daarbij geborgd? Op macroniveau bij wet en lagere regelgeving, door stemmenruil in *politieke* transacties, met parlementariërs en raadsleden als representanten en preferentiemakelaars voor burgers in hun rol van opdrachtgever. (Ook voor het politieke gedrag van de individu geldt de dubbele relatie die Buchanan en Congleton schetsen: mensen zijn beurtelings opdrachtgever *aan* en opdrachtnemer *van* hun overheid). Waarden als rechtvaardigheid, doelmatigheid en houdbaarheid worden daar – in een kaderstellend proces – onderling gewogen op basis van ideologieën, machtsverhoudingen en, als het meezit, verkiezingsbeloften. In formaties en het daarop volgende uitvoeringstraject brengen transacties de representatieve democratie (‘government *for* the people’) en de directe democratie (‘government *by* the people’) bijeen. Transactie kan daarbij meerdere ideologische heren dienen en naar believen kan worden gevuld met normatieve specificaties. Liberalen zullen in het coalitie-overleg relatief veel gewicht toekennen aan de individuele verantwoordelijkheid, sociaal-democraten aan solidariteit en Christen-democraten aan de rol van de civil society. Zo worden criteria van goed bestuur expliciet gewogen, waarbij het primaat – zo herhaal ik eigenwijs – niet zozeer bij het recht ligt, maar bij de *politiek*. Zeker, er is geen politiek zonder recht, maar ook geen recht zonder politiek. Transactie maakt de voorkeursordering transparant en helpt daarmee de blinde vlekken en de schaamteloosheid van de macht te ontmaskeren en in te perken.

Met een nationaal regeerakkoord of een plaatselijk college-akkoord op zak wordt het interactieve traject voortgezet op meso- en micro-niveau. Beslissingen worden, niveau voor niveau en steeds met inbreng van opdrachtnemers, gemandateerd naar het niveau waar de transactiekosten het laagst zijn en de risico's het best beheersbaar. In de zorg, bijvoorbeeld, ligt de indicatiestelling formeel bij een publiek orgaan, maar dat zal routinebeslissingen als regel moeten mandateren aan de ‘eerste lijn’ (vaak de huisarts), die het geval identificeert. In de sociale zekerheid delegeert de Wet verbetering poortwachter reïntegratie-inspanningen zijwaarts aan werkgevers en werknemers, maar toetst de publieke poortwachter de *toegang* tot de verzekering mede op geleverde prestaties, ter wille van de rechtszekerheid en om de overheid te beschermen tegen uitvretergedrag. De andere partij wordt beschermd met exit- en voice-opties, en *checks and balances*. Kortom, er wordt professioneel gewerkt op

basis van mandaten, protocollen en andere technieken om de transactiekosten te verlagen die weliswaar van bovenaf worden vastgesteld maar in de terugkoppeling vanuit de basis worden ververst. ‘Pas toe of leg uit’, dáár kan een professional mee uit de voeten. Vertel me niet dat de transactiekosten daarbij te hoog worden. Mandaten en protocollen helpen al bij het voorsorteren, en chefs moeten hun professionals leren coachen zonder zelf het veld op te komen. Bij een zorgvuldige introductie overstijgen de baten de kosten.

Zo werken professionele organisaties in de commerciële dienstverlening ook, zult u zeggen. Inderdaad. Heb ik het dus over marktwerking? Nee, het cruciale verschil met de markt is niet gelegen in de werkwijze, maar in de bepaling van tegenprestaties, van de *terms of trade*. Op de markt regeren schaarsteverhoudingen en inkomensverdelingen. Bij transactie stelt het politieke systeem de kaders waarbinnen partijen ‘tot zaken’ kunnen komen, rekening houdend met verschillen in kennen en kunnen en altijd onder een uiteindelijke ministeriële systeemverantwoordelijkheid. Compenserende optimaliseringsruimte maakt daarbij het cruciale verschil met bureaucratische regels waarin alle wijsheid van boven komt. Transactie is geen vraagsturing, in de zin van ‘u vraagt en wij draaien’, maar een vorm van *vraagoriëntatie*, met oog voor wat mensen beweegt, in situationele differentiatie, in de reciprociteit van binding en rekenschap. Reciprociteit, in de betekenis van binding in goede trouw, *krachtens* de wet – ik denk dat mevrouw Pessers en ik het eigenlijk grotendeels eens zijn. Wat ik wilde benadrukken is dat die goede trouw niet vanzelf komt, maar een institutionalisering behoeft die het recht niet alléén kan bieden.

Het transactiemodel is inmiddels o.m. ingevoerd in het hoger onderwijs, in de WAO (met de al genoemde poortwachterswet), bij de herziening van de bijstandswet en in de WMO, de wet die welzijnsvoorzieningen vanaf 2007 in één geïntegreerd domein brengt. Naast de rechten en plichten van de burger worden nu ook de zorgplichten van de overheid beter gespecificeerd. Een zorgplicht is een plicht om een bepaald belang te beschermen, maar wel met de bevoegdheid om daarvoor het meest effectieve middel te zoeken. Het denken in termen van zorgplichten, tot ontwikkeling gebracht in het kabinetsprogramma *Rechtsstaat en rechtsorde*, is een belangrijke stap in de richting van transactie en een herstel van reciprociteit. Ook hier weer de combinatie van een wettelijk geborgd belang met ruimte om de uitvoering en de samenwerking met private partijen in goede banen te leiden. In de WMO, bijvoorbeeld, krijgen gemeenten ruimte om met alle betrokkenen doeltreffende verbanden te scheppen tussen werken, wonen en welzijn, in situationele differentiatie en proportionaliteit. Een enorme uitdaging, die veel verlangt van de coördinatie tussen gemeentelijke instanties, het samenspel met de *civil society* en het opdrachtgeverschap aan private partijen.

Transactie maakt verantwoordelijkheden, informatie en tegenmacht expliciet en introduceert daarbij een element van directe democratie door continu af te tasten wat mensen willen, nationaal en lokaal. Dat is winst, want tussen verkiezingen door verschaalt de rekenschap. Nationaal houden kabinet en regeringspartijen elkaar vast in een overlevingsstrategie waarbij ze zich zo min mogelijk aantrekken van de wetgevingsadviezen van de Raad van State en er voor zorgen dat de Eerste Kamer geen terugzendrecht krijgt, want dan zouden de controleurs inhoudelijk gecontroleerd worden, en dat moeten we niet hebben, natuurlijk. Nationaal en lokaal is er binnen de ambtenarij een verdere culturomslag nodig om restanten van bureaucratische



reflexen en angst voor delegatie en rekenschap te overwinnen. Het is tijd voor meer tegenmacht van burgers en professionals, die in het transactiemodel een permanente stem krijgen; ik zou bijna zeggen een permanente zetel. Het model verleidt overheden, civil society en individuele burgers om naar elkaar te luisteren en van elkaar te leren, met zo min mogelijk regels en met rekenschap achteraf. Als we dat aandurven, zullen er weinig ‘ontembare problemen’ (*wicked problems*) overblijven. Dat is de kracht van het model of – zullen de cynici zeggen – de zwakte.

Zo kan ik nog lang doorgaan, over de wijze waarop risicomanagement en visitaties controletorens kunnen afbouwen en transactiekosten kunnen verlagen, over de wijze waarop we ZBO's, grote zee- en luchthavens en woningcorporaties kunnen omvormen tot missiegestuurde publieke ondernemingen, of over de consequenties van transactie voor de omgang tussen kabinet en Kamers. Aan dat alles wil ik u hier niet blootstellen. U kunt het lezen in wat ik daar deze zomer over heb geschreven in *Bestuurswetenschappen* (met Jeugdzorg als casus) en vorig jaar in mijn WRR-Verkenning *Transactie als bestuurlijke vernieuwing*. Ik sluit wat semantisch af met een vraag: kunnen we het respect voor intrinsieke motivaties, aanvullend ondersteund door het burgerlijk verbintenissenrecht, niet óók gebruiken als ‘bemiddelende instantie’ ter activering van burgerschap, professionaliteit, en onderling vertrouwen? Want dat is eigenlijk de opening die ik zoek in het drie-kwart dwingende betoog van mevrouw Pessers.