

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

De relatie tussen markt en vertrouwen

Met de beweging richting marktwerking is een problematische verschuiving te constateren van immateriele naar materiele vertrouwensmechanismen. Calculerend gedrag en een sterkere inzet op controle en toezicht gaan daarbij hand in hand. De informele vertrouwensbasis waarop handel rust, kan hierdoor eroderen. De vraag is evenwel of de oorzaak eenduidig is toe te schrijven aan marktwerking of eerder een symptoom van algemene maatschappelijke trends richting individualisering en rationalisering.

door Robert Mosch

De auteur is werkzaam bij De Nederlandsche Bank. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

MARKTEN EN VERTROUWEN ZIJN NIET los van elkaar te denken. Het verbindende element is onzekerheid. Alle transacties die op markten plaatsvinden, gaan met onzekerheid gepaard.¹ Door een transactie (of in brede zin een samenwerking) aan te gaan met een wederpartij, maak je je voor een deel van je welvaart of geluk afhankelijk van het gedrag van een ander. Het toekomstige gedrag van andere mensen is echter inherent onzeker. Wanneer mensen andere mensen vertrouwen, gedragen zij zich dus alsof zij de toekomst kennen. Zo transformeert vertrouwen onzekerheid in risico.² Anders gezegd, vertrouwende mensen nemen het risico voor lief dat met het onvoorspelbare gedrag van anderen gepaard gaat.

Bij dit vertrouwen zijn twee aspecten van essentieel belang: competentie en intentie. Heeft de andere partij de benodigde deskundigheid en is hij eerlijk in zijn bedoelingen? Het naleven van de gemaakte afspraak is daarbij het minste wat van de ander kan worden verwacht. Vertrouwen gaat

vaak veel verder. Niet de letter maar de geest van het contract vormt dan de spil van de samenwerking, vooral wanneer zich onverwachte gebeurtenissen voordoen. In dit verband spreekt Elster van vertrouwen (in de zin van goede wil) wanneer mensen zich gebonden voelen door de overeenkomst die ze zouden zijn overeengekomen, als ze de onverwachte gebeurtenis hadden voorzien.³ Het tegenovergestelde is dat één van de partijen 'gebruik' maakt van de onvoorziene omstandigheid (en de inflexibele letter van het contract) ten koste van de ander.

Het belang van vertrouwen ligt in het gegeven dat vertrouwen samenwerking bevordert. In de economie loopt dit grotendeels via de weg van arbeidsdeling. Naarmate arbeidskrachten zich meer specialiseren in één specifiek onderdeel van het productieproces, zullen zij door scholing en ervaring dit onderdeel steeds beter beheersen en stijgt de arbeidsproductiviteit. Naarmate de specialisatie toeneemt, stijgt de arbeidsproductiviteit, maar neemt ook de noodzaak tot coördinatie en samenwerking toe om de vruchten van de arbeidsdeling te kunnen plukken. In onze politiek-economische orde loopt dit voor een groot deel via de vrije markt, waarop vraag en aanbod via het prijsmechanisme op elkaar worden afgestemd. Elke samenwerking of transactie op die vrije markt brengt echter een tweezijdig risico met zich mee. Beide partijen gaan erop vooruit als de transactie slaagt, maar vaak is het zo dat een partij meer wint door bedrog en het vertrouwen van de ander te misbruiken. In de speltheorie wordt dit het gevangenendilemma genoemd. Het lijkt daarom in de meeste gevallen verstandig geen vertrouwen te hebben in andere mensen. Zonder vertrouwen komt echter geen enkele samenwerking tot stand en blijven wederzijds winstgevende mogelijkheden onbenut. Volgens Arrow bergt bijna elke commerciële transactie wel een element van vertrouwen in zich, en veel economische achterstand in de wereld is zijns inziens dan ook te wijten aan een gebrek aan vertrouwen.⁴

Veel empirisch onderzoek bevestigt dat vertrouwen als een (noodzakelijk) smeermiddel voor samenwerking functioneert. In de eerste plaats geldt dit voor economische activiteiten pur sang, als handel. Hoe meer vertrouwen er bestaat tussen landen onderling, hoe meer handel ze met elkaar drijven.⁵ Maar de band tussen vertrouwen, (economische) samenwerking en welvaart kan ook in een breder verband worden geplaatst. Onder de noemer sociaal kapitaal worden de niet-formele kenmerken (of informele instituties) van een maatschappij geschaard die van groot belang zijn voor het functioneren van samenlevingen.⁶ Naast algemeen wederzijds vertrouwen gaat het daarbij om nauw verwante elementen als waarden en normen, burgerzin en sociale netwerken. Van hoog tot laag in de samenleving beïnvloedt dit sociaal kapitaal de manier waarop mensen met elkaar omgaan.

De ondernemer die bang is dat de overheid bezig gaat onteigenen, zal minder investeren. De burger die denkt dat de politie omkoopbaar is, moet zich op eigen kosten beschermen tegen criminaliteit. De werkgever die bang is dat zijn werknemers luiëren zodra hij zich omdraait, moet veel tijd

Vertrouwen functioneert als een noodzakelijk smeermiddel voor samenwerking en soepele marktwerking

besteden aan het in de gaten houden van de werkvloer. De burger die het idee heeft dat alle politici zakenvullers zijn en zich daarom van het politieke proces afwendt, geeft deze onwelwillende politici juist de kans zich te handhaven. In lijn met deze theorievorming toont onder-

zoek aan dat de mate waarin mensen in een land elkaar vertrouwen, positief samenhangt met allerlei maatschappelijke succesfactoren, variërend van welvaarts groei, effectiviteit van het overheidsbeleid en efficiëntie van het juridische systeem, tot de belastingmoraal, de kwaliteit van de gezondheidszorg en het scholingsniveau.⁷ Het niveau van onderling vertrouwen in Nederland behoort overigens tot het hoogste in de wereld.⁸

VERTROUWENSMECHANISMEN

Vertrouwen is dus van groot belang, zowel voor een soepele economische samenwerking — ‘op markten’ — als in een breder perspectief. In de maatschappij klinken soms onrustige geluiden, die voortkomen uit het idee dat een toename van marktdenken en marktwerking het maatschappelijke vertrouwen ondermijnt ten gunste van een strikt denken in eigenbelang. Om te kunnen doorgronden wat hier speelt en of deze onrust terecht is, helpt het om helder te maken wat de bronnen zijn waaruit vertrouwen voortkomt. Anders gezegd, wat zijn de belangrijkste coördinatiemechanismen in de samenleving die ertoe leiden dat het (inherent onzekere) gedrag van mensen op de verwachtingen worden afgestemd, zodat vertrouwen en samenwerking worden gerealiseerd?

Vertrekpunt hierbij is de theorie van de rationele keuze, die veronderstelt dat menselijk gedrag wordt gestuurd door prikkels. Dit zijn de kosten en opbrengsten van een bepaald gedrag. De aard van de prikkels kan verschillen. Men kan allereerst een onderscheid maken tussen materiële en immateriële prikkels. Materiële prikkels bestaan uit objectieve, formele beloningen en straffen, bijvoorbeeld in de vorm van geldelijk winst en verlies, of een gevangenisstraf. Immateriële prikkels zijn subjectiever en moreler van aard. Het gaat bijvoorbeeld om loftuitingen of juist misprijzende opmerkingen door omstanders, en opname in of juist uitsluiting uit

een groep. Hoewel het onderscheid in de praktijk vaak niet zo scherp is, is het voor een eerste analyse niettemin verhelderend. Later komen juist de samenhang en overlap tussen beide typen aan de orde.

Een tweede onderscheid betreft de bron van de prikkels. Deze kan zowel extrinsiek (of institutioneel) als intrinsiek (of individueel) zijn. Een extrinsieke prikkel komt van buiten het individu en wordt door anderen gegeven. Dit kunnen formele gezagsdragers zijn, maar ook leden van de informele sociale groep (de *peer group*) waarvan men deel uitmaakt. De bron van een intrinsieke prikkel is de persoon zelf. De eigen gevoeligheid bepaalt hoe sterk men op een bepaald type prikkel reageert. De vier kwadranten in figuur 1 zijn ideaaltypische situaties. Individueel gedrag wordt in de praktijk nooit bepaald door één type prikkels, maar door een combinatie van deze vier.

De discussie over doorgeschoten marktwerking heeft voornamelijk betrekking op de prikkelstructuur zoals die is weergegeven in de linkerkolom van figuur 1. In deze kolom wordt de mens gezien als een rationeel handelend wezen, dat zich laat leiden door materiële prikkels en zich gedraagt als de *homo economicus* in de zuiverste vorm (kwadrant 1 in figuur 1). Ieder individu berekent welk gedrag het hoogste nut oplevert in termen van materiële kosten en baten, en volgt deze strategie consequent. Men laat zich daarbij niet afleiden door emoties of sociale druk. Deze extreme situatie is vergelijkbaar met de mens in de Hobbesiaanse natuurtoestand van een oorlog van allen tegen allen. Vanuit dit perspectief wordt

Wanneer de mogelijkheid aanwezig is van toekomstige winstgevende transacties, is het raadzaam om je betrouwbaar op te stellen

vertrouwen bepaald door instrumenteel-rationeel gedrag. Waar dergelijk vertrouwen ontstaat, is het zorgvuldig berekend als direct antwoord op gedragsrisico's bij (economische) transacties. Dergelijk vertrouwen is naar zijn aard toekomstgericht. Actoren zijn alleen betrouwbaar of vertrouwend, voor zover ze verwachten dat dit gedrag

hen direct (economisch) voordeel in de toekomst oplevert. Vertrouwen ontstaat alleen wanneer de situatie zodanig is dat nutsmaximalisatie voor de actoren samenvalt met de strategie zich betrouwbaar te gedragen.

Ondanks, of beter dankzij het gegeven dat dit vertrouwen vooruitkijkend is, speelt het reputatiemechanisme een grote rol. Wanneer de mogelijkheid aanwezig is van toekomstige winstgevende transacties, is het raadzaam om je betrouwbaar op te stellen. Onbetrouwbaar gedrag levert op korte termijn wellicht meer op, maar de voordelen wegen niet op tegen de winsten die te halen zijn uit toekomstige transacties. Die zullen zich

		10. Vertrouwensgrondslag	
		Materieel / formeel	Immaterieel / informeel
Vertrouwensniveau	Extrinsiek Institutioneel	4. Institutioneel vertrouwen: formele normen, aansprakelijkheid, juridisch systeem, keurmerken, toezichthouders	3. Maatschappelijk vertrouwen: sociale normen, netwerken, reputatie, status
	Intrinsiek Individueel	1. Instrumenteel vertrouwen: ontbreken van normen, gecalculeerd eigenbelang, zakelijke reputatie	2. Sociaal vertrouwen: geïnternaliseerde normen, gevoelens, identificatie, satisficing, basisvertrouwen

Figuur 1. Vier typen prikkels voor individueel gedrag en vertrouwen⁹

alleen voordoen als je een goede reputatie hebt. Organisaties met een grote herkenbaarheid, een lange levensduur en een vooraf moeilijk in te schatten kwaliteit van het product, zoals financiële instellingen en politieke partijen, zijn voor hun succes voor een zeer groot deel afhankelijk van het hebben van een betrouwbaar imago.

Een tweede bron van prikkels dat het gedrag in een bepaalde richting stroomlijnt en zo voor vertrouwen zorgt, is het optreden van formele instituties (kwadrant 4 in figuur 1). Het zijn vormen van Hobbes' Leviathan die formele normen aan individuen oplegt. Het juridische systeem vormt de standaardoplossing voor vertrouwensproblemen tussen zakenpartners. De algemene manier van met elkaar omgaan is vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek, terwijl specifieke afspraken tussen partijen, zoals opgetekend in een contract, bij niet-nakoming via de rechter kunnen worden afgedwongen. Een tweede wijze is door het oprichten, vaak door de sector zelf, van overkoepelende organisaties die vertrouwenwekkende keurmerken of garanties verlenen, zoals in de reiswereld: reputatie gestold in een logo. Ook komt het voor dat er toezichthouders worden ingesteld, zoals op het gebied van de gezondheidszorg, de voedselvoorziening en de financiële

sector. Via dit vertrouwen op formele instituties is het mogelijk om te vertrouwen in (commerciële) partners en de gedragsrisico's te ondervangen. Deze instituties kunnen overigens natuurlijk alleen hun werk doen als zij zelf (kunnen) worden vertrouwd. Ten aanzien van integriteit en deskundigheid dienen zij daarom boven iedere twijfel verheven te zijn.

De discussie over het verdwijnende (maatschappelijke) vertrouwen speelt zich voornamelijk af in de rechterkolom van figuur 1. Het gaat hier om immateriële prikkels. Het gedrag wordt beïnvloed door impulsen die voortkomen uit geïnternaliseerde normen, gevoelens en emoties (kwadrant 2 in figuur 1) of uit sociale druk (kwadrant 3 in figuur 1). Een belangrijke factor bij de eerste betreft het basisvertrouwen. Deze natuurlijke neiging om te vertrouwen, die onderdeel uitmaakt van de persoonlijkheidsstructuur van mensen, wordt volgens de Engelse socioloog Giddens bepaald door het gevoel van bestaanszekerheid.¹⁰ Met name vroeger ervaringen met het geven en krijgen van vertrouwen, bepalen de mate waarin een persoon de neiging ontwikkelt om anderen te vertrouwen en met onzekerheden om te gaan. Een tweede factor zijn allerlei psychologische mechanismen die het mogelijk maken iemand te vertrouwen, ook als geen waterdichte inschatting van de betrouwbaarheid van de ander voorhanden is. (Het vertrouwen in de linkerkolom is er juist op gebaseerd dit 'bewijsmateriaal' sluitend te krijgen.) Het gaat daarbij om vormen van 'satisficing', waarbij actoren zuinig met informatie omspringen door niet verder te kijken dan een bevredigend aspiratieniveau,¹¹ en het classificeren van mensen — typecasting¹² — op basis van wat ze doen en hoe goed ze dat doen. Eerdere ervaringen met soortgelijke situaties spelen hierbij een grote rol. Bij bilaterale relaties leidt een voortdurende samenwerking tot steeds meer routinematig vertrouwen, waarbij de tolerantiegrenzen over wat nog als betrouwbaar gedrag wordt gezien, langzaam worden opgerekt.¹³ De persoonlijke relatie en de persoonlijke vertrouwensband kunnen hechte vormen aannemen wanneer partners zich met elkaar gaan identificeren.¹⁴ Hier ligt het risico van blind vertrouwen op de loer. Bij typecasting en identificatie is van belang in hoeverre de actoren hun gedrag laten leiden door dezelfde geïnternaliseerde (waarden en) normen.

Dat een norm is geïnternaliseerd, wil namelijk niet zeggen dat deze een strikt individueel karakter heeft. Geïnternaliseerde normen zijn vaak afgeleid van of zelfs identiek aan de maatschappelijke normen die gelden in de sociale groep waartoe men behoort, zoals het gezin, de familie, de buurt, de werkkring, de regio of het land (kwadrant 3 in figuur 1). Individuen nemen normen over van rolmodellen uit hun omgeving, zoals ouders, leraren, vrienden en idolen. Hierbij speelt ook zelfattributie een rol. Dit psychologische fenomeen houdt in, dat als men zich volgens de

normen gaat gedragen die in een bepaalde omgeving gelden, men deze normen op den duur ook zelf gaat onderschrijven. De behoefte van de mens aan een coherente en heldere zelfinterpretatie wordt het eenvoudigst bevredigd door het eigen gedrag te verklaren uit de normen die men zelf aanhangt.¹⁵ Normconform gedrag leidt zo tot internalisering van de norm. Wanneer gedrag wordt bepaald door sociale prikkels van gemeenschappelijke informele normen, worden die op den duur geïnternaliseerd, waardoor het onderscheid tussen maatschappelijke en individuele normen verdwijnt.

Gemeenschappelijke normen zijn een belangrijke bouwsteen voor maatschappelijk vertrouwen

Deze gemeenschappelijke normen zijn een belangrijke bouwsteen voor het (maatschappelijk) vertrouwen. Zij werken als standaarden voor het gedrag in de

samenleving. Overeenkomstig de werking van standaarden in de fysieke wereld, verlagen deze standaarden de transactiekosten en wel die van het maatschappelijke verkeer. Gedeelde waarden en normen verminderen immers de onzekerheid en onvoorspelbaarheid van het gedrag, wat een positief effect heeft op het (maatschappelijk) vertrouwen. Hierbij speelt de homogeniteit van de heersende normen een minstens zo belangrijke rol als de mate waarin zij inhoudelijk volgens economische of ethische maatstaven goed zijn. De reactie van de groep, die gedrag kan bestraffen of belonen en zo prikkels geeft voor de naleving van de norm, hangt immers af van de mate waarin de groep de norm onderschrijft en naleeft. Deze informele normen zijn op te vatten als een impliciet, sociaal contract tussen de burgers hoe men zich in de maatschappij dient te gedragen.

Hier nauw bij aansluitend zijn de ideeën van Putnam, dat vertrouwen voor een groot deel wordt gecreëerd binnen netwerken (verenigingen, clubs, samenwerkingsverbanden, handelsnetwerken), waar de binnen het netwerk opgedane ervaringen met het vertrouwen van ‘vreemden’ (mensen buiten de directe familie of clan) positieve overloopeffecten heeft op het vertrouwen van vreemden buiten dit netwerk.¹⁶ Olson is op dit punt een contraire mening toegedaan.¹⁷ In zijn visie leiden netwerkvorming en de daarbij behorende groepsbinding voornamelijk tot voordelen voor de groepsleden met negatieve effecten voor iedereen daarbuiten. Zijn betoog vormt een reflectie van de woorden van Adam Smith dat ‘*people of the same trade seldom meet together, even for merriment and diversion, but the conversation ends in a conspiracy against the public, or in some contrivance to raise prices*’. Dit gedrag is duidelijk niet bevorderlijk voor het vertrouwen in een samenleving. Empirisch onderzoek voor Nederland toont aan dat mensen

die lid zijn van organisaties, over meer algemeen vertrouwen beschikken dan zij die niet lid zijn: het Putnam-effect in actie.¹⁸ Tegelijkertijd zijn er echter aanwijzingen dat passief lidmaatschap een sterker vertrouwensverhogend effect heeft dan actief lidmaatschap en dat het actieve lidmaatschap van een aantal organisaties, met name politieke partijen en beroepsverenigingen, zelfs tot minder vertrouwen lijkt te leiden dan überhaupt geen lid te zijn.¹⁹ Dit wijst op het bestaan van een Olson-effect in de polder. Het verband tussen participatie in netwerken en algemeen vertrouwen is daarmee niet boven alle twijfel verheven en minder robuust dan bijvoorbeeld het positieve verband tussen opleiding en vertrouwen.²⁰

VERSCHUIVINGEN TUSSEN VERTROUWENSMECHANISMEN

Op de vraag of de verschuiving naar marktwerking invloed heeft op het vertrouwen, valt te constateren dat het antwoord op zijn minst tweeledig is. Enerzijds zal bij marktwerking ook altijd sprake moeten zijn van vertrouwen. Anderzijds kan wellicht wel worden gesteld dat bepaalde typen vertrouwen meer naar voren komen. Het is daarbij interessant te bezien welke verschuivingen plaatsvinden, of daarbij bepaalde vertrouwensmechanismen van minder belang worden en welke voor- en nadelen hieraan verbonden zijn.

Geven we de teneur van de discussies over marktwerking en maatschappelijk vertrouwen weer in termen van figuur 1, dan kunnen we deze aanduiden als een verschuiving van immateriële naar materiële prikkels (van de rechterkolom naar de linkerkolom) en wellicht binnen de linkerkolom van extrinsieke naar intrinsieke prikkels (van kwadrant 4 naar kwadrant 1). Anders gezegd, als bronnen van vertrouwen laten geïnternaliseerde normen en sociale druk van de groep waartoe mensen behoren het steeds meer afweten, terwijl de materiële prikkels steeds meer de overhand krijgen: de opmars van de calculerende burger. Bovendien lijken mensen voor hun gedrag steeds minder gevoelig voor formele sancties en beloningen en laten zij hun gedragskeuzen steeds meer bepalen door het directe eigenbelang. Dit duidt op een verschuiving van kwadrant 2 en 3 via kwadrant 4 naar kwadrant 1. De uitkomst van deze verschuiving wordt alom als onwenselijk beschouwd.

Een toename van marktwerking bezien we hier als de situatie dat het aanbod van en/of de vraag naar een bepaald product van de dienstverlening door de overheid meer dan voorheen worden gestuurd door prijsprikkels. Liberalisering, deregulering, verzelfstandiging, privatisering, invoering eigen bijdrage en toelaten van concurrentie zijn begrippen die daarbij horen. Dit heeft vaak als doel de efficiëntie te vergroten. Het heeft in ieder

geval als gevolg dat de directe sturingsmogelijkheden van de overheid afnemen. Dat wringt soms wanneer het zaken betreft die van groot belang zijn voor iedereen (en daarom in eerste instantie door de overheid werden verzorgd), zoals energie, communicatie en zorg, én waar het naast prijs en hoeveelheid ook om 'kwaliteit' (goede medische behandeling, openbaar vervoer in onrendabele regio's, met oog voor externe effecten, zoals met betrekking tot het milieu, geen uitsluiting van mensen met slechte gezondheid) gaat. Om toch een zetje in de goede richting te kunnen geven, wordt een aantal institutionele oplossingen gebruikt (te beschouwen als coördinatiemechanismen van kwadrant 4).

De eerste is om zoveel mogelijk vooraf in een contract af te spreken. Dat is lastig, omdat 'kwaliteit' vaak moeilijk te omschrijven (en later te meten en te controleren) is, niet alle eventualiteiten zijn te voorzien, en een contract inherent inflexibel is. Regelmatig worden prestatie-indicatoren benoemd waarop de organisatie zal worden afgerekend. Dit leidt ertoe dat alleen op deze indicatoren wordt gefocust, onafhankelijk of ze de kern raken van waar het om zou moeten gaan.

De tweede oplossing is om een toezichthouder aan te stellen die het vertrouwen in een goede uitvoering van de taak moet waarborgen. Ook die kan (om het vertrouwen in de rechtsstaat niet in gevaar te brengen) echter alleen opereren aan de hand van vooraf gestelde regels. Om te voorkomen dat de toezichthouder bovendien het werk van de onder toezicht staande overneemt en zo de marktwerking teniet doet, wordt altijd nadrukkelijk gesteld dat de toezichthouder niet op de stoel van de ondernemer dient plaats te nemen. Vaak komt dit erop neer dat de onder toezicht staande niet hoeft aan te tonen dat hij inhoudelijk goede keuzen heeft gemaakt ten aanzien van zijn dienstverlening, maar dat hij de juiste regels en procedures

heeft gevolgd bij de totstandkoming van zijn besluiten en uitvoering van zijn acties.

Deze oplossingen hebben gevolgen voor het vertrouwen. Ten eerste leiden ze tot een formalistische benadering van kwaliteit. Kwaliteit

*Juridisering maakt de mens
steeds meer een machine die op
basis van een afvinklijst werkt*

is niet het leveren van een goed product, maar het voldoen aan de contractvoorwaarden en aan de regeltjes. Het lijkt niet meer zozeer te gaan om de redelijkheid van het oordeel, als wel het aantoonbaar volgen van de procedures. Juridisering maakt de mens steeds meer een machine die op basis van een afvinklijst werkt.²¹ Tussen opdrachtgever (overheid, of breder: de maatschappij) en opdrachtnemer (uitvoerder van het 'markt'contract) ontstaat een versmalling van de vertrouwensbasis. Het dreigt alleen nog

om de competentie (de letter van het contract) en niet meer om de intentie (de geest van het contract) te gaan.

Ten tweede heeft dit een effect op de mensen die zich in het systeem tegen hun zin gedwongen voelen mee te gaan in het denken op prestatie-indicatoren, omdat de organisatie daar nu eenmaal op wordt afgerekend. Het gaat niet meer om goed onderwijs, maar om het aantal leerlingen dat de instelling met een diploma verlaat. In plaats van zoveel uren te maken als je denkt dat nodig is, worden je uren gemeten en volgens vaste schema's ingeboekt. Wanneer mensen strak worden gemonitord en gestuurd, verdwijnt vaak het gevoel nog te worden vertrouwd, dan wel te worden gewaardeerd en afgerekend op professionaliteit en spontane inzet. (Zie hierover ook het nummer van CDV met het thema beroeps(z)eer.) Het formele vertrouwensmechanisme verdringt hier het informele mechanisme. Dit kan het perverse effect hebben dat mensen zich zo op het systeem richten, dat zij uiteindelijk minder produceren dan toen zij niet strak werden gemonitord en gestuurd. Over dit mechanisme heeft Frey uitgebreid gepubliceerd.²²

Ten derde raakt dit de burger als eindgebruiker. Deze kan het gevoel krijgen dat het niet om hem als persoon draait, maar om de prestatie-indicatoren en de regels waar hij als cliënt onderdeel van uitmaakt. Hij zal snel genoeg ontdekken dat het het meest loont om volgens diezelfde regels het spel mee te spelen. Deze aanpassing aan het systeem wordt dan calculerend gedrag genoemd. De burger leert dat bepaalde sociale normen — die belangrijk zijn voor het in stand houden van het maatschappelijke vertrouwen — in deze context minder effectief zijn. Het sociale contract doet blijkbaar geen opgeld meer. Dit kan ook het gebruik van en geloof in sociale normen op andere terreinen van het maatschappelijke verkeer verminderen. Hierdoor vermindert hun effectiviteit. Naarmate minder mensen immers de norm aanhangen en naleven, des te kleiner wordt de sanctie op het niet naleven van de norm, waardoor nog minder mensen deze norm naleven, enz.

Tot slot kan meer marktwerking (in publieke sectoren) tot uitwassen leiden die het maatschappelijke vertrouwen direct onder druk zetten. Een excessieve marktconforme salarisontwikkeling voor het topkader, mogelijk gemaakt door de vergrote marktwerking, draagt niet bij aan het vertrouwen. Gegeven de discussie over de topsalarissen en de Balkenende-salarisnorm worden op dit vlak informele normen over wat een normaal salaris is met voeten getreden. Het informele contract tussen werkgever en werknemer, en breder ook tussen burgers onderling, over het verband tussen arbeidsbijdrage en beloning, staat hier onder druk. De rolmodellen geven als het ware het verkeerde voorbeeld.

Dit verminderende belang van de immateriële vertrouwensmecha-

nismen is problematisch. Zoals hiervoor beschreven, brengt vertrouwen tal van positieve maatschappelijke effecten met zich mee. De informele vertrouwensmechanismen maken het met name mogelijk om op de transactiekosten van contact, contract en controle te besparen.²³ Het is sneller, flexibeler en goedkoper om iemand op zijn blauwe ogen te kunnen vertrouwen dan via afspraken die zwart op wit staan. De afname van deze mechanismen kunnen zichzelf bovendien, als zij eenmaal in gang zijn gezet, versterken, doordat het leidt tot erosie van de sociale controle en van de norminternalisering, waardoor uiteindelijk ook formele controle en sancties minder effectief worden.²⁴

AFSLUITENDE OPMERKINGEN

Hierboven is een aantal mechanismen aangegeven waarlangs marktwerking (in de publieke sector) kan leiden tot een daling van het maatschappelijke vertrouwen. Enige kanttekeningen zijn daarbij op zijn plaats.

De eerste is natuurlijk dat marktwerking ook goede dingen heeft voort-

gebracht. De dienstverlening is in allerlei sectoren verbeterd, versneld en professioneler geworden. Wie de huidige dynamiek van postbezorging en telecommunicatie beziet, kan zich amper voorstellen, dat dit ooit het privé domein van het staatsbedrijf PTT was. Sinds ik op school leerde dat deze letters stonden voor ‘putje graven, tentje zetten, tukje

Sinds ik op school leerde dat de letters PTT stonden voor putje graven, tentje zetten, tukje doen, is er veel ten goede veranderd

doen’ is er veel ten goede veranderd. Bij het introduceren van elementen van marktwerking voor semipublieke taken is het wel altijd zoeken naar een evenwicht tussen formele controle en informeel vertrouwen. Het eerste lijkt het de tweede te verdringen, maar zonder controle is het natuurlijk de vraag of van het vertrouwen geen misbruik wordt gemaakt.

In een stelsel zonder marktwerking hoeft het niet beter te gaan. Ook in een bureaucratie kun je verstrikt raken in een systeem, waar regels belangrijker worden dan mensen. Stelsels die daarentegen volledig draaien op de mechanismen van de rechterkolom, zoals hechte gemeenschappen, waar het sociale en zakelijke door elkaar heen loopt, kennen ook hun beperkingen. Het maatschappelijke vertrouwen in deze groepen is weliswaar erg groot en daardoor kunnen zij veel besparen op de transactiekosten in het zakelijke en maatschappelijke verkeer door institutionele oplossingen te vermijden. De nadelen zijn dat het vertrouwen zich voornamelijk op de

groepsleden richt. Winstgevende mogelijkheden buiten de groep blijven onbenut. Om normen te kunnen handhaven, moet het netwerk bij voorkeur hecht, gesloten en klein blijven. Anders schiet de sociale controle te kort. Voor zover het semipublieke taken betreft, zoals het aanbieden van scholing of zorg, zullen deze groepen ook de neiging hebben deze alleen aan leden van de eigen groep aan te bieden. Vanuit het rechtsstaatideaal van gelijkheid is dat onwenselijk.

Het gevoel dat het maatschappelijke vertrouwen onder druk staat, komt niet alleen door de toenemende marktwerking. Waarschijnlijk belangrijkere verschuivingen die hebben geleid tot een verwatering van homogene normen, zijn individualisering, toegenomen mobiliteit, verstedelijking, opeenvolging van generaties en immigratie. In brede zin worden de normen die mensen onderschrijven steeds minder bepaald door traditionele sociale verbanden, zoals het gezin, de kerk of de buurt, waardoor een fragmentering en differentiatie van normen optreedt. Als ieder individu eigen normen kiest — en dat kan omdat hij niet meer op de algemene normen wordt aangesproken —, verliezen deze hun functie van coördinatie van het gedrag van verschillende individuen. De onvoorspelbaarheid van het gedrag van anderen wordt daardoor groter, waardoor het vertrouwen kan dalen.

Al met al bevatten de op het eerste oog heldere verbanden tussen marktwerking en vertrouwen tal van nuances en afruilen. Via zakelijke netwerken kan vertrouwen worden opgebouwd, maar een zuiver denken in termen van materieel eigenbelang breekt het af. Juridische mechanismen kunnen een basis leggen voor wederzijds vertrouwen, maar te veel controle erodeert het gevoel te worden vertrouwd. In hechte netwerken zorgen sterke sociale normen voor een groot vertrouwen, maar dit gaat ten koste van buitenstaanders. Het is dus belangrijk een goede balans te vinden. Daarnaast lijken bredere maatschappelijke trends meer effect te hebben op informele vormen van vertrouwen dan het verschijnsel marktwerking in de publieke sector. Bij de zorgen over een afnemend maatschappelijk vertrouwen dient marktwerking dan ook eerder als een symptoom van deze trends dan als een oorzaak van het vertrouwensverlies worden beschouwd.

Noten

- 1 Markten en transacties kunnen hierbij breed worden opgevat; zij omvatten in beginsel alle vormen van vrijwillige ruil (van goederen, diensten, arbeid, enzovoort).
- 2 Luhmann, N. (1979), *Trust and power*, New York: John Wiley.

- 3 Elster, J. (1989), *The cement of society*, Cambridge: Cambridge University Press.
- 4 Arrow, Kenneth (1999), 'Observations on Social Capital', in Dasgupta, Partha and Ismail, Serageldin, editors, *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, Washington, DC: World Bank.
- 5 F.A.G. den Butter en R.H.J. Mosch (2003),

- Trade, trust and transaction costs, *Tinbergen Institute Discussion Paper* 03-082/3, Amsterdam.
- 6 Coleman, J.S. (1990), *Foundations of Social Theory*, Cambridge MA: Harvard University Press. Putnam, R.D. (with Leonardi, R. and Nanetti, R.Y.) (1993), *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton: Princeton University Press. Fukuyama, F. (1995), *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York: Simon and Schuster.
 - 7 Knack, S. and Keefer, P. (1997), 'Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation', *Quarterly Journal of Economics*, 112(4), pp. 1251-1288. La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A. and Vishny, R.W. (1997), 'Trust in Large Organizations', *American Economic Review Paper Proceedings*, 87(2), pp. 333-338.
 - 8 R.H.J. Mosch en H.M. Prast (2007), Vertrouwen in Nederland, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 28(1), 56-80.
 - 9 In aangepaste vorm overgenomen uit P.T. de Beer en R.H.J. Mosch (2004), De dynamiek van normoverschrijding en normhandhaving, *Mens en Maatschappij*, 79(3): 208-232, blz 209, figuur 1.
 - 10 Giddens, A. (1991), *Modernity and self-identity: self and society in the late modern age*, Polity Press: Cambridge spreekt in dit verband over ontologische security en basic trust. Dit is te vergelijken met de *trusting impulse* waaraan Sztompka, P. (1999), *Trust: a sociological theory*, Cambridge: Cambridge University Press refereert.
 - 11 Hemerijck, A. (2002), Over institutionele aanpassing en sociaal leren, in: T. Jaspers en J. Outhoorn (red.), *De bindende werking van concepten*, Amsterdam: Aksant, pp 5-48, p 11.
 - 12 Blackburn, S. (1998), Trust, cooperation, and human psychology, in: V. Braithwaite and M. Levi (eds.) *Trust and governance*, New York: Russel Sage Foundation, pp. 28-45.
 - 13 Nooteboom, B. (2002), *Trust. Forms, Foundations, Functions and Failures*, Edward Elgar: Cheltenham, blz. 50-55.
 - 14 Tyler, T.R. (1998), Trust and democratic governance, in: V. Braithwaite and M. Levi (eds.), *Trust and governance*, Russel Sage Foundation: New York, pp. 269-294.
 - 15 Schlicht, E. (1998), *On custom in the economy*, Clarendon Press: Oxford.
 - 16 Putnam 1993, op cit.
 - 17 Olson, M. (1982), *The rise and decline of nations*, Yale University Press: New Haven.
 - 18 Dekker, P., P. Ester, and H. Vinken (2003), Civil society, social trust and democratic involvement, in: Arts, Hagenaaars, Halman (eds.), *The cultural diversity of European unity*, Brill: Leiden, pp. 217-253.
 - 19 R.H.J. Mosch (2004), The economic effects of trust. Theory and empirical evidence, Thela Thesis: Amsterdam, p 40-43.
 - 20 Dekker, Ester en Vinken 2003 op cit.
 - 21 Zie ook Arthur W.H. Docters van Leeuwen, 2004, Is vertrouwen regelbaar? Een zigzaggende verkenning door het publieke en het commerciële domein, *Van der Grintenlezing*, 24 juni 2004, Nijmegen.
 - 22 Frey, B.S. (1993), Shirking or work morale? The impact of regulating, *European Economic Review*, 37: 1523-1532.
 - 23 Nooteboom 2002 op cit.
 - 24 De Beer en Mosch 2004, op cit.