Vertrouwen geven en in control zijn;

gaat dat samen?

Ministerie van Financiën

Directie Begrotingszaken

28 april 2009

I N H O U D S O P G A V E

2. Wat is vertrouwen. 5

3. Waarom is vertrouwen zo belangrijk. 10

4. Waarom komt vertrouwen vaak zo moeilijk van de grond. 13

5. Hoe werkt vertrouwen. 16

6. Wat zijn de kritische succesfactoren voor meer vertrouwen. 27

7. Afsluitend 34

Literatuur en bronnen 36

1. INLEIDING

Op 25 juni 2009 organiseert de Directie Begrotingszaken van het ministerie van Financiën in samenwerking met de Rijksacademie Financiën en Economie een congres over het onderwerp 'Vertrouwen geven en in control zijn. Gaat dat samen?'.

Ten behoeve van deze bijeenkomst wordt in deze brochure ingegaan op een aantal thema's aangaande het onderwerp vertrouwen bij de overheid in relatie tot regels en controle.

2. WAT IS VERTROUWEN.

Vertrouwen wordt alom als een complex en ongrijpbaar begrip gezien. Vertrouwen heeft veel weg van een containerbegrip, het heeft verschillende dimensies en daardoor een verzameling aan betekenissen.

De inhoud van het begrip vertrouwen is vaak afhankelijk van de context waarin het gebruikt wordt. Bijvoorbeeld:

- Je kan vertrouwen op dingen, zoals een koffiezetapparaat.
- Je kan vertrouwen op systemen, zoals het IT systeem of het management control systeem.
- Je kan vertrouwen hebben in mensen/werkrelaties (interpersoonlijk vertrouwen), zoals je buurman, je collega, je baas.
- Je kan vertrouwen hebben in (internationale, nationale) organisaties zoals de Verenigde Naties, Kabinet, Philips, Ajax. Deze organisaties kunnen ook een gezicht hebben, bijvoorbeeld Bill Gates voor Microsoft.
- Vertrouwen in abstracties, zoals vertrouwen in jezelf, vertrouwen in de toekomst.

Soms wordt vertrouwen in het dagelijks leven ook wel eens misplaatst gebruikt: er is geen sprake van 'vertrouwen' dat de zon morgen opkomt. Dat is een zekerheid (natuurwet), dus geen vertrouwen.

Deze brochure heeft met name betrekking op vertrouwen in organisaties en de relatie met vertrouwen in personen. Er bestaat een nauwe wisselwerking tussen het vertrouwen dat men heeft in een organisatie en het vertrouwen dat men heeft in de medewerkers van die organisatie. De organisatie biedt de institutionele basis (structuur) voor de handelingen van medewerkers, maar de organisatie wordt ook door die handelingen gereproduceerd en gevormd (Nooteboom, 2002).

Als men vertrouwen heeft in de organisatie leidt dat in het algemeen ook tot vertrouwen in de medewerkers. En andersom: als men vertrouwen heeft in de medewerkers leidt dat tot vertrouwen in de organisatie.

Geen vertrouwen in de een, leidt uiteindelijk ook tot geen vertrouwen in de ander: Ook al heeft men vertrouwen in de organisatie, dan zal toch elke keer dat men teleurgesteld wordt door een medewerker, het vertrouwen in de organisatie afnemen tot uiteindelijk het vertrouwen in de organisatie verdwenen is. Maar ook andersom: Ook al heeft men vertrouwen in een medewerker, dan zal toch elke keer dat de organisatie hem het niet mogelijk maakt dit vertrouwen waar te maken, het vertrouwen in de medewerker verminderen tot uiteindelijk het vertrouwen in hem of haar verdwenen is.

In veel definities van vertrouwen komt de relatie tussen vertrouwen en verwachtingen en de relatie tussen vertrouwen en risico, naar voren.

Deze twee elementen zijn bijvoorbeeld te vinden in de definitie van Nooteboom (2002): 'Vertrouwen is de verwachting dat mensen of dingen ons niet in de steek laten, ook al is dat

mogelijk. Vertrouwen is de bereidheid dat risico te lopen (of daar geen aandacht voor te hebben)'.

In de definitie van Six (2004) is er sprake van vertrouwen als je

- afhankelijk van iemand bent;
- voor iets dat belangrijk voor je is;
- dat je niet volledig kan controleren;
- noch met zekerheid kan voorspellen.

Vertrouwen impliceert een gebrek aan kennis/informatie. Dit gebrek aan kennis/informatie zorgt ervoor dat men een risico loopt door iets of iemand te vertrouwen. De informatie die men wel heeft in combinatie met het gevoel (intuïtie) dat men bij iets of iemand heeft, zorgt voor de verwachting dat het verantwoord is het risico te lopen. Er is daarbij een relatie tussen de opbrengst van vertrouwen (wat levert vertrouwen geven op), de waarschijnlijkheid (wat is het risico dat ik loop door vertrouwen te geven) en de mate van vertrouwen (vertrouw ik iets of iemand helemaal of ten dele of alleen in bepaalde omstandigheden).

Vlaar (2009) maakt onderscheid tussen twee soorten vertrouwen. Allereerst vertrouwen waarbij men zoveel mogelijk probeert onzekerheden en risico's af te dekken, waardoor bij personen de indruk ontstaat dat hun partner hun belangen in acht zal nemen gedurende de relatie (trust as encapsulated interest). Daartegenover stelt hij vertrouwen waarbij partijen bepaalde risico's en onzekerheden omarmen of terzijde schuiven omdat ze er weinig zinnigs over kunnen zeggen (trust as leap of faith). Vlaar ziet deze twee soorten vertrouwen als complementair: Trust as encapsulated interest vormt de basis voor het aangaan van een relatie. Vervolgens kunnen de overgebleven onzekerheden en risico's worden overbrugd door een 'vertrouwenssprong (leap of faith) te nemen. Mensen wagen alléén dan de sprong wanneer al een substantieel deel van de onzekerheden en risico's is afgedekt.

Vertrouwen kent altijd grenzen. Vertrouwen is in het algemeen beperkt tot een aantal gebieden. Een arts vertrouw je als hij je medisch advies geeft, maar dat zal anders zijn als hij je een beleggingstip geeft. Een collega kan je vertrouwen tijdens het werk, maar misschien een stuk minder als hij met je partner uitgaat.

Ook omstandigheden kunnen de grenzen van vertrouwen beïnvloeden. Onder normale omstandigheden kan je iemand misschien heel goed vertrouwen; onder bijzondere omstandigheden en in noodsituaties kan dat heel anders liggen (ieder voor zich). Dit kan heel sterk gelden tijdens oorlog (verraad), maar ook wanneer iemand grote gokschulden heeft (fraude). In dit opzicht geldt vaak het credo 'ieder mens heeft zijn prijs als het gaat om het schaden van het vertrouwen van een ander'.

Iedere keer dat de verwachting dat een risico zich niet zal manifesteren, onterecht blijkt, is dit een inbreuk op het opgebouwde vertrouwen. Vertrouwen en risico-inschatting/risicobeheersing liggen derhalve in elkaars verlengde: zonder een goede risico-inschatting/risicobeheersing is investeren in vertrouwen gebaseerd op drijfzand.

In organisaties kunnen er op bepaalde terreinen gelijke belangen liggen, die aanleiding zijn op die terreinen elkaar te vertrouwen. Maar er kunnen tegelijk ook andere terreinen zijn waar de belangen uiteen liggen en waar geen sprake is van onderling vertrouwen. Ook kunnen situaties wijzigen (een incident, gevolgd door zwarte pietenspel) waardoor oorspronkelijk vertrouwen onder druk komt te staan.

Het bovenstaande betekent dat men zich bij vertrouwen altijd bewust moet zijn van de grenzen van dat vertrouwen en alert moet zijn voor ontwikkelingen die het vertrouwen kunnen beïnvloeden.

Of de ander de afspraken en beloftes nakomt, zal in het algemeen afhankelijk zijn van diens intenties, diens competenties/middelen, en de omstandigheden (Nooteboom, 2002).

Dit betekent dat als men wil investeren in vertrouwen, men een goed inzicht moet hebben in:

- *De intenties van de ander*. Hoe belangrijk is het voor de een om te voldoen aan de verwachtingen van de ander. In welke mate wil hij daaraan voldoen. Het kan hierbij ook gaan om wederzijdse intenties: staat men goedwillend tegenover elkaar, is er sprake van wederzijdse toewijding en gedeelde waarden.
- *De competenties en/of middelen van de ander*. Iemand kan willen aan de verwachtingen van de ander te voldoen, maar kan de competenties of de middelen daarvoor missen (hij wil het wel, maar kan het niet). De verwachtingen moeten derhalve ook reëel zijn.
- *De omstandigheden waarbinnen het realiseren van de verwachtingen zich afspeelt*. De ander wil de verwachtingen nakomen (op tijd voor de afspraak zijn), normaal gesproken is hij dat ook (komt met de auto, gaat ruim op tijd weg), maar door de omstandigheden (enorm ongeluk waardoor het hele verkeer uren vaststaat) lukt hem dat niet.

Vaak wordt vertrouwen gepositioneerd tegenover wantrouwen (wantrouwen ↔ vertrouwen). Bos (1997) ziet vertrouwen als een middendeugd die tussen wantrouwen en blind vertrouwen ontwikkeld moet worden (wantrouwen → ontwikkeld vertrouwen ← blind vertrouwen). Ontwikkeld vertrouwen kan dan gezien worden als vertrouwen dat gerechtvaardigd is gebleken. Vertrouwen is in het begin vaak een ‘sprong in het duister’, die voorzichtig begint. Vertrouwen en gezond wantrouwen kunnen heel goed samengaan en samen leiden tot gerechtvaardigd vertrouwen.

3. WAAROM IS VERTROUWEN ZO BELANGRIJK.

Vertrouwen is belangrijk voor iedere relatie en voor iedere organisatie. In 'Klem in de draaideur' (van Liempt en Westing, 2000) wordt op een minutieuze wijze het proces beschreven dat op gang komt als door belangentegenstellingen en misverstanden het eerst wel aanwezige vertrouwen tussen minister Sorgdrager en Super PG Docters van Leeuwen steeds verder onder druk komt te staan en uiteindelijk daardoor een onwerkbare relatie ontstaat. Eenzelfde beschrijving van een onomkeerbaar proces is terug te vinden in 'De Prooi' (Smit, 2008). Daarin wordt een zeer verhelderend inzicht gegeven in de verlammende werking van het groeiende onderlinge wantrouwen binnen de top van ABN/AMRO op de strategie van de onderneming, met als uiteindelijk gevolg het uiteenvallen van de bank.

In het dagelijkse leven speelt vertrouwen een grote rol. Je vertrouwt er op dat de trein rijdt; dat de winkels om 9.00 uur open zijn; dat de tandarts bij wie je een afspraak hebt, aanwezig is; dat de plek in het vliegtuig die je gereserveerd hebt voor jou beschikbaar is, et cetera. De hele dag doe je dingen die gebaseerd zijn op bewust, maar ook voor een groot deel onbewust vertrouwen. Je neemt met dit vertrouwen een risico want de trein kan te laat zijn; de winkel kan wegens omstandigheden gesloten zijn; de tandarts kan ziek zijn; het vliegtuig kan overboekt zijn, et cetera.

De essentie van vertrouwen is, zoals ook eerder aangegeven, dat je het risico accepteert dat iets anders kan lopen dan je verwacht. Dit geldt ook voor inter-persoonlijk vertrouwen en vertrouwen in organisaties.

Je hebt geen volledige kennis/informatie omtrent de ander. Je kent de ander daarvoor onvoldoende; je weet niet precies wat hij doet. Je kan het risico dat je loopt, beperken door te investeren in het verzamelen van meer kennis/informatie omtrent het doen en laten van de ander. Dat gaat echter gepaard met extra kosten/inspanningen, bijvoorbeeld de kosten van het opleggen van een informatieplicht en de kosten om deze informatie te checken. Dus

regels (opleggen informatieplicht) en controle (checken informatie) hebben dan tot doel meer zekerheid te geven. Deze grotere zekerheid kan bijdragen aan het vertrouwen. Aan deze grotere zekerheid hangt echter wel het prijskaartje van de kosten van de regels en de controle.

Vertrouwen kan derhalve extrinsieke (economische) waarde hebben. Deze waarde ligt in het feit dat vertrouwen de samenwerking tussen mensen en organisaties bevordert en daarmee de transactiekosten verlaagt. Vertrouwen (accepteren van het risico) beperkt dus de kosten die benodigd zijn om meer informatie ten behoeve van meer zekerheid te verkrijgen.

Het opleggen van een informatieplicht en het controleren van informatie leveren bovendien soms geen echte zekerheid op, alleen een schijnzekerheid. Aardema (2005) gaat uitvoerig in op de schijnzekerheid die kan ontstaan bij een overdaad aan regels en voorschriften in de planning en controlcyclus:

> 'de steeds geavanceerdere managementinformatiesystemen leveren echter alleen (te late) informatie over (vooral kwantitatieve) resultaten, die op de lange gezagslijn naar boven worden gefilterd en verdraaid. Goed nieuws wordt aangedikt en slecht nieuws wordt achtergehouden. Het management is daardoor niet goed op de hoogte van wat er werkelijk gebeurt binnen de organisatie. Conflicten worden niet opgelost, maar via steeds verfijndere regels onderdrukt en er wordt streng opgetreden. Hierdoor ontstaat demotivatie waarop de leiding reageert met nog meer van hetzelfde.'

Teveel regels en controle kunnen leiden tot een verstikkend klimaat, waar geen ruimte is voor initiatief, creativiteit en eigen verantwoordelijkheid. Mensen werken prettiger in een klimaat van vertrouwen en het leidt veelal tot betere prestaties (Bijlsma-Frankema en Smid, 2006). Vertrouwen kan derhalve - naast extrinsieke economische waarde (zie hierboven) - ook intrinsieke waarde hebben, dat wil zeggen dat het op zichzelf als prettig wordt ervaren. Voor velen is het eenvoudig prettiger om op vertrouwen gebaseerde relaties te hebben dan relaties waarin men met vijandigheid en intrige om moet gaan. Uit onderzoek komt naar voren dat vertrouwen leidt tot een positieve houding jegens degene die men vertrouwt, en dit kan zich op verschillende manieren manifesteren:

- Open communicatie en het uitwisselen van informatie, kennis delen
- Psychologische veiligheid
- Accepteren van informatie, invloed en besluiten van managers
- Wederzijds leren
- Toeschrijven van positieve motieven aan de ander
- Hogere niveaus van samenwerking en prestaties.

De verbetering van prestaties blijkt uit het zogeheten 'extra-role behaviour' . Dit vrijwillige gedrag iets extra's doen, is een kritische succesfactor die bijdraagt aan het behalen van de organisatiedoelen. Het gaat hierbij om gedrag waar medewerkers hun nek een beetje uitsteken, waarmee ze een risico nemen, zoals voorstellen doen om werkprocessen te verbeteren, alert te reageren op fouten van collega's, eigen fouten durven bespreken, collega's helpen hun prestaties te verbeteren. Er zijn organisaties waar medewerkers er niet aan denken zich aan zulk gedrag te wagen vanwege de negatieve gevolgen die dit voor hen kan hebben. Dit gedrag, hoe goed ook voor de prestaties van de organisaties, is niet af te dwingen door controle, hoe strikt ook. Integendeel, de bereidheid van mensen om mee te denken met de organisatie kan als gevolg van controle zelfs geheel verdampen. Vertrouwen blijkt juist positieve invloed te hebben op betrokkenheid bij de organisatie, de bereidheid van medewerkers om een stapje harder te lopen en andere prestatieverhogende factoren (Bijlsma-Frankema en Smid, 2006).

Kortom: meer vertrouwen kan binnen organisaties leiden tot minder transactiekosten, minder bureaucratie, tot betere prestaties en het kan er bovendien aan bijdragen dat medewerkers zich prettiger voelen.

4. WAAROM KOMT VERTROUWEN VAAK ZO MOEILIJK VAN DE GROND.

De keerzijde van vertrouwen is dat het beschaamd kan worden en gevoelig is voor verraad. In het uiterste geval kan het zelfs het voorbestaan van een organisatie bedreigen. Dit geldt a fortiori in het geval er sprake is geweest van een overmaat aan vertrouwen of blind vertrouwen.

Voorbeelden van beschaamd vertrouwen zijn:

- Het beschaamde vertrouwen in de Icesave Bank (en het toezicht van de Nederlandse Bank).
- Het beschaamde vertrouwen in bestuurders/medewerkers die fraude hebben gepleegd (zie: Philips Pensioenfonds, Rochdale en Barings bank).
- Het beschaamde vertrouwen in een medewerker die op een essentieel moment een belangrijke fout maakt (zie: een topvoetballer die op het beslissende moment de penalty mist, waardoor de wedstrijd verloren wordt: 'Wat kon Seedorf nou gebeuren toen hij van 11 meter schoot…' (Freek de Jonge: Leven na de dood) .

Bij vertrouwen geef je het verloop (wat er gebeurt) voor een deel uit handen. Dit moet idealiter een bewuste, weloverwogen beslissing zijn. Wat vertrouw je toe? Aan wie vertrouw je het toe? Welke risico's zie je? Zijn deze acceptabel? Welke beheersingsmaatregelen acht je nodig? Blijvend vertrouwen is alleen mogelijk als er niet te veel en/of te grote inbreuken op dat vertrouwen plaatsvinden.

Daarbij moet worden voorkomen dat eenmaal verstrekt vertrouwen in de loop der tijd leidt tot onachtzaamheid (naïviteit of onwil om de risico's onder ogen te zien). Dit laatste is bijvoorbeeld het geval geweest bij vastgoedtransacties door woningbouwcorporaties (onvoldoende toezicht). Daarom zal er bij vertrouwen een permanente alertheid aanwezig moeten blijven, gericht op het opvangen van signalen of ontwikkelingen die erop kunnen duiden dat zich risico's gaan voordoen (om zonodig passende maatregelen te nemen).

Vertrouwen kan zich alleen ontwikkelen in een omgeving waarin de bereidheid bestaat zekere risico's te nemen (risico-acceptatie). In een omgeving waarin 'zero tolerance' overheersend is, zal een cultuur van risico-averse ontstaan en zal vertrouwen moeilijk van de grond komen, omdat er een permanente angst bestaat om op fouten (incidenten) afgerekend te worden. Regels en controle gaan dan de boventoon voeren, met een grote kans op windowdressing en schijnzekerheid.

De risico-averse cultuur bij de overheid wordt in het algemeen als reden gezien waarom 'minder regels, meer vertrouwen' zo moeilijk van de grond komt. Als vergelijking met het bedrijfsleven is in dit verband het onderzoek 'Ontwikkelingen in de interne auditfunctie in het bedrijfsleven' van Vos en Arif (2007) interessant. Daarin komt naar voren dat het topmanagement in het bedrijfsleven risico nemen als de essentie van ondernemen ziet. Onderdeel daarvan is ook: uitgaan van eigen verantwoordelijkheid (vertrouwen). Als je als onderneming geen risico wilt nemen, kun je ook geen winst maken. Maar het gaat dan wel om het nemen van risico's op die terreinen waar de kracht van de onderneming ligt, gekoppeld aan een goede beheersing van die risico's. Anders zal het nemen van risico's de continuïteit van de onderneming in gevaar kunnen brengen.[1]

Blijkens dit onderzoek worden door het topmanagement in het bedrijfsleven de volgende elementen in het management control systeem genoemd om de risico's te beheersen en de continuïteit van de onderneming te verzekeren:

- Gemeenschappelijke bedrijfsdoelstellingen en kernwaarden moeten zorgen voor een gemeenschappelijk richtsnoer en een verbinding tussen de verschillende onderdelen van een onderneming.
- Deze gemeenschappelijke bedrijfsdoelstellingen en kernwaarden vormen de basis voor een competentiegericht benoemingenbeleid voor de topfuncties bij de decentrale maatschappijen. Het gaat bij deze benoemingen om de juiste persoon met de juiste competenties op de juiste plaats Deze competenties betreffen zowel kennis ('knowing the business') als gedragskenmerken (sociale vaardigheden).

[1] Hoe waar: zie de bankwereld (R.O.V.)

- Deze competenties maken het mogelijk eigen verantwoordelijkheid, vertrouwen en collegialiteit als uitgangspunt te nemen, maar wel binnen vastgestelde centrale regels en procedures ('tight controls'). Daaraan moet iedereen zich houden.
- Doelstelling is het aantal 'tight controls' zo beperkt mogelijk te houden. Teveel 'tight controls' beperkt de operationele ruimte voor het decentrale management. Dit staat op gespannen voet met het uitgangspunt van eigen verantwoordelijkheid en vertrouwen. Het gaat erom alleen wat nodig is om 'in control' te zijn op het punt van het realiseren van de gemeenschappelijke bedrijfsdoelstellingen, in de 'tight controls' vast te leggen. Deze 'tight controls' dienen zoveel mogelijk op werkvloerniveau geïntegreerd te zijn in de werkprocessen/systemen (bijvoorbeeld: veiligheidsvoorschriften bij Shell).
- Risicobeheersing vindt o.a. plaats door het voorleggen van de grootste risico's, zoals omvangrijke investeringen, aan de Raad van Bestuur (zware procedure).
- In het overleg tussen Raad van Bestuur en de decentrale maatschappijen komt ieder kwartaal de realisatie van de bedrijfsdoelstellingen (uitvoering, vooruitzichten en risico's/bedreigingen) aan de orde. De kwartaalcijfers en andere managementinformatie vormen de basis (harde input) voor het gesprek. Maar het gaat er vooral om elkaar goed in de ogen te kijken ('weten wat je aan elkaar hebt, als basis voor vertrouwen').

De topmanagers in het bedrijfsleven geven daarbij aan dat harde elementen in het management control systeem alleen in combinatie met zachtere elementen, effectief zijn. 'Eigen verantwoordelijkheid, vertrouwen en collegialiteit' wordt nadrukkelijk als element binnen dat algehele kader geplaatst (Vos en Arif, 2007).

5. HOE WERKT VERTROUWEN.

Niet statisch

Vertrouwen tussen mensen en binnen organisaties is niet statisch. Vertrouwen bouwt zich langzaam (in interactie) op. Vertrouwen vergt een procesbenadering. Dat gaat niet vanzelf. Voor vertrouwen moet je wat doen. Vertrouwen is evenzeer de uitkomst als de basis van samenwerking. Tegelijkertijd kunnen incidenten sterke afbreuk doen aan het opgebouwde vertrouwen. Verwachtingen spelen daarbij een grote rol: Politiek, overheid, techniek en wetenschap wekken vaak hoge verwachtingen over veiligheid en zekerheid. Ook de burger schept zijn eigen verwachtingen. Het geloof in de maakbaarheid en beheersbaarheid van de samenleving is steeds verder toegenomen. Mensen nemen steeds vaker persoonlijke risico's, maar verwachten dat als het misgaat de overheid het dan ontstane probleem zal oplossen. Die verwachting kan echter onmogelijk waargemaakt worden, waardoor wantrouwen richting de overheid ontstaat. Ernstige inbreuken op het vertrouwen kunnen ertoe leiden dat het vertrouwen een of meerdere stappen terugvalt. Een bekend gezegde in dit verband is: vertrouwen komt te voet en gaat te paard. Soms kunnen (meer) regels en controle een noodzakelijke tussenstap zijn om de basis voor het vertrouwen weer te herstellen en om vervolgens opnieuw te gaan werken op basis van vertrouwen. Maar evenzeer kan deze stap van meer regels en controle het begin zijn van een neerwaartse spiraal als deze stap niet effectief blijkt te zijn en besloten wordt tot nog meer regels en controle.

Positief beeld (gevoel)

Vaak is er bij vertrouwen sprake van een bepaald beeld in combinatie met ervaringen. Bij het beeld (gevoel) kan het imago dat een persoon of een organisatie heeft, een belangrijke rol spelen ('Het is van Philips, dan zal het wel goed zijn'). Hieraan kunnen eigen ervaringen worden toegevoegd ('Mijn vorige tv was ook van Philips, daar was ik zeer tevreden over').

Six (2004) maakt de relatie tussen vertrouwen geven en het beeld dat je van iemand hebt duidelijk aan de hand van het volgende voorbeeld:

'Ik heb regelmatig mensen gevraagd hoe zij vertrouwen zouden omschrijven. Iemand zei het heel beeldend: ik vertrouw iemand als ik hem mijn pinpas met pincode durf te geven. Enige tijd later gaf mijn buurvrouw mij haar pinpas met pincode om de dierenarts te betalen. Ik ging daar heen met haar zieke kat, omdat zijzelf ook ziek was. Zij was dus afhankelijk van iemand anders om haar 'doel' te bereiken, namelijk haar zieke kat te behandelen. Op het moment dat ik met haar kat, pinpas en pincode in de auto stapte had zij geen controle over wat ik zou doen, noch kon zij met zekerheid voorspellen wat ik zou doen. Ik had de kat in het bos kunnen dumpen, haar rekening leeg kunnen plunderen en met de noorderzon kunnen vertrekken.

Of nog botter, gewoon terug kunnen komen en ontkennen dat ik ooit iets van haar had gekregen. Of subtieler, ik had de dierenarts kunnen vragen of ik 50 euro contant geld kon opnemen en haar zo voor 50 euro kunnen oplichten.

Waarom deed mijn buurvrouw wat ze deed? Ze zou dat niet aan de eerste willekeurige voorbijganger op straat hebben gevraagd. Maar ze vroeg het wel aan mij. Ze kende mij al een paar jaar en ze wist waar ik woonde. Ze had goede redenen om te verwachten dat ik haar niet zou kwetsen'.

Kortom: het beeld (gevoel) dat de buurvrouw bij Six had (hetgeen ze niet had bij een willekeurige voorbijganger), zorgde ervoor dat ze haar pinpas wel aan Six toevertrouwde.

Instapniveau

Bij vertrouwen is het niet zo dat men altijd op nul (niet of nauwelijks vertrouwen) begint. Soms kan er een bepaald 'instapniveau' van vertrouwen zijn op basis van een algemeen mensbeeld en eerdere algemene ervaringen (Vergelijk de bonus- malusladder bij autoverzekeringen, waarbij men ook niet op nul binnentreedt.) Vandaaruit ontwikkelt vertrouwen zich naar meer respectievelijk minder vertrouwen op basis van nadere, meer specifieke ervaringen.

Stadia

Bij vertrouwen worden vaak drie stadia (niveau's) onderscheiden (Nooteboom, 2002):

- *Stadium van beheersing.*

In dit stadium zijn er weinig of geen specifieke ervaringen. Vertrouwen moet nog opgebouwd worden. Een manier is te werken met kleine stapjes, die elk weinig risico dragen. Een andere mogelijkheid is om te beginnen met een zekere mate van beheersing om het risico te beperken. Op basis van voorzichtige stapjes en het opdoen van ervaringen, kan een beeld ontstaan van het gedrag (de betrouwbaarheid) van de ander.

- *Stadium van het vaststellen van tolerantiegrenzen van betrouwbaarheid.*

In dit stadium heeft men meer kennis en ervaring om tot een beoordeling te komen van de betrouwbaarheid van de ander (competentie, intenties, oprechtheid etc.). Dat geeft ruimte voor vertrouwen binnen die grenzen, terwijl men de optie overhoudt om terug te vallen op beheersing als die grenzen overschreden worden. Hierbij zijn de omstandigheden een belangrijke factor: men zal bijvoorbeeld iemands competentie onder sommige omstandigheden vertrouwen en onder andere niet. Het vergt een behoorlijke hoeveelheid kennis en ervaring om uit te vinden waar de zwakheden van de partner liggen en onder welke omstandigheden die zich voordoen, om zijn oprechtheid te beoordelen en zijn geneigdheid zaken die niet goed dreigen te gaan, tijdig te rapporteren.

- *Stadium van verwijding van de tolerantiegrenzen, op basis van identificatie.*

In dit stadium wordt vertrouwen gebaseerd op gedeelde kennis over kaders en normen voor gedrag. Daarbij is empathie ontstaan voor de doelen van de partner, zijn kwaliteiten en zijn zwakheden en voor zijn stijl van samenwerken.

Dit zal er in het algemeen toe leiden dat men in dit stadium:

- meer voordeel van de twijfel accepteert in de beoordeling van de partner;
- eigen beheersing loslaat en meer beheersing door de partner accepteert;
- meer risico (mogelijke schade) accepteert omdat de relatie inmiddels ook een intrinsieke waarde heeft gekregen;
- omschakelt van ‘quid pro quo’ naar ‘reciprociteit’;
- de horizon van reciprociteit (de termijn dat men een wederdienst verwacht) opschuift.

Gevoelige omgeving

In een gevoelige omgeving kan vertrouwen zeer kwetsbaar zijn. Kleine gebeurtenissen of een misverstand kan dan een proces in gang zetten dat vergaande consequenties tot gevolg heeft (Staat van vertrouwen, 2005).

Volkskant-incident Sorgdrager en Docters van Leeuwen

Dat kleine gebeurtenissen of misverstanden een proces in gang kunnen zetten laat zich illustreren door het Volkskrant-incident in de relatie tussen Minister Sorgdrager en super PG Docters van Leeuwen (van Liempt en Westing: Klem in de draaideur, 2000): Docters van Leeuwen was aanwezig geweest bij een bijeenkomst van de Volkskrant in Amsterdam, toen de volgende dag in een groot artikel in de Volkskrant vertrouwelijke informatie rond de IRT affaire naar buiten werd gebracht. Het ministerie van Justitie dat via via van de aanwezigheid van Docters van Leeuwen op de bijeenkomst van de Volkskrant gehoord had, legde direct de verbinding tussen de uitgelekte informatie en de aanwezigheid van Docters van Leeuwen bij de Volkskrant. Vanaf dat moment was al het vertrouwen bij het ministerie van Justitie in Docters van Leeuwen verdwenen. Uit de reconstructie in het boek blijkt echter dat de bron afkomstig moet zijn geweest uit de Amsterdamse politiekringen, die ook hun belangen hadden, en zeker niet Docters van Leeuwen.

In de periode daaraan voorafgaand hadden zich externe ontwikkelingen voorgedaan (zaak Lancee, rellen in Groningen) waardoor de situatie waarin oorspronkelijk minister Sorgdrager en super-PG Docters van Leeuwen dezelfde belangen hadden, was veranderd in een situatie waarin steeds meer sprake was van tegengestelde belangen (o.a. positie PG Dato Steenhuis). Samenwerken in de beslotenheid was veranderd in onderhandelen voor het oog van pers en publiek. Feiten werden niet meer geverifieerd. De communicatie ging steeds meer via de media. Beelden die gebaseerd waren op onjuiste interpretaties en ergernissen over en weer gingen het verdere verloop bepalen. Vertrouwen verdween heel snel volledig achter de horizon.

Externe ontwikkelingen zorgden voor veranderingen in de onderlinge posities. Macht en ego's wonnen het vervolgens van vertrouwen en de gezamenlijke zaak.

Wijzigingen in belangen

Ook een wijziging in de interne belangen (verkeerde prikkels) kunnen zo'n proces op gang brengen, waardoor personen die in het verleden met elkaar samenwerkten, tegenover elkaar komen te staan.

ABN/AMRO

Een mooi voorbeeld geeft Smit in 'De Prooi' (2008): Na de fusie van ABN en AMRO was het bevorderen van vertrouwen en een positieve sfeer tussen de beide fusiepartners een allesbepalende prioriteit. Het was daardoor veel én én. Conflicten werden vermeden, datzelfde gold voor lastige keuzes. Er was sprake van collegiaal bestuur. Dit ging echter ten koste van de efficiencyratio's (en daarmee ook ten koste van de winstgevendheid van de fusiebank). Met de benoeming van Rijkman Groenink werd besloten niet meer onderling vertrouwen en een positieve sfeer als allesbepalende prioriteit te zien maar de winstgevendheid van de bank (aandeelhouderswaarde). Er werd ingezet op een nieuwe strategische koers (gebaseerd op onjuiste feiten), het topmanagement werd verantwoordelijk voor het door hen behaalde resultaat (targets) gekoppeld aan een fors bonussysteem. Vanaf dat moment ontstond een voortdurende, interne strijd over de strategische koers en over de interne toedeling van kosten en opbrengsten. Samenwerken was nauwelijks meer aan de orde, ieder onderhandelde voor eigen parochie. Ook hier wonnen macht en ego's het van vertrouwen en de gezamenlijke zaak.

Macht en machtsposities

In beide gevallen spelen macht en machtsposities een belangrijke rol. Bos (1997) noemt macht die niet wordt gestuurd door morele motieven, de grootste opponent van vertrouwen. Macht is de uitdrukking van een sterke wilskracht. Maar wanneer macht niet gestuurd wordt door morele motieven wordt hij een wilskracht die wil heersen, die de wil van de ander wil beheersen, controleren en eventueel breken. Dit verdraagt zich niet zoals beide gevallen laten zien, met het opbouwen en in stand houden van vertrouwen.

Niet snel oordelen

Het eerste geval (Sorgdrager/Docters van Leeuwen) laat tevens zien hoe belangrijk het is om op het moment dat verwachtingen niet worden waargemaakt, niet snel te oordelen (niet te 'jumpen' naar conclusies).

Bij een inbreuk is een goede analyse (en het voordeel van de twijfel) essentieel: Wat zijn de feiten? Wat is de oorzaak? Is dat gebrek aan intentie, is dat gebrek aan competentie, of zijn dat (bijzondere) omstandigheden?

Dan wordt duidelijk in hoeverre er sprake is van een 'lerende organisatie', ofwel: mogen er fouten gemaakt worden. Is er ruimte voor openheid en eerlijkheid? Wordt het tijdig geven

van informatie beloond, ook al betreft dat problemen, of wordt degene die als eerste met die informatie komt, probleemeigenaar en krijgt die de 'zwarte piet' toegeschoven?

In dit soort situaties kan de relatie en het vertrouwen juist zich verdiepen wanneer er ruimte is om fouten te maken en er pas conclusies worden getrokken na een gemeenschappelijke analyse om op basis daarvan voor de toekomst te leren. Deze cultuur (wijze van met elkaar omgaan) zal het vertrouwen in elkaar versterken.

Is er, zoals de twee voorbeelden laten zien, door externe omstandigheden of door structuren die de verkeerde prikkels geven, geen ruimte voor openheid, analyse en leren, dan zullen macht en spelletjes ('zwarte pieten', afschuiven, et cetera) het gedrag en daarmee ook de cultuur bepalen. In zo'n cultuur speelt vertrouwen een ondergeschikte rol.

Gedeeld belang

Daarnaast heeft het aanwezig zijn van een gedeeld belang een positieve invloed op vertrouwen. Vertrouwen neemt toe bij een wederzijdse noodzaak tot samenwerking. Vergelijk explosievenexperts of een commando-eenheid die van samenwerking met elkaar afhankelijk zijn.

Als er geen gedeeld belang is om de relatie goed te houden of als de een veel afhankelijker van de relatie is dan de ander, zal dit in het algemeen de relatie (en het onderlinge vertrouwen) vroeger of later onder druk kunnen zetten. In het eerste geval is er geen reden om in de relatie te blijven investeren; in het tweede geval kan snel een sfeer van achterdocht ontstaan die funest is voor vertrouwen. Voor continuïteit in een vertrouwensrelatie zal het gedeelde belang voor beide partijen blijvend van waarde moeten zijn.

Voorbeelden

Er zijn veel voorbeelden van situaties waar eerst een gedeeld belang aanwezig was, maar vanaf het moment dat voor een van de partijen het gedeelde belang wegviel, de vertrouwensrelatie onder druk kwam te staan en de samenwerking uiteindelijk werd verbroken. Een voorbeeld is een joint venture waarbij de ene partij de productiekennis en de andere partij de marktkennis leverde. Op het moment dat de partij met de marktkennis, via de partner ook de productiekennis zich eigen had gemaakt, verviel voor die partij de reden voor samenwerking (gedeelde belang). Het was vervolgens een kwestie van wachten op het moment dat vanwege gebrek aan vertrouwen de joint venture beëindigd werd.

In dit verband kan ook gewezen op situaties waarin men elkaar 'gevangen' houdt in

wantrouwen omdat het (gedeelde) belang niet gelijktijdig is: twee gevangenen kunnen alleen over de muur ontsnappen doordat de een (A) de ander (B) helpt bovenop de muur te komen en vervolgens de ander (B) de een (A) bovenop de muur trekt. Echter: degene die de ander helpt (A), is vervolgens geheel afhankelijk van de ander (B) om hem omhoog te trekken om ook op de muur te komen, zonder dat op dat moment voor de ander daarvoor nog enig belang is. Die staat immers al bovenop de muur. Hij (A) moet op dat moment volledig vertrouwen op de ander (B). Zijn positie heeft hij opgegeven door te ander te helpen.

Als geen van tweeën voldoende vertrouwen in de ander heeft (d.w.z. bereid is het risico te nemen dat de ander vervolgens niet helpt), blijven beide gevangenen ten eeuwigen dage elkaars gevangene...

In dit soort gevallen is er uitsluitend sprake van rationeel (extrinsiek) vertrouwen. Het ontbreekt aan 'echt' (intrinsiek) vertrouwen.

'Echt' vertrouwen

'Echt' vertrouwen (of vertrouwen in sterke zin) is de verwachting dat mensen of dingen ons niet in de steek laten of een gebrek aan aandacht voor die mogelijkheid, zelfs als er gepercipieerde mogelijkheden of prikkels daartoe bestaan (Nooteboom, 2002). Er is dan sprake van loyaliteit en sociale reciprociteit gebaseerd op ethiek, empathie, vriendschap of gewoontevorming. Dus geen opportunisme en ook vertrouwen onder lastige

omstandigheden. Als er in het voorbeeld van de twee gevangenen sprake is van 'echt' vertrouwen, dan zijn ze samen allang ontsnapt en dan maakt het niet uit wie A en wie B is. Ditzelfde geldt voor de joint venture: als er sprake is van 'echt vertrouwen', dan blijft de joint venture gewoon voortbestaan omdat aan de blijvende relatie meer waarde wordt gehecht dan aan mogelijk financieel gewin.

'Echt' vertrouwen is binnen organisaties en tussen organisaties waar complexe belangen een grote rol spelen, erg lastig, zoals o.a. de case Sorgdrager/Docters van Leeuwen laat zien. Op zich is dat ook begrijpelijk: bij vertrouwen gaat het om de verwachting (betrouwbaarheid) hoe iemand zal handelen en het risico dat deze verwachting niet wordt waargemaakt. Bij complexe problemen is het vaak lastig in te schatten wat het gedrag (de uitkomst van de afwegingen van de ander te midden van al die belangen) zal zijn. De ander zal in zo'n situatie in het algemeen ook flexibel willen zijn, zeker wanneer er sprake is van permanent 'schuivende panelen'. Deze omstandigheden zorgen voor een situatie waarbij macht, machtsposities en onderhandelingen een dominante rol vervullen, waarbij het inzetten op vertrouwen een riskante (teleurstellende) zaak kan zijn.

Vertrouwen in dit soort situaties zal dan ook niet zozeer gebaseerd moeten zijn op de verwachting omtrent de uitkomst van de afwegingen van de ander (het resultaat), maar op de kwaliteit van de afwegingen die de ander maakt (het proces): houdt de ander op een evenwichtige wijze rekening met alle belangen, ook met die van jou. Kan je daarop vertrouwen. Er zal dan vertrouwen in de integriteit (ethisch besef) van de ander moeten zijn. Of in de terminologie van Bos (1997): dan zal het erom gaan dat je erop kan vertrouwen dat macht gestuurd wordt door morele, ethische motieven.

Veel partijen/opportunisme

Als er dan ook nog eens veel partijen bij betrokken zijn, is het extra moeilijk om een complexe problematiek vanuit vertrouwen met elkaar op te pakken. Vertrouwen werkt in die situatie alleen als alle partijen elkaar voldoende vertrouwen. Zodra een van de partijen denkt dat één of enkele partijen opportunistisch zullen gaan handelen (d.w.z. zullen gaan voor het directe eigenbelang van henzelf of hun organisatie) zal dat zijn negatieve weerslag hebben op het onderlinge vertrouwen. In het artikel 'Waarom overheidsmanagers niet

willen deugen' (2008) komt Anderson op basis van een onderzoek in de vorm van een groot aantal simulaties (spelsituaties) waaraan in totaal 600 overheidsambtenaren deelnamen, tot de volgende conclusie: "Op de eerste plaats wijst de simulatie uit dat managers en bestuurders in eerste instantie hun eigen doelstellingen en belangen laten prevaleren boven het organisatiebrede belang. Men was pas onder zware druk van een meerderheid bereid om eigen doelstellingen te laten varen. Om individuele doelstellingen te realiseren, werd een aantal vormen van gedrag succesvol toegepast. Zo zijn bilaterale afspraken van grote invloed. Deze tactiek is succesvoller naarmate zij gecombineerd wordt met non-interventiestrategie. De bilaterale tactiek werd per definitie buiten de formele vergaderingen toegepast. Tijdens de vergaderingen werden andere tactieken toegepast voor de eigen doelstellingen. Zo werden hogere claims op tafel gelegd dan strikt noodzakelijk was of werden nieuwe claims als wisselgeld toegevoegd. Ook werden minder haalbare claims gekoppeld aan zeer haalbare claims, werd op emoties ingespeeld, werden subjectieve vergelijkingen verricht, werd onterecht verwezen naar wettelijke voorschriften enzovoorts. Ook werd geprobeerd de besluitvormingsprocedure te beïnvloeden. De inhoudelijke onderbouwing blijkt geen relevante factor voor het uiteindelijke resultaat. Managers en bestuurders zijn minder geïnteresseerd in de claims en doelstellingen van anderen, zolang deze hun eigen doelstellingen maar niet raken."

Opportunistisch (tactisch) gedrag zoals hier beschreven, gaat slecht samen met het investeren in een duurzame vertrouwensrelatie. Opportunisme kan verminderd worden door wederzijds belang (gedeeld eigendom, elkaar kunnen 'gijzelen' etc.) of door angst een bepaalde reputatie te verliezen. Soms kan er een belangrijke rol voor intermediairs weggelegd zijn, mits deze competent, onpartijdig en onomkoopbaar zijn (Nooteboom, 2002).

Sociale controle en openheid

Een indicatie van een goede vertrouwensrelatie die in de richting van 'echt' vertrouwen gaat is het vrijwillig geven van informatie (informatie uit eigen initiatief). Er is dan sprake van een vorm van (geaccepteerde) sociale controle: je wilt niet dat de ander deze informatie van een ander ontvangt omdat dat ten koste van de vertrouwensrelatie kan gaan

(Nooteboom, 2002). Als het goed zit met het wederzijdse vertrouwen wordt dit ook niet als een verplichting gezien, maar als een normale, vanzelfsprekende zaak. Ditzelfde geldt voor de acceptatie van controle. Controle kan - als het goed zit met het wederzijdse vertrouwen - eveneens bijdragen aan een verdieping van dat vertrouwen in de richting van 'echt' vertrouwen. Door een controle wordt in de praktijk vastgesteld dat het vertrouwen terecht is en dat daar verder op kan worden gebouwd. Dit vergt openheid van degene die controleert over het hoe en het waarom van de controle (de uitgangspunten) en constructieve medewerking van degene die wordt gecontroleerd. Bij de uitvoering van de controle is vertrouwen dan ook het vertrekpunt moeten zijn en is de controle tevens zomin mogelijk belastend voor de gecontroleerde. In geval van geconstateerde fouten moet het uitgangspunt zijn hoe hiervan geleerd wordt (geen afrekenen op gemaakte fouten), uiteraard ervan uitgaande dat de intenties van de gecontroleerde goed zijn (geen opzettelijke fout). Van der Knaap (2008) noemt dit 'tweede orde control en audit': niet plat afrekenen, maar intelligent aanspreken.

Elkaar goed kennen

Voor vertrouwen is het van belang elkaar goed te kennen en op basis daarvan begrip voor elkaar te hebben. Hiervoor geldt: onbekend, maakt onbemind (Vlaar, 2009). Niet genoeg kan worden benadrukt dat een goed contact en een open communicatie de basis voor vertrouwen vormen. Als men de ander niet kent of de feiten en de situatie niet kent, trekt men bij een inbreuk (incident) snel een verkeerde conclusie (zie Sorgdrager/Docters van Leeuwen). Een vicieuze cirkel van toenemend wantrouwen is dan voor je het goed en wel in de gaten hebt in gang gezet. Bij een goed contact en een open communicatie zal - zoals ook al eerder is gezegd - een gesprek waarin op basis van wederzijds begrip besproken wordt wat misgegaan is en hoe dat in de toekomst kan worden voorkomen, leiden tot een verdieping van het vertrouwen.

Positief mensbeeld

Ook het mensbeeld dat iemand heeft, kan invloed hebben op het vertrouwen. Mensen die een positief mensbeeld hebben ('de mens is in wezen goed') gaan in het algemeen eerder uit van vertrouwen dan mensen met een slecht mensbeeld ('de mens geneigd tot het slechte').

Een positief mensbeeld gaat vaak samen met een positieve interpretatie van gedrag van de ander, een slecht mensbeeld met een negatieve interpretatie. Het eerste kan een proces in gang zetten dat leidt tot steeds meer vertrouwen, het laatste kan leiden tot het tegenovergestelde.

Vertrouwen en goede resultaten

Daarnaast kan opgemerkt worden dat vertrouwen en goede resultaten elkaar versterken en andersom slechte resultaten vertrouwen onder druk zet. Voor de kredietcrisis - toen de banken goede resultaten presenteerden - was er een groot vertrouwen in de banken. Nu veel banken desastreuze resultaten laten zien, is het vertrouwen in alles wat met banken te maken heeft, naar een zeer laag punt gedaald. Dit komt doordat in algemene zin goede resultaten verwachtingen bevestigen en slechte resultaten afbreuk doen aan die verwachtingen (Vlaar c.s., 2007). Het voorbeeld van de kredietcrisis laat echter zien dat - ook als er goede resultaten zijn en er derhalve een neiging tot groot vertrouwen is - gezond wantrouwen (en controle) van belang is. Ook dan is het zaak om alert te blijven. Want niet altijd blijken de verwachtingen en het daarop gebaseerde vertrouwen gerechtvaardigd te zijn……

6. WAT ZIJN DE KRITISCHE SUCCESFACTOREN VOOR MEER VERTROUWEN.

Wanneer men binnen de overheid wil inzetten op het geven van vertrouwen, maar tegelijk ook in control wil zijn, zal de aanwezigheid van een aantal omstandigheden zeer belangrijk zijn om dit tot een succes te maken. Op basis van de vorige hoofdstukken kunnen hiervoor een negental kritische succesfactoren geformuleerd worden:

- *Er zijn duidelijke basisafspraken*:

Vaak wordt gesproken alsof regels en vertrouwen uitersten (tegenstellingen) van elkaar zijn. Dit is onjuist. Afspraken (regels) kunnen juist sterk bijdragen aan vertrouwen. Afspraken vormen vaak in feite de basis voor dat vertrouwen. Het is belangrijk voor de *essentiële* elementen in de vertrouwensrelatie afspraken te maken waarop je kan en mag rekenen. Op welke punten mag en wil je geen risico lopen. Die punten moet je goed met elkaar goed hebben doorgesproken. Dat kan resulteren in duidelijke afspraken over en weer. Aan die afspraken moet een ieder zich ook houden (tight controls). Als daar inbreuk op gemaakt wordt, raakt dat de kern van het vertrouwen. Vertrouwen tussen organisaties zal niet zonder een zekere mate van formalisering kunnen (Vlaar c.s., 2007).

Voorkomen moet echter worden dat geprobeerd wordt alles zodanig dicht te regelen dat iedere ruimte voor eigen verantwoordelijkheid wordt weggenomen. Daarom zullen deze basisafspraken bij voorkeur ook zo eenvoudig en helder mogelijk moeten zijn: rule-based voor wat per sé zo moet (dat moet voor iedereen duidelijk zijn en geaccepteerd worden) en principle-based voor waar het gaat om hoe je met elkaar én de gegeven ruimte, omgaat.

- *Partijen bezitten de vereiste kwaliteiten om de verwachtingen waar te kunnen maken:*

Als een persoon of instelling over onvoldoende kwaliteiten (capaciteiten) beschikt en daardoor de verwachtingen niet kan waarmaken, is dat de doodsteek voor een vertrouwensrelatie. Als voorbeeld kan dienen het vertrouwen in een arts (persoon) of in een ziekenhuis (instelling). Dit vertrouwen kan gebaseerd zijn op het diploma dat aan de muur hangt, eerdere ervaringen of de rating van het ziekenhuis, maar zal steeds opnieuw bevestigd moeten worden. Aan de capaciteiten van de arts/ziekenhuis mag niet getwijfeld worden. Zodra dat wel gebeurt, zorgt die twijfel ervoor dat het vertrouwen in die arts/ziekenhuis heel snel verdwenen is.

- *Partijen hebben en houden een gedeeld belang:*

Als er geen gedeeld belang is (en een zekere wederzijdse afhankelijkheid) is er weinig noodzaak om met elkaar rekening te houden en is er ook weinig belang om te investeren in vertrouwen. Voor een duurzame vertrouwensrelatie is het belangrijk dat er een evenwichtig verdeeld, gedeeld belang is en dat die blijft bestaan. De praktijk geeft dit ook aan. Er zijn veel voorbeelden van situaties waar eerst wel een gedeeld belang aanwezig was, maar vanaf het moment dat voor een van de partijen het gedeelde belang wegviel, de vertrouwensrelatie onder druk kwam te staan en de samenwerking uiteindelijk werd verbroken.

Dit gedeeld belang kan vormgegeven en/of gestimuleerd worden door de juiste prikkels in de basisafspraken op te nemen. Prikkels die zich richten op duurzame win-winsituaties voor betrokkenen zullen de vertrouwensrelatie versterken. Prikkels die daarentegen ruimte geven voor zelfverrijking (bonussen) of afwenteling (de ander betaalt) zetten de vertrouwensrelatie vroeger of later onder druk.

- *Partijen hebben een positief beeld (gevoel) over en weer:*

Een gedeeld belang geeft de rationele kant van een vertrouwensrelatie aan. Daarnaast zit er ook een intuïtieve kant aan een vertrouwensrelatie. Een positief beeld (gevoel) over en weer zal bijdragen aan een 'echt' vertrouwen, gebaseerd op empathie en loyaliteit. Hierbij

spelen gemeenschappelijke cultuur en gedeelde normen en waarden een belangrijke rol (bijvoorbeeld als het gaat om geld: gedeelde normen en waarden op het gebied van 'mijn en dijn'). Zonder een positief beeld over en weer zal er bij partijen een terughoudendheid aanwezig zijn om grote risico's te accepteren door te vertrouwen op de ander. Er is dan meer sprake van een 'verstandshuwelijk', dan van een echte vertrouwensrelatie.

Voor deze intuïtieve kant van vertrouwen en voor 'echt' vertrouwen is persoonlijk contact zeer belangrijk. Dit is alleen binnen kleine groepen/organisaties goed te realiseren. Zodra er sprake is van grotere verbanden zal er gebruik gemaakt (moeten) worden van tussenlagen die zorgen voor de verbinding en het doorgeven van het vertrouwen tussen de verschillende lagen. Dit zal echter lang niet altijd goed functioneren. Vaak kan een tussenlaag juist als 'leemlaag' werken, waarin het doorgeven van vertrouwen blijft steken. Dan zijn gedeelde belangen en de juiste prikkels (zie het vorige punt) des te belangrijker voor het vertrouwen en dan zal het karakter van het vertrouwen meer een rationeel vertrouwen zijn.

- *Partijen zorgen voor een goede informatie-uitwisseling (open communicatie):*

Voor het opbouwen en in stand houden van vertrouwen, is het belangrijk dat op de *essentiële* punten open wordt gecommuniceerd en dat geen informatie wordt achterhouden. Vaak heeft de ene partij meer informatie dan de ander. In de 'principal-agent theorie' heeft de 'agent' altijd meer informatie dan de 'principal'. Wanneer de ene partij deze informatievoorsprong niet deelt, maar voor zich(zelf) houdt, zal dit bij de ander leiden tot een toenemend wantrouwen. De kans is dan groot dat die ander dan via 'regels en controle' zal proberen die informatie 'af te dwingen', waarmee het wantrouwen geformaliseerd wordt: regels en controle als 'gestold wantrouwen'.

Daarnaast is een open communicatie belangrijk omdat onbekend ook onbemind maakt. Je moet dus de ander ook (leren) kennen. Je moet je in de ander kunnen verplaatsen, je moet elkaar kunnen aanspreken en dan ook weten hoe de ander zal reageren. Zonder een open communicatie over en weer zal een toenemend aantal 'misverstanden' de basis onder de vertrouwensrelatie ondermijnen.

- *Partijen hebben goed zicht op de risico's en zijn bereid deze te accepteren (risk-appetite):*

Vertrouwen in en op de ander houdt per definitie het nemen van een bepaald risico in. Bij vertrouwen is er dus altijd sprake van een zekere mate van onzekerheid. Het is belangrijk dat je goed zicht hebt op de omvang van de risico's die zich kunnen voordoen en deze moet je ook bereid zijn te accepteren. Daarbij moet je voorkomen dat door een te grote mate van vertrouwen 'de kat op het spek te gebonden wordt', bijvoorbeeld door open en bloot een grote som geld onbeheerd achter te laten. Vertrouwen is minder verstandig in situaties waar de kans op inbreuken groot is of niet getolereerd wordt. In de situaties waarin sprake is van een 'zero-tolerance', een afrekencultuur of een 'prisoner-dilemma' moet je je afvragen of je je kan permitteren zo'n risico te lopen. In deze situaties nopen deze omstandigheden (externe factoren) tot regels en controle. Een relatie op basis van vertrouwen kan pas dan aan de orde zijn als deze factoren zijn veranderd.

Het op zich accepteren van risico's (inbreuken) laat onverlet om wel op die risico's alert te zijn en om zodra die risico's zich voordoen actief met die risico's om te gaan (Dus géén blind vertrouwen en géén apathie als risico's zich voordoen).

- *De essentiële elementen die de basis vormen voor het vertrouwen, mogen gecontroleerd worden:*

Controle is niet strijdig met vertrouwen. Controle kan positieve informatie geven over het handelen (gedrag) van de ander en dus het vertrouwen versterken. Controle is dan gericht op het onderbouwen van 'gerechtvaardigd vertrouwen'.

Controle kan echter ook onterecht (niet-gerechtvaardigd) vertrouwen aan het licht brengen. Controle draagt er dus ook aan bij dat 'blind vertrouwen' wordt voorkomen. Om vertrouwen te kunnen geven, maar tegelijk wel in control te zijn zal er dus altijd een zekere mate van controle moeten kunnen plaatsvinden. Het gaat dan om controle gericht op de *essentiële* elementen die de basis vormen voor het vertrouwen (en die bij voorkeur vastgelegd zijn in regels/afspraken). In algemene zin moet daarbij wel gestreefd worden naar een goede balans tussen de kosten/lasten van de controle en wat de controle oplevert

aan onderbouwing van gerechtvaardigd vertrouwen respectievelijk het aan het licht brengen van onterecht vertrouwen.

Wanneer men wil inzetten op meer vertrouwen, behoort men ook bij de controle vertrouwen als uitgangspunt te nemen, en niet wantrouwen:

Dus niet: 'de meeste mensen/organisaties zullen de kluit wel belazeren' of 'alleen doordat wij controleren houden mensen/organisaties zich aan de regels'.

Maar wel: 'in het algemeen zullen mensen/organisaties zich aan de regels houden. Dit betekent uiteraard niet dat iedereen zich altijd aan alle regels/afspraken zal houden, maar wel dat het in het algemeen om uitzonderingen zal gaan'

Mocht uit de controle naar voren komen dat het niet om uitzonderingen gaat, dan is de vraag aan de orde of de naleving via controle moet worden afgedwongen of op een andere manier moet worden bereikt, bijvoorbeeld door maatregelen te treffen die beogen het draagvlak voor de regels/afspraken te vergroten.

Bij een controleaanpak waarbij vertrouwen het uitgangspunt is, past het ook een positieve uitkomst van de controle te 'belonen' met bijvoorbeeld een lichter controleregiem voor de betreffende organisatie bij de volgende controle. Een negatieve uitkomst (inbreuk van het vertrouwen) geeft daarentegen aanleiding het controleregiem te verzwaren.

Ook zullen in deze aanpak de ingezette controle instrumenten wel effectief, maar tegelijk zo min mogelijk belastend moeten zijn. Dit kan betekenen dat de controle zoveel mogelijk zal plaatsvinden met gebruikmaking van risico analyse (op basis van 'knowing the business') en slimme controle methoden. Het gaat daarbij om alert te zijn op signalen/aanwijzingen die op inbreuken kunnen duiden. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de mogelijkheden van IT, zoals de mogelijkheden die SAP biedt. Het kan hierbij gaan om profielen/datamining, overzichten afwijkende patronen, benchmarks et cetera. Ook kan gedacht worden aan gerichte, mondelinge vragen als daar aanleiding voor is (op basis van de verzamelde IT-informatie en risicoanalyse) in plaats van uitvoerige, schriftelijke vragenlijsten vooraf aan iedereen.

Al deze zaken kunnen een positieve invloed op de acceptatie van de controle hebben.

- *De oorzaak van een inbreuk wordt als die zich voorgedaan heeft, geanalyseerd en besproken:*

Vaak wordt op een inbreuk direct gereageerd met meer regels en controle als een soort 'pavlov-reactie'. Dit is een juiste reactie als er sprake is van 'verkeerde intenties'. Als er bewust een inbreuk op het vertrouwen is gemaakt, is het goed een aantal stappen terug te gaan in de vertrouwensrelatie of deze zelfs geheel te beëindigen.

De oorzaak van de inbreuk op het vertrouwen kan echter ook liggen in het ontbreken van de benodigde capaciteiten (kwaliteiten) of in het zich voordoen van bijzondere omstandigheden. De vervolgaanpak zal in deze gevallen – wanneer de intentie goed was en nog steeds goed is - geheel anders moeten zijn (dus niet: meer regels en controle). In het geval van het 'ontbreken van de benodigde capaciteiten' zal een investeren in die capaciteiten (opleiding) in het algemeen een veel betere aanpak zijn. In het geval van 'bijzondere omstandigheden' zou samen nagedacht kunnen worden op welke wijze met die omstandigheden in de toekomst beter rekening gehouden kunnen worden, zodat zij de vertrouwensrelatie minder beïnvloeden.

Door de oorzaak van de inbreuk te bespreken en te analyseren wordt inhoud gegeven aan 'de lerende overheid': 'leren van fouten' in plaats van 'fouten afstraffen'.

Een met elkaar bespreken van de oorzaak van de inbreuk zal de vertrouwensrelatie verdiepen en daarmee versterken, terwijl de 'pavlov-reactie' (meer regels en controle) voor langere tijd een forse terugval in vertrouwen zal betekenen.

- *Sancties zijn bij verkeerde intenties het uitgangspunt:*

Vertrouwen staat of valt met goede intenties over en weer. Als een bewuste inbreuk is gemaakt op deze goede intenties, vervalt de basis voor het vertrouwen. Van te voren moet duidelijk zijn dat vertrouwen niet 'gratuit' is en dus niet zonder gevolgen geschonden kan worden. Partijen moeten wederzijds investeren in vertrouwen en er duidelijk iets voor over hebben om de vertrouwensrelatie te continueren. Dat zal over en weer zo gevoeld moeten worden. Alleen dan kan zich een duurzame vertrouwensrelatie ontwikkelen. Sancties en het

effectueren daarvan, zijn dan als het logisch sluitstuk bij verkeerde intenties te beschouwen. Als voorbeeld kan Interpolis dienen: Interpolis gaan uit van vertrouwen (geen bonnetjes), maar mensen die dit vertrouwen bewust schenden, wil Interpolis niet als klant.

Bij het sanctiebeleid kan overwogen worden niet uit te gaan van vaste, van te voren bepaalde sancties, maar van een 'escalatieladder' waarbij bij een inbreuk rekening gehouden wordt met factoren zoals intentie, omstandigheden, ernst en frequentie. Dit betekent een (professionele) beoordeling van die factoren en hun onderlinge relatie vanuit een oogpunt van de schending van vertrouwen. Een zorgvuldige beoordeling zal in zo'n sanctieaanpak voorop staan. Rechtsgelijkheid zal dan meer de inhoud hebben van 'gelijkheid in procedure' en minder van 'gelijkheid in uitkomst'.

7. AFSLUITEND

Controle is goed, vertrouwen is beter. Het gaat daarbij niet om regels en controle óf vertrouwen, maar om het juiste evenwicht tussen regels en controle én vertrouwen. Het gaat daarbij niet om wantrouwen tegenover blind vertrouwen, maar om de vraag hoe te komen tot gerechtvaardigd vertrouwen.

Maar hoe breng je dat in de praktijk als element binnen de bedrijfsvoering en verantwoording van de overheid?

Vertrouwen, in relatie tot regels en controle, kan een belangrijke rol spelen bij:

- de vormgeving van de interne bedrijfsvoeringsprocessen en de interface (relatiebeheer) met externe relaties/organisaties;
- de wijze waarop de controller en de interne auditor invulling geven aan hun rol binnen de bedrijfsvoering en aan hun taak in het verantwoordingsproces;
- de wijze waarop de overheid zich naar buiten toe verantwoordt over haar beleidsmatige en financiële verrichtingen (mate van zekerheid; risico-acceptatie).

De doelstelling van deze brochure is niet het geven van een blauwdruk hoe aan de rol van vertrouwen, in relatie tot regels en controle, binnen de bedrijfsvoering en verantwoording van de overheid invulling gegeven moet worden. Wel wordt beoogd meer inzicht te geven in wat vertrouwen is, waarom vertrouwen zo belangrijk is, waarom vertrouwen zo moeilijk van de grond komt en hoe vertrouwen werkt.

Tevens zijn een negental aandachtspunten aangegeven die belangrijk zijn voor succes, wanneer men binnen de overheid in een concrete situatie meer wil inzetten op vertrouwen, maar tegelijk wel in control wil zijn. Bij deze negen kritische succesfactoren gaat het om zowel 'harde' succesfactoren (zoals duidelijke basisafspraken, controle mag en sancties als sluitstuk) als 'zachte' succesfactoren (zoals positief beeld/gevoel, open communicatie en

inbreuken bespreken). Als in een concrete situatie zowel de 'harde' als de 'zachte' succesfactoren aanwezig zijn, kan vertrouwen geven en in control zijn heel goed samengaan.

LITERATUUR EN BRONNEN

Aardema, H., Stille Waarden. Open Universiteit/BMC. Den Haag, 2005.

Aardema, H., Control voor leiders. Elsevier Overheid, den Haag, 2007.

Aardema, H en H. Puts, De harde werking van 'soft controls'. Tijdschrift voor Public Controllers (TPC). juni 2008.

Anderson, R., Waarom overheidsmanagers niet willen deugen. Overheidsmanagement, nr. 9. september 2008.

Bijlsma-Frankema, K. en G. Smid, Vertrouwen binnen overheidsorganisaties. In: Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur (onder redactie A. Korsten en P. de Goede). Elsevier Overheid, Den Haag, 2006).

Brakenhoff, J., Interne Audit bij multinational Ahold: van politieagent naar businesspartner. Interview in Auditmagazine nr.1/2007.

Beraad van Inspecteurs-Generaal (Werkgroep Risicoanalyse), Objectgericht risicomanagement door rijkstoezichthouders. 13 april 2006.

Bos, L., Vertrouwen als fundament voor de samenleving. Christofoor. Zeist, 1997.

Bos, W., Toespraak opening nieuwbouw NIVRA d.d. 16 april 2008.

Bos, W., Toespraak opening NOvAA gebouw d.d. 17 november 2008.

Cools, K., Controle is goed, vertrouwen nog beter. Van Gorcum, 2005.

Cools, K. en A van Huffelen, Cultuur van vertrouwen werkt beter. In: Financieel Dagblad, 29 september 2007.

Covey, S.M.R. (with R.R. Merrill), Speed of trust. Free Press, 2006

Fukuyama, F., Trust. The social virtues and the creation of prosperity. New York, 1995.

Gerritse, R., in: Het begint met vertrouwen. Congresverslag in Kwartier juli 2005.

Gerritse, R., Hardly a walk in the park. Column uitgesproken tijdens het topmanagementforum 29 oktober 2007.

Hameeteman, R., De kracht van mensen. Haystack, 2009.

Inspectieraad, Werkprogramma 2008 'Meer effect, minder last'. Den Haag, december 2007.

KPMG, Whitepaper Hypegiaphobia, Amstelveen, 2008.

KPMG, Trust rules, Amstelveen, 2009

Knaap, P. van der., Resultaatgerichte overheid. Over collectieve leerprocessen en de behoefte aan tweede orde control en audit. SDU uitgevers. TPC. Februari 2008.

Liempt, A. van, G. van Westing. Klem in de draaideur. Balans. 2000.

Linker, P.J., Sturing in de rijksdienst. Van Gorcum, 2006

Mak, G., De Mercator Sapiens: over eenzaamheid, moed en vertrouwen. Raiffeissenlezing 2004.

Ministerie van Algemene Zaken, Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV, Den Haag, 2007.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Eerste Voortgangsrapportage Programma

Vernieuwing Rijksdienst, Den Haag, Mei 2008 (2008-1).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Tweede Voortgangsrapportage Programma

Vernieuwing Rijksdienst. Den Haag, December 2008 (2008-2).

Nooteboom, B., Vertrouwen. Vormen, grondslagen, gebruik en gebreken van vertrouwen. Academic Service, 2002.

NSOB (Eindopdracht MPA 2003-2005), De Staat van Vertrouwen. Den Haag, 2005.

Okker, H.P., In gesprek met zeiler Roy Heiner: Auditing als teamsport. In: AuditMagazine nummer 3, september 2007.

Peeman. P., I trust u. Pearson Education Benelux. Amsterdam, 2008.

Put, V., Met welke bril kijken auditors naar de werkelijkheid. Promotieonderzoek KU Leuven, 2005.

Regiegroep Regeldruk, Plan van aanpak regeldruk bedrijfsleven 2007-2011. Uitgave ministeries van Financiën en Economische Zaken, 2007.

Six, F., Trust and trouble, building interpersonal trust within organizations. Promotieonderzoek Erasmus Universiteit Rotterdam, 2004.

Smit, J., De Prooi. Prometheus. Amsterdam, 2009.

Ven, A. van der., Interne beheersing. Het Rabbit Hill model. ACN, 2008.

Vlaar, Paul W. L., Frans A. J. Van den Bosch, Henk W. Volberda, On the Evolution of Trust, Distrust, and Formal Coordination and Control in Interorganizational Relationships; Toward an Integrative Framework, Group & Organization Management, Volume 32 Number 4, August 2007 407-429, Sage Publications

Vlaar, P.W.L., Het ene toezicht is het andere niet. Interview op de site 'Toezicht Plaza' van de Douane/Belastingdienst, 2009

Vos, R.O. en N. Arif, Ontwikkelingen in de interne auditfunctie in het bedrijfsleven, ACS Driebergen, 2007.

Vos, R.O. en N. Arif, Weten waar top wakker van ligt. Interview in: de Accountant. Februari 2008.

Vos, R.O. en H.J. Beentjes, De manager neemt het stuur weer in eigen handen, Overheidsmanagement 12/2005.

Vos, R.O. en R.J.Witte, Integriteit en cultuur. Ministerie van Financiën. Den Haag, 2007.

Vries, B.A.C. de, Management controlmodellen en medewerkers: een kwestie van vertrouwen? In: AuditMagazine nummer 4, december 2006.

Weggeman, M., Leidinggeven aan professionals? Niet doen! Scriptum, 2007.

Wintzen, E., Eckart's notes. Lemniscaat. Rotterdam, 2007).

WRR. Rapport nr. 75: *Lerende overheid*. Amsterdam University Press. Den Haag/Amsterdam 2006.

Zalm, G., *Minder administratieve lasten door meer vertrouwen*. Congresverslag in Binnenlands Bestuur, 23 juni 2006.