

TWEE HERVORMINGEN VOOR EEN RECHTVAARDIGERE OVERHEID

*Paul Frijters**

Hoe onze overheid te helpen met de voornaamste politiek-economische bedreigingen van de vroege 21ste eeuw? Namelijk hoe het ambtenarenapparaat aan de bovenkant de kennis te geven van wat nou eigenlijk van echte waarde is, terwijl het apparaat aan de onderkant juist gedreven wordt door vertrouwen en lokale experts, hoe de overheid te beschermen tegen de corrumperende effecten van geconcentreerde interne en externe belangen, en hoe we ons als volk staande kunnen houden in een tijd waarin informatie- en mediamanipulatie de nieuwe normale manier van oorlogvoering geworden zijn. Dit essay geeft hervormingssuggesties voor de eerste twee bedreigingen: diepe welzijnskennis bieden aan groepjes ambtenaren aan de top van de beleidspiramide, terwijl je aan de onderkant juist vertrouwt op de intenties en expertise van individuele ambtenaren, die je slechts de statistische welzijnstools geeft om hun werk beter te doen, en de hele top van de overheid en semioverheid aan te stellen via burgerjury's, wat de burger direct een cruciale rol geeft en het grote geld buitenspel zet.

* Paul Frijters is Visiting Professor aan de London School of Economics en Professor of Economics aan het MBS College.

Introductie

Het ambtenarenapparaat en de meeste Nederlandse overheidsinstanties zijn historische verworvenheden: langetermijninvesteringen van generaties en een voorname reden voor het hoge welvaartsniveau. Overheden zijn erg efficiënte producenten van basisvoorzieningen, veiligheid, opleidingen, sociale cohesie en een welvaartsstaat. Een toekomst zonder fors overheidsapparaat is daarmee noch realistisch, noch zinnig. De relevante vraag is hoe in de toekomst de overheid rechtvaardiger, slimmer en effectiever kan worden.

Wat mij betreft komt een rechtvaardige overheid neer op een overheid die er duidelijk voor het volk is en het principe van gelijkheid belijdt: gelijke monniken, gelijke kappen. Naast rechtvaardigheid doet efficiëntie er natuurlijk ook toe en hervormingen moeten ook mikken op goed bestuur.

Ik wil hieronder twee grote hervormingsvoorstellen doen, zo simpel mogelijk uitgelegd. Ik begin met te schetsen hoe je nieuwe welvaarts-wetenschappelijke technieken kunt invoeren in de overheid, alsook wat je op welvaartsgebied vooral niet moet doen. Dan wil ik het hebben over een volstrekt andere manier om de top van de overheid alsook semipublieke instanties (media, universiteiten, rechters) aan te stellen, met het oogmerk ze onafhankelijker van de politiek te maken en dichter bij de burger te brengen.

Een overheid die welvaart in brede zin nastreeft

In mijn boek van 2021¹ leg ik samen met Christian Krekel uit hoe de Britse overheid zichzelf kan hervormen om haar voordeel te doen met de vele inzichten uit de 'brede welvaart'-literatuur, ofwel de welzijnsliteratuur. Die hervormingen worden nu gedeeltelijk in het

1 Frijters, P. & Krekel, C. (2021), *A Handbook for Wellbeing Policy-Making*, Oxford: Oxford University Press.

Verenigd Koninkrijk (VK) overgenomen. Hier wil ik schetsen wat in Nederland goed zou werken, hetgeen op belangrijke punten afwijkt van wat past bij de Britten.

Welzijnsbeleid in Nederland zou twee takken moeten hebben die heel anders in elkaar zitten. Binnen de rijksoverheid, in het bijzonder binnen de ministeries van Economische Zaken en Klimaat en Financiën, en ook bij planbureaus zoals het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), heeft het zin om groepen ambtenaren te hebben die experts zijn in welzijnskosten-batenanalyses. Welzijn zou daarbij worden gemeten als de huidige verwachte jaren levensgeluk van de bevolking, dus een combinatie van gemiddelde tevredenheid met het leven en de levensverwachting. Beide worden door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) al sinds jaar en dag op een redelijke manier gemeten, dus de overheid heeft met de geluksjaren van de bevolking haar voornaamste 'performance indicator' te pakken.

Die groepen experts in welzijnskosten-batenanalyses zouden een goed begrip hebben van de enorme welzijnsliteratuur alsook de theorie daaromheen in termen van wat nou echt belangrijk is voor mensen en wat de efficiëntste overheidsproductiesystemen zijn voor die welzijnsinputs, een kennis die behoorlijk afwijkt van de waan van de dag. We weten uit de literatuur dat een welzijnsoriëntatie een behoorlijke verandering van wereldbeeld meebrengt, waarin bijvoorbeeld milieu en warme sociale relaties veel belangrijker worden dan in klassieke kosten-batenanalyses. Die verandering in besef van wat ertoe doet, komt vanzelf als mensen vanuit hun rol gedwongen worden zich echt te verdiepen in de empirie.

Het voornaamste voordeel is dat experts in welzijnskosten-batenanalyses een erg snelle duiding kunnen geven over de belangrijkste welzijnsvoordelen en -nadelen van ingrijpend beleid. Wat duidelijk onzinnig is pikken ze er dan zo uit, omdat ze gewend zijn te denken in termen van wat de belangrijkste en minder belangrijke zaken zijn, alsook beschikken over kennis van de juiste data. Zo waren

bijvoorbeeld alle bekende welzijnseconomen in het VK² al tegen de lockdowns begin 2020 omdat ze vanuit hun vakgebied wisten wat er dan ging gebeuren met zowel de fysieke als de mentale gezondheid van de bevolking, vooral van kinderen. Omdat ze de data in hun vingers hadden, kwamen ze meteen en onafhankelijk van elkaar tot de conclusie dat de kosten enorm zouden zijn, vele malen groter dan de baten.³

Duidelijk is dat die kennis er niet al was in andere disciplines of aan tafel bij de regeringen. Dus het punt van groepen experts op welzijnskosten-batenanalyses aan de top van het beleidsvoorbereidende en beoordelende apparaat te hebben is dat je daarmee de strategische neuzen de goede kant op zet en je behoed wordt voor fouten die met welzijnskennis overduidelijk zijn.

Bij de andere overheden en bij wat in Den Haag nogal denigrerend de ‘beleidsuitvoering’ genoemd wordt,⁴ moet welzijnsbeleid juist decentraal zijn, gebaseerd op expertise op lokaal en departementaal niveau aangaande hun kerntaken. Het idee is in feite om hetzelfde te doen met de decentrale overheden van de overheid als de veilig-

2 Hieronder vallen: Lord Richard Layard, Lord Gus O’Donnell, Prof. Paul Dolan, Dr Daniel Fujiwara, Prof. Andrew Clarke, Prof. Andrew Oswald, Prof. Jan DeNeve, Dr Christian Krekel, Prof. Nick Powdthavee en Nancy Hey (hoofd What Works Centre Wellbeing). Allen schreven kritische stukken over de eerste lockdowns en wezen op de buitenproportionele kosten (zie <https://docs.iza.org/dp15294.pdf> voor referenties).

3 Zie <https://docs.iza.org/dp15294.pdf> voor referenties en een kosten-batenanalyse van het covidbeleid.

4 De term beleidsuitvoering heeft de valse pretentie in zich dat er geen enkele rol is voor eigen inschatting en eigen prioriteiten in die ‘uitvoering’ en dat die ‘laag’ ambtenaren dus als non-entiteiten gezien moeten worden: lege en onbelangrijke robots die doen wat er bovenin besloten is. Een leraar heeft op heel veel manieren enorm effect op scholieren, en is dus op veel terreinen (zoals moraliteit, curriculum, veiligheid, informatie) een beleidsmaker. De term ‘beleidsuitvoering’ past bij een totaal mechanistische en armzalige voorstelling van zaken, namelijk dat de top beslist en de rest slaafs uitvoert. Het welzijnsvoorstel gedaan in dit essay gaat uit van een heel andere insteek, namelijk respect voor die beleidsmakende rol van de ‘uitvoerders’.

heidswet van 2015/2016⁵ al deed met welzijnsbeleid in scholen in Nederland: je vertelt scholen dat ze welzijn moeten meten en er ietwat op moeten sturen, maar je laat het aan scholen zelf om te beslissen wat ze precies meten, wat ze gaan veranderen, en hoe ze gaan leren van hun experimenten. Welzijnsmeting is daarmee op schoolniveau een tool voor directie, leraren en ouders om te kijken hoe het met de kinderen onder hun hoede staat en of voorgaande veranderingen gelukt zijn. Daar komt verder niemand anders bij te pas en de data zijn er niet om scholen mee om de oren te slaan, zoals bijvoorbeeld via ‘league tables’.

Decentraal vertrouwen en tools geven is precies wat je ook moet doen met betrekking tot ziekenhuizen, lokale milieuableidenden, de kinderopvang, bejaardenhuizen, kunst et cetera: ze laten wennen aan zelf te meten wat ertoe doet en hoe ze dat met hun experimenten veranderd hebben. Je maakt ze wetenschappelijk en welzijnsgeoriënteerd door brede mandaten. Van bovenaf faciliteer je dit dan door toolontwikkeling en het breder delen van lokale kennis, niet door top-downbeleid op basis van ingewikkelde multidimensionale beleidsindicatoren, want dat levert vooral beleidstheater op.⁶

Een zogenaamd ‘welvaartsinstrument’ dat nutteloos voor beleid is, zijn de Sustainable Development Goals (SDG’s). Die bestaan uit zeker negenhonderd individuele statistieken die slecht of alleen sporadisch gemeten kunnen worden, makkelijk statistisch te manipuleren zijn,

5 Ik bedoel hier de Wet Veiligheid op school, die in feite bestond uit diverse aangekondigde plannen, wetten, en daarna gefaseerde implementatie. De overheids-URL: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/veilig-leren-en-werken-in-het-onderwijs/veiligheid-op-school. Mijn eigen beschrijving van hoe dit werkt en anders is dan wat de Britten doen. is te lezen in Frijters en Krekel (2021), hoofdstuk 4, voetnoot 2.

6 Een aardig stuk hierover geschreven door de Australische economisch filosoof Nicholas Gruen is www.themandarin.com.au/110549-the-accountability-trap-how-to-avoid-low-trust-and-low-performance-because-everyones-shifting-responsibility-and-protecting-themselves-not-collaborating/. Er zijn ook veel zwaarwichtige boeken over geschreven met ‘managerialism’ in de titel. Een ietwat ludieke term die de kern van het probleem toch wel raakt, is Graeber, D. (2019), *Bullshit jobs: The rise of pointless work, and what we can do about it*, LSE preprints.

veelal niet meten wat van belang is of met beleid van doen heeft, en intern inconsistent zijn. Die SDG's worden dus in de beleidspraktijk alleen voor beleidstheater gebruikt:⁷ alsof men beleid baseert op diepe kennis van negenhonderd dimensies.

Aan zowel het welzijnssysteem dat je aan de bovenkant van de beleidspiramide kunt gebruiken, als de onderkant (wat veelal, maar totaal onterecht, beleidsuitvoering genoemd wordt) zitten veel haken en ogen. Zo wil je aan de bovenkant een duidelijk opleidingstraject en ook een IPCC-achtige instantie om tot goede wetenschappelijke standaarden te komen die continu met nieuwe inzichten verrijkt kunnen worden. Je wilt verder ruimte geven aan bedrijven en liefdadigheidsinstellingen die zich specialiseren in het goedkoop en makkelijk maken van welzijnsmeting en beoordeling van micro-experimenten.

Het VK geeft op dat punt buiten de overheid trouwens het goede voorbeeld met de stichting State of Life (www.stateoflife.org), die het uiterst goedkoop maakt voor sportclubs, kerken en honderden andere heel kleine lokale organisaties om zelf op een wetenschappelijke manier te zoeken naar hoe ze het welzijn kunnen verbeteren van leden. Het kost via State of Life maar een tientje per maand om continu meting en duiding te genereren. Zelfsturing en zelfverbetering dus, op basis van waardering voor de goede intenties en vakkennis van lokale beslissers.

Bovenstaande is slechts een schets.

Managers in de overheid aangesteld door burgerjury's⁸

We zien in veel landen een groot probleem met de infiltratie door het grote geld van zowel de politiek als de top van het ambtelijk appa-

7 Zie Frijters en Krekel (2021), hoofdstuk 4, voetnoot 2.

8 Gebaseerd op: <https://viruswaarheid.nl/wetenschap/burgerjury's-voor-aanstellingen/> en ook www.amazon.nl/Great-Covid-Panic-Happened-English-ebook/dp/B09FT8KXBW, hoofdstuk 10.

raat. Ook infiltratie door drugsgangs en buitenlandse belangen ligt op de loer. Ik heb daar in Australië samen met de econoom Cameron Murray twee boekjes aan gewijd met voorbeelden en beleidsterreinspecifieke oplossingen.⁹ Onderzoeken van de website 'Follow the Money' (www.ftm.eu/) maken duidelijk dat ook in Nederland belangenverstrengeling op de loer ligt, wat natuurlijk het vertrouwen in een rechtvaardige overheid ondermijnt. De top van het ambtenarenapparaat moet tegen infiltratie van monetaire belangen worden beschermd.

Mijn voorstel is om in de toekomst de topposities te laten kiezen door burgerjury's. Het idee is dat we burgers moeten vertrouwen om onafhankelijke en diversere leiders uit te kiezen. Hier wil ik dat idee verder uitwerken en wat voor- en nadelen bespreken.

Het basisidee is dat het normaal wordt voor de hele top van de publieke sector om aangesteld te worden door burgerjury's: alle hoofden van de ministeries, de planbureaus, de universiteiten, de grote ziekenhuizen, de grote organisaties die door de overheid gefinancierd worden, de rechters et cetera. Dus honderden aanstellingen per jaar in zowel de overheid als de bedrijven en organisaties die financieel voornamelijk van de overheid afhankelijk zijn (semioverheid).

Bezie een voorbeeld van hoe dit kan gaan. Stel je voor dat je met negentien anderen door het toeval uit het bevolkingsregister gekozen bent om het hoofd van de Nederlandse Publieke Omroep (NPO) aan te stellen voor de komende vijf jaar. Het is dan een burgerplicht waar je van je werk vrij voor krijgt en waarvoor je gecompenseerd wordt. Samen met die negentien anderen kom je op dezelfde plek voor overleg bijeen. Wie in de jury zit, is geheim tot aan de beslissing: de jury moet een aanstelling maken, een rapport schrijven dat de keuze beargumenteert, en verantwoording geven voor de gemaakte kosten.

⁹ Zie www.amazon.co.uk/Game-Mates-favours-bleed-nation/dp/0648061108, met als recente nieuwe editie 'Rigged' (2022, Alan & Unwin).

Als er geen unanieme overeenkomst is, beslist de meerderheid van de jury. Er is een bepaalde hoeveelheid tijd en budget beschikbaar om een beslissing te nemen.

Het salaris en de wettelijke verantwoordelijkheden van de functie van NPO-hoofd worden niet door de jury beslist, maar staan van tevoren vast en worden door politiek en ambtenarij beslist. Een minimale jobomschrijving is er dus al en kan door alle geïnteresseerde kandidaten uitgeplozen worden. De jury is er puur voor de benoeming en moet alle relevante zaken voor de keuze van een nieuw hoofd van de NPO zelf inrichten: hoe ze kandidaten gaan zoeken, wat ze belangrijk vinden, hoe en of ze interviews afnemen, et cetera. Er is alleen 'administratieve' begeleiding wat betreft uitgaven, gebruik van een jury-e-mail et cetera. Die administratieve begeleiding zou bijvoorbeeld goed door de Kiesraad kunnen worden gedaan. Er is geen inhoudelijke begeleiding vanuit politiek of ambtenarij. Dus geen aangewezen experts om de jury iets te vertellen: de jury moet zelf advies vinden en kan ook beslissen om geen advies in te winnen.

De bedoeling is dat juryleden met elkaar in beraad gaan: hun verantwoordelijkheid nemen om samen na te denken over wat ze verwachten van de NPO, wat de huidige problemen met de NPO zijn, wat voor persoon ze dan zouden willen om de NPO te leiden, waar ze die kunnen vinden, et cetera. Een jury gebruikt eigenlijk dezelfde organisatorische 'truc' als sportteams, het kabinet en comités: wanneer je een groep mensen een gezamenlijk doel geeft, gaan ze samenwerken en hun individuele kwaliteiten gebruiken voor dat doel. Hier zijn mensen ook bijzonder goed in vanwege een duidelijk evolutionaire reden: tijdens zeker 95% van het bestaan van de mensheid opereerden we als kleine groepen die samen moesten overleven en nieuwe problemen oplossen. We zijn dus uitermate goed in samenwerken binnen kleine groepen waarin iedereen meedenkt en meepraat. De Grieken noemden dit principe *isegoria* (de kracht van gelijkwaardig overleg).

De bedoeling in het voorbeeld is dat de jury een nieuw hoofd van de NPO vindt dat onafhankelijk, kundig en publiekgezind is. Dus vooral geen politieke insider die altijd zijn oor heeft laten hangen naar de politieke winden of rijke geldschieters.

Dit is een voorstel voor een extra poot aan onze democratie: een burgergeleid aanstellingssysteem. Van trias politica naar quadra politica. Het grootste voordeel is dat je hiermee de benoemingsmacht uit de handen van kleine cliques haalt en aan de bevolking geeft. Dus de macht van geld en politiek over benoemingen wordt gebroken.

Een voordeel is dat je meer diversiteit in de hele publieke sector krijgt: omdat verschillende jury's andere dingen belangrijk zullen vinden en met verschillende vaardigheden aan tafel komen, zullen ze heel verschillende benoemingen maken. Dus krijg je leiders met verschillende opleidingen, leeftijden, interesses, ervaringen et cetera. Door die grotere diversiteit heeft de publieke sector als geheel dan veel meer kennis, waardoor deze veel sneller problemen zal zien, of die nu van binnen of van buiten komen.

Wat ook belangrijk is, is dat door zo'n systeem de publieke organisaties veel sterker zouden staan naar de politiek toe. De politiek zou nog wel budgetten en beleid bepalen, maar moet dan wel rekening houden met al die onafhankelijke leiders van het publiek apparaat die ook hun eigen verantwoordelijkheid hebben. Die leiders kunnen niet meer zo makkelijk worden verleid door politieke beloftes over toekomstige baantjes, want de toekomstige topbaantjes zullen dan door jury's beslist worden en niet door politici.

Een ambivalent effect is dat je dan ongetwijfeld in veel posities mensen aangesteld zult krijgen die minder thuis zijn in de beleidsdossiers dan de insiders. Dat levert een frisse blik op, maar het zal ook tijd kosten voor de nieuwe aangestelden voordat ze zich goed georiënteerd hebben.

Zijn dit soort benoemingssystemen uit de geschiedenis bekend? Wel degelijk: Florence en vooral Venetië benoemden hun leiders vele jaren – voordat Napoleon er een eind aan maakte – via burgerjury's.¹⁰ Die jury's waren niet gekozen uit het hele volk, maar slechts de bovenlaag ervan, en dus waren die wat minder democratisch dan hier voorgesteld wordt, maar het was wel hetzelfde idee en het ging lang goed. Ook in het oude Athene en Rome werden vele beslissingen en benoemingen met de hulp van willekeurige burgers gemaakt. Ook is er al eeuwenlang ervaring met jurysystemen in de rechtspraak, dus er is ook veel bekend over hoe je de details kunt regelen, zoals wat te doen in het geval dat een jury er niet uit komt.

Merk op dat dit een heel ander idee is dan burgerparlementen waaraan gevraagd wordt een probleem op te lossen of die zelf verantwoordelijkheden voor beleid krijgen. Ook is het een heel ander idee dan willekeurige burgers aan te stellen als hoofd van iets (wat ook veel gebeurde in Athene en Rome). Het grote verschil is dat je willekeurige burgers toevertrouwt om personen op waarde te kunnen schatten, niet om hele organisaties of beleidsgebieden te kunnen doorgronden. Aangezien stemmen in verkiezingen ook dat beoordelingsvermogen over personen vergt, is het dus een veel natuurlijkere verdieping van de democratie die we al hebben. Het grote verschil met verkiezingen is dat een individueel burgerjurylid veel meer invloed heeft dan één stemmer uit miljoenen, dus ook veel meer prikkels heeft om echt op te letten en er samen met een groep uit te komen. Verkiezingen zijn dan ook veel kosteneffectiever te beïnvloeden met propaganda.

Benoemingen door burgerjury's zijn dus een instrument voor rechtvaardigheid door de corruptie te verminderen, de publieke sector te versterken ten opzichte van de politiek, diversiteit en onafhankelijkheid te brengen in het publieke debat, en de algemene intelligentie

10 Molinari, M.C. (2018), *How the Republic of Venice chose its Doge: Lot-based elections and supermajority rule*, University Ca' Foscari of Venice, Dept. of Economics Research Paper, nr. 02/WP/2018.

van de publieke sector te vergroten. Het neemt de burger echt serieus: van passieve klant naar actieve continue keurmeester.

Conclusies

De hervormingen hierboven zijn bedoeld om onze overheid te helpen met twee voorname politiek-economische bedreigingen in haar rechtvaardig functioneren van de vroege 21ste eeuw: hoe het ambtenarenapparaat aan de bovenkant de kennis te geven van wat nou eigenlijk van echte waarde is, terwijl het apparaat aan de onderkant juist gedreven wordt door vertrouwen en lokale experts, en hoe de overheid te beschermen tegen de corrumperende effecten van geconcentreerde interne en externe belangen.

Mijn antwoorden voor deze twee problemen zijn: diepe welzijns-kennis bieden aan groepjes ambtenaren aan de top van de beleids-piramide, terwijl je aan de onderkant juist vertrouwt op de intenties en expertise van individuele ambtenaren die je slechts de statistische welzijnstools geeft om hun werk beter te doen, en de hele top van de overheid en semioverheid aanstellen via burgerjury's, wat de burger direct een cruciale rol geeft en het grote geld buitenspel zet.

