

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/141832>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-05 and may be subject to change.

Zelfregulering: opdracht en uitwerking van een bestuursfilosofie

PROF. DR. M.L. BEMELMANS-VIDEC

De serie over zelfregulering wordt na een theoretische reflectie afgesloten met een 'potentieel vruchtbare afbakening van het begrip zelfregulering ten behoeve van politieke koersbepaling'. De auteur vat eerder gepubliceerde artikelen kort samen en komt tot slot tot aanbevelingen voor de politieke en bestuurlijke praktijk.



PROF. DR. M.L. BEMELMANS-VIDEC

In deze bijdrage wil ik een samenvatting presenteren van de gevoerde discussie en tevens een verdere afbakening en uitwerking van de thematiek, vanuit de wens handvatten te bieden voor de wils- en besluitvorming in de dagelijkse politieke en bestuurlijke praktijk. Daartoe wordt om te beginnen een reflectie geboden op de bronnen voor de uitwerking van het concept zelfregulering en worden relaties gelegd met de hernieuwde discussie over de functies van het 'middenveld' als bestuurlijke actor naast staat en markt. Onvermijdelijk komt dan de rolinvulling van de overheid als 'borg' aan de orde en de gevolgen daarvan voor herordeningsvragen in het verlengde van het beginsel zelfregulering. Meer in het bijzonder wordt aandacht besteed aan de verantwoordingsplicht van zelfregulerende organen in het licht van centrale waarden van goed bestuur. Bij de uitwerking van deze thema's is er steeds de spanningsvolle relatie tussen verschillende invullingen van het 'algemeen belang' als normatief concept, zoals die dienen te blijken uit zowel de doelstellingen van de overheid als uit de miserie van het zelfregulerende orgaan.

Zelfregulering, een karakteristiek

In de titel wordt gesproken van een bestuursfilosofie. Het gaat daarbij om een normatieve of empirisch onderbouwde theoretische conceptie achter het bestuur; een besturingstheorie, die de wijze van besturing in hoofdlijnen bepaalt. In ons geval vooral een normatief of streefmodel: een theorie over de wijze waarop men in hoofdlijnen zou wensen of dienen te besturen. Het gaat - gezien de naamgeving - om een reguleringsmodel, waarbij de bestuurlijke uitwerking vooral wordt gezocht in wetgeving en controle ter realisering van een bepaalde rechtsorde. Het model kan tevens worden beschouwd als een orde-

De serie over Zelfregulering in CDV

In de serie over Zelfregulering verscheen om te beginnen een bezinning op de wortels van 'zelfregulering' als bestuurlijk ordeningsbeginsel in het christen-democratische gedachtegoed (J.P. Balkenende, CDV 4/98). Balkenende schetste in zijn bijdrage de principiële aanknopingspunten in de christen-democratische traditie voor het debat over zelfregulering; de principiële verschillen met de regeringsvisie en de opdracht voor het CDA in de lopende kabinetsperiode. Vervolgens gaven Dijkstra en Van der Meer in hun bijdrage (G.S.A. Dijkstra en F.M. van der Meer, CDV 6/98) een analyse die aanknopingspunten biedt voor een heldere afbakening tussen de verschillende (meng)vormen van overheidsregulering en zelfregulering aan de hand van de criteria: initiatief en rol (mate van interventie) van de overheid respectievelijk van maatschappelijke groeperingen. Zij beoordeelden tevens de alternatieve wijzen van ordening aan de hand van de criteria effectiviteit, efficiëntie, rechtsstatelijke en democratische waarden, alsmede de duurzaamheid. Van den Akker en Bolderheij (H. van den Akker en D.-J. Bolderheij, CDV 2/1999) bespraken 'zelfregulering' in verbinding met vormen van in- en externe verzelfstandiging en privatisering en clausuleren deze vanuit het christen-democratisch gedachtegoed. Hun bijdrage werd door H. Koetje besproken in CDV 4/1999. Genoemde auteurs hebben naast de toetsing van het functioneren van zelfregulerende organen aan een visie op het algemeen belang ook aandacht voor een mede in het verlengde van dat belang te stellen vraag naar de gewenste in- en externe toezichtsvormen. Een concrete casus werd door Koetje uitgewerkt in zijn lezing over Zelfregulering in de omroep tijdens een expertconferentie in Hilversum (23.6.99), welke nog in Christen Democratische Verkenningen zal verschijnen. Die uitwerking roept weer belangwekkende vragen op voor de operationalisering van de bestuursfilosofie van de zelfregulering in de politiek-bestuurlijke praktijk. Ook het artikel van De Hoop Scheffer en Dankers in CDV 6/1999, alhoewel niet uitdrukkelijk in de serie Zelfregulering opgenomen, raakt aan deze materie. Het biedt belangrijke aanknopingspunten voor een verdere discussie over hybride vormen van overheidsbestuur, waartoe aan het einde van dit artikel een voorstel wordt gedaan.

ningsmodel, waarbij bestuur wordt beschouwd als organisatie van handelingsprocessen ter realisering van een bepaalde, toekomstige, maatschappelijke orde. De auteurs in de serie Zelfregulering spreken dan ook over een wijze van ordening respectievelijk van ordeningsvraagstukken. Maatschappelijke ordening (ordening van sociale handelingsprocessen) veronderstelt coördinatie, die wordt gerealiseerd via de markt (de onzichtbare hand van ruil- en prijssystemen), de bewust georganiseerde vorm van de hiërarchie (als uitdrukking van gezagsrela-

ties), en de informele mechanismen van netwerken van relatief onafhankelijke sociale elementen.¹

Vanuit het perspectief van de overheid, waarvan het optreden in beginsel met dwang gepaard kan gaan, kan zelfregulering ook worden opgevat als een instrument van bestuursbeleid. Het streven naar zelfregulering bepaalt dan de keuze van actoren die de overheid betreft bij voorbereiding, vaststelling en uitvoering van beleid en bij de bepaling van de aan die actoren toe te kennen taken, bevoegdheden en verantwoordingsplichten.

Uit de gepubliceerde bijdragen spreekt zorg voor het gevaar dat ‘zelfregulering’ tot een containerbegrip wordt, met alle gevolgen van dien voor de verstaanbaarheid en bruikbaarheid ervan. De discussie geeft echter tevens zicht op een potentieel vruchtbare afbakening van het begrip ten behoeve van de politieke koersbepaling. Daarop zal in deze samenvattende behandeling dan ook het accent liggen.

Zelfregulering wortelt in het sociaal-ethische beginsel van de subsidiariteit: aan minder omvangrijke gemeenschappen alsook aan de afzonderlijke personen dient zoveel vrijheid te worden toegestaan als op grond van het algemeen welzijn toelaatbaar is.² Deze omschrijving lijkt overwegend negatief. Een positiever formulering treffen we aan in de verwoording van het verwante beginsel van de soevereiniteit in eigen kring, dat in synthese met het subsidiariteitsprincipe in het CDA tot het ‘kernbegrip’ van ~~de~~ gespreide verantwoordelijkheid werd.^{3,4} In de woorden van Abraham Kuyper, geciteerd door Balkenende, ter aanduiding van de verantwoordelijkheid van de staat tegenover de andere kringen: *‘Hoog steekt dus deze staatssoevereiniteit als de macht die den enkele beschermt en de onderlinge rechtsverhouding bepaalt, door recht tot bevelen en door recht tot dwang oefening, boven deze alle uit, maar binnen in elk dier kringen geldt ze niet; dáár heerscht een ander gezag, dat, buiten haar om, uit God nederdaalt, en door haar niet verleend wordt, maar erkend’.*⁵ In de laatste bijzin zit een essentieel element voor de bepaling van het karakter van ‘zelfregulering’: zij komt voort uit de kring zelve, en de overheid heeft haar te erkennen.

✎ Een essentieel element van zelfregulering is dat ze voortkomt uit de kring zelve. De overheid heeft haar te erkennen.

Daarbij is de overheid geroepen op indirecte wijze bij te dragen aan de doeleinden van de betrokken gemeenschappen, door gunstige voorwaarden te scheppen voor de vrije uitoefening van de betrokken activiteit die de algemene welvaart ten goede komt.⁶

Het beginsel dat hogere bestuurslagen geen taken op zich moeten nemen die lagere bestuurslagen/kleinschaliger gemeenschappen kunnen uitvoeren, wordt mede gevoed door de wens de eigen waarden en normen in die kleinschaliger gemeenschap een volwassener rol te laten spelen. Daaruit spreekt de waardering voor de maatschappelijke functies van het ‘middenveld’: de organisaties en instellingen tussen individu en staat. De herwaardering voor het middenveld,

ook bij andere politieke partijen, is al op te merken in de jaren tachtig, zij het dat over de inhoud van resulterende gespreide verantwoordelijkheden en tegen-gestelde belangen verschillend werd gedacht.⁷

In antwoord op de vraag hoe sociale ordening (oftewel de eerder gememoreerde coördinatie) mogelijk is, presenteren Streeck & Schmitter⁸ de bekende drie dominante modellen: via de gemeenschap, de markt en de staat (oftewel het overheidsapparaat: *'the bureaucracy'*). Deze modellen zijn ook te karakteriseren aan de hand van de *'guiding principles: spontaneous solidarity, dispersed competition and hierarchical control'*. In hun zoektocht naar de verbindingen en de juiste balans tussen gemeenschap, markt en staat, wijzen zij op *'a distinctive fourth institutional basis of order which is more than a transient and expedient amalgam of the three others and, hence, capable of making a lasting and autonomous contribution to rendering the behaviour of social actors reciprocally adjustive and predictable.....the association'*. De associatie heeft als *'guiding principle of interaction and allocation: organizational concertation'*.⁹ Deze auteurs wijzen daarbij onder andere terug naar de Rooms-Katholieke doctrine neergelegd in *Rerum Novarum* (1891) en *Quadragesimo Anno* (1931). Ze willen een uitdrukkelijke erkenning bieden van *'the specific contribution of associations and organized concertation to social order (so) that we can arrive at a better understanding of today's 'bargained' economies and societies.'* De negatieve waardering van deze samenwerkingsvormen (vanwege de associatie met corporatisme etcetera) noemen zij eenzijdig: ook de gemeenschap, de markt en de staat hebben negatieve neveneffecten.¹⁰ Van belang is dat zij elkaar nodig hebben in hun respectieve functioneren; elk is in staat specifieke ordeningsproblemen beter op te lossen dan de ander. In deze zin lijkt de breed gehanteerde *'antinomy of state versus market/community insufficiently complete for both analytical and practical purposes'*.¹¹ Zij spreken over *'the corporative-associative delegation of public policy functions to private interest governments (which) represents an attempt to utilize the collective self-interest of social groups to create and maintain a generally acceptable social order, and it is based on assumptions about the behaviour of organizations as transforming agents of individual interests'*. Dit in tegenstelling tot de neo-liberale opvattingen richting herstel van de markt en *'Staatsentlastung'*, waarbij vertrokken wordt vanuit individuele motieven en gedrag. Met hun keuze voor het begrip *private interest government*, willen ze benadrukken dat het hen gaat om *'self-government' of categories of social actors defined by a collective self-regarding interest'*. Ze willen dit begrip reserveren voor arrangementen, *'under which an attempt is made to make associative, self-interested collective action contribute to the achievement of public policy objectives'*.¹² En daarmee zijn we terug bij dat centrale begrip in elke omschrijving van 'zelfregulering': namelijk haar bijdragen aan de realisatie van algemene doeleinden van de betrokken (staats)gemeenschap: het algemeen belang. De cruciale betekenis van dit concept voor een goed begrip van de 'zelfregulering' gedefinieerd in relatie tot de overheid in haar functie als borg, verdient nadere beschouwing (zie

✦ Niet het individuele maar het sociale handelen vormt het aangrijpingspunt van sturing door overheden.

verder). Van den Akker en Bolderheij ontwerpen eveneens een typologie aan de hand van het type 'allocatiemechanisme': markt, voorschrift, en daar tussen in gesitueerd (vormen van) afspraak.¹³

In deze typologie lijkt naast het criterium 'allocatiemechanisme' (oftewel het eerder genoemde 'coördinatiemechanisme' respectievelijk '*guiding principle*') tevens het criterium (gebruik van respectievelijk type) 'bestuursinstrument' te worden gehanteerd. Immers: bij markt(regulering) onthoudt de overheid zich van interventie, bij afspraken en voorschriften doet zij dat wel. In het geval van de voorschriften maakt de overheid gebruik van het type instrument dat we gemeenlijk '*the stick*' noemen (dwingend, zo nodig verbonden met negatieve sancties); in het geval van afspraken kan het gaan om - naast voorschriften - zowel instrumenten verbonden met positieve sancties, te typeren als '*the carrot*' (bijvoorbeeld facilitering, subsidies) als om overtuigingsinstrumenten: '*the sermon*', bijvoorbeeld het appèl op vaak informele gedragscodes ('*gentlemen's agreements*'). Zo bestaat bij geconditioneerde zelfregulering een voorkeur voor het type afspraken waarin minder stellig wordt voorgeschreven en meer wordt vertrouwd op delegatie, zoals convenanten en gedragscodes. Tegelijkertijd is daar de wens tot afdwingbare zelfreguleringsafspraken. In die paradox zit nu juist de spanning waarover ik in deze bijdrage wat meer moet zeggen.

Ik memoreerde al de opmerkelijke herontdekking en -waardering voor het 'middenveld' als bestuurlijke actor naast staat en markt¹⁴ en voor formules van samenwerking tussen overheid en maatschappelijke organen. De zelfreguleringsgedachte, aldus Balkenende,¹⁵ lijkt aan te sluiten bij gespreide verantwoordelijkheid, bij het concept van een verantwoordelijke samenleving en bij een vitale rol van het maatschappelijk middenveld. Die herwaardering wortelt in de gedachte dat overheidsinterventie haar legitimering dient te vinden in een zekere mate van sociale consensus aangaande bindende sociale waarden, en actoren in het middenveld formuleren die actief mede. Wil de overheid haar bestuurlijk vermogen versterken, dan moet ze het hebben van legitimiteit: acceptatie vanwege de referentie aan belangrijke waarden, in het bijzonder die van de publieke gerechtigheid. Dat veronderstelt weer een zekere mate van consensus en daardoor sociale cohesie, zoals die tot uiting komt in institutionaliseringsprocessen. In de woorden van Rosanvallon¹⁶: sociabiliteit is gewenst, het herstel van de maatschappelijke gestalte van solidariteit. De samenleving moet 'dichter' worden gemaakt, de mogelijkheden om de onderlinge verbondenheid te ervaren, moeten groter worden.

We proeven de verwantschap met het beginsel van de gerechtigheid. Donner formuleert het raak: 'Een samenleving is gerechtig waarin mensen kunnen beantwoorden aan hun bestemming als mens en als lid van de samenleving'.¹⁷ Donner typeert de discussie door te wijzen op de daarin gecreëerde oneigenlijke tegen-

✂ De samenleving moet 'dichter' worden gemaakt, de mogelijkheden om de onderlinge verbondenheid te ervaren, moeten groter worden.

stelling tussen individu en gemeenschap, vrijheid en gezag; het zijn aspecten van eenzelfde relatie. De een heeft geen betekenis zonder de ander.

In de bestuurskunde wordt 'besturen' gedefinieerd als richting geven aan maatschappelijk oftewel sociaal handelen; het op elkaar gerichte handelen van mensen. Zonder dat is besturen niet mogelijk. Niet het individuele maar het sociale handelen vormt het aangrijpingspunt van sturing door overheden.

Eerherstel dus van het primaat van de samenleving; daarom gaat het in het concept van de zelfregulering. In de woorden van Rosanvallon¹⁸: nieuwe sociale contracten moeten worden ontwikkeld als andere vormen van sociale overeenstemming tussen sociale actoren; hernieuwing van het sociale contract tussen burgers die tegelijkertijd de staat in staat stelt een verlengde van sociale overeenstemming te zijn. De marktoriëntatie biedt daartoe onvoldoende richting.

Het is uiteraard een ouder thema: Glasman¹⁹, in zijn aanklacht tegen het onnodig leed waarin de 'market utopia' in Oost-Europa resulteerde, wijst nog eens op de aan Karl Polanyi (*The Great Transformation; The Political and Economic Origins of Our Time*, 1957) ontleende stelling dat een samenleving alleen kan bestaan dankzij een economisch middenveld, dat de verbinding vormt tussen vrije markt en staat en zorg draagt voor een 'democratisch' bestuur van de economie.

In zijn bespreking van de internationaal vergelijkende studie van Salamon c.s. *The Emerging Sector Revisited* laat Van de Donk²⁰ zien dat Nederland de grootste non-profit sector ter wereld kent: 12,4% van de Nederlandse beroepsbevolking is daar werkzaam. Tevens blijkt dat er sprake is van een grote financiële afhankelijkheid van deze sector van de overheid (in Nederland voor 60 procent, in bijvoorbeeld de Verenigde Staten voor 30 procent van de inkomsten). Van de Donk wijst erop, dat deze organisaties worden geraakt door individualisering, marktwerking en commercialisering, door professionele en bestuurlijke integratie etcetera. Dit kan strategische betekenis hebben voor de toekomstige verhoudingen. Hij bespreekt tevens een studie van Scott²¹ waarin duidelijk wordt 'hoe een vitaal en pluriform samengesteld bestel van maatschappelijke organisaties bijdraagt aan een intelligente en duurzame oplossing van maatschappelijke vraagstukken'. (...) Een gebrek aan veelsoortigheid en pluriformiteit van maatschappelijke verhoudingen en verbanden, zo toont Scott vervolgens aan de hand van voorbeelden in andere domeinen, is een van de meer in het oog lopende oorzaken die ten grondslag liggen aan de negatieve gevolgen van de bestuurlijke bijziendheid waaraan statelijke overheden bijna altijd weer in meer of mindere mate lijden.

We zien de herwaardering van de 'organische structuren' in het middenveld ook terug in rapportages van onder andere de OECD bij analyses van de ontwikkelingen in Oost-Europa en in de recente jaarverslagen van de Wereldbank: een versterkte aandacht voor factoren als *institution building* en *social capital* zijn noodzakelijke voorwaarden voor de ontwikkeling van een in alle opzichten 'gezonde' gemeenschap. Het zijn factoren die bij de evaluatie van door de Wereldbank gefi-

✳ Niet het individuele maar het sociale handelen vormt het aangrijpingspunt van sturing door overheden.

nancierde projecten en bij de beoordeling van nieuwe projecten steeds uitdrukkelijker worden gehanteerd.

Zelfregulering, de overheid als borg

Balkenende omschreef zelfregulering als 'niet-statelijke regels die al dan niet in samenwerking met anderen worden vastgesteld door degenen voor wie de regels bestemd zijn respectievelijk hun vertegenwoordigers, en waarbij het toezicht op de naleving mede door deze groepen wordt uitgeoefend'²² Koetje plaatste in zijn artikelen²³ enkele kritische kanttekeningen bij deze ideaaltypische definitie, met name bij het onderdeel toezicht. De definitie geeft immers aan dat het bij zelfregulering in pure vorm gaat om zelfbestuur en 'zelf-toezicht'; dit impliceert complete autonomie binnen het geheel van de toegekende publieke taken en bevoegdheden.

Uit de analyse van Dijkstra en Van der Meer²⁴ resulteerde een schakering tussen de uitersten van de 'pure' overheidsregulering (initiatief tot ingrijpen van overheid plus monopolistische rol daarin) en 'pure' zelfregulering (initiatief bij maatschappelijke groeperingen; geen rol voor de overheid). Die dichotomie kan via substructie worden uitgewerkt in een typologie van verschillende tussenvormen. Het centrale criterium waarlangs deze typologie is opgebouwd wordt gevormd door de vraag: wie intervenueert ('reguleert') in samenlevingsverbanden, met andere woorden wie is de bestuurlijke actor met de benodigde bevoegdheden: de overheid of de maatschappelijke groepering? Feitelijk zal de 'pure' vorm van zelfregulering weinig voorkomen; de overheid speelt meestal enigerlei rol. Dit komt ook tot uitdrukking in de typering van de meeste zelfreguleringsvormen als 'zelfregulering onder voorwaarden' (conclusie van het Christelijk Sociaal Congres, 1991, geciteerd bij Balkenende²⁵) of geconditioneerde zelfregulering. Met verwijzing naar de typologie van Dijkstra en Van der Meer spreken we dan vooral over de 'gemengde regelingen', waarbij overheid en maatschappelijke groeperingen hun rollen delen, en waarbij de overheid ofwel de 'van onderop' - op initiatief van de betrokken maatschappelijke groepering - ontstane zelfregulering erkent en conditioneert, ofwel een gemengde regulering 'oplegt': initiatief bij de overheid met uitnodiging aan de betrokken organisatie de (zelf)regulering ter hand te nemen.

Het is aardig even stil te staan bij historisch vergelijkbare arrangementen zoals die tussen stedelijke overheden en haar gilden in met name de late middeleeuwen. Zo conditioneerden zij de zelfregulering (monopolie op de uitoefening van ambachten, oftewel gildedwang) door middel van een verbod op vrije vestiging.²⁶ Daarmee komen we bij de kernvraag: waaruit bestaan nu de 'voorwaarden' die we de overheid zien formuleren, met andere woorden hoe krijgt in dit verband de borgfunctie van de overheid gestalte respectievelijk zou deze gestalte moeten

krijgen? Hoe lossen we de spanning op die er automatisch ontstaat tussen die borgfunctie en de wens tot zelfregulering? Immers de door de overheid te formuleren (rand)voorwaarden bepalen tevens de mate waarin de overheid de taken en dus de bevoegdheden definieert ten aanzien van zelfregulerende organen.

Alle auteurs onderschrijven de stelling dat hier het begrip algemeen belang een cruciale rol moet spelen, dat normatieve concept dat ook zo prominent figureerde in de omschrijving van subsidiariteit: 'zoveel vrijheid (...) als op grond van het algemeen welzijn toelaatbaar is'. Het 'eigen' belang van de betrokken maatschappelijke groepering heeft namelijk een aantal effecten: daar waar de afspraken tussen leden van een groep ook niet-leden binnen die groep binden, maar ook daar waar de effecten van de sector-/groepsinterne afspraken (externe) effecten hebben voor andere maatschappelijke belangen (groeperingen). Daarmee wordt de overheid mede-verantwoordelijk, daar zij wordt geacht de grote bemiddelende coördinator te zijn tussen de verschillende belangengroepen en de door hen gerepresenteerde waarden naar de maatstaf van het recht. Daartoe dient de overheid de verhoudingen zodanig te structureren, dat groepen tot verantwoordelijkheid kunnen komen en onderling mogelijkheden hebben conflicten te beslechten. Daaraan ontleent de overheid haar specifieke legitimiteit. Daarmee komt het probleem van de toezichts- en verantwoordingsformules van de zelfregulerende organisaties op de proppen, waarover dadelijk méér.

Het CDA-verkiezingsprogramma spreekt van het primaat van de samenleving, de overheid als borg: de politiek schept de nodige randvoorwaarden en stelt algemene belangen en gemeenschappelijke doelen vast. Erkenning, doeltreffende rechtsbescherming en bekostiging door de overheid zijn onmisbaar.

Twee aangrijpingspunten dus:

- de (gewilde) omschrijving van het algemeen belang;
- de bepaling dat dit dient te geschieden aan de hand van de norm van de publieke gerechtigheid.

In een inspirerende beschouwing van het begrip 'algemeen belang' toont Van Erp²⁷ aan dat ook binnen een pluralistische politieke orde een fundamentele betekenis aan het begrip algemeen belang kan en moet worden toegekend. Hij bespreekt de oorsprong van het concept en verwante concepten zoals dat van het algemeen welzijn (het *bonum commune* van Thomas van Aquino, het centrale begrip van waaruit de rechten en plichten van overheid en onderdanen zijn af te leiden), en het begrip algemeen belang bij Kant waar het samenvalt met de rechtsheerschappij. Van Erps historische schets maakt duidelijk waarom en hoe het idee 'algemeen belang' in de burgerlijke samenleving sinds Hobbes een problematisch begrip werd en hoe men een nieuwe formule zocht waardoor de individuen tot een algemene, hen verplichtende vorm van samenleven konden komen. Hij laat zien hoe het 'algemeen belang' als leidend concept werd verwijderd uit de politieke theorie, door de identificatie ervan met wat economen een

» Hoe lossen we de spanning op die er automatisch ontstaat tussen de borgfunctie van de overheid en de wens tot zelfregulering?

publiek goed noemen en de afwijzing door politieke theoretici van het begrip als een metafysische gedachte. Hij wijst op de blijvende functie van het begrip ter legitimatie van een bepaalde, historisch contingente, maatschappelijke orde, ook in de discussie over alternatieven (voor bijvoorbeeld de democratische orde). 'Want zonder een dergelijk beroep kunnen bepaalde vormen van pressie niet als rechtmatig worden beschouwd, ook niet door degenen die haar uitoefenen. De politieke orde veronderstelt zelf zoiets als een rechtmatigheid, op grond waarvan zij zich tegen aantastingen kan verdedigen'.²⁸

Het moet daarbij duidelijk zijn dat het '(...) algemeen belang niet een verzameling (is) van particuliere belangen of een gezamenlijk belang dat door een vereniging van particuliere belangen tot stand zou zijn gekomen, maar een ander soort belang, een belang van een andere orde'. 'Het begrip algemeen belang heeft (aldus) een performatief karakter: door het te onderscheiden van particulier belang en eigenbelang wordt een stijl van politiek handelen en argumenteren in het leven geroepen die een groot gewicht hecht aan zedelijke verantwoording van het politieke handelen. (...) Het begrip creëert als het ware zoiets als een publieke zedelijkheid, een situatie waarin de algemene geldigheid van de doeleinden, waarden en normen van het politieke aan de orde worden gesteld, en waarin het politieke vertoog zelf een zedelijk-normatieve inslag verkrijgt'.²⁹

Met de 'algemeenheid' van het algemeen belang wordt, aldus Van Erp, dus verwezen naar iets collectiefs en de individuele belangen overstijgends; het is een belang waarin allen verenigd worden en dat door allen juist omwille van zijn algemeenheidskarakter moet worden gerespecteerd. Het algemeen belang kan daarom niet tot subjectieve belangen herleid worden (zoals in het Pareto-beginsel, waar er een aggregatie van specifieke belangen van wordt gemaakt).

In strikte zin bestaat het algemeen belang 'in de vereisten van rechtvaardigheid met betrekking tot de verhouding tussen burgers en overheid, waartoe in ieder geval de rechtsheerschappij (*rule of law*) behoort. Het is dan een formeel begrip. In een wijdere betekenis valt ook de idee van het algemeen welzijn hieronder, als nader uitgangspunt voor een mogelijke inhoudelijke invulling van het algemeen belang. (...) De verschillende visies of opvattingen omtrent het algemeen belang kunnen niet worden beschouwd als de bijzondere belangen van degenen die deze visies aanhangen. Het nakomen van rechten en plichten tussen burgers en overheid alsook het handhaven van de burgerlijke rechtsorde gelden in ieder geval als zaken van algemeen belang. Ook de zorg voor datgene wat officieel als een publiek goed is bestemd en het bewaken van de procedures die voor een dergelijke bestemming nodig zijn kunnen als zaken van algemeen belang worden beschouwd'.³⁰

Van de Akker & Bolderheij³¹ wijzen er dan ook terecht op dat een politieke partij bij de door haar gewilde invulling van het algemeen welzijn respectievelijk het algemene belang uiteraard moet aanhaken bij de centrale waardenoriëntaties in

haar politieke programma. Zij verwijzen dan ook naar het WI-rapport Publieke Gerechtigheid en de daarin ontwikkelde uitwerking van de gerechtigheid als hoofdmotief voor het overheidsoptreden met als criteria: de bevordering van recht en vrede, schild voor de zwakke, onrecht bestraffen, gewetensvrijheid en persoonlijke levenssfeer eerbiedigen, voorwaarden garanderen voor een pluriforme verantwoordelijke samenleving (artikel 4) en inspanningen in het kader van de internationale rechtsorde.

De pluriformiteit naar maatschappelijke sectoren en de daarmee verbonden verantwoordelijkheid is een belangrijk, zo niet het belangrijkste aangrijpingspunt voor de uitwerking van het 'algemeen belang' voor het CDA. Deze pluriformiteit dient het algemeen welzijn waar zij de samenleving in haar verscheidenheid en als geheel tot haar recht laat komen.

Van den Akker & Bolderheij werken op een wat lager abstractieniveau een aantal 'aandachtspunten' uit bij herordeningvraagstukken rond overheid, markt en zelfregulering. Daarbij zijn belangrijke criteria: toegankelijkheid van de te leveren goederen/diensten, redelijke prijs, waarborging van fundamentele rechten, leveringszekerheid, markttoegang, kwaliteit en duurzaamheid, inbreng burgers/cliënten en efficiëntie en effectiviteit bij de inzet van publieke middelen. In bepaalde opzichten lijkt de discussie over een gezamenlijke definitie van het algemeen belang op die over de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel bij de verdeling van taken en bevoegdheden tussen supra-nationale en nationale overheden. De zogenoemde 'decentralisation-letters' waarmee zaken van subsidiariteit en samenwerking in de Europese Gemeenschap worden geregeld, hebben het karakter van een convenant, een en ander conform het principe van de subsidiariteit (*Single European Act, 1987*); samengevat: *'The community takes action, only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States and can therefore be better achieved by the Community'*. Barnes & Barnes¹² wijzen tevens op de centraliserende tendens van subsidiariteit: de formulering van deze bepaling veronderstelde een vorm van centralisatie, waarbij (in casu) de EG onder meer verantwoordelijk was voor wat genoemd werd *'the framework of (environmental) policy setting, its criteria and contents'*. Ook hier dus de gedachte van de subsidiariteit uitgewerkt vanuit de veronderstelling dat het beleidsmatige raamwerk door het centrale niveau wordt uitgewerkt (*'The Community shall have the following objectives: to preserve, protect and improve the quality of the environment'*).

We stuiten hier dus weer op het spanningsveld tussen zelfregulering en 'centrale' bemoeienis. Daarin vormt het subsidiariteitsbeginsel nog het beste handvat voor een keuze.

✦ De pluriformiteit naar maatschappelijke sectoren en de daarmee verbonden verantwoordelijkheid is een belangrijk, zo niet het belangrijkste aangrijpingspunt voor de uitwerking van het 'algemeen belang' voor het CDA.

Zelfregulering en de verantwoordingsplicht

Het CDA-verkiezingsprogramma 1998-2002 zegt:

'Zelfreguleringsafspraken moeten afdwingbaar zijn. Vrijblijvendheid en vage doelstellingen worden vermeden. Ook de overheid zelf zal een betrouwbare partner moeten zijn....'

'De mogelijkheden van wetgeving in combinatie met zelfregulering worden uitgebouwd. Waar dit mogelijk en zinvol is krijgen instellingen meer armslag bij de verwezenlijking van door de wetgever gestelde doelen, onder voorwaarde dat een onafhankelijk toezicht op de kwaliteit van de invulling is verzekerd.

Instellingen die belast zijn met een publieke taak en die publieke middelen ontvangen, kunnen dan de keuze krijgen om te voldoen aan wettelijke voorschriften of deze vorm van toezicht op hun functioneren te aanvaarden....'

...'Per sector wordt aangegeven op welke manier invulling zal worden gegeven aan zelfregulering, welke reguleringsaspecten daarvoor in aanmerking komen, welke taken en bevoegdheden de betrokken sector ter hand zal nemen, de wijze waarop invulling wordt gegeven aan (interne) democratische controle en maatschappelijke verantwoording alsmede de faciliteiten die de overheid ter beschikking stelt'. (respectievelijk paragraaf 2.2., 2.2.2 en 2.2.4 van het verkiezingsprogramma)

Wat is nodig voor de beoordeling van zelfreguleringsarrangementen in het licht van deze programmatische bepalingen?

1. Een rechtsstatelijke benaderingswijze handhaven en blijven vragen naar helderheid (transparantie) waar het gaat om taken, bevoegdheden, en verantwoordelijkheden. Dat is nodig, wil enigerlei vorm van verantwoordingsplicht (naar de politieke representatieve organen respectievelijk naar de 'afnemers' van diensten en producten) mogelijk zijn.

Om te weten wie er een plicht tot verantwoording heeft, is helderheid nodig ten aanzien van de verantwoordelijkheden en de bevoegdheden die daarmee verbonden zijn:

bevoegdheid =====> verantwoordelijkheid =====> verantwoordingsplicht

- Bevoegdheid ('*authority*') impliceert het recht tot handelen;
- Verantwoordelijkheid ('*responsibility*') is de plicht tot het uitvoeren van de toegewezen taken en het daarmee tot gelding brengen van de met de taken verbonden bevoegdheden;
- De verantwoordingsplicht ('*accountability*') is de verplichting tot verantwoording jegens een hogere autoriteit aangaande de adequate uitvoering van de toegewezen taken en bevoegdheden. Dat impliceert de verplichting tot het geven van fei-

telijke informatie en tot motivatie, rechtvaardiging, verdediging van handelen of nalaten.³³

Ook bij zelfregulering zijn nodig: heldere gezagsverhoudingen, tussen overheid en representanten van deelbelangen, tussen overheid en controlerende respectievelijk toezichthoudende instanties. Zonder helderheid over de bevoegdheden en derhalve de verantwoordelijkheden, verdwijnt het zicht op de verantwoordingsplicht en derhalve de mogelijkheid tot democratische controle die de machtsuitoefening door de overheid en door de representanten van een gemeenschap (bij zelfregulering) legitimeert. Waarom dat hier zo nadrukkelijk gesteld? Omdat in de loop van de tijd in de toewijzing van taken en bevoegdheden een grote mate van verscheidenheid of zelfs tweeslachtigheid (hybriditeit) is ontstaan die het zicht op de verantwoordelijkheden en verantwoordingsplichten hebben vertroebeld. Het medialand met haar grensverschuivingen en -vervagingen is daarvan een goed voorbeeld. De afwezigheid van transparantie, op zichzelf indicatief voor een afnemende consensus over leidende maatschappelijke en bestuurlijke waarden, kan leiden tot elkaar tegensprekende rechten van actoren. Dat wordt ook geïllustreerd in de momentane discussie over de ministeriële verantwoordelijkheid.

2. Helderheid ten aanzien van de vraag aan welke fora die de genoemde 'hogere autoriteit' representeren, verantwoording verplicht is. Hier gaat het om de centrale waarde van de democratie. Het is al gezegd in het verkiezingsprogramma: uiteraard binnen de zelfregulerende organisatie (naar eigen leden, afnemers, 'consumenten') en naar de maatschappij, gegeven haar betrokkenheid bij de voorbereiding of uitvoering van publieke taken, dat wil zeggen taken die de gemeenschap betreffen.

Terecht dringt Koetje³⁴ aan op een helder onderscheid tussen het interne toezicht binnen maatschappelijke organisaties en het externe toezicht van de overheid. 'Het interne toezicht is of puur een zaak van interne zelfregulering of wordt voorgeschreven door bijvoorbeeld het burgerlijk wetboek....Extern toezicht is door of vanwege de overheid noodzakelijk als tenminste aan bijvoorbeeld de volgende voorwaarden wordt voldaan (hij noemt: overheid betaalt deel of geheel vanuit belastingmiddelen, er moet sprake zijn van door de overheid gestelde doelen, er is sprake van uitzonderingen op het voor de private sector geldende regime van belastingen): dus toezicht is ook bij (geconditioneerde) zelfregulering noodzakelijk, omdat het de overheid is die doelen meegeeft aan de uitvoering dan wel die uitvoering aan voorwaarden verbindt'.

De wenselijkheid van een scheiding tussen in- en extern toezicht neemt niet weg dat bij de uitwerking van de toezichtscriteria een relatie gelegd zal moeten worden tussen de algemene overheidsdoelstellingen, op de rechtmatige en doelmatige uitvoering waarvan externe organen toezien, met de interne toezichts- en ver-

✎ Ook bij zelfregulering zijn nodig: heldere gezagsverhoudingen, tussen overheid en representanten van deelbelangen, tussen overheid en controlerende instanties.

antwoordingcriteria. We lichten dat nu verder toe:

3. De externe verantwoordingsplicht moet worden geoperationaliseerd door helderheid te vragen waar het gaat om de feitelijk gerealiseerde kwaliteit in termen van de centrale waarden van rechtmatigheid, effectiviteit en efficiëntie. Dat veronderstelt allereerst heldere rechtsregels en doelformuleringen in de programma's en taken van zelfregulerende organen. Het zal duidelijk zijn dat daarnaast de zelfregulerende organisaties eigen, al dan niet in het verlengde van de overheidsdoelen uitgewerkte doelstellingen hebben. Dat betekent dat in de bepaling van de mate van doelrealisatie en doelmatigheid (effectiviteit/efficiëntie) er ruimte is voor discussie, die vooral zal gaan spelen wanneer feitelijke toezichtscriteria worden geformuleerd, waarover het laatste punt (4) gaat.

4. De dialoog zal moeten worden gezocht tussen maatschappelijke organisaties en de politiek teneinde overeenstemming te bereiken over de criteria aan de hand waarvan het democratisch functioneren, alsmede de effectiviteit, efficiëntie en de rechtmatigheid zullen worden bepaald en getoetst. Met andere woorden welke zijn de toezichtscriteria en wie bepaalt ze? Nogmaals: ze zijn onvermijdelijk afgeleid van doelstellingen, die van de overheid en die van de zelfregulerende organisatie. Hier spitst zich de paradox bij uitstek toe!

In zijn beschouwing over zelfregulering in de omroep laat Koetje zien welke de algemeen doelen zijn die de overheid ter attentie van de publieke omroep handelt: pluriformiteit, van iedereen voor iedereen. Daartoe biedt de overheid infrastructuur, organisatie en geld. In zijn verdere beschouwing van de vormgeving daarvan laat Koetje zien hoe in een specifieke sector een specifieke uitwerking moet worden gezocht van de relatie zelfregulering en overheidsregulering. Voor beide geldt als ultieme legitimatie de verwijzing naar een duiding van het algemene belang. Zo stelt hij de vraag 'of de door de huidige omroepverenigingen geboden pluriformiteit wel aan de maatschappelijke behoefte voldoet', en verder: 'principiële is het ook noodzakelijk om de publieke omroep blijvend toegankelijk te houden voor nieuwe groepen van leden, die uitdrukking willen geven aan een deel van de samenleving. In beginsel dient het geheel van de publieke omroep dus toegangs- en uittredingscriteria te hebben'. Van den Akker en Bolderheij noemden, zoals we zagen, overeenkomstige criteria.

Omroepverenigingen leveren aldus een bijdrage aan 'de missie' van de publieke omroep. Koetje geeft vervolgens aan dat controle door de overheid (bijvoorbeeld via een visitatiecommissie) zich zou moeten richten op de bijdrage die de omroep levert aan de publieke missie en zich terughoudend of in het geheel niet moet richten op de programma's die geacht worden te behoren tot de identiteit van de omroep. Vraag is natuurlijk in hoeverre het een van het ander zal kunnen worden gescheiden. Hoever gaat de overheid bij het operationaliseren van

haar algemene doelstellingen? Ook hierop zal - bij verschil van mening - het politieke debat betrekking moeten hebben. Koetje acht percentages ten aanzien van culturele, informatieve, educatieve en verstrooiende programma-onderdelen nog toelaatbaar. Het zal duidelijk zijn dat hier van de 'visiteur'/toezichthouder veel wijsheid wordt gevraagd bij de invulling van de hem/haar door de overheid gegunde beleidsvrijheid.

Zelfregulering: vormen en instrumenten

Voor het CDA is zelfregulering niet in de eerste plaats een instrument dat de overheid kan hanteren in het kader van haar bestuursbeleid. Het is een zelfstandig doel om ook de samenleving en meer in het bijzonder de betrokken gemeenschappen haar maatschappelijke verantwoordelijkheid te laten beleven. In die zin vormt 'subsidiariteit' voor het CDA de gewilde duiding van een van de eerder genoemde centrale waarden van goed bestuur: democratie. Subsidiariteit als beginsel is een dragende pijler voor de democratische legitimatie.

Uit de bespreking is gebleken dat voor zowel overheid als zelfregulerende gemeenschap het 'algemeen belang' een ultiem beginsel moet heten ter rechtvaardiging van de wijze waarop zij hun verantwoordelijkheid in een bepaalde sector gestalte wensen te geven. Dat zal ook betekenen dat de spanningsvolle relatie tussen zelfregulering en borgstelling door de overheid toch voor iedere beleidssector opnieuw moet worden 'opgelost'. Zelfregulering ontslaat de overheid niet van het hebben van een beleid op 'hoog niveau' dat in een beleidssector richtinggevend is voor de invulling van een algemeen belang-concept; de betrokken maatschappelijke groeperingen zijn evenzeer geroepen zich te 'bewijzen' in hun visie op een bijzonder belang en uiteindelijk op een algemeen belang. De inhoudelijke beleidsbepaling op een hoog abstractieniveau en met een langere-termijn karakter door de overheid moet ook de relatieve continuïteit dienen van het overheidsbeleid. In dat verband zou het bijvoorbeeld een groot goed zijn als de overheid duidelijker publieke kerntaken afschermt van het commerciële domein en een verdere grenserving en grensverschuiving (hybride financiering, programmering, organisatie) tussen overheid, bedrijfsleven en particulier initiatief op omroepsterrein voorkomt, en dat bij voorkeur niet zoekt in verdere centralisatie.³⁵ Bij de betrokken organisaties dient evenzeer - zelfbewust - gezocht te worden naar een leidende visie die werkzaam is op langere termijn. Daarmee geven ze blijk van hun blijvende kracht. Donner³⁶ wijst in zijn eerder genoemde CDV-artikel op de negatieve werking van een verlies aan zelfvertrouwen, gevoel van eigenwaarde, besef van eigen functie en betekenis bij de betrokken organisaties. Hij stelt dat onder invloed daarvan op diverse terreinen veel sociaal kapitaal verloren gaat.

Bij de uitwerking van het bestuursbeleid dat geënt is op de bijzondere rol van

✎ **Subsidiariteit als beginsel is een dragende pijler voor de democratische legitimatie.**

maatschappelijke organen, dient niet alleen bij de formulering van de doelen maar ook bij de keuze van de instrumenten van het sectorbeleid rekening gehouden te worden met deze bijzondere relatie. Ook daarin is er reden voor bijzonderheid: convenanten, charters, codes, etcetera: instrumenten die veel ruimte laten voor autonomie, voor vertrouwensvolle delegatie, maar die tegelijkertijd moeten stipuleren hoe elk der actoren de verantwoordingsplicht invult teneinde vrijblijvendheid te voorkomen. Daarbij gaat het - we zagen het - niet alleen om de keuze van de fora of de toezichtsformules, maar ook om de inhoudelijke criteria aan de hand waarvan de verantwoordingsplicht wordt geoperationaliseerd. Zo zal er veel ruimte moeten zijn voor vormen van zelf-evaluatie bij de maatschappelijke organisaties waarbij de algemene waarden van goed bestuur (democratie, rechtmatigheid en doelmatigheid) het referentiekader vormen, maar de uitwerking mede plaatsvindt door de maatschappelijke actoren in het verlengde van hun bijzondere waarden en normen. Dit ook om de perverse effecten ('*we treasure what we measure*') van opgelegde criteria te vermijden.

In de bijdrage van Van den Akker en Bolderheij¹⁷ worden in de discussie tevens betrokken de vormen waarin de overheid, als eerste en initiërende actor, besluit om bepaalde taken uit te besteden, onder te brengen in interne agentschappen met bepaalde vormen van autonomie maar met blijvende ministeriële verantwoordelijkheid, dan wel over te gaan tot externe verzelfstandiging met beperkte ministeriële verantwoordelijkheid. Verzelfstandigingen en privatiseringen moeten inderdaad in de CDA-benadering als aparte organisatievormen worden behandeld en gewaardeerd.¹⁸ Voor die waardering bieden de door Van den Akker en Bolderheij uitgewerkte aandachtspunten een stevige fundering die inderdaad nadere uitwerking verdienen. Ons voorstel zou dan ook zijn een nieuwe CDV-serie te starten waarin verschillende vormen van publiek-privaat samenwerken aan de orde komen. Deels is er overlap met de zelfreguleringsthematiek, gezien de vele mengvormen (publiek- en privaatrechtelijk; al dan niet op initiatief van de overheid); anderzijds zijn er redenen om het als apart thema te behandelen, waarbij onder meer de hybriditeit als probleem aan de orde zou dienen te komen. Hierbij wordt niet alleen gedacht aan het gegeven dat bijvoorbeeld zo'n tweederde van z.b.o.'s privaatrechtelijke organisaties zijn, maar vooral ook aan de combinatie van publieke en commerciële activiteiten binnen één organisatie. Wat betekent dat met name voor verantwoordingsformules en -criteria? De redactie van CDV ziet bijdragen over deze problematiek met belangstelling tegemoet.

Mw. prof. dr. Marie-Louise Bemelmans Videc is lid van de Eerste Kamerfractie van het CDA.

Veel dank gaat uit naar Prof.Dr. C.J. Klop (WI en CEKUN), Dr. M. Becker (CEKUN), Prof.dr. J.P. Balkenende (VU en Tweede Kamer) en Prof.dr. E.M.H. Hirsch Ballin (KUB en Eerste

Kamer) voor hun zeer waardevolle suggesties bij een eerdere versie van dit artikel.

Noten

- 1 Thompson, G., J. Frances, R. Levacic & J. Mitchell, 'Markets', *Hierarchies and Networks*, The coordination of Social Life, London, 1991, p. 3.
- 2 Klink, A., *Christen-Democratie en overheid; De christen-democratische politieke filosofie en enige staats- en bestuursrechtelijke implicaties*, Leiden, 1991, p. 79.
- 3 Hirsch Ballin, E.M.H., 'Publiek domein; De veranderende balans tussen staat en samenleving', in: *De christen-democratische overtuiging omtrent de reikwijdte van democratisch-rechtsstatelijke politiek*, A.M.J. Kreukels en J.B.D. Simonis (red.), Amsterdam 1988, p. 127.
- 4 Klop, C.J., 'Kenniss en werkelijkheid; Tweede inleiding tot een christelijke filosofie', *Politieke filosofie*, C.J., R. van Woudenberg et al. (red.), Amsterdam 1996, p. 310-341.
- 5 Balkenende, J.P., 'Periscoop; zelfregulering en 'polderkringen', *Christen-Democratische Verkenningen*, nr. 4, 1998, p. 153.
- 6 Erp, H. van, *Het politiek belang; over de politieke orde in een pluralistische samenleving*, Amsterdam 1994, p. 195.
- 7 Hirsch Ballin, E.M.H., 'Publiek domein; De veranderende balans tussen staat en samenleving', in: *De christen-democratische overtuiging omtrent de reikwijdte van democratisch-rechtsstatelijke politiek*, A.M.J. Kreukels en J.B.D. Simonis (red.), Amsterdam 1988, p. 111-119.
- 8 Streeck, W. & Schmitter, P.C., 'Community, market, state- and associations? The prospective contribution of interest governance to social order', in: *Thompson c.s. 1991*, p. 227-241.
- 9 Idem, p. 228.
- 10 Idem, p. 229.
- 11 Idem, p. 234.
- 12 Idem, p. 236.
- 13 Koetje, H., 'Visie Van den Akker en Bolderheij verdient nadere uitwerking!', *Christen Democratische Verkenningen*, nr. 4, 1998.
- 14 Balkenende, J.P., 'Het maatschappelijk middenveld en de bestuurlijke agenda', *Openbaar Bestuur 1998*, nr. 5, p. 14-19.
- 15 Balkenende, J.P., 'Periscoop; zelfregulering en 'polderkringen'', *Christen-Democratische Verkenningen*, nr. 4, 1998, p. 151-160.
- 16 Rosanvallon, P., *La crise de l'État-providence*, Paris, 1981.
- 17 Donner, J.P.H., 'Verder, niet terug', *Christen-Democratische Verkenningen*, nr. 5, 1999, p. 10-27.
- 18 Rosanvallon, P., *La crise de l'État-providence*, Paris, 1981.

- 19 Glasman, M., *Unnecessary Suffering: Managing Market Utopia*, London/New York, 1996.
- 20 Donk, W.B.H.J. van de, 'Nederland beheerst het middenveld', *Openbaar Bestuur Management*, zomer 1999, p. 44-55.
- 21 Scott, James C., 'Seeing Like a State; How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed', Yale University Press, New Haven and London, 1997.
- 22 Balkenende, J.P., 'Periscoop; zelfregulering en 'polderkringen'', *Christen-Democratische Verkenningen*, nr. 4, 1998, p. 151.
- 23 Koetje, H., 'Visie Van den Akker en Bolderheij verdient nadere uitwerking!', *Christen Democratische Verkenningen*, nr. 4, 1998.
- 24 Dijkstra G.S.A., F.M. van der Meer en J.W. van der Meer (red.), 'Product- en bedrijfschappen onderzocht', *Bedrijfslichamen, intermediair tussen overheid en bedrijfsleven*, Alphen aan den Rijn 1995
- 25 Balkenende, J.P., 'Periscoop; zelfregulering en 'polderkringen'', *Christen-Democratische Verkenningen*, nr. 4, 1998, p. 151-160.
- 26 Raadschelders, J.C.N., 'Vrije mededinging of monopolie: Publieke regulering van private belangen voor 1945', Dijkstra et al (red.), 1995, p. 15-34.
- 27 Erp, H. van, *Het politiek belang; over de politieke orde in een pluralistische samenleving*, Amsterdam 1994, p. 46-77.
- 28 Idem, p. 58.
- 29 Idem, p. 59.
- 30 Idem, p. 73.
- 31 Akker, van den & Bolderheij, 'Verzelfstandigen en privatiseren: een zaak van beleid', *Christen Democratische Verkenningen*, nr. 2, 1999, p. 43.
- 32 Barnes I. & P.M. Barnes, *The Enlarged European Union*, London, 1995.
- 33 Tuurenhout, M.E., *Parlementaire controle en ambtelijke verantwoordelijkheid*, Gouda, 1992, p. 25.
- 34 Koetje, H., 'Visie Van den Akker en Bolderheij verdient nadere uitwerking!', *Christen Democratische Verkenningen*, nr. 4, 1998, p. 23.
- 35 Goede, P. de, *Omroepbeleid met en tegen de tijd*, Amsterdam, 1999, p. 238-251.
- 36 Donner, J.P.H., 'Verder, niet terug', *Christen Democratische Verkenningen*, nr. 5, 1999, p. 10-27.
- 37 Akker, van den & Bolderheij, 'Verzelfstandigen en privatiseren: een zaak van beleid', *Christen Democratische Verkenningen*, nr. 2, 1999, p. 43.
- 38 Koetje, H., 'Visie Van den Akker en Bolderheij verdient nadere uitwerking!', *Christen Democratische Verkenningen*, nr. 4, 1998, p. 22.

Literatuur

Bekkers, V. en M. Hornesch, 'De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie onder vuur', *Openbaar Bestuur* 1996, nr. 2, p. 13-17.

Have, K. ten, V. Bekkers, A. Nagelkerke en P. Stoppelenburg, 'Het schap de maat genomen', *Evaluatie-onderzoek naar het functioneren van de product- en bedrijfsschappen*, SZW-reeks, VugA, Den Haag 1995.

Salamon, L., H. Anheier & Associates, *The Emerging Sector Revisited*, een uitgave van het Centre for Civil Society Studies, John Hopkins University, Baltimore, 1998.