



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Maatschappelijk bungeejumpen of gerichte zelfsturing? Essay over zelfsturing in the publieke sector

Baarsma, B.E.

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Baarsma, B. E. (2003). Maatschappelijk bungeejumpen of gerichte zelfsturing? Essay over zelfsturing in the publieke sector. (SEO-rapport; No. 710). Amsterdam: SEO.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <http://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.



Stichting voor Economisch Onderzoek
der Universiteit van Amsterdam

Maatschappelijk bungeejumpen of gerichte zelfsturing?

Essay over zelfsturing in de publieke sector

Barbara Baarsma

Onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Amsterdam, december 2003

“Het doel der Stichting is het verrichten van economische onderzoeken, zowel op het terrein der sociale economie als op dat der bedrijfseconomie, ten dienste van wetenschap en onderwijs, mede ten nutte van overheid en bedrijfsleven.”
(art. 2 der stichtingsakte)

“De combinatie van meedoen en minder regels in het Hoofdlijnenakkoord veronderstelt eigenlijk al zelfsturing. Burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties moeten niet alles van de overheid verwachten. Maar meer zelf verantwoordelijkheid nemen.”

Meine-Henk Klijnsma, Zomerberaad over zelfsturing, 20 augustus 2003, Den Haag.

SEO-rapport nr. 710

ISBN 90-6733-247-X

Copyright © 2003 SEO Amsterdam. Behoudens de in of krachtens de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt op welke wijze dan ook zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van de Stichting voor Economisch Onderzoek te Amsterdam.

Kernpunten

Zelfregulering heeft een stevige institutionele plaats verworven. Zo wordt in de Aanwijzing voor de Regelgeving¹ in artikel 7c aangegeven dat voorafgaand aan het treffen van een regeling eerst onderzocht dient te worden “of de gekozen doelstellingen kunnen worden bereikt door middel van het zelfregulerend vermogen in de betrokken sector of sectoren dan wel daarvoor overheidsinterventie noodzakelijk is”. In artikel 8 wordt vervolgens gesteld dat men bij het bepalen van de keuze voor een mogelijkheid tot overheidsinterventie zoveel mogelijk dient aan te sluiten bij het zelfregulerend vermogen in de betrokken sector of sectoren. Ook bij de effectbeoordeling van voorgenomen regelgeving wordt de indiener gevraagd of het beleidsdoel niet via zelfregulering kan worden bereikt.²

In tegenstelling tot zelfregulering heeft *zelfsturing* in de praktijk niet zo’n stevig verankerde plaats verworven. Daar waar de term zelfregulering al wel redelijk ingeburgerd is, geldt dat niet voor zelfsturing. De mogelijkheden voor zelfsturing (en trouwens ook voor zelfregulering) lijken nog lang niet allemaal benut.

Dit heeft ook te maken met het feit dat wetgeving veeleer als indicator voor succes voor het optreden van een bepaald bewindspersoon wordt gezien in vergelijking met het bevorderen van zelfsturing. Met wetgeving wordt immers iets opgelost door de sterke hand van de wetgever (de bewindspersoon) en dat is goed voor een daadkrachtig imago (“een convenant staat niet goed op je CV”, hoor je wel eens in de wandelgangen). Box 1 geeft een impressie van de betekenis die verschillende bewindspersonen aan zelfsturing lijken te geven.

Toch is dat een misconceptie. Zelfsturing betekent immers niet dat men kan vervallen in vrijblijvendheid. Er zullen te allen tijde – dus zowel bij overheids- als bij zelfsturing – adequate en handhaafbare normen moeten zijn.

Hoe dan ook, er lijkt een omslag in het beleid waarneembaar dat steeds meer op horizontalisering, en als onderdeel daarvan op zelfsturing, is gericht.³ Na een periode van overheidssturing (voor 1980) en van sturing door terugtrekking met privatisering en deregulering (1980-1995) zijn we nu aanbeland bij een nieuwe manier van sturen.⁴

Box 1: Enkele bewindslieden over zelfsturing/zelfregulering

De regering: In het Hoofdlijnenakkoord komt overheidsoptreden en m.n. overheidsregulering vrij negatief naar voren (regelzucht en bureaucratie verminderen, ook zonder meer geld kan beter worden gepresteerd). Toch wordt slechts in een enkel geval concreet aangegeven dat zelfregulering een belangrijker rol moet spelen (in de justitiële keten moeten private alternatieven meer benut worden).

Premier Balkenende heeft een proefschrift over het onderwerp geschreven. Op p. 31 schrijft hij dat het beeld van de nationale, sturende overheid aan de organisatierechtelijke top van de maatschappelijke piramide niet langer lijkt te kloppen met de werkelijkheid en hij ziet ruimte voor (geconditioneerde) zelfsturing. (“Fundamentele wijzigingen dienen zich aan”).

Minister Donner heeft zich minder positief uitgelaten over zelfregulering en -sturing. Donner geeft twee redenen voor zijn scepsis:

(1) Bij alle enthousiasme over de mogelijkheden van zelfregulering wordt uit het oog verloren dat zelfregulering geen andere functie heeft dan regulering. Te veel wordt in dat verband de vraag gesteld: waartoe willen we regels stellen, en te weinig de vraag: waarom stellen we regels? De noodzaak van regels wordt gedachteloos als uitgangspunt genomen.

(2) Er is nog een andere reden om terughoudend te zijn als het om zelfregulering gaat: het fundamentele onderscheid tussen de publieke en private sector vervaagt er namelijk door. Overheidsdoelen worden met andere dan publiekrechtelijke middelen verwezenlijkt. Onbedoeld ligt in die wijze van zelfregulering een gevaarlijke tendens besloten, namelijk dat de wetgever zal pogen om de grenzen van zijn vermogen weer te verleggen en nog wat tijd te winnen.

Minister De Graaf staat als minister van o.a. bestuurlijke vernieuwing positief tegenover zelfsturing. Zo pleitte hij nog onlangs tijdens een conferentie over het grotestedenbeleid dat gemeenten zelf moeten kunnen beslissen hoe ze gelden inzetten om hun problemen op te lossen.

De **ministers Brinkhorst van EZ, Peijs van V&W en Dekker van VROM** hebben in een recent geval aangegeven zelfregulering te willen vervangen door wetgeving. Volgens hen werkt het huidige zelfreguleringsinstrument dat wordt ingezet bij de informatieverschaffing over de ligging van ondergrondse leidingen en buizen onvoldoende. Dit omdat het doen van een melding bij Kabels- en Leidingen Informatiecentrum (Klic) niet wettelijk verplicht is, waardoor benodigde informatie niet in alle gevallen wordt opgevraagd. Zo’n wettelijke regeling moet voorzien in een verplichte informatie-uitwisseling tussen gravers enerzijds en netbeheerders en leidingeigenaren anderzijds.

Minister Remkes pleitte in het geval van de politie voor het tegenovergestelde van zelfsturing, namelijk voor centralisatie (een nationale politie). Hij wenst een sterkere centrale sturing omdat hij wil voorkomen dat korpsen zich onttrekken aan het landelijk beleid en eigen beleid ontwikkelen. In de media laten verschillende spelers (de Politiebond en Tweede Kamer leden) weten dat ze niets zien in het plan en dat ze bureaucratie vrezen.⁵

Bron: *Meedoen, meer werk, minder regels. Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66*, Den Haag 2003; Balkenende, J.P. (1992), *Overheidsregelgeving en maatschappelijke organisaties*, Alphen aan de Rijn, 1992; Donner, J.P.H. (1993), De relativiteit van zelfregulering, In: Eijlander, Ph., Gilhuis, P.C. & Peters, J.A.F. (eds.), *Overheid en zelfregulering*. pp. 155-166. Zwolle: Tjeenk Willink; *Volkskrant*, 2003a; persbericht EZ vrijdag 25 juni 2003; ANP 1 november 2003.

Dit essay gaat over zelfsturing in de publieke sector.⁶ Er staan drie vragen centraal. Hieronder staat per vraag het antwoord beknopt weergegeven.

1. Wat is zelfsturing? (zie Hoofdstuk 2)

Zelfsturing houdt in dat maatschappelijke partijen in bepaalde mate zelf verantwoordelijk zijn voor het oplossen van een maatschappelijk (economisch) probleem, veelal door het gezamenlijk opstellen en/of uitvoeren en/of handhaven van regels of afspraken, indien nodig binnen een wettelijk kader. In dit essay wordt onder zelfsturing niet de zelfsturing binnen de overheid verstaan. Het delegeren van bevoegdheden van de rijksoverheid naar gemeenten (zonder daarbij maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijven te betrekken) is dus geen zelfsturing, omdat het nog altijd de overheid is die stuurt.

Zelfregulering is een onderdeel van zelfsturing. Het begrip zelfsturing heeft verder raakvlakken met de begrippen decentralisatie, subsidiariteit en government governance. Zelfsturing binnen de overheid is gerelateerd aan decentralisatie. Sturing op basis van het subsidiariteitsbeginsel creëert de mogelijkheid voor burgers om te ‘stemmen met voeten’ en zo gemeenten te sturen in hun beleid. Belangrijk onderdeel van government governance is horizontalisering. Indien men kiest voor horizontalisering, komt zelfsturing in het vizier.

2. Wanneer kan (gerichte) zelfsturing in de plaats van of naast overheidssturing worden ingezet zonder dat sprake is van ‘maatschappelijk bungeejumpen’? (zie Hoofdstuk 3)

Zelfsturing is een haalbare optie als:

- De problematiek volgens de overheid niet ernstig genoeg is om in te grijpen (‘internalisering van externe effecten niet lonend is en de overheid het marktfalen voort laat bestaan’), en er voor bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties toch genoeg te winnen is met zelfsturing.
 - De problematiek volgens de overheid wel ernstig genoeg is om in te grijpen (de internalisering van externe effecten is wel lonend):
 - maar er geen permanente interventiebevoegdheid nodig is, en een (geconditioneerde zelf)regulering via wetten en belastingen worden gebruikt om het marktfalen te corrigeren,
 - er bij de internalisering van externe effecten wel permanente interventiebevoegdheid nodig is, maar dat deze wordt uitbesteed aan de marktsector of via zelfsturing (bijv. vouchers).
-

- Er in voldoende mate aan de zeven randvoorwaarden voor zelfsturing is voldaan:
 1. Is er binnen de sector voldoende kennis aanwezig over het probleem en de mogelijke oplossingen?
 2. Is er naast inhoudelijke kennis ook kennis over de kosten die zelfsturing mogelijk met zich meebrengt?
 3. Staan de mensen in de sector en de overige belanghebbenden positief tegenover oplossing van het probleem door middel van zelfsturing en heeft men hier tijd en/of geld voor over?
 4. Is de sector in voldoende mate georganiseerd zodat zelfsturing binnen deze organisatie tot stand kan komen?
 5. Is er sprake van maatschappelijke druk bij het oplossen van het probleem?
 6. Is er sprake van een wettelijk raamwerk waarbinnen de handhaving van een eventuele zelfsturingsafpraak kan worden uitgevoerd?
 7. Is er sprake van een goede vertrouwensbasis tussen de verschillende partijen die bij de zelfsturing betrokken zijn?
- Er sprake is van een maatschappelijk (economisch) probleem dat niet valt in de categorie: een onrechtvaardige welvaartsverdeling en/of een maatschappelijke onevenwichtigheid.

Kortom, er zijn veel maatschappelijk (economische) problemen die wel (mede) met zelfsturing opgelost zouden kunnen worden: de potentiële ruimte voor zelfsturing is groot. Een overheid die vertrouwen heeft in de maatschappelijke verantwoordelijkheid en het zelfregulerend vermogen in de samenleving, ruimt daarvoor plaats in en richt zich vooral op het tegengaan van misbruik (*maatschappelijke bungeejumpen*). De overheid dient dus tegelijkertijd terug te treden en op te treden, ruimte te geven en te handhaven.

3. Als zelfsturing haalbaar is, hoe vindt zelfsturing dan in de praktijk plaats? (Hoofdstuk 4)

In tabel 1 wordt een overzicht gegeven van de instrumenten en methoden waarmee zelfsturing in de praktijk plaatsheeft. Hierbij is de volgende indeling gehanteerd:

- (1) Zelfreguleringsinstrumenten,
 - (2) overige zelfsturingsmethoden, en
 - (3) instrumenten die ter ondersteuning van zelfsturing worden gebruikt.
-

Tabel 1: De geclusterde zelfreguleringsinstrumenten

(1) Zelfreguleringsinstrumenten		
Informerende instrumen- ten	Gedraggerichte instru- menten	Techniek gerichte instrumenten
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Keurmerk ◆ Certificatie ◆ Erkenningsregeling ◆ Ketengarantiestelsel ◆ Visitatie 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Gedragscode ◆ Reclamecode ◆ Protocol ◆ Herenakkoord ◆ Convenant ◆ Kartel 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Normalisatie ◆ Nederlandse Techniek Afspraak ◆ Regulering door techniek
Contractuele instrumenten	Geschilbeslechtende instrumenten (bij lopende en structurele geschillen)	
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Overleg over algemene Voorwaarden ◆ Standaardregeling 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Arbitrage ◆ Bindend advies ◆ Mediation 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Private ombudsman ◆ Tuchtrecht
(2) Overige zelfsturingmethoden		
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Ontvoogding ◆ Zelfbeheer ◆ Vraagsturing ◆ Co-productie van beleid ◆ Overig 		
(3) instrumenten die ter ondersteuning van zelfsturing worden gebruikt		
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Indicatoren en verantwoordingsystematieken ◆ Monitoring en benchmarken ◆ Kwaliteitscontrole 		

Bron: SEO, 2003.

Inhoud

1	Inleiding.....	1
1.1	De aanleiding.....	1
1.2	De achtergrond van het sturingsdebat	2
1.3	De afbakening, aanpak en leeswijzer	4
2	Wat is zelfsturing?	7
2.1	De publieke sector.....	7
2.2	Zelfsturing gericht op publieke belangen.....	9
2.3	Zelfsturing: wat is dat?.....	10
2.3.1	(Geconditioneerde) zelfregulering	10
2.3.2	Zelfsturing	11
2.3.3	Zelfsturen en decentralisatie	15
2.3.4	Subsidiariteitsbeginsel en Tiebout-concurrentie	17
2.3.5	Zelfsturing en het governance-debat (horizontalisering).....	17
3	Zelfsturing of overheidssturing?	23
3.1	Een afwegingskader – vanuit (economische) problemen	25
3.2	Het afwegingskader – vanuit publieke belangen.....	28
4	Enkele zelfsturingsinstrumenten.....	31
4.1	Zelfsturing door zelfreguleringsinstrumenten.....	31
4.2	Overige zelfsturingsmethoden.....	35
4.2.1	Instrumenten ter ondersteuning van zelfsturing.....	38
4.3	Afsluitende opmerkingen	41

1 Inleiding

Dit essay gaat over zelfsturing in de publieke sector. Er staan drie vragen centraal. Ten eerste: wat is zelfsturing? Ten tweede speelt de vraag wanneer gerichte zelfsturing in de plaats van of naast overheidssturing kan worden ingezet zonder dat sprake is van maatschappelijk bungeejumpen. Voor die gevallen waarin zelfsturing haalbaar is, komt de derde vraag aan de orde: hoe vindt zelfsturing in de praktijk plaats?

Dit essay is gericht op strategen, beleidsmakers en wetgevingsjuristen binnen de overheid, en mogelijk ook op instellingen binnen de publieke sector en op marktpartijen. Het sluit aan bij verschillende lopende⁷ discussies, zoals het programma Modernisering Overheid, het governance debat en het sturingsdebat. Het doel van dit essay is om het concept zelfsturing een duidelijker plaats te geven in deze discussies. Op dit moment speelt zelfsturing het duidelijkst een rol in het sturingsdebat. Daarom gaat paragraaf 1.2 nader in op dit debat. Eerst wordt in paragraaf 1.1 de aanleiding voor dit essay geschetst. Paragraaf 1.3 gaat in op de afbakening van het onderzoeksterrein en de onderzoeksaanpak. Paragraaf 1.4 geeft een overzicht van de rest van het essay.

1.1 De aanleiding

Dit onderzoek bouwt voort op een in april 2003 afgerond onderzoek met als titel ‘Zelf doen? Inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten’ dat door SEO in opdracht het ministerie van Economische Zaken (EZ) is verricht. In dit onderzoek is een afwegingskader geschetst dat met name van belang is in relatie tot marktordenings- en marktwerkingsvraagstukken en dat in economische termen is gegoten. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) hecht er waarde aan om het afwegingskader zo aan te passen dat het toepasbaar is op de publieke sector en tegelijkertijd om het afwegingskader in breder gedragen termen te verwoorden. Dit kader blijft theoretisch gezien grotendeels hetzelfde, maar wordt hier vanuit een andere invalshoek opgesteld. Het gaat daarbij zoals gezegd niet zo zeer om marktordering en het verbeteren van de marktwerking, maar om het sturen naar de borging van publieke belangen. Daarbij spelen dus vaak wel dezelfde problemen (denk aan informatieasymmetrie), maar spelen (deels) andere overwegingen bij de afweging.

Een belangrijk verschil is bijvoorbeeld dat overheidsinterventie veel meer voor de hand ligt in het geval er publieke belangen in het geding zijn. In veel gevallen zal daarom sprake zijn

van geconditioneerde zelfsturing, waarbij de overheid de doelstelling formuleert terwijl de mensen en organisaties uit het veld middels zelfsturing trachten deze doelstellingen te bereiken. Hiertoe is in veel gevallen een zekere mate van experimenteerruimte nodig, waarbij de rijksoverheid een stapje naar de achtergrond doet ten gunste van provincies (als bijv. toezichthouder) en gemeenten en het ‘veld’ (als uitvoerders).

1.2 De achtergrond van het sturingsdebat

Eén van de discussies waarin het concept zelfsturing al een (bij)rol speelt, is het sturingsdebat over de mogelijke spanningen tussen verticale en horizontale sturing.⁸ In dit debat gaat het om de vraag wanneer en in welke mate de overheid van boven opgelegde sturing dient in te ruilen voor in overleg en samenwerking opgestelde sturing. Verdeling van verantwoordelijkheid over meerdere actoren, verzwakking van traditionele verantwoordingsmechanismen en problemen rond handhaving hebben in combinatie met een bedrijfsmatige rolopvatting geleid tot onduidelijkheid en spanningen.⁹ Enerzijds is er het pleidooi voor meer verticale sturing door steviger op te treden als toezichthouder en handhaver en minder te gedogen, en anderzijds juist het pleidooi voor meer horizontale sturing middels samenwerking en zelfsturing. In box 2 worden kort zes mogelijke spanningen geschetst zoals die in de discussie naar voren zijn gekomen.

Box 2: Horizontale versus verticale sturing

1. **De sturingspagaat:** treedt op als een actor zowel te maken heeft met verticale als horizontale sturingsrelaties en er niet in slaagt om beide sturingsrichtingen met elkaar in overeenstemming te brengen.
2. **De verantwoordingsbocht:** treedt op als een lager overheidsorgaan door een hoger overheidsorgaan wordt afgerekend op afspraken en doelstellingen die de lagere overheid heeft afgesproken in een horizontaal verband met partner-organisaties waarover zij geen of onvoldoende zeggenschap heeft.
3. **De dubbele pet:** treedt op als een overheidsactor zowel in een horizontale als verticale sturingsrelatie participeert, kan hij of zij de verschillende rollen met elkaar vermengen.
4. **De horizontale vermomming:** treedt op als een horizontaal instrument door een sturende actor in feite op verticale wijze wordt gebruikt.
5. **De verticale reflex:** treedt op doordat men (nog) niet gewend is aan het verdwijnen van vertrouwde verticale ‘top-down’ structuren en doordat er behoefte blijft bestaan aan regelend optreden, waarbij degene die stuurt het (bijv. uit ongeduld) niet kan laten om zelf regelend op treden.
6. **De verkeerde timing:** treedt op doordat actoren hun horizontale en verticale sturingsinterventies ten opzichte van elkaar verkeerd ordenen of timen.

Bron: Verslag werksessie horizontalisering en verticalisering, 18 maart 2003, Ministerie van BZK (9678/versl./44489728), op basis van een onderzoek van B&A Groep.

Waarom is een sturingsdebat eigenlijk nodig? Ten eerste omdat er op dit moment veel onvrede bestaat met het functioneren van de publieke sector en het openbaar bestuur. In de verschillende rapporten die in de literatuurlijst staan genoemd, wordt gesproken van een ‘kartel- en sorry-democratie’, ‘regentenmentaliteit’, de ‘torentjeskamerpolitiek’, de ‘logge en weinig effectieve overheidsdemocratie in de publieke sector’ en wordt gepleit voor een terugtrekkende overheid.¹⁰ Ten tweede omdat er tegelijkertijd ook de kritiek op het markt-denken toeneemt. Er wordt dan gesteld dat de terugtrekkende overheid (‘het huwelijk tussen markt en overheid’) juist tot een verdere verwaarlozing van de publieke sector heeft gezorgd (‘stop de uitverkoop van de beschaving’).

Hoe deze controverse ook moge uitkristalliseren, de afgelopen jaren is overduidelijk geworden dat een oude, hiërarchisch, georganiseerde overheid niet langer in staat is om op een bevredigende wijze te voorzien in de schreeuwende behoefte aan hoogwaardige, voor iedereen toegankelijke publieke voorzieningen.¹¹ Velen spreken zich uit voor een andere politiek, een ander bestuur, een andere sturing, en een directere invloed van de burger op de sturing van de samenleving. De tendens is dus duidelijk die van een overheid op afstand, van individualisering en van een roep om meer keuzevrijheid van individuen. Die roep vertaalt zich vervolgens in betogen ten gunste van decentralisatie, deregulering, privatisering, beleidsbeëindiging, globalisering van beleid, vermindering van de intensiteit van het beleid, daling van de overheidsuitgaven, of introductie van particuliere bijdragen voor het genieten van overheidsvoorzieningen.

Zelfsturing wordt vanuit dit perspectief wel als oplossingsrichting genoemd. Dat lijkt me niet geheel terecht. Ten eerste heeft zelfsturing niet een dergelijke ‘negatieve’ basis, maar een positieve: zelfsturing kan immers ook bijdragen als er geen sprake is van een ‘disfunctionerende overheid’. Ten tweede blijft de overheid bij het borgen van publieke belangen altijd eindverantwoordelijk en er zal daarom altijd sprake zijn van overheidssturing naast zelfsturing (geconditioneerd).¹²

Het van bovenaf sturen van maatschappelijke processen door de overheid is niet alleen een hele lastige opgave, maar wordt ook minder geaccepteerd door mondig wordende burgers. Burgers nemen hun rol als mondige klanten serieus. Burgers hebben sinds het midden van de jaren tachtig meer aandacht voor de uitvoering van overheidstaken dankzij het proces van marktwerking en privatisering van de publieke sector. Interessant is dat de meningen van burgers hierover verschillen van de meningen van professionals (ambtenaren en onderzoekers).¹³ Burgers vinden vaak dat de overheid op eenduidige wijze zaken zelf dient te regelen, terwijl professionals een bescheidener rol van de overheid in termen van facilitering en empowerment¹⁴ voor ogen hebben. Een duidelijke kaderstelling van overheidswege –

geconditioneerde zelfsturing dus – ligt hoe dan ook voor de hand. Hier kan dus een paradoxale situatie ontstaan: de stimulering van zelfsturing vergt een sterkere overheid.

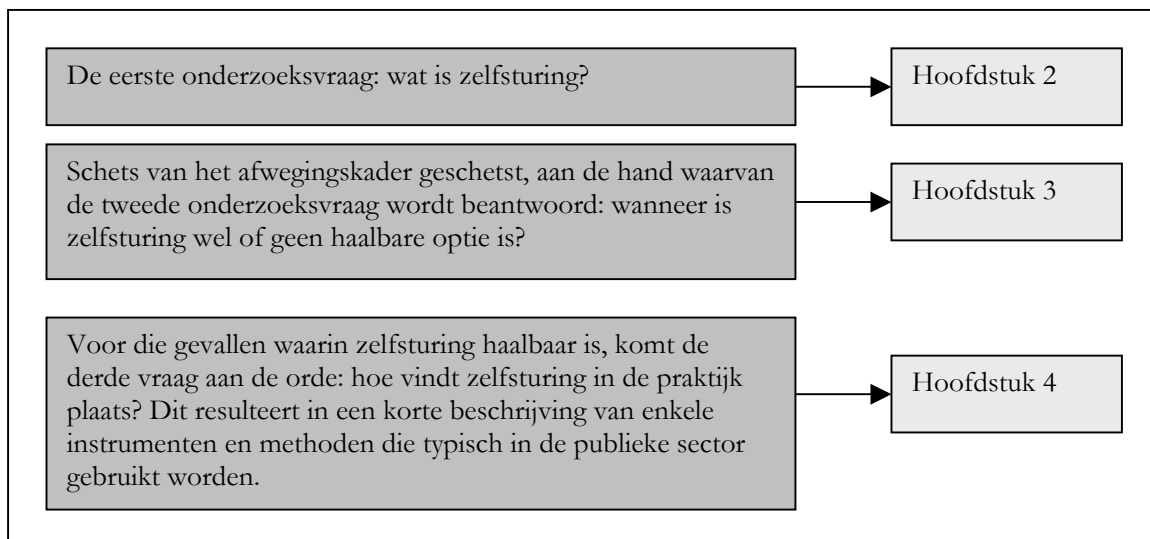
1.3 De afbakening, aanpak en leeswijzer

Deze studie focust primair op een *economische* analyse van zelfsturing ten aanzien van publieke taken. In dit essay staat de publieke sector centraal. Wie over de publiek sector schrijft, waagt zich op een terrein dat al snel ontaardt in een wirwar van argumenten en dat de grens van menig discipline overschrijdt.¹⁵ Om dat te voorkomen, houd ik me bij mijn leest: economie.

Een tweede beperking heeft betrekking op enkele andere concepten, die op zich binnen de definitie van zelfsturing zouden kunnen vallen. Het gaat hierbij om de actieve deelname aan het proces van democratische besluitvorming door het uitoefenen van het stemrecht, het petitierecht, deelname aan het maatschappelijk debat et cetera.

Dit essay omvat, op dit inleidende hoofdstuk, de literatuurlijst en de bijlagen na, drie hoofdstukken. Box 3 geeft aan wat in deze hoofdstukken aan de orde komt. De drie onderzoeksvragen worden kernachtig beantwoord in de ‘kernpunten’, voor in dit essay.

Box 3: Leeswijzer



Uitgangspunt bij de theoretische onderbouwing is de eerder door SEO uitgevoerde inventarisatiestudie. Daarnaast is een uitgebreide deskresearch uitgevoerd, bestaande uit een studie van wetenschappelijke vakliteratuur en beleidsdocumenten en uit het verzamelen van informatie op het internet. Tevens is de verzamelde informatie getoetst aan de hand van een

interview en overleg met de projectgroep binnen het ministerie van BZK.¹⁶ SEO heeft geen zelfstandig empirisch onderzoek uitgevoerd ten behoeve van dit onderzoek (bijvoorbeeld als het gaat om de evaluatie van zelfsturingsinstrumenten).

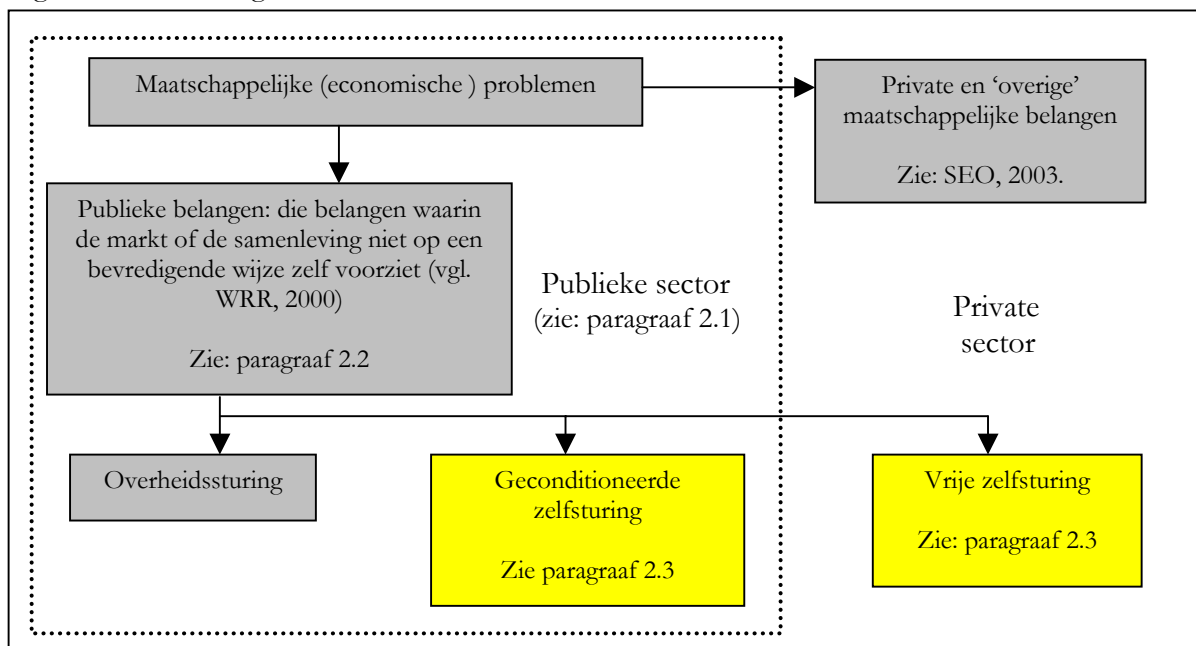
Het onderzoek dat ten grondslag ligt aan dit essay kan gezien worden als een pilot onderzoek.

2 Wat is zelfsturing?

Dit hoofdstuk geeft een omschrijving van het concept zelfsturing (paragraaf 2.3). Omdat het in dit essay specifiek om *zelfsturing in de publieke sector* gaat, staat paragraaf 2.1 eerst kort stil bij deze sector en de verschillen met de private sector. Het voornaamste verschil is dat er in de publieke sector publieke goederen worden voortgebracht en dat er publieke belangen (zie paragraaf 2.2) spelen.

In figuur 1 wordt de indeling van dit hoofdstuk schematisch weergegeven. De stippellijn bakent de publieke sector af. Er is bewust niet gekozen voor een doorlopende lijn om aan te geven dat het fundamentele onderscheid tussen de private en de publieke sector door zelfsturing kan vervagen.¹⁷

Figuur 1: Zelfsturing – tussen de overheid en de markt in



Bron: SEO.

2.1 De publieke sector

Wat is de publieke sector? De publieke sector bestaat uit de rijksoverheid, de overige publiekrechtelijke lichamen (zoals provincies, de gemeenten en de waterschappen) en de organen die zijn belast met de uitvoering van de sociale zekerheid. De publieke diensten zijn in een aantal sectoren te onderscheiden.

Dat zijn ten eerste de echte overheidssectoren, sectoren waar mensen werken onder ambtelijke arbeidsvoorwaarden. Het zijn sectoren die ten laste komen van de overheidsbegroting: de rijksoverheid (departementen en buitendiensten), gemeenten en provincies, maar ook de rechterlijke macht, politie, defensie en het (openbaar) onderwijs. Daarnaast worden ook instellingen die met sociale premies en door middel van overheidssubsidies gefinancierd worden, tot de publieke sector gerekend. Dit betreft met name welzijn, zorg en bijzonder onderwijs. Voorbeelden van laatste sectoren zijn ziekenhuizen, zorg- en verpleeginstellingen, het maatschappelijk werk, wetenschappelijk onderzoek en de jeugdzorg.

De publieke sector kent drie verschillende bestuurslagen, met elk hun eigen taken (OECD, 1997):

1. De taken van de gemeenten liggen in Nederland op uiteenlopende domeinen: openbare orde, onderwijs, woonbeleid, gezondheidszorg, sociale zekerheid en welvaart.
2. De provincies behartigen de volgende taken: openbare orde (coördinatie van politie en brandweer), vervoer, transport (niet het openbaar vervoer), waterhuishouding, milieu (vergunningen, inspectie), economische ontwikkeling, welvaart en ruimtelijke ordening.
3. De centrale overheid is verantwoordelijk voor de taken die de Nederlandse samenleving in haar geheel aangaan. Het gaat hier om de domeinen van justitie, defensie, buitenlandse zaken, belastinginning en infrastructuur.

Waarom is deze sector anders dan de markt? Binnen de publieke sector werkt het prijsmechanisme niet of slechts gedeeltelijk. Daarvoor zijn drie redenen:

1. De koppeling tussen de prestatie en de tegenprestatie (de prijs) ontbreekt. De voor de markt kenmerkende koppeling tussen prestatie en tegenprestatie wordt bij het inschakelen van de overheid meestal doorbroken, omdat degenen die over een overheidsuitgaven beslissen niet degenen zijn die van de uitgave profiteren,
 2. Het optimale voorzieningen- en kwaliteitsniveau kan niet goed worden ingeschat, omdat er geen link is met de voorkeuren van burgers (de prijs als schaarse indicator ontbreekt: de prijs van een goed communiceert waar vraag en aanbod in evenwicht zijn), en
 3. Er is een gebrek aan concurrentieprikkels, omdat er vaak maar één aanbieder is en daardoor een gebrek aan keuzevrijheid (het feit dat vragers de vrijheid hebben om te kiezen tussen meerdere alternatieven, prikkelt aanbieders tot het bieden van een optimale prijs-kwaliteitsverhouding).
-

2.2 Zelfsturing gericht op publieke belangen

In dit essay gaat het om zelfsturing in de *publieke* sector. Dat betekent dat de zelfsturing gericht is op het borgen van *publieke* belangen. Wat zijn dat eigenlijk publieke belangen?¹⁸ Het gaat om belangen die niet als vanzelf door burgers en bedrijven worden behartigd en om zaken en mensen die kwetsbaar zijn.¹⁹ Publieke belangen zijn belangen van het publiek, maar wie vormen het publiek? Dat wordt gevormd door burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

De WRR is in het bekende rapport uit 2002 ingegaan op de borging van publieke belangen. Volgens de WRR zijn publieke belangen maatschappelijke belangen waarvoor de overheid de verantwoordelijkheid op zich neemt.²⁰ Met de introductie van het begrip publiek belang geeft de WRR allereerst aan dat de overheid zich maatschappelijke belangen pas dan hoeft aan te trekken, wanneer de markt of de samenleving daarin niet op een bevredigende wijze voorziet. De eerste vraag is dus welke maatschappelijke belangen de overheid aanmerkt als publiek belang (de wat vraag). De vervolgvraag is op welke wijze deze belangen behartigd dienen te worden en wie de operationele verantwoordelijkheid draagt (de hoe vraag). Hier is met name de hoe vraag van belang.

De auteurs van het rapport ‘De calculus van het publiek belang’ hebben commentaar op de zienswijze en definitie van de WRR.²¹ Zij stellen dat niet alleen de politiek bepaalt wat publieke belangen zijn, maar dat de wetenschap hier ook iets over te zeggen heeft. “Publieke belangen vloeien voort uit externe effecten, dat wil zeggen die effecten die optreden als de actie van één partij of als de transactie tussen verschillende partijen voor- of nadelen met zich meebrengen voor een niet bij de actie of transactie betrokken partij.” Een publiek belang is volgens hen een complex extern effect – dus: waarbij veel belanghebbenden een rol spelen – waarvan de realisatie door free-ridergedrag – dus: wel profiteren, maar niet meebetalen – wordt verhinderd. “De behartiging van publieke belangen is dus niet veel anders dan het internaliseren van externe effecten door free-ridergedrag in te dammen met behulp van publiekrechtelijke dwang.”

Om de term publieke belangen wat concreter te maken, volgt hieronder een vijftal publieke belangen die zijn geïdentificeerd voor netwerksectoren²², maar die tevens bij puntinfrastructuren kunnen gelden:

- Universele dienstverlening (bepaalde goederen en diensten dienen tegen een dezelfde prijs voor iedereen beschikbaar te zijn);
 - Bescherming van gebonden afnemers (dus zonder keuzevrijheid) tegen monopolie-misbruik;
-

- Leveringszekerheid (continuïteit van de levering onder voorzienbare omstandigheden);
- Kwaliteit, milieu, veiligheid en volksgezondheid;
- Doelmatige marktordening en doelmatig toezicht.

Bij het borgen van een publiek belang gaat het om drie punten: kwaliteit, keuzevrijheid en toegankelijkheid. Kan het best aan deze drie punten worden voldaan door overheidssturing of door zelfsturing? Volgens het MDW rapport Normalisatie en certificatie (1998) kunnen bepaalde publieke belangen, zoals kwaliteit, milieu en volksgezondheid, mede worden geborgd door normalisatie en certificatie. Hoofdstuk 3 gaat hier verder op in. Daar wordt ook duidelijk dat publieke belangen nauw samenhangen met het niet goed werken van markten.

2.3 Zelfsturing: wat is dat?

Om zelfsturing een plek te geven in (de discussie over) het beleid van het ministerie van BZK is het van belang om het concept zelfsturing eerst beter af te bakenen en te omschrijven. Hierbij pretendeer ik zeker niet het laatste woord over de definiëring te hebben gesproken.

Zelfregulering is een ingeburgerde term, dit in tegenstelling tot *zelfsturing*. Laten we daarom beginnen bij het reeds gedefinieerde begrip (geconditioneerde) zelfregulering (paragraaf 2.3.1). Vervolgens schakelen we in paragraaf 2.3.2 over op zelfsturing en plaatsen het begrip naast bekende begrippen als decentralisatie (paragraaf 2.3.3), subsidiariteit (paragraaf 2.3.4) en horizontalisering (of te wel governance, zie paragraaf 2.3.5).

2.3.1 (Geconditioneerde) zelfregulering

In de economie wordt de ‘onzichtbare hand’ van het prijsmechanisme als zelfregulerend mechanisme beschreven. Wij beschouwen dit echter niet als zelfregulering, maar (slechts) als marktwerking. Zo beschouwen wij de juridische term ‘eigenrichting’ ook niet als zelfregulering. In het onderzoek over zelfregulering voor het ministerie van EZ gaven we de volgende definitie van zelfregulering:

Zelfregulering houdt in dat maatschappelijke partijen in bepaalde mate zelf verantwoordelijk zijn voor het opstellen en/of uitvoeren en/of handhaven van de regels, indien nodig binnen een wettelijk kader.

Ook anderen hebben zich gebogen over de definitie van zelfregulering. Zo geeft Eijlander²³ aan dat de gedragsordening bij zelfregulering (mede) tot stand komt via (groeps)regels, zoals een huishoudelijk reglement van een vereniging, een gedragscode of een certificatieregeling. Ruim opgevat houdt zelfregulering in dat maatschappelijke organisaties (zoals scholen, ziekenhuizen en bedrijven) een bepaalde verantwoordelijkheid wordt overgelaten of opgedragen in het kader van de regelgeving zelf of de uitvoering, controle en handhaving van die regelgeving.

Tevens gaven we aan dat geconditioneerde zelfregulering ontstaat wanneer de overheid vormen van zelfregulering bewust toestaat, of juist stimuleert, maar daar tegelijkertijd bepaalde voorwaarden aan verbindt.²⁴ Er zijn in theorie vier verschillende methoden van aanpak denkbaar, waarbij B en C als geconditioneerde zelfregulering kunnen worden gekenschetst²⁵:

- A. Louter (vrije) zelfregulering.
- B. Zelfregulering met op een beperkt aantal terreinen wettelijke ondersteuning.
- C. Zoals B. maar tevens met stok achter de deur de dreiging van meer wetgeving, ter vervanging van zelfregulering, als zelfregulering niet voldoende werkt.
- D. Direct en volledig reguleren via de wet.

2.3.2 Zelfsturing²⁶

Zelfregulering is een aan marktordening gelieerd begrip (de economische benadering), terwijl zelfsturing dat niet is. Zelfregulering is een juridisch of economische begrip, zelfsturing een bestuurskundig begrip. Zelfsturing is een breder begrip dan zelfregulering: zelfsturing is meer dan alleen het overdragen van regelgevende autoriteit. Er is heel wat literatuur verschenen over de duiding van de begrippen sturen en zelfsturen. In Box 4 wordt deze literatuur bondig beschreven.

Dat het concept zelfsturing nog niet eenduidig is omschreven blijkt wel uit deze veelheid aan in de literatuur weergegeven definities, maar blijkt ook uit het volgende praktijkvoorbeeld.²⁷ Het concept van zelfsturing leidde in na de introductie van een op zelfsturing gerichte strategie in de organisatie tot een conceptuele verwarring onder de uitvoerende professionals. Dit omdat de beheersfunctie (planning, regeltaken enz.) sturend werd, terwijl we in de visie uitgingen van het leveren van een servicegericht product. In 1999 is het uitgangspunt van zelfsturing verlaten en werd een vertaling gemaakt naar 'zelfverantwoordelijke teams'. Het grootste verschil tussen zelfsturing en zelfverantwoordelijkheid is dat niet de beheersfunctie centraal staat, maar het geleverde product bij de cliënt. De professional is dan verantwoor-

delijk voor zijn professionele product. De beheersfunctie wordt zo veel mogelijk gevangen in processen en systemen.

Box 4: Verschillende definities van de begrippen sturing en zelfsturing

Sturing in de zin van doelgerichte beïnvloeding vindt ook plaats door overtuigingsprocessen of door allocatie van productieve hulpbronnen welk niet door het recht zijn gereguleerd.²⁸ Met zelfsturing wordt bedoeld op de spontane ordening en coördinatie van gedrag binnen een bepaalde groep.²⁹ Overheidssturing tracht deze ordening en coördinatie te realiseren via interventie van overheidswege. Sturing is niet een activiteit van de ene ten opzichte van de andere actor, maar sturing is in eerste instantie een vermogen dat binnen een sociaal systeem aanwezig is. Regulering is daarvan een onderdeel. Regulering maakt altijd deel uit van een regelsysteem dat bestaat in een bepaalde sociale werkelijkheid.³⁰

Onder het begrip sturing vat Northedge (1998, p. 14) alle acties en interventies samen die zijn gericht op het in beweging zetten en volgen van organisaties met een publieke taak. Zelfsturing is de mate waarin een organisatie in staat wordt gesteld autonoom, cq. zelfstandig te opereren met een optimale uitvoering van de publieke taak en zonder de ministeriële verantwoordelijkheid in het geding te brengen (p. 65). Het begrip zelfsturing omvat volgens de auteurs van het rapport tevens de vormen van verantwoording en toezicht die door het sturend orgaan noodzakelijk worden geacht om te garanderen dat conform de verwachtingen/eisen van de overheid wordt gewerkt. Zij sluiten hiermee aan bij de definities zoals die worden gehanteerd binnen de discussie over corporate/government governance (in die discussie bestaat veel aandacht voor het vergroten van de verantwoordingsactiviteiten/instrumenten).

Volgens Van Boven (2001) betekent maatschappelijke zelfsturing dat groeperingen zonder overheidsinterventie waarden uitdragen, problemen oplossen en kansen benutten.

Zelfsturende of zelfregulerende teams zijn een organisatievorm waarbij het 'productieproces' niet meer is opgesplitst in kleine taken, maar de werknemers in teams werken met gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het resultaat (<http://www.nizw.nl/thesaurus/00012683.htm>).

Volgens sommigen ligt zelfsturing heel dicht tegen het begrip *empowerment* aan.³¹ Empowerment heeft in de sturingsdiscussie betrekking op een beleidsstrategie waarbij de overheid burgers en andere maatschappelijke partners in staat stelt om verantwoordelijkheid te nemen voor de oplossing van maatschappelijke vraagstukken.³² De rol van de overheid kan hierbij bestaan uit het ter beschikking stellen van financiële middelen, informatie, scholing of het overdragen van bevoegdheden. Door het vergroten van empowerment nemen dus de mogelijkheden voor zelfsturing toe.

Concluderend

Mijns inziens is er niet zoveel verschil tussen de begrippen zelfsturing en zelfregulering. Het gaat allemaal om het oplossen van een maatschappelijk (economisch) probleem – of dit via sturing of regulering gaat, lijkt dan meer een semantische kwestie.³³ Wel is zelfsturing een

breder begrip dan zelfregulering. Bij zelfsturing zijn niet altijd regels nodig; het kan ook gaan om afspraken zonder dat daar regels bijkomen. Dit komt in de onderstaande definitie tot uitdrukking:

Zelfsturing houdt in dat maatschappelijke partijen in bepaalde mate zelf verantwoordelijk zijn voor het oplossen van een maatschappelijk (economisch) probleem, veelal door het gezamenlijk opstellen en/of uitvoeren en/of handhaven van regels of afspraken, indien nodig binnen een wettelijk kader.

Onder zelfsturing vallen niet de activiteiten die zijn gericht op het vergroten van de politieke beïnvloedings- en participatiemogelijkheden voor burgers, zoals inspraakprocedures, hoorzittingen, goed geplande lobbybijeenkomsten of politieke activiteiten van belangenorganisaties.

Vrije zelfsturing

Er zijn publieke taken aan te wijzen die niet snel ter discussie zullen staan en die steeds door de overheid zelf zullen worden behartigd (denk aan: defensie, politie, rechtsbeding en de munt). Voor vele publieke belangen geldt in ons land een grondwettelijke opdracht aan de overheid (o.a. defensie, onderwijs, volksgezondheid en sociale zekerheid).

Er zijn ook publieke belangen waarbij overheidssturing juist niet gewenst, omdat er grondrechten in het geding zijn die de burgers (in mindere of meerdere mate) tegen overheidsinmenging beschermen. Hier is veel ruimte voor zelfsturing.³⁴ Er is dan sprake van vrije zelfsturing (ook wel spontane of private zelfsturing).³⁵ Vrije zelfsturing zien we ook veel in de private sector. Het gaat in deze situaties niet om zelfsturing ‘ter vervanging van een al dan niet reële optie van overheidssturing’, maar om een aanvulling op de wetten en de juridische procedures die er reeds zijn. Vrije zelfsturing kan voorkomen in situaties waar qua type probleem overheidssturing aan de orde is (zie tabel 5 in paragraaf 3.1), maar waar overheidsregulering toch niet te verwachten is omdat het maatschappelijke probleem niet als publiek belang wordt gezien (de ernst van het probleem rechtvaardigt geen overheidsregulering) of de kennis die nodig is voor regulering bij de overheid ontbreekt (m.n. in complexe en/of zeer dynamische sectoren).

In een rapport van Northedge uit 1998 wordt gesteld stellen dat volledige zelfsturing onwenselijk en onmogelijk is, omdat er altijd vraagstukken (“van hogere orde”) zullen zijn die buiten en boven het aan te sturen orgaan uitstijgen. De overheid blijft verantwoordelijk voor alles wat nodig is voor een goede afstemming van de vele beleidsdoelstellingen, en zal zo nu

en dan moeten bijsturen. Perfectie treedt op in het geval van maximale zelfsturing en minimale bijsturing.

Vrije zelfsturing zal niet vaak een optie zijn als het gaat om de borging van publieke belangen – er zal veelal sprake zijn geconditioneerde zelfsturing. We besteden in dit essay dan ook verder geen aandacht aan vrije zelfsturing.

Geconditioneerde zelfsturing

Zoals hierboven werd gesteld: zelfsturing is een breed begrip. Het is van belang dat zelfsturing niet wordt verward met het introduceren van marktwerking (dus: het creëren van een situatie waarbij vraag en aanbod zorgen voor de coördinatie van economische beslissingen).³⁶ Dat is wel verleidelijk, omdat door het introduceren van marktwerking zelfsturing wel vaker voorkomt. Toch moeten we hierbij voorzichtig zijn: meer zelfsturing betekent niet zonder meer minder, maar wel een andere overheidssturing. Er zal bij meer marktwerking veeleer sprake zijn van geconditioneerde zelfsturing.

Een publiek belang betekent niet dat de overheid de daaruit voortvloeiende taken zelf moet verrichten. Niet automatisch overheids*sturing* dus (maar ruimte voor zelfsturing), maar een publiek belang impliceert wel overheids*verantwoordelijkheid*. Hierdoor is er altijd sprake van enige overheidssturing bij het borgen van publieke belangen, namelijk gericht op het formuleren van wettelijke kaders en doelen die vervolgens ook buiten de overheid gerealiseerd kunnen worden. De overheid oefent in het geval van publieke belangen ook altijd meta-toezicht uit. Met de term metatoezicht wordt bedoeld de algemene alertheid, het ontvangen van signalen uit de samenleving en het reageren op deze signalen.

We spreken dan ook wel van geconditioneerde zelfsturing, waarbij de overheid de doelstelling formuleert terwijl de mensen en organisaties uit het veld middels zelfsturing trachten deze doelstellingen te bereiken. Door deze verwevenheid van privaat initiatief en overheids(bij)sturing is het mogelijk dat het fundamentele onderscheid tussen de publieke en private sector vervaagt. Dit is volgens Donner een reden om terughoudend om te gaan met geconditioneerde zelfregulering en -sturing. “Overheidsdoelen worden met andere dan publiekrechtelijke middelen verwezenlijkt. Onbedoeld ligt in die wijze van zelfregulering een gevaarlijke tendens besloten, namelijk dat de wetgever zal pogen om de grenzen van zijn vermogen weer te verleggen en nog wat tijd te winnen.”³⁷

2.3.3 Zelfsturen en decentralisatie

In de Maatschap Nederland stelt Winsemius dat decentralisatie bij zelfsturing past, en dat decentralisatie in feite neerkomt op zelfsturing binnen de publiek sector. Roel in 't Veld stelt het iets anders³⁸: decentralisatie vergroot de mogelijkheden tot zelfsturing door decentrale functionele en territoriale organisaties binnen het publieke domein. Op p. 67 vervolgt hij met te stellen dat daar waar politiek belangrijk is (het vinden van een aanvaardbare verantwoordingsstructuur), decentralisatie vaak een superieur alternatief vormt voor zelfsturing.

Centralisatie en decentralisatie zijn bewegingen in verticale richting en zijn gebaseerd op ongelijkheid van de machtsposities. Decentralisatie betekent een gezagssplitsing ten aanzien van de centrale overheid doordat aan andere besturen of overheidsorganen een autonome of zelfstandige bevoegdheid wordt toegekend om in eigen naam publiekrechtelijke handelingen te stellen of beslissingen te nemen, c.q. een beleid te voeren waarbij zij niet onderworpen zijn aan het hiërarchisch gezag doch hoogstens aan het administratief toezicht van de centrale overheid.³⁹ Maes en Jochmans geven de volgende voor- en nadelen van decentralisatie.⁴⁰

Tabel 2: Voor- en nadelen van decentralisatie (zelfsturing binnen de overheid)

Voordelen	Nadelen
◆ Erkenning van identiteit	◆ Ongelijkheid
◆ Differentiatie in het licht van verschillende beleidsvoorkeuren	◆ Beperkte middelen
◆ Meer directe verantwoordingsplicht	◆ Mogelijke overlappingsen en versnippering
◆ Spreiding van macht en verantwoordelijkheid	◆ Het ontkrachten van wat centraal van belang wordt geacht
◆ 'Place-community': welbepaalde belangen van burgers zijn plaatsgebonden	◆ Minder afstand van de te regelen problemen
◆ Meer inspraak en participatie	◆ Geringere zelfvoorzieningsgraad
◆ Minder bureau- en technocratisch bestuur	
◆ Meer geïntegreerde beleidsvoering	
◆ Flexibiliteit	
◆ Subsidiariteit	
◆ Erkenning van minderheden	
◆ Beleid kan lokaal worden geëxperimenteerd	

Bron: Maes & Jochmans, 1996, p. 99.

Decentralisatie speelt al veel langer een rol. Volgens het Instituut voor Publiek en Politiek is de bestuurlijk belangrijkste ontwikkeling de vrij omvangrijke decentralisatie van rijkstaken naar gemeenten geweest vanaf de tweede helft van de jaren zeventig. (Overigens was er ook ver hiervoor al sprake van decentralisatie.⁴¹) Was het argument begin jaren vijftig tegen het overhevelen van taken naar wijkraden nog dat de gemeentelijke autonomie toch al zo was

uitgekleed, in de jaren negentig is het takenpakket van gemeenten zo verbreed dat er wel degelijk iets te decentraliseren valt.⁴²

Momenteel staat decentralisatie dan ook weer volop in de belangstelling. Een eerste voorbeeld is het pleidooi van Ringeling in 'Na paars: Een nieuwe sturingslogica' voor het afschaffen van de verantwoordelijkheid van de centrale overheid voor de inrichting van het lokaal bestuur.⁴³ Gemeenten zouden volgens Ringeling op dit punt over *charter*vrijheid moeten beschikken. Zoals de overheid meer vertrouwen zou moeten hebben in de lokale overheid, zo zou de lokale overheid meer vertrouwen moeten hebben in haar burgers en aan hen meer ruimte om zelf te besturen en verantwoordelijkheid te dragen. Een tweede voorbeeld is de visie op de modernisering van de overheid van het ministerie van BZK. Hieruit blijkt dat het kabinet vanwege de potentiële voordelen van decentralisatie inzet op vergroting van de decentrale beleidsvrijheid door minder op de gemeenten gerichte regelgeving en minder specifieke uitkeringen. Deze benadering kan volgens het ministerie van BZK alleen slagen indien lokale overheden meer dan nu het geval is, bereid zijn om met anderen samen te werken om bepaalde problemen op te lossen. Rijk en provincie kunnen hierbij als spelverdelers of arbiter optreden. Heldere proces- en outputafspraken maken dergelijke ingewikkelde beleidssystemen meer inzichtelijk en afrekenbaar. Een voorbeeld uit de praktijk⁴⁴: de gemeentereiniging krijgt niet meer de opdracht om via centraal vastgestelde schema's de stad schoon te maken, maar krijgt de ruimte om een team de opdracht te geven een wijk op een bepaald niveau schoon te houden.

Concluderend

Kortom, decentralisatie is zelfsturing binnen de overheid. Zolang dit binnen de publieke sector blijft, is hierbij geen sprake van zelfsturing zoals wij het in dit essay beschouwen. In dit essay wordt onder zelfsturing namelijk niet de zelfsturing binnen de overheid verstaan. Het delegeren van bevoegdheden van de rijksoverheid naar gemeenten (zonder daarbij maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijven te betrekken) is dus geen zelfsturing, omdat het nog altijd de overheid is die stuurt. Het gaat daarbij om het hervormen van de interbestuurlijke betrekkingen (horizontalisering, zie paragraaf 2.3.5) en niet om zelfsturing. Dit geldt ook voor uitvoeringsinstanties die de laatste tijd meer beleidsvrijheid hebben gekregen, en daarmee dus ook meer mogelijkheden om zelf te sturen. Deze uitvoeringsinstanties vallen immers onder de regie en verantwoordelijkheid van de overheid en vallen dus binnen de publieke sector.

Wel kunnen burgers door het sterker doorvoeren van decentralisatie beter en meer betrokken raken bij het beleid.⁴⁵

2.3.4 Subsidiariteitsbeginsel en Tiebout-concurrentie

Sprekend over zelfsturing en decentralisatie komt ook het subsidiariteitsbeginsel in beeld. Hierbij gaat het erom dat de rijksoverheid moet ‘overlaten wat je over kunt laten’.⁴⁶ Het subsidiariteitsbeginsel stelt dat publieke belangen het best behartigd kunnen worden op het laagste schaalniveau waarop alle relevante externe effecten kunnen worden geïnternaliseerd, staat bekend als het subsidiariteitsbeginsel.⁴⁷

Bij subsidiariteit is het profijtbeginsel van toepassing is: zowel kosten als opbrengsten dienen op het laagst mogelijke schaalniveau te worden gelegd. Het voordeel van subsidiariteit is dat daarmee de kring van beslissers wordt beperkt tot de belanghebbenden.⁴⁸ Een tweede voordeel is de mogelijkheid van Tiebout-concurrentie.⁴⁹

Wat is Tiebout-concurrentie? Tiebout (1956) gaat na hoe een overheid net dat pakket aan goederen kan leveren dat het best overeenkomt met de preferenties van de burger-consumant. De burger (en kiezer) beweegt zich volgens zijn theorie in een publieke ruimte die lijkt op de private markt: in plaats van aanbieder te wisselen, kan de burger verhuizen naar een andere gemeente die een pakket goederen aanbiedt dat het best overeenkomt met zijn of haar preferenties. Burgers kunnen ‘stemmen met voeten’ als ze niet meer tevreden zijn over het aanbod van goederen in een gemeente. Gemeenten die geld over de balk gooien aan onbelangrijke publieke belangen, verliezen zo burgers aan gemeenten met een effectief bestuur. De allocatie van goederen kan volgens deze theorie het best plaatsvinden door de lokale overheid, omdat lokale overheden hun aanbod beter kunnen aanpassen aan de preferenties van de burgers. Door concurrentie die hier zal optreden, zullen de preferenties van de burgers het best benaderd worden, hetgeen zal leiden tot een hogere welvaart.⁵⁰

Concluderend

Kortom, sturing op basis van het subsidiariteitsbeginsel creëert de mogelijkheid voor burgers om te ‘stemmen met voeten’ en zo gemeenten te sturen in hun beleid. Je zou dat een vorm van zelfsturing kunnen noemen, al is de sturing niet erg expliciet opgenomen in regels of afspraken, maar meer in gerealiseerd keuzegedrag.

2.3.5 Zelfsturing en het governance-debat (horizontalisering)

Zelfsturing wordt vaak genoemd als onderdeel van het governance-debat dat al enkele jaren in Nederland wordt gevoerd over het bestuur van, het toezicht op en de verantwoording door organisaties. Governance sluit aan bij de feitelijke ontwikkeling van verticaal bestuur naar horizontaal bestuur (horizontalisering). In de Engelstalige literatuur over dit onderwerp

spreekt men over een ontwikkeling van *government* naar *governance*. Governance kan geplaatst worden ten opzicht van het ‘oude begrip’ government (dat is: de formele instellingen en instituties die de overheid vormen).⁵¹ Bij governance verschuift de klemtoon van de formele, hiërarchische instituties naar de processen van coördinatie en sturing waarbij niet enkel overheidsactoren, maar ook private actoren zijn betrokken. Het begrip governance omvat tevens de processen die met het voeren van beleid samengaan, alsmede de maatschappelijke actoren die bij het voeren van een beleid worden getrokken. Dit wordt verder uitgewerkt in tabel 3.

Horizontalisering betekent dus dat er bij het opstellen van het beleid wordt overlegd en onderhandeld met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties en dat er bij de uitvoering van de publieke bevoegdheden een grotere verantwoordelijkheid is voor uitvoerenden. Er wordt volgens het ministerie van BZK binnen de publieke sector bij het borgen van publieke belangen nu nog te weinig gebruik gemaakt van het potentieel van burgers, bedrijven en hun organisaties om horizontale verantwoordingsrelaties te creëren. Het toezicht op de beleidsuitvoering is nog steeds overwegend hiërarchisch (verticaal) en detaillistisch.⁵²

Tabel 3: Old government versus new governance

Old government	New governance
◆ The state	◆ The state and civil society
◆ The public sector	◆ Public, private and voluntary (or ‘third’) sectors
◆ Institutions	◆ Processes
◆ Organisational structures	◆ Policies, outputs, outcomes
◆ ‘Rowing’, providing	◆ ‘Steering’, enabling
◆ Commanding, controlling, directing	◆ Leading, facilitating, collaborating, bargaining
◆ Hierarchy and authority	◆ Networks and partnerships

Bron: Leach & Percy-Smith, 2001, p. 5.

Het bestuur van, toezicht op en verantwoording door overheidsorganisaties wordt veelal government governance genoemd.⁵³ Er zijn verschillende voorbeelden te vinden:

1. good governance,
2. smart governance,
3. system governance,
4. governance toegespitst op sectoren: health care governance en cultural governance.

Ad 1. Good governance

Good governance. Good governance betekent ondermeer dat de overheid zo min mogelijk zelf moet doen en het uitvoeren van publieke taken zoveel mogelijk overlaat aan burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Dit is eerder uitgewerkt in negen sturingsprincipes (zie tabel 4).

Tabel 4: Sturingsprincipes en good governance

De negen sturingprincipes van Van den Heuvel en Vos, 2003
◆ Stuur bij voorkeur op het bereiken van de gewenste effecten van het beleid, of daar zo dicht mogelijk bij (outputsturing). Beperk proces- en inputsturing.
◆ Hanteer de principes van good governance: verwacht van de betrokkenen dat ze zich verantwoorden, zich ontwikkelen als professionele lerende organisatie, integer handelen en transparant zijn in besluitvorming en resultaatbereik.
◆ Stuur (in)direct op maximale zelfregie van de actoren. Bijvoorbeeld door positionering, ruimte laten, toerusten en een goede inrichting geven van de bestuurlijke omgeving, inclusief koepels en brancheorganisaties.
◆ Indien het departement de vraag bereikt via een uitvoeringsorganisatie: zet horizontale externe en interne instrumenten in gericht op 'checks and balances'.
◆ Generieke instrumenten hebben de voorkeur boven specifieke instrumenten. Bijvoorbeeld liever lumpsum dan doelsubsidies, en liever ruimte geven om maatwerk te bieden dan centraal maatwerk bieden.
◆ Naast wetgeving op hoofdlijnen hebben lichte en flexibele instrumenten de voorkeur.
◆ Verbeter interne sturings- en toezichtscyclus van de instellingen en organisaties.
◆ Versterk de inbedding in horizontale netwerken (meervoudige publieke verantwoording).
◆ Als het verticale toezicht door het departement adequaat en betrouwbaar mogelijk is met horizontale instrumenten, dan kan het verticale toezicht meer op hoofdlijnen plaatshebben (proportionaliteit). Eigen toezicht in het veld blijft wel noodzakelijk.

Bron: Van den Heuvel en Vos, 2003.

Ad 2. Smart governance

Smart governance is een begrip dat Hans Anker en Kees Boef onlangs introduceerden.⁵⁴ Het bestaat uit vier componenten: (a) intervenier op een zo laag mogelijk niveau, (b) geef uitvoerders de ruimte, (c) laat uitvoerders permanent verantwoording afleggen en (d) belast gekozen bestuurders met de eindverantwoordelijkheid. Smart governance is erop gericht om het aantal regels terug te dringen. Maar dat kan alleen als tegelijkertijd het onderliggende toezichtprobleem wordt opgelost. Smart governance voorziet hierin door de uitvoerders permanent verantwoording af te laten leggen over hun werkzaamheden en de door hen bereikte resultaten – niet aan het bureaucratisch apparaat maar aan de mensen zelf. Smart governance vergt daarom een maatschappelijke cultuur waarin 'radicale openheid' vanzelf-

sprekend is, waarin het door alle betrokkenen wenselijk wordt gevonden dat burgers over de schouders van de uitvoerders meekijken en waarin burgers en uitvoerders voortdurend met elkaar in contact staan.

Ad 3. System governance

Dit begrip is door Pieter Winsemius in het rapport ‘de Maatschap Nederland’ geïntroduceerd. Op pagina 5 en 6 omschrijft hij system governance als volgt. Deze nieuwe systeembesturing legt de basis voor het ontstaan van zelfsturende en flexibele systemen, maar bepaalt ook de mechanismen om het geheel binnen zijn stabiliteitsgrenzen te houden. De overheid moet de knop willen omzetten naar “rotondedenken” in het economisch verkeer: niet langer van boven geregelde rode en groene verkeerslichten, maar een paar eenvoudige spelregels – links heeft voorrang – en het verdere initiatief bij de spelers.

Om de zelfsturing van burgers en hun samenwerkingsverbanden te bevorderen, stelt Winsemius voor dat de overheid zich richt op het vergroten van keuze- en ondernemingsmogelijkheden door te zorgen voor transparantie.⁵⁵ Om hun keus te kunnen maken moeten consumenten beschikken over betrouwbare informatie, vooral op gevoelige terreinen als voedselveiligheid, onderwijs en zorg. Door het bevorderen van decentrale, horizontale sturing wordt de ruimte gecreëerd om slagvaardiger te ondernemen. Tenslotte dienen er randvoorwaarden te bestaan voor het waarborgen van passende beloning, in aansluiting op het relevante buitenland.

Ad 4. Government governance toegespitst op sectoren⁵⁶

In het rapport ‘Health governance’ wordt gesteld dat het zowel vanuit de optiek van de zorgaanbieders als vanuit die van de overheid gewenst is dat de sector tot een vorm van zelfsturing en -regulering komt. Het gaat dan om een bestuur, toezicht en verantwoording die zich kenmerken door openheid, inzichtelijkheid en beïnvloeding door de ‘stakeholders’. De governance gedachte biedt daarvoor volgens de auteurs mogelijkheden. Men denkt aan een bedrijfstakcode die goed aansluit bij de diepgewortelde traditie van zelfsturing in de zorgsector. Voor de culturele sector (‘Cultural governance’) is een soortgelijk betoog gehouden.

Concluderend

Zelfsturing is een begrip dat steeds vaker opduikt in het governance-debat. Het wordt daarin gezien als een mogelijkheid om de samen met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties – op horizontaal niveau dus – samen te werken. Indien men kiest voor horizontale sturing komt zelfsturing in het vizier. Om van zelfsturing te kunnen spreken, is het

echter wel van belang dat de actoren enige mate van verantwoordelijkheid dragen voor het (mede) oplossen van maatschappelijke (economische) problemen.

3 Zelfsturing of overheidssturing?

Nu zijn we aangekomen waar we willen: in de publieke sector waarbinnen publieke belangen centraal staan met ‘zelfsturing’ in het vizier. Voor velen vormt overheidssturing bij het borgen voor publiek belangen nog vaak het vertrekpunt. Voor economen is dat niet het geval. Overheidssturing is volgens hen pas aan de orde als markten niet goed werken. Dat is het geval als op de markt de *concurrentie in sterke mate in het geding* komt, als sprake is van *informatieasymmetrie* tussen verschillende actoren⁵⁷, als *markten ontbreken* (we spreken dan van externe effecten), of als sprake is van *publieke goederen* die alleen door de overheid kunnen worden voortgebracht. Economen leven echter niet in een sociaal vacuüm en weten dat er ook bepaalde politieke (niet-economische) redenen zijn voor overheidssturing. Deze hebben betrekking op *paternalistische motieven*, het rechtekken van een *onrechtvaardige* (inkomens)verdeling of het oplossen van een maatschappelijke *onevenwichtigheid*.

In tabel 5 worden de situaties, waarin overheidssturing wenselijk kan zijn, samengevat en toegelicht.

Tabel 5: Situaties waarin overheidssturing wenselijk kan zijn

Niet goed werkende markten	Politieke overwegingen
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Gebrek aan concurrentie. Dit is het geval als er sprake is van een (natuurlijk) monopolie (zoals bij het elektriciteitsnet), of als er sprake is van een economische machtspositie of de dreiging daarvan als gevolg van een fusie of overname. ◆ Externe effecten. Dat wil zeggen dat niet alle effecten van de productie en consumptie, die wel effect hebben op de productiemogelijkheden en welvaart van anderen, een prijskaartje hebben (denk aan milieuvervuiling). ◆ Informatieasymmetrie of het gebrek aan volledige en/of kosteloze informatie. Een dergelijk gebrek aan transparantie speelt bijvoorbeeld op ongereguleerde verzekeringsmarkten. ◆ Publieke goederen. Goederen, zoals dijken en defensie, die gekenmerkt worden door ‘non-exclusiviteit’ (het is onmogelijk om mensen van het gebruik uit te sluiten) en ‘non-rivaliteit’ (het gebruik door de ene consument gaat niet ten koste van het gebruik door een ander). 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Paternalistische motieven. Zelfs een goed geïnformeerd individu kan bepaalde beslissingen nemen die in de ogen van de overheid niet goed zijn voor hem of haar. Standaard voorbeelden in dit verband zijn de beslissing om te roken en om geen autogordels te gebruiken. ◆ Ongelijke welvaartsverdeling. In situaties waar de marktuitkomst als onrechtvaardig wordt beschouwd, is ingrijpen gericht op het bereiken van een rechtvaardiger uitkomst, zoals bij de progressieve inkomensbelasting. ◆ Onevenwichtigheid, zoals bij hoge inflatie of bij hoge werkloosheid in een bepaalde sector.

Bron: SEO.

In die gevallen waarin overheidssturing wenselijk kan zijn, kan er afhankelijk van het probleem wel degelijk ruimte zijn voor zelfsturing. Het vertrekpunt is dus niet automatisch overheidssturing. Let op dat zelfsturing niet in alle gevallen mogelijk is; er dient te worden voldaan aan zogenaamde randvoorwaarden. We noemen er hier zeven:

1. Is er binnen de sector voldoende kennis aanwezig over het probleem en de mogelijke oplossingen?
2. Is er naast inhoudelijke kennis ook kennis over de kosten die zelfsturing mogelijk met zich meebrengt?
3. Staan de mensen in de sector en de overige belanghebbenden positief tegenover oplossing van het probleem door middel van zelfsturing en heeft men hier tijd en/of geld voor over? Het draagvlak voor zelfsturing neemt vaak toe, indien er een sterke voortrekkersrol wordt vervuld door een dominante persoon of partij.
4. Is de sector in voldoende mate georganiseerd zodat zelfsturing binnen deze organisatie tot stand kan komen? Organisatiegraad kan bijvoorbeeld tot uitdrukking komen in het percentage actoren dat lid is van een branche-organisatie.
5. Is er sprake van maatschappelijke druk bij het oplossen van het probleem?
6. Is er sprake van een wettelijk raamwerk waarbinnen de handhaving van een eventuele zelfsturingsafspraken kan worden uitgevoerd? Een wettelijk raamwerk bestaat bijvoorbeeld als het mogelijk is om corrigerende maatregelen te nemen als iemand zich niet aan de afspraak houdt. Als de handhaving al (civiel)rechtelijk mogelijk is (met bindende afspraken en (financiële) sancties), hoeft de zelfregulering niet 'stuk te lopen' op het regelen van de handhaving. Juist bij het regelen van de handhaving worden de belangen tegenstellingen tussen partijen vaak duidelijk, waardoor het zelfreguleringsinitiatief daar vaak stopt.)
7. Is er sprake van een goede vertrouwensbasis tussen de verschillende partijen die bij de zelfsturing betrokken zijn?

In praktijk kan zelfsturing ook een optie zijn als niet aan alle zeven randvoorwaarden is voldaan, het verdient dan echter aanbeveling om te zorgen dat op termijn wel aan de overige voorwaarden wordt voldaan.

De afwegingskaders

In paragraaf 3.1 wordt in box 5a en 5b een afwegingskader beschreven, waarin per probleem de mogelijkheden voor zelfsturing volgen. Een ander afwegingskader is door Bovenberg, Van Dalen en Teulings opgesteld voor het rapport 'De calculus van het publieke belang'. Dit afwegingskader staat beschreven in figuur 2 in paragraaf 3.2. Een belangrijk verschil is dat zij

redeneren vanuit een publiek belang (de overheid) en niet vanuit verschillende soorten maatschappelijke dan wel economische problemen (van maatschappelijke actoren).

Daar waar box 5a en 5b zijn geschreven vanuit de gebruikers en specifiek is opgesteld met het oog op zelfsturing, is figuur 2 meer vanuit de theoretische rol van de overheid als regulator geschreven. Het gevolg is dat box 5a en 5b meer de praktische afwegingen op basis van een probleem en mogelijke oplossingen schetst, terwijl figuur 2 meer algemeen en theoretisch van karakter is en is gericht op het borgen van publieke belangen. Beide afwegingskaders kunnen overigens naast elkaar gebruikt worden, al stuurt het afwegingskader in box 5a en 5b naar reële zelfsturingsinstrumenten, terwijl figuur 2 alleen aangeeft of de institutie zelfsturing een optie zou kunnen zijn (dus zonder de link naar concrete instrumenten).

3.1 Een afwegingskader – vanuit (economische) problemen

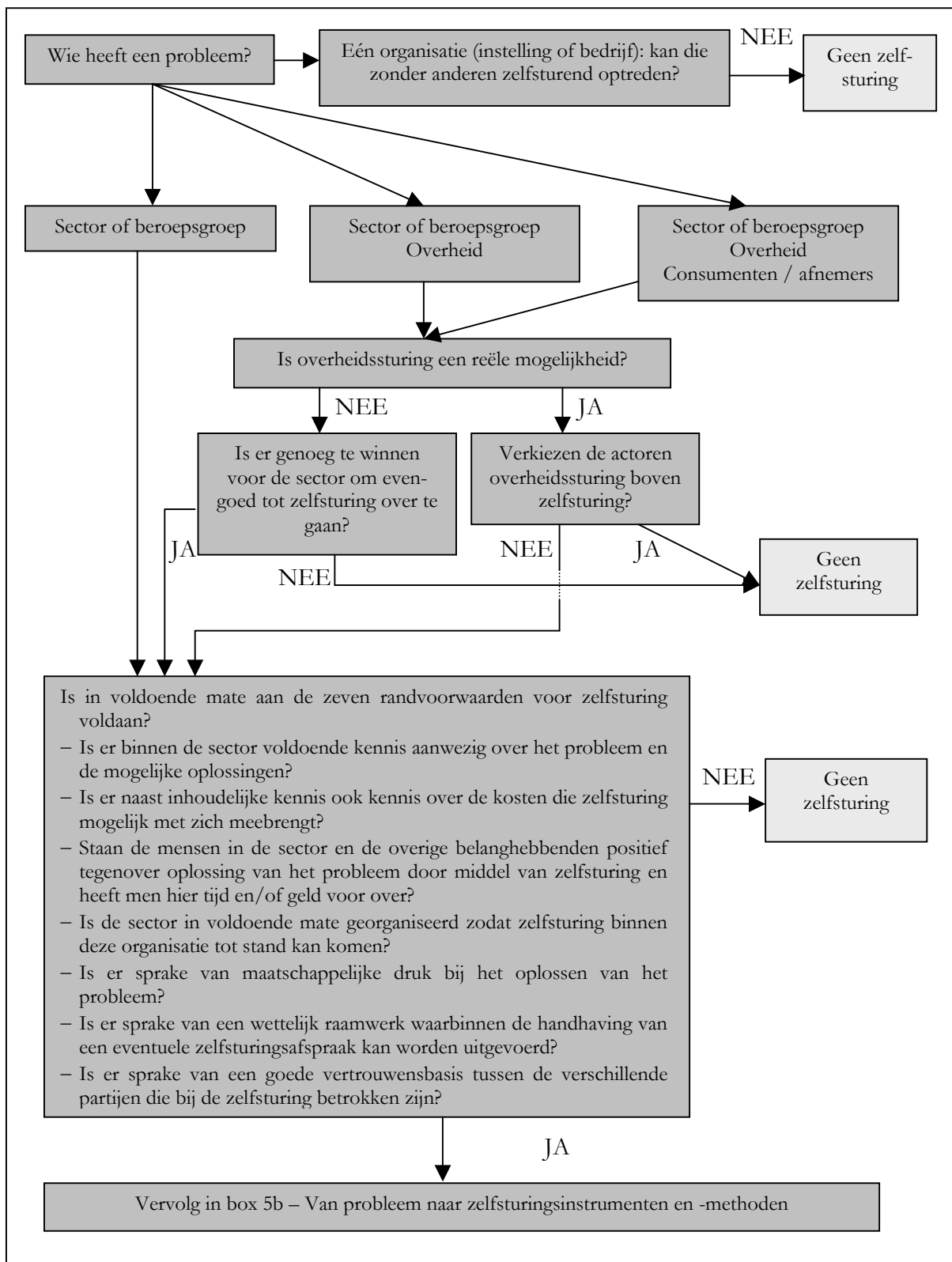
In box 5a en 5b wordt een afwegingskader beschreven waarbinnen een potentiële gebruiker van zelfsturingmethoden en -instrumenten kan bekijken voor welk soort (economische) problemen zelfsturing een optie. Tevens wordt per probleem aangegeven welke vormen van zelfsturing geschikt kunnen zijn bij het oplossen van het betreffende probleem.⁵⁸

In box 5a wordt de vraag of zelfsturing een haalbare optie is, beantwoord vanuit de actoren die bij het probleem betrokken zijn en vanuit de randvoorwaarden waaraan voldaan dient te worden alvorens zelfsturing überhaupt een optie is.

Zoals in paragraaf 2.3.3 werd gesteld, wordt in dit essay onder zelfsturing niet de zelfsturing binnen de overheid verstaan. In het onderstaande afwegingskader (box 5a) is dan ook geen hokje opgenomen met alleen de overheid.

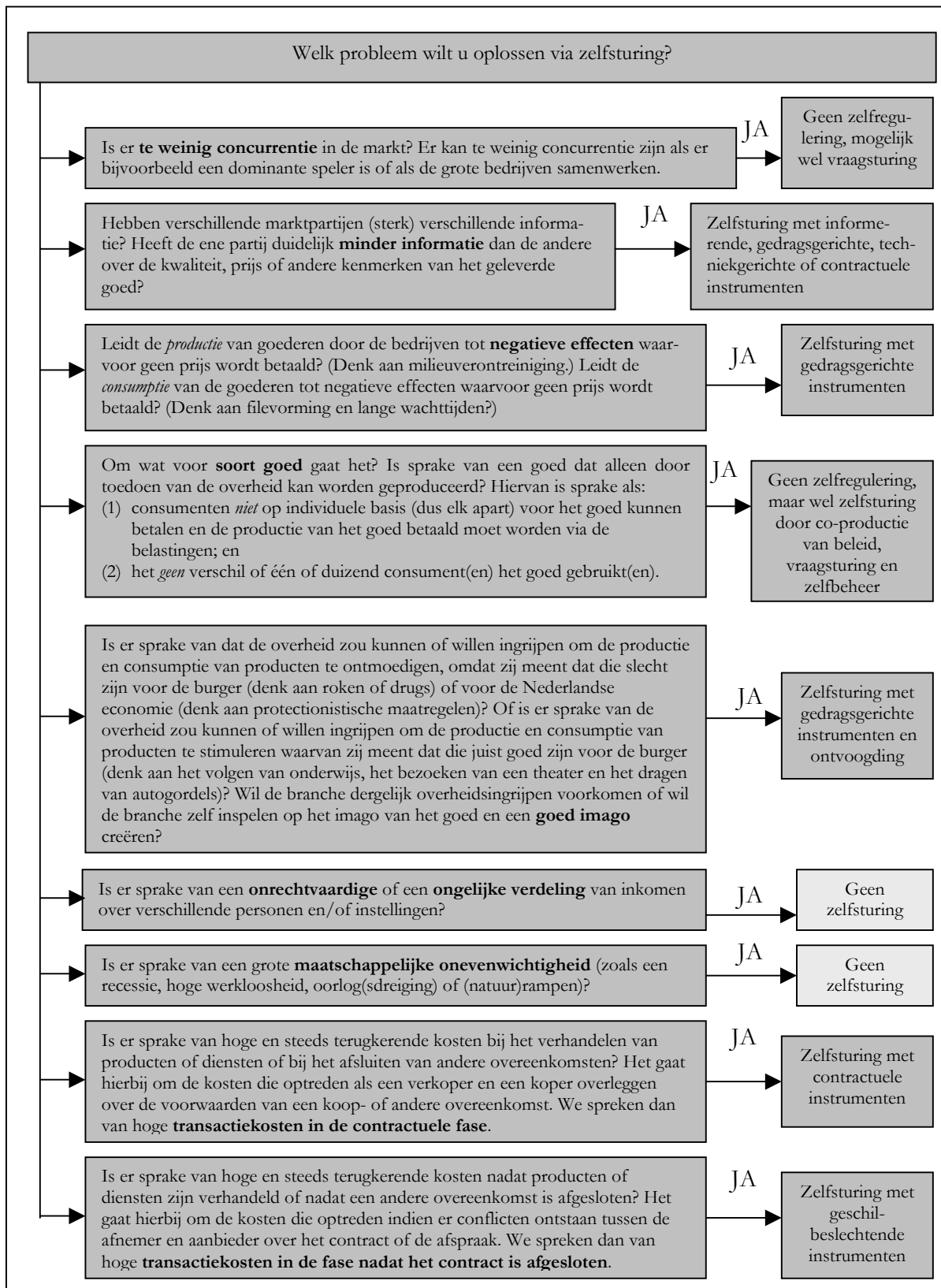
In box 5b wordt vervolgens bekeken welk soort probleem opgelost dient te worden en welke vormen geschikt zijn. De toelichting op de in deze box genoemde zelfsturingsinstrumenten en -methoden volgt in hoofdstuk 4.

Box 5a: Wel of geen zelfsturing? - Actoren en randvoorwaarden



Bron: SEO.

Box 5b: Wel of geen zelfsturing? – Van probleem naar instrumenten en -methoden



Bron: SEO.

Laten we eens bovenaan in box 5a beginnen en de volgende lijn volgen: de sector en de overheid hebben een probleem en overheidssturing is een reële mogelijkheid. Indien de actoren overheidssturing verkiezen boven zelfsturing is zelfsturing uiteraard geen optie. In het geval men kiest voor zelfsturing, dient men zich te realiseren dat de kans van slagen groter is naarmate aan meer van de zeven randvoorwaarden is voldaan. Als dit in voldoende mate het geval is, gaan we door naar box 5b en geven daar aan in welke categorie het probleem valt. Indien er bijvoorbeeld sprake is van een onrechtvaardige of ongelijke verdeling, dan is zelfsturing geen optie en zal overheidssturing geboden zijn. In het geval het probleem te maken heeft met bijvoorbeeld informatieasymmetrie, dan is er een keuze uit verschillende zelfsturinginstrumenten (waaronder informerende en techniekgerichte instrumenten).

3.2 Het afwegingskader – vanuit publieke belangen

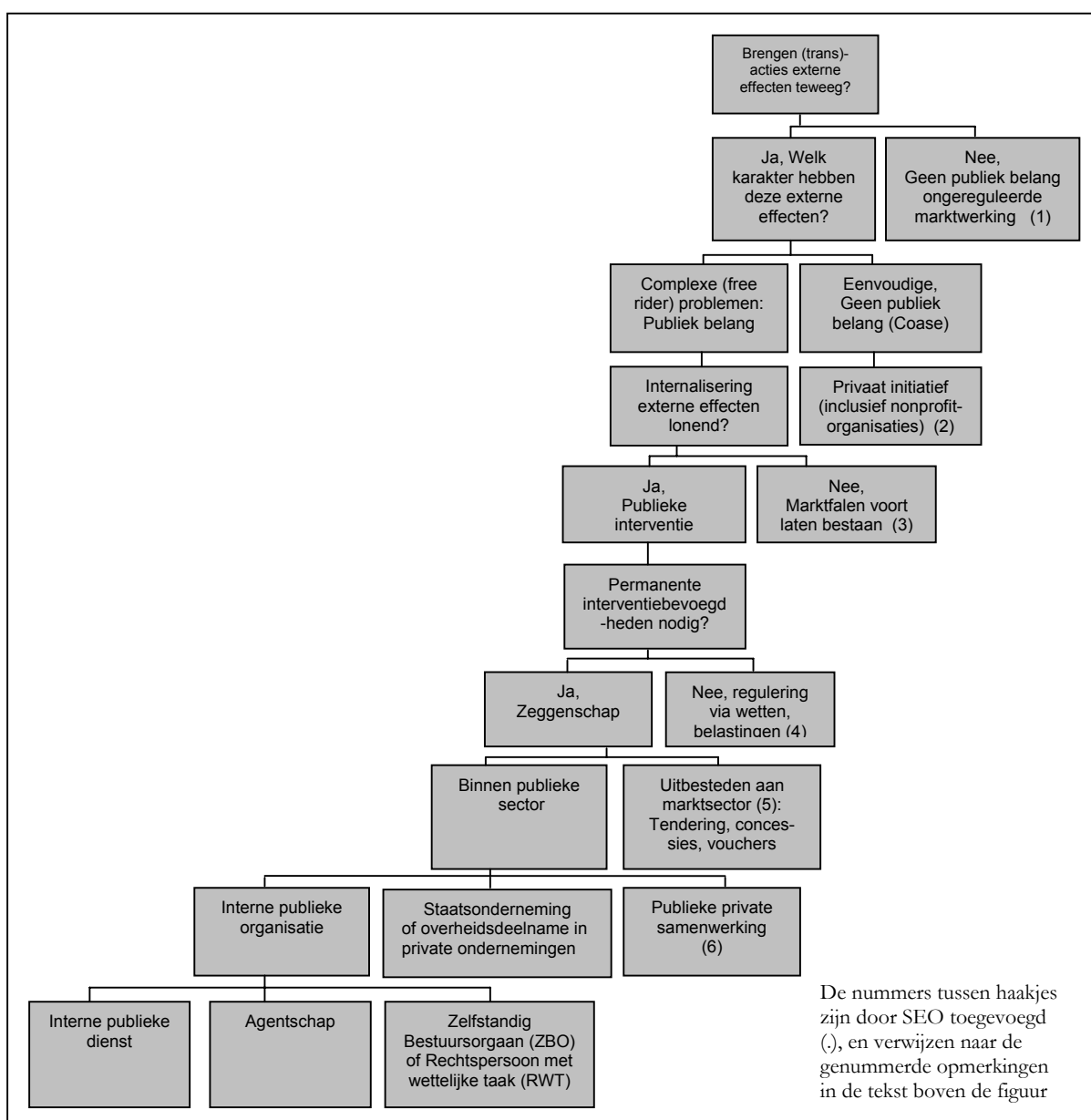
Ondanks het feit dat het begrip zelfsturing niet voorkomt in het rapport, vormt het afwegingskader uit het rapport *De calculus van het publiek belang* een nuttige aanvulling op het in paragraaf 3.1 beschreven kader. Figuur 2 geeft het kader weer. Bij het lezen van dit schema is het van belang om de definitie van publieke belangen zoals de auteurs die hanteren op te roepen: een publiek belang is volgens hen een complex extern effect – dus: waarbij veel belanghebbenden een rol spelen – waarvan de realisatie door free-ridergedrag – dus: wel profiteren, maar niet meebetalen – wordt verhinderd.

In dit kader is zelfsturing op verschillende plaatsen een optie:

1. (Vrije) Zelfsturing is een optie indien er geen sprake is van een publiek belang,
 2. (Vrije) Zelfsturing is een optie indien er sprake is van eenvoudige externe effecten, en er dus ook geen sprake is van een publiek belang (zelfsturing à la Coase: onderhandelingen tussen private actoren inclusief non-profitorganisaties),
 3. Zelfsturing is een optie indien de internalisering van externe effecten niet lonend is en de overheid het marktfalen voort laat bestaan,
 4. Zelfsturing is een optie indien de internalisering van externe effecten wel lonend is, maar er geen permanente interventiebevoegdheid nodig is, en een (geconditioneerde zelf)regulering via wetten en belastingen worden gebruikt om het marktfalen te corrigeren,
-

5. Zelfsturing is een optie indien er bij de internalisering van externe effecten wel permanente interventiebevoegdheid nodig is, maar deze wordt uitbesteed aan de marktsector (tendering contracten, concessies) of via zelfsturing (bijv. vouchers),
6. Ten slotte zou zelfsturing een rol kunnen spelen bij Publiek private samenwerking bijvoorbeeld door alleen gecertificeerde aanbieders toe te laten.⁵⁹

Figuur 2: Zelfsturing of overheidssturing vanuit de calculus van het publieke belang



Bron: Van Dalen et al., 2003, p. 197.

4 Enkele zelfsturingsinstrumenten

In dit hoofdstuk wordt een aantal zelfsturingsinstrumenten en -methoden beschreven. In paragraaf 4.1 komen eerst *zelfreguleringsinstrumenten*, vervolgens worden in paragraaf 4.2 enkele overige *zelfsturingmethoden* besproken. In paragraaf 4.2 wordt tevens aandacht besteed aan instrumenten die zelfsturing kunnen ondersteunen.

4.1 Zelfsturing door zelfreguleringsinstrumenten

In de eerder genoemde inventarisatiestudie van SEO zijn 21 verschillende instrumenten onderscheiden, die tevens ingezet kunnen worden bij zelfsturing.⁶⁰ Deze instrumenten kunnen vanuit het oogpunt van de gebruikers in vijf verschillende clusters ingedeeld worden, zoals in tabel 6 weergegeven (zie bijlage 1 voor een uitgebreide beschrijving).

Tabel 6: De geclusterde zelfreguleringsinstrumenten

Informerende instrumenten	Gedraggerichte instrumenten	Techniek gerichte instrumenten
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Keurmerk ◆ Certificatie ◆ Erkenningsregeling ◆ Ketengarantiestelsel ◆ Visitatie 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Gedragscode ◆ Reclamecode ◆ Protocol ◆ Herenakkoord ◆ Convenant ◆ Kartel 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Normalisatie ◆ Nederlandse Techniek Afspraak ◆ Regulering door techniek
Contractuele instrumenten	Geschilbeslechtende instrumenten (bij lopende en structurele geschillen)	
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Overleg over algemene Voorwaarden ◆ Standaardregeling 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Arbitrage ◆ Bindend advies ◆ Mediation 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Private ombudsman ◆ Tuchtrecht

Bron: SEO, 2003.

Sommige van deze zelfreguleringsinstrumenten worden nu al volop in de publieke sector gebruikt. Hieronder staat(n) voor een tiental instrumenten een of meer voorbeeld(en) beschreven:

1. *Certificatie*. Certificering is de laatste tijd meer op de voorgrond gekomen in de publieke sector naar aanleiding van de discussie over de handhaving van regels door de overheid.⁶¹ De rampen in Enschede en Volendam hebben de roep om een strenge overheid die haar verantwoordelijkheid neemt en regels handhaaft weer doen toenemen. Hierdoor

- is veel regulering in het leven geroepen en loopt de handhaving daarvan vast. Daardoor wordt er tegenwoordig vaker gebruik gemaakt van certificering (bijvoorbeeld in de horeca en bij benzine stations). Ook als het gaat om kwaliteit van geleverde diensten grijpt de overheid wel naar certificatie, zoals in de kinderopvang. Het Keurmerkinstituut is één van de *geaccrediteerde* certificatie-instellingen die van de Stichting Harmonisatie Kwaliteitsbeoordeling in de Zorgsector, de licentie heeft verkregen om het HKZ-kwaliteitskeurmerk te verlenen aan instellingen voor kinderopvang (kinderdagverblijven, naschoolse opvang, gastouderbureaus, peuterspeelzalen).⁶²
2. *Ketengarantiestelsel* worden met name in gezet als het gaat om het borgen van het publiek belang ‘voedselveiligheid’ Het ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij (LNV) heeft daartoe al stappen ondernomen.⁶³ In het kader van voedselveiligheid en -kwaliteit worden ook wel keurmerken gebruikt
 3. *Keurmerk*. Met steun van de ministeries van VROM en LNV zet de Stichting Milieukeur zich in om voor een brede groep producten (van autoshampoo tot aardappels) informatie te verspreiden over de criteria waaraan voldaan dient te zijn alvorens het product het keurmerk mag dragen.⁶⁴
 4. *Visitaties* worden niet alleen in de zorg en in het onderwijs toegepast. In 2000 zijn ook woningcorporaties aan de hand van pilot-projecten begonnen met het invoeren van het ‘Visitatiestelsel maatschappelijk rendement’. Deze pilots zijn succesvol verlopen en worden nu regelmatig uitgevoerd.⁶⁵
 5. *Standaardregelingen* komen vanuit een sector tot stand (zelfsturend dus), maar de regeling dient goedgekeurd te worden door de minister van Justitie. Er zijn initiatieven om binnen de kinderopvang een standaardregeling op te zetten.
 6. *Kartelafspraken* worden in enkele gevallen door de overheid toegestaan, meestal gaat het hierbij om paternalistische motieven. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de Vaste Boekenprijs (VBP), waarbij alle boekhandels in Nederland gedurende twee jaar niet minder dan een door de uitgever vastgestelde prijs mogen vragen voor bepaald boek. De VBP is onderdeel van het Reglement Handelsverkeer, dat tevens een erkenningsregeling voor boekhandels omvat. Hierdoor mogen handelsmarges in de meeste gevallen alleen aan erkende boekhandels worden toegekend.⁶⁶
 7. *Herenakkoord* wordt ook wel in de publieke sector gebruikt. Een voorbeeld is een herenakkoord uit 1979 tussen de Nederlandse overheid en Shell en Esso om de winsten van deze aardgasproducenten door de stijgende aardgasprijzen gedurende de energiecrisis nuttig aan te wenden (in bijvoorbeeld investeringen in hooggekwalificeerde arbeid).⁶⁷
-

8. *Convenant*. Het convenant is een veelgebruikt zelfreguleringsinstrument in de publieke sector. Box 6 geeft twee voorbeelden van het gebruik van convenanten in de publieke sector, namelijk het Politieconvenant en het convenant BANS.

Box 6: Twee voorbeelden van convenanten in de publieke sector

Het Politieconvenant

Begin 2003 is het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006 getekend. Dit is een convenant tussen de ministers van Justitie en BZK en de korpsbeheerders. In het convenant zijn afspraken gemaakt over de rol van de politie bij het verminderen van crimineel en ordeverstoring gedrag in de komende drie jaar. Als onderdeel van het convenant zijn in 2003 ook regionale convenanten met elk regionaal politiekorps opgesteld. Het landelijk kader vormt het kader voor deze regionale convenanten, die worden ondertekend door de twee ministers en de regionale korpsbeheerder. Binnen de convenanten worden afspraken gemaakt over ondermeer 'het aantal aangeboden zaken met een bekende dader', de (jeugdige) veelplegers en/of hardkernjongeren, het afhandelen van uitgegeven rechtshulpverlening, het operationeel vreemdelingtoezicht, de telefonische bereikbaarheid, het percentage van de bevolking dat zegt zeer tevreden te zijn over het laatste politiecontact, en de boetes en transacties.

Het regionale convenant is in feite een prestatiecontract (zie punt 10 hieronder), omdat alleen die korpsen die de gemaakte afspraken in voldoende mate weten te realiseren, voor prestatiebekostiging in aanmerking komen. Volgens een recente CPB studie zijn prestatiecontracten moeilijk te verenigen met de aard van politiewerk en de beleidsvrijheid van de korpsen. Een betere optie is volgens het CPB om collega-politiemensen en klanten (burgers, bedrijven en officieren van justitie) te betrekken bij de evaluatie van de prestaties van de korpsen. Het nadeel van het gebruik van prestatie-indicatoren is dat burgers en bedrijven dubbel gestraft worden als de politie slecht presteert: slechte prestaties op dit moment en een minder budget voor de toekomst waardoor de dienstverlening nog verder kan teruglopen. Probleem is dat de burgers niet kunnen kiezen tussen politiekorpsen zoals zij dat wel kunnen tussen scholen of ziekenhuizen.

BANS: Bestuursakkoord Nieuwe Stijl

Op 4 maart 1999 is BANS door het rijk, de provincies (IPO) en de gemeenten (VNG) afgesloten. Het BANS is een verzameling afspraken die de partijen gezamenlijk willen uitvoeren en die primair gericht zijn op de interbestuurlijke betrekkingen. Het BANS is in de eerste plaats gericht op een effectiever georganiseerde samenwerking tussen rijk, provincies en gemeenten. De drie overheden willen zo meer bereiken *voor* burgers, bedrijven en instellingen. Dit is minder relevant voor dit essay omdat het hier juist gaat om het meer bereiken *door* en *met* burgers, bedrijven en instellingen. De 123 voornemens en afspraken van het BANS liggen op diverse terreinen, zoals sociale infrastructuur en veiligheid, ruimtelijk-economische infrastructuur en de kwaliteit van het openbaar bestuur. Met name op dit laatste terrein zijn er wel mogelijk raakvlakken met zelfsturing:

- BANS bevat afspraken over de terugdringing van de juridisering van het openbaar bestuur (onder andere via alternatieve geschilbeslechting, een vorm van zelfsturing, zoals arbitrage).
- BANS heeft een publicatie opgeleverd ('Convenanten – Naar goed gebruik') waarmee men het opstellen van convenanten – een vorm van zelfsturing dus – wil stimuleren.
- Eén van de afspraken binnen BANS betreft het voornemen om gezamenlijk een vergelijkingsprogramma op te starten voor het meten en waarderen van prestaties in het publieke domein. (bijv. met monitoring of benchmarking).⁶⁸

Bron: CPB, 2003; Staatscourant, 2003, en www.minbzk.nl.

9. *Gedragscode*. In de publieke sector wordt bij het borgen van publieke belangen ook wel gebruik gemaakt van gedragscodes. Box 7 geeft hiervan twee voorbeelden waarbij de gedragscode wordt gebruikt om de besteding van gelden in de publieke omroepen te reguleren en een gedragscode voor woningcorporaties.

Box 7: Twee voorbeelden van gedragscodes in de publieke sector

Gedragscode publieke omroep

Begin november kondigde de staatssecretaris van OC&W en het Commissariaat voor de Media de invoering van een wettelijk geregelde code voor de integriteit en aanbestedingsregels van publieke omroepen aan om zo meer inzicht te krijgen in de manier waarop zijn met omroepgelden omgaan. De gedragscode dient een oplossing te bieden voor belangenverstremming, ondoorzichtig financieel handelen en vermenging van zakelijke en privé-belangen ('opdrachten geven aan familie en vriendjes'). Het gaat hier dus om geconditioneerde zelfsturing, waarbij het wettelijk kader wordt gevormd door de (aangepaste) Mediawet.

Woningcorporaties

In het geval van woningcorporaties kan zelfregulering als aanvullende prikkel binnen het huidige stelsel worden toegevoegd. Het publiek belang is hier gerelateerd aan het belang van volkshuisvesting. Doordat de corporaties financieel zelfstandig zijn (geworden) ligt zelfsturing hier meer voor de hand dan overheidssturing. Vanuit de definiëring van het publiek belang zou de overheid in hoofdlijnen de publieke taken moeten bepalen en de uitvoering verder overlaten aan de corporaties. Zelfregulering, zoals voorgesteld door branche organisatie Aedes door middel van de Aedes-gedragscode, is de lichtste vorm van regulering. Deelname van corporaties vindt op vrijwillige basis plaats en de belangrijkste sanctie is uitsluiting uit de brancheorganisatie.

Bron: NRC *Handelsblad*, 2003b en 2003c, en Conijn et al., 2002.

10. Ten slotte wordt er in de publieke sector de laatste tijd wel gewerkt met een zelfreguleringsinstrument dat niet was opgenomen in de inventarisatie studie van SEO: *'prestatiecontracten'*. Eigenlijk is dit een vorm van doelregulering, omdat de output van een proces wordt vastgelegd in de hoop dat de organisatie het proces efficiënter en beter kan inrichten dan de overheid. Maar omdat het tevens bedoeld is om het gedrag van de actoren binnen die organisatie te beïnvloeden (efficiënter te maken), valt het in feite onder 'gedragsgerichte instrumenten'. Prestatiecontracten worden bijvoorbeeld gebruikt bij het Politieconvenant (zie hierboven bij punt 8) en bij het inburgertraject (de inburgeraar is tegenwoordig zelf verantwoordelijk voor het behalen van de cursus, als hij of zij het niet haalt krijgen ze ook het geld dat ze hebben voorgesloten/betaald voor de cursus niet terug). Volgens Van Dalen et al. (2003) leiden prestatiecontracten aan een geloofwaardigheidsprobleem. De huidige standpuntenoorlog tussen NS en de Tweede Kamer over prestaties en tarieven kan makkelijk ontaarden in een 'va banque'-strategie van de NS: in de wetenschap dat de Kamer de NS nooit failliet zal laten gaan omdat het

spoorvervoer in ons land moeilijk door een andere vervoerder kan worden overgenomen, zal men de zaak op zijn beloop laten.

4.2 Overige zelfsturingsmethoden

Zoals uit de definitie van zelfsturing blijkt (zie paragraaf 2.3.2), is zelfsturing ruimer dan alleen regulering. In deze paragraaf worden daarom enkele zelfsturingsmethoden beschreven die niet primair als regulering zijn aan te duiden:

1. Ontvoogding
2. Zelfbeheer
3. Vraagsturing
4. Co-productie van beleid
5. Overige methoden

Ad 1. Ontvoogding

Ontvoogding is een vergaande vorm van decentralisatie en deregulering ('het vrijmaken van een hogere beslistmacht die overheerst'). Vaak gebeurt dit vanuit een paternalistische gedachte. Een voorbeeld is de ontvoogding van de AWBZ in 2000. Ontvoogding is gelieerd aan het concept vraagsturing (zie punt 3).

Ad 2. Zelfbeheer

Zelfbeheer is een vorm van verzelfstandigen. Hierbij kan gedacht worden aan het zelfstandig besturen door (afdelingen van) organisaties of door lokale overheden, maar ook – en met name dan spreken we van zelfsturing – in het geval private partijen het beheer van bijvoorbeeld een bedrijventerrein overnemen van de gemeente.⁶⁹ Ook bestuurscommissies zouden hieronder kunnen vallen, mits deze commissies zich niet louter binnen de publieke sector afspelen (in dat geval spreken we in dit essay immers niet meer van zelfsturing).⁷⁰

Ad 3. Vraagsturing

Een publiek belang kan ook zijn het borgen van toegankelijkheid (denk aan onderwijs, gezondheidszorg en volkshuisvesting). Soms kan deze toegankelijkheid alleen via subsidiëring worden geborgd. De subsidie kan worden vormgegeven als aanbodbekostiging⁷¹, maar ook als vraagfinanciering. We spreken dan van *vraagsturing*. Vraagsturing kan plaatsvinden via verschillende methoden. In afnemende mate van keuzevrijheid voor de consument zijn dat:⁷²

-
- (a) Uitkering in geld. Dit betekent maximale keuzevrijheid voor consumenten. Een voorbeeld van een dergelijk ‘lump sum’ overdracht met volledige bestedingsvrijheid is de bijstand.
 - (b) Persoonsgebonden budget of voucher. De consument beschikt dan over een budget in de vorm van een waardebon of trekkingsrecht dat hij of zij kan verzilveren bij een aanbieder. Het budget dient te worden besteed aan een bepaald doel, en er is dus minder keuzevrijheid dan bij een som geld.
 - (c) Persoonsvolgend budget. Per consument wordt een individueel budget vastgesteld, waarmee een instantie (bijv. het zorgkantoor) inkoopt ten behoeve van de vrager. Als de vrager bijvoorbeeld overstapt op een andere verzekering gaat het nog niet opgesoupeerde budget mee naar de nieuwe verzekering. Bij deze financiering staat de instantie (het zorgkantoor) en impliciet ook de vrager sterker ten opzichte van de aanbieder dan bij aanbodgerichte financiering (ook wel instellingsfinanciering).

De kern van vraagsturing (sturing door vragers) is dat de burger (consument) zelf invulling kan geven aan de dienstverlening. Vraagsturing is niet altijd mogelijk.⁷³ Het werkt alleen wanneer burgers genieten van bepaalde diensten (onderwijs, gezondheidszorg etc.) en als de aanbieders geen beschikking hebben over het geweldmonopolie van de overheid om burgers te dwingen tot bepaalde acties (belastingdienst, rechtshandhaving, uitvoering sociale zekerheid en bijstand, politie). Vraagsturing lijkt in de praktijk vaak (nog) niet tot zijn recht te komen, omdat publieke diensten en overheden nog lang niet zijn ingesteld op vraagsturing, hetgeen de realisatie ervan frustreert.⁷⁴

Ad 4. Co-productie van beleid

Met nieuwe vormen van communicatie en besluitvorming wordt de relatieve verzelfstandiging van het publieke domein erkend zonder dat dit leidt tot een exclusieve positie van het publieke domein. Die nieuwe vormen kunnen worden aangeduid met de verzamelterm *co-productie*: burgers, betrokkenen, belanghebbenden laten meedenken bij de totstandkoming van beslissingen en laten mee-produceren bij de uitwerking daarvan.⁷⁵ De maatschappelijke actoren worden dus deelgenoot gemaakt, hetgeen wat anders is dan hen slechts inspraak te verlenen. Momenteel wordt in verschillende gemeenten – met name ook in het kader van het grote stedenbeleid – geëxperimenteerd met dergelijke vormen van communicatie en besluitvorming.

Het gaat hierbij bijvoorbeeld om die methoden die zijn gericht op het vergroten van het organiserend vermogen van steden, dat wil zeggen het vermogen van steden om samen met bewoners, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties problemen aan te pakken en

kansen te benutten. Bij deze vorm van organiserend vermogen staan begrippen als ‘burgerparticipatie’ en ‘wijkenpak’ centraal.⁷⁶ Deze initiatieven zijn voor dit essay met name interessant als ze bijdragen aan het zelfsturend vermogen van de maatschappelijke actoren. Dit is het geval bij interactieve beleidsvormen zoals ‘wijk in beweging’ of ‘de buurt aan zet’. In box 8 staan enkele voorbeelden beschreven.

Box 8: Vier voorbeelden van co-productie

Leefbaarheidsbudgetten voor bewoners in Delft

De gemeente Delft is het experiment begonnen om drie jaar lang een budget aan de bewoners in de wijk ter beschikking te stellen, zodat ze zelf de wijk mogen inrichten. De bewoners, oftewel de wijkaandeelhouders, worden vanaf het prille begin bij de planvorming betrokken. Het project won de gouden X-Pin, voor het beste innovatieve project.

Lusten en Lasten - Breda

Binnen het project Lusten en Lasten wil men de betrokkenheid niet alleen vergroten door mensen de beschikking te geven over een eigen budget om hun wensen en ideeën te realiseren, maar ook door de besteding van dat geld te koppelen aan een grote mate van zelfwerkzaamheid.

Buurtontwikkelingsmaatschappij Regentessekwartier-Valkenboslaan (BOM ReVa)

Dit is een combinatie van buurtontwikkeling en buurtbeheer, waarin lokaal betrokken personen co-productieve coalities met elkaar sluiten en onderhouden en daarmee bijdragen aan stedelijke en democratische vernieuwing. Er zijn drie succesfactoren: (1) stevige externe maatschappelijke druk, ruimte, (2) ruimte voor publiek ondernemerschap, en (3) politiek-bestuurlijke rugdekking.

‘Onze burens’ in Dordrecht

Dit project is gestart door de werkers in de wijk. Werkers van verschillende instellingen staken de koppen bij elkaar om een gezamenlijk probleem aan te pakken. Het management van de instellingen gaf de werkers de ruimte om te vernieuwen en de kwaliteit te verbeteren. Het management steunt niet op beheer (taken en bevoegdheden) maar op missie en motivatie.

Bron: <http://www.wijkaandelen.nl>; <http://kcgsgx.nl/kcgs/show?id=72064>; Hendriks en Tops, 2002; RMO, 2002, p. 46.

In tabel 7 worden tien uitgangspunten beschreven die van belang zijn bij een private uitvoering van publieke taken, bij co-productie dus.

Tabel 7: Sturingsprincipes bij co-productie van beleid

De tien uitgangspunten voor private uitvoering van publieke taken Van Kempen, 1998*

- ◆ Definieer helder de publieke taak.
- ◆ Uitvoering van de publieke taken alleen dan door de overheid laten uitvoeren als private productie in efficiënt of ineffectief is voor het realiseren van de publieke taak.
- ◆ De markt dient te opereren binnen duidelijk omschreven publieke randvoorwaarden (wettelijk kader).

-
- ◆ Het publieke goed dient zo in de markt te worden gezet dat het streven naar efficiëntie van marktpartijen dienstig is aan de effectiviteit van de uitvoering van de publieke taak (een goede financiële prikkelstructuur: aanbesteden, vouchers).
 - ◆ De effectiviteit van de uitvoering en dus een goede monitoring blijft hoe dan ook een publieke verantwoordelijkheid.
 - ◆ Ten behoeve van een optimale keuzevrijheid is transparantie een vereiste (partijen dienen over relevante informatie te kunnen beschikken).
 - ◆ Prijzen dienen alle kosten weer te geven (dus geen externe effecten en kruissubsidiëring tussen publieke en private verkregen middelen).
 - ◆ Overstappen naar een andere aanbieder moet kunnen tegen niet al te hoge kosten.
 - ◆ De overheid dient de concurrentie op de markt te waarborgen (via de Nederlandse Mededingingsautoriteit)
 - ◆ Marktpartijen en de overheid dienen er op te kunnen vertrouwen dat aan aangegane verplichtingen wordt voldaan (een vertrouwenwekkende markt).
-

Bron: Van Kempen, 1998.

* De tien uitgangspunten worden gepresenteerd als checklist bij de keuze of en op welke wijze marktwerking kan bijdragen aan een efficiënte uitvoering van publieke taken.

Ad 5. Overige methoden

Op de site www.publiekesector.nl staan honderden vernieuwende praktijkvoorbeelden in een databank met betrekking tot het 'Programma Innovatie en Kwaliteit in de Publiek Sector'. In bijlage 2 zijn die voorbeelden bijeen gezet die resulteren als op deze site op het trefwoord zelfsturing wordt gezocht.

Behalve de hier genoemde methoden en instrumenten zijn er nog vele vormen van de zelfsturing te onderscheiden in de publieke sector. In dit pilot onderzoek is getracht een eerste overzicht geven.

4.2.1 Instrumenten ter ondersteuning van zelfsturing

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan instrumenten die zelfsturing kunnen ondersteunen. De overheid kan wettelijke en niet-wettelijke maatregelen inzetten om de totstandkoming en naleving van zelfreguleringsafspraken te bevorderen. Niet-wettelijke maatregelen betreffen bijvoorbeeld ondersteuning bij het proces (denk aan het algemeen verbindend verklaren) of financiële stimulering. Wettelijke maatregelen betreffen o.m. inspecties en toezicht.⁷⁷ Hieronder worden nog enkele methoden geschetst die ondersteunend kunnen zijn. Met name de onder punt 2 en 3 genoemde methoden liggen volgens sommigen (zeer) dicht tegen zelfsturing aan.

1. Indicatoren en verantwoordingssystematieken,
2. Monitoring en benchmarken,
3. Kwaliteitscontrole.

Ad 1. Indicatoren en verantwoordingssystematieken

Zelfsturing in de publieke sector (geconditioneerde zelfsturing) is zonder betekenis als niet duidelijk is in welke richting wordt gestuurd. Aan zelfsturing zijn daarom veelal instrumenten verbonden die het voor de overheid mogelijk maken om te controleren of de zelfsturing wel binnen de door haar geschetste kaders tot resultaten leidt. Omdat de waarde van de productie in de publieke sector vaak niet in geld kan worden uitgedrukt, wordt bij het meten van de productie gebruik gemaakt van zogenaamde fysieke productindicatoren⁷⁸:

- (1) prestatie-indicatoren hebben te maken met geleverde eindproducten,
- (2) gebruiksindicatoren hebben te maken met de afnemers van de diensten,
- (3) proces indicatoren hebben te maken met de verrichte werkzaamheden of met tussenproducten, en
- (4) inputindicatoren hebben te maken met ingezette middelen.

In het geval van zelfsturing zijn met name prestatie-indicatoren bruikbare indicatoren.⁷⁹

Ad 2. Monitoring en benchmarken

Monitoring en benchmarking zijn beide kwaliteitsinstrumenten en vormen van prestatie-meting en liggen dus tussen punt 1 en 3 in. Monitoring is de zwakste vorm: bij monitoring gaat het om een vergelijking van resultaten van organisaties op verschillende momenten. Monitoring-uitkomsten worden gebruikt om regulering of afspraken te evalueren en zo mogelijk bij te stellen. Bij monitoring kan de betrokkenheid van de deelnemers beperkt blijven tot het invullen van vragenlijsten.

Benchmarking is het systematisch vergelijken van organisaties op basis van vooraf vastgestelde indicatoren waardoor een best practice opgesteld kan worden die ten dienste staat van het verbeteren van de eigen organisatie.⁸⁰ De prikkel is dan gelegen in publicatie van de vergeleken prestaties ('naming and shaming'). Benchmarking kan worden onderverdeeld in vrijwillige benchmarking en benchmarking door een onafhankelijke partij die consequenties kan verbinden aan verschillen in doelmatigheid. Hieronder wordt aangegeven wat de betekenis is van benchmarken voor de afnemers, de overheid en de aanbieders.

Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties kunnen vanwege de toegenomen transparantie door benchmarking gemakkelijker een goed geïnformeerde keuze tussen verschil-

lende aanbieders maken. Benchmarking faciliteert dus zelfsturing (stemmen met voeten, dat wil zeggen het sturen van het aanbod door de vraag te effectueren). Benchmarking is bijvoorbeeld mogelijk tussen scholen, politie, verpleeghuizen en ziekenhuizen.

Door de overheid wordt benchmarking wel ingezet als aanvullend of alternatief verantwoordingsinstrument. Het kan dan gebruikt worden als sturingsinstrument in plaats van een meer directe controle.⁸¹

Benchmarking kan door aanbieders van goederen of diensten worden gebruikt om van andere aanbieders te leren (organisatie- of bedrijfsvergelijking) en zo tot verbeteringen in de prestaties en/of werkwijzen te komen. Onder het motto ‘publieke organisaties kunnen leren van elkaars ervaringen’ heeft het ministerie van BZK eind 2001 de website www.benchmarkenindepubliekesector.nl in het leven geroepen. Medio 2003 zijn er tenminste 31 voorbeelden beschikbaar op deze site.

In box 9 worden twee voorbeelden genoemd waarbij benchmarking als ondersteuning van zelfsturing wordt gebruikt.

Box 9: Benchmarking als ondersteuning van zelfsturing

Benchmark woningcorporaties

Men overweegt bij woningcorporaties benchmarking als zwaardere vorm van regulering (naast een gedragscode, zie box 7). Een systematische monitoring van de maatschappelijke prestaties van de corporaties kan namelijk een belangrijke rol spelen bij de dialoog tussen corporaties en overheid over de prestaties. Een aanhoudend slechte score van een bepaalde woningcorporatie kan in een dergelijk systeem aanleiding geven voor nader onderzoek. Uiteindelijk zouden hieraan ook sancties kunnen worden verbonden, bijvoorbeeld in de vorm van een aanwijzing.

Benchmarking-convenanten

Hierbij kwam de Nederlandse overheid met een aantal sectoren die veel energie verbruiken (zoals de glastuinbouw, aardolieraffinaderijen en de staalindustrie) overeen dat zij zich zouden inspannen om na een bepaalde periode tot de top van de meest energie-efficiënte bedrijven te behoren. In ruil daarvoor zouden de deelnemende sectoren niet mee hoeven te doen aan een eventueel emissiehandelssysteem. De achtergrond van deze afspraken was de doelstelling om te voldoen aan de Kyoto-protocol.

Bron: Conijn et al., 2002; SEO, 2003.

Ad. 3 Kwaliteitscontrole

Zelfsturing is een beter haalbaar naarmate de aan te sturen organisatie een grotere betrouwbaarheid en een grotere responsiviteit kent.⁸² Als maatstaf voor de betrouwbaarheid wordt de mate genomen waarin de aan te sturen organisatie haar taken en de daarmee samenhangende processen beheerst. Responsiviteit betekent dat de aan te sturen organisatie luistert

naar de omgeving (prikkel verzamelt) en hier vervolgens actief iets mee doet (respons geeft). “Het principe van zelfsturing loopt één op één met het principe van kwaliteitszorg.”⁸³ Kwaliteitsinstrumenten kunnen een bijdrage leveren aan het zo goed mogelijk bijsturen door de overheid. Een veelbelovend voorbeeld daarvan is het model Instituut Nederlandse Kwaliteit.⁸⁴ Al veel gebruikte methoden zijn klantenonderzoek, kwaliteitsmonitor, klachtenregistratie, klantenraden (zoals bij NS reizigers).⁸⁵

4.3 Afsluitende opmerkingen

Ondanks het feit dat dit essay meer een beschrijvende functie heeft, zijn toch enkele conclusies te trekken. Deze zijn in de vorm van kernpunten opgenomen voorafgaande aan de hoofdtekst van het rapport.

Hier zou ik nog wel enkele afsluitende opmerkingen willen plaatsen. De mogelijkheden voor zelfsturing (en zelfregulering) zijn in de praktijk waarschijnlijk nog niet allemaal benut. Op dit moment is al wel een omslag in het beleid en het denken over overheidssturing te zien, waardoor de ruimte voor zelfsturing is toegenomen. Het is van belang om effectief gebruik van deze ruimte te stimuleren en om ineffectief gebruik tegen te gaan: een overheid die vertrouwen heeft in de maatschappelijke verantwoordelijkheid en het zelfregulerend vermogen in de samenleving, ruimt daarvoor plaats in en richt zich vooral op het tegengaan van misbruik (*maatschappelijk bungeejumpen*). Misbruik zou zich kunnen manifesteren in misbruik door marktpartijen (om bijvoorbeeld onder wetgeving uit te komen, om concurrentie te beperken et cetera), maar ook door misbruik aan overheidszijde. In geconditioneerde zelfsturing kan namelijk een gevaarlijke tendens besloten liggen, dat de wetgever zal pogen om de grenzen van zijn vermogen weer te verleggen en nog wat tijd te winnen.⁸⁶ Een overheid die zelfsturing stimuleert, schept ruimte voor verschillende actoren, maar is tevens kritisch in de wijze waarop die ruimte wordt gebruikt.

Literatuur

Akkerman, Tjitske (2003), Een land van stemmingen – Nieuwe kansen voor politiek ondernemerschap. In: *Nederland Buitenstebinnen – Resultaten van een eerste verkenning* (juli 2003), Projectgroep Nederland Buitenstebinnen in opdracht van de Bestuursraad en het Strategisch Beraad VROM (SBV).

Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) Verschillende publicaties, speeches etc zie: <http://www.minbzk.nl/asp/get.asp?xdl=../views/bzk/xdl/Page&VarIdt=00000001&SitIdt=00000022&ItmIdt=00007040>

Bovenberg, A.L., H.P. van Dalen & C.N. Teulings (2003), *De calculus van het publieke belang*, Ministeries van Economische Zaken en van Financiën, Den Haag. (downloaden via www.minez.nl)

Bovens, M.A.P. et al. (2001), *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*, Alphen a/d Rijn: Kluwer.

Commissie Cultural Governance (2000), *Kwaliteit van bestuur en toezicht in de culturele sector – een pleidooi voor zelfregulering*. Amsterdam. (<http://www.culturalgovernance.nl/pages/index1.html>)

Commissie Health Care Governance (1999), *Aanbevelingen voor goed bestuur, goed toezicht en adequate verantwoording in de Nederlandse gezondheidszorg*. (<http://www.healthcaregovernance.nl/hetrapport.html>)

Conijn, J.B.S., P. Eichholtz, J. Hakfoort en C. Koedijk (2002), Transparantie en concurrentie nodig, in: *Economische Statistische Berichten*, 30 mei – ESB-Dossier, pp. D5-D8.

CPB (2003), *Performance contracts for police forces*, Centraal Planbureau, rapport 31, Den Haag. (<http://www.cpb.nl/nl/pub/document/31/doc31.pdf>)

Depla, P.F.G., Manders, P.J.C. & Tops, P.E.W.M. (eds.), *Verbalen over coproductie; de praktijk van politieke en bestuurlijke vernieuwing in Noord-Brabantse gemeente*, Tilburg: KUB.

Eijlander, Ph. (1993), Zelfregulering en wetgevingsbeleid, In: Eijlander, Ph., Gilhuis, P.C. & Peters, J.A.F. (eds.), *Overheid en zelfregulering*. pp. 129-139. Zwolle: Tjeenk Willink.

Frissen, P.H.A. (1993), Zelfregulering en besturingsconcepties, In: Eijlander, Ph., Gilhuis, P.C. & Peters, J.A.F. (eds.), *Overheid en zelfregulering*. pp. 169-176. Zwolle: Tjeenk Willink.

Handreiking Commissies in het dualistische stelsel (gedownload op 27 augustus 2003) http://www.vernieuwingsimpuls.nl/publicaties/handreikingen/commissies_duaal/30.htm

Hendriks, Frank & Pieter Tops (2002), Naar een nieuwe sturingslogica: Lessen uit de weerbarstige werkelijkheid van het stadsbestuur, in: *Na Paars: Een nieuwe sturingslogica?*, verslag bijeenkomst dd. november 2002, georganiseerd door de Raad voor openbaar bestuur en de Vereniging voor Bestuurskunde, te Den Haag. (<http://www.rfv.nl/help/rob-publicaties/overige-publicaties/2002/h5#h5>)

Heuvel, Henriëtte van den & Koos Vos (2003), Naar een gemeenschappelijke sturingsfilosofie, in: *Management & Bestuur*. Augustus, pp. 22-23.

Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur (2002), *Kerntaken van de verschillende overheden*, uitgevoerd door: Instituut voor de Overheid m.m.v. Hoger Instituut voor de Arbeid, Brussel.

Instituut voor Publiek en Politiek (1999), *Gemeente, Gemeenschap en Territoriaal zelfbeheer - Een essay*, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Amsterdam.

-
- Kabinetsstandpunt 'Borging publiek belang'* (2002), Eerste Kamer, 19 maart 2002, EK 23, 23-1135 (Kamerstukken 27 771 nr. 1)
- Kempen, E.J. van (1998). Tien principes voor private uitvoering van publieke taken. *Economisch Statistische Berichten*, 83, (4178), 892-895.
- Kenniscentrum Grote Steden (2002), *Themabericht, Het organiserend vermogen van steden*, november. http://www.kenniscentrumgrotesteden.nl/kcgs/servlet/nl.gx.siteworks.client.http.GetFile/id=115939/file=themaber_orm_verm.pdf/pdf/textonly=148324.
- Leach R. & J. Percy-Smith (2001), *Local governance in Britain*, New York, Palgrave.
- Maes, R. & K. Jochmans (eds.) (1996), *Inleiding tot de bestuurskunde Deel 3*, Brussel, StOHO.
- Meldpunt Voorgenomen Regelgeving (2003), *Effectbeoordeling Voorgenomen Regelgeving*, Ministeries van EZ, VROM en Justitie, Den Haag.
- Ministerie van BZK (2000), *Government Governance*, Den Haag.
- Ministerie van BZK (2003a), Een groot pedagogisch goed: de ontwikkeling van een meetinstrument voor pedagogische kwaliteit (http://www.minbzk.nl/innovatie/Case_0076.htm)
- Ministerie van BZK (2003b), *Visie Modernisering Overheid*, Ambtelijk concept, 30 oktober, Den Haag.
- Ministerie van Economische Zaken (1998), *MDW rapport Normalisatie en certificatie*, Den Haag. (downloaden via www.minez.nl)
- Ministerie van Economische Zaken (2000a), *Publieke belangen en marktordening – Liberalisering en privatisering van netwerksectoren*, Den Haag. (downloaden via www.minez.nl)
- Ministerie van Economische Zaken (2000b), *De ontvoogding van de AWBZ*, rapport van MDW werkgroep AWBZ, 30 mei, Den Haag.
- Ministerie van Economische Zaken (2002), *Lokaal Loket*, Rapport van de MDW-werkgroep Benchmark Gemeentelijke Dienstverlening, Den Haag, 02-ME-19. (http://www.ez.nl/home.asp?page=/beleid/markt_home.htm)
- Ministerie van Financiën (2003), *Consultatienota 'bemiddeling in financiële diensten' – Bijlage 1 Regelgeving en zelfregulering ten aanzien van de kwaliteitskenmerken*. (http://www.minfin.nl/default.asp?CMS_ITEM=MFCWD315BF764303C49FE97709320C7CEDE1DX8X62905X93)
- Ministerie van Justitie (1998). *Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzingen voor convenanten: praktijkvoorschriften voor ontwerpers van regelingen en convenanten van de rijksoverheid*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Northedge BV (1998), *Sturing en kwaliteit: een theoretisch onderzoek naar de mogelijkheden om zelfsturing en bijsturing binnen de publieke sector te versterken, mede met behulp van actuele kwaliteitsveranderingen*, i.s.m. Van de Bunt.
- NRC *Handelsblad* (2003a), Goed Bestuur niet bij wet af te dwingen, 27 augustus. (www.corpgov.nl/page/downloads/Ruding.pdf)
- NRC *Handelsblad* (2003b), Commissariaat dringt aan op gedragscode omroepen, 1 november.
- NRC *Handelsblad* (2003c), Code voor integriteit van omroepen, 5 november.
- OECD (1997), *Managing across levels of government*, www.oecd.org
-

Oirschot, Robert van (2003), Best-practices uit het bedrijfsleven. De ontwikkeling van een ‘verkenningproces’ ter optimalisatie van VROM-producten en diensten. In: *Nederland Buitenstebinnen – Resultaten van een eerste verkenning* (juli 2003), Projectgroep Nederland Buitenstebinnen in opdracht van de Bestuursraad en het Strategisch Beraad VROM (SBV).

Postma, Marit e.a. (2003), Portretten van 18 geïnterviewden. Informatie uit portretten. In: *Nederland Buitenstebinnen – Resultaten van een eerste verkenning* (juli 2003), Projectgroep Nederland Buitenstebinnen in opdracht van de Bestuursraad en het Strategisch Beraad VROM (SBV).

Raad voor het Openbaar Bestuur (2002), *Presteren door leren, benchmarken in het binnenlands bestuur*, Den Haag. (http://www.rfv.nl/website/Frames/Rob/Rob_framestart.html)

Rapport Commissie-Scheltema (1993), *Staatskundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing. Kamerstukken II, 1992-1993, 21 427, nrs. 40-41.*

Ringeling, Arthur (2002), De verwarring in het huis van Thorbecke, in: *Na Paars: Een nieuwe sturingslogica?*, verslag bijeenkomst dd. november 2002, georganiseerd door de Raad voor openbaar bestuur en de Vereniging voor Bestuurskunde, te Den Haag. (<http://www.rfv.nl/help/rob-publicaties/overige-publicaties/2002/h5#h5>)

RMO (2002), *Bevrijdende kaders – sturen op verantwoordelijkheid*, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag. (www.adviesorgaan-rmo.nl)

SEO (2003), *Zelf doen? Inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten*, Stichting voor Economisch Onderzoek, Baarsma, B.E. et al., Amsterdam: rapport nummer 664. (downloaden via www.seo.nl)

Staatscourant (2003), ‘BZK JU: Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006. 11 april 2003, nr. 72, pp. 11 (http://ic-politie.caop.nl/shared/downloads/ic-politie/LKNP_2003_2006.pdf)

Tiebout, C.M.A. (1956), Pure theory of local expenditures, in: *Journal of Political Economy*, 5, pp. 416-424.

Veld, Roel, in ‘t (1993), Zelfregulering en overheidssturing, In: Eijlander, Ph., Gilhuis, P.C. & Peters, J.A.F. (eds.), *Overheid en zelfregulering*. pp.53-68. Zwolle: Tjeenk Willink.

Volkscourant (2003a), De Graaf wil protestenbeleid gaan dereguleren, 11 september.

Volkscourant (2003b), De overheid moet slimmer worden, 27 september.

Winsemius, Pieter (2001), *De Maatschap Nederland*, rapportage in het kader van het E21E-project van het ministerie van Economische Zaken (downloaden via <http://www.ez.nl/e21e>)

WRR (2002a), *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, rapport 63, Den Haag. (www.wrr.nl)

WRR (2002b), *Het borgen van publiek belang*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, rapport 56, Den Haag. (www.wrr.nl)

Bijlage 1 Zelfreguleringsinstrumenten

In deze bijlage wordt per zelfreguleringsinstrument (zie paragraaf 4.1) een korte omschrijving gegeven.

Tabel B1: Korte beschrijving van verschillende zelfreguleringsinstrumenten

Instrument	Omschrijving
'Techniekgerichte instrumenten' kunnen worden ingezet als zelfreguleringsinstrument in technische bedrijfstakken waar producten (of delen daarvan) compatible en uitwisselbaar dienen te zijn.	
Normalisatie	Normalisatie houdt in dat er gezamenlijke normen worden vastgesteld door belanghebbende partijen over de (technische) specificaties van een product, dienst of bedrijfsproces. Ze worden vooral opgesteld voor technische bedrijfstakken waar een norm de vorm van een gemeenschappelijke 'taal' kan aannemen. Door deze gemeenschappelijke taal wordt de compatibiliteit en de uitwisselbaarheid van producten, of delen daarvan, vergroot, en kan bijvoorbeeld de afzetmarkt worden vergroot. Normalisatie is een langdurig proces.
Nederlandse Technische Afspraak	Een snellere manier om specificaties op te stellen is de Nederlandse Technische Afspraak (NTA). Sinds korte tijd heeft het Nederlands Normalisatie-instituut de mogelijkheid om in een paar maanden tijd specificaties voor een bepaalde branche op te stellen. Er worden bij het opstellen van een NTA procedures gevolgd die afwijken van de regels die gelden voor het opstellen van Nederlandse normen. Volgens het Nederlands Normalisatie-instituut is een NTA geen lager soort norm, maar gaat het om een uniek product. Een NTA is bijvoorbeeld een effectief instrument als een snelle oplossing nodig is voor een probleem waarvoor geen consensus van alle belanghebbenden, of waarvoor de laatste stand van zaken van een snel veranderende technologie moet worden vastgelegd.
Regulering door Techniek	Instrument waarbij techniek en rechtsregels als substituten (maar soms ook als complementen) kunnen worden gebruikt. Een voorbeeld ter verduidelijking. Voor de handel in informatieproducten zoals boeken, platen, films etc. konden producenten en distributeurs traditioneel slechts de bescherming inroepen van wettelijke regels, nl. de Auteurswet, terwijl daarvoor nu tevens technische oplossingen beschikbaar zijn die hetzelfde kunnen bewerkstelligen (dit noemt men vaak 'digital rights management' (DRM)).
'Gedragsgerichte instrumenten' kunnen bij zeer uitlopende problemen worden toegepast. De oplossing loopt altijd via het aanpassen van gedrag.	
Gedragscode	Een gedragscode is een middel om gedrag in organisaties te reguleren. Het geeft aan welke uitgangspunten een organisatie richtinggevend wil laten zijn bij het bepalen van beleid en bij het nemen van beslissingen. Een gedragscode wordt ook wel bedrijfscode, beroepscode, branchecode of erecode genoemd.
Reclamecode	Een reclame code is een specifiek geval van een gedragscode waarin de gedragsregels met betrekking tot reclame worden omschreven. In de <i>Nederlandse Reclame Code</i> is een veelheid van regels vastgelegd waar reclame aan moet voldoen.
Protocol	Een protocol schrijft voor hoe men om moet gaan met/handelen in bepaalde situaties. Vaak wordt middels een protocol een gedragscode uitgewerkt, dit gebeurt doorgaans op een zeer concrete wijze en daardoor is een protocol vaak meer voorschrijvend dan een gedragscode. Vaak is een protocol gericht op beleidsuitvoerders.
Herenakkoord	Overeenkomst in goed vertrouwen (een niet-bindende intentieverklaring), ook wel gentlemen's agreement genoemd.

Convenant	Een convenant is een schriftelijke, ondertekende afspraak tussen twee of meer partijen. Een convenant is gericht op het realiseren van beleidsdoelen van de overheid met medewerking van bedrijven. Convenanten zijn te vergelijken met een herenakkoord of een protocol, afhankelijk van wat daar precies afgesproken wordt. Er zijn beleidsinhoudelijke convenanten en procedureel-organisatorische convenanten. De zogenaamde <i>bestuursconvenanten</i> (convenanten tussen uitsluitend rijk en lagere publieke lichamen) vallen niet onder de in dit onderzoek gehanteerde definitie van zelfregulering.
Kartel	Afspraken (dan wel onderling afgestemd gedrag) tussen ondernemers met als doel of gevolg niet onderling te concurreren op bepaalde aspecten van hun ondernemersactiviteiten.
'Informerende instrumenten' worden toegepast indien sprake is van intransparante informatie, en verschillende partijen verschillende informatie hebben.	
Keurmerk	Een keurmerk is een visuele kwaliteitsaanduiding m.b.t. een product of dienst.
Certificatie	Certificering is het proces waarmee beoordeeld wordt dooreen <i>onafhankelijke</i> partij of een product, een dienst, een proces of een persoon aan <i>vooraf gespecificeerde eisen</i> voldoet. Het certificaat is de verklaring waarin dit wordt bevestigd. Als een certificaat wordt beheerd oor een deskundige organisatie, die onafhankelijk is van de aanvragers/houders van het certificaat, kan het worden erkend door de <i>Raad voor Accreditatie (RvA)</i> , de hoogste toezichhoudende instantie op dit gebied in Nederland.
Erkenningsregeling	Erkenningsregelingen zijn regelingen waarbij de activiteiten van ondernemingen worden getoetst aan een aantal (kwalitatieve) criteria. Als de activiteiten van een onderneming aan de gestelde criteria voldoen dan mag deze onderneming zich 'erkend' noemen. Door middel van deze erkenning kan een onderneming zich profileren ten opzichte van concurrenten.
Ketengarantiestelsel	Een samenhangend privaatrechtelijk stelsel van voorwaarden met betrekking tot in ieder geval een publiek belang, dat is gericht op verschillende bij de productie van een product of een dienst betrokken ondernemingen. Deze ondernemingen hebben doorgaans een onderlinge stroom producten en diensten. Met deze voorziening kan elke schakel in de keten door de consument, direct of indirect via de detailhandel, aansprakelijk worden gesteld voor geleden schade als gevolg van gebrekkige producten.
Visitatie	Visitatie wordt met name in de medische sector en in het hoger onderwijs toegepast. Een commissie bestaand uit externe, onafhankelijke collega's gaat op 'visite' bij een organisatie om te zien hoe de organisatie werkt en wat de kwaliteit van de geleverde prestaties is. Het gaat om 'een intercollegiale doorlichting van de organisatie op locatie'.
'Contractuele instrumenten' zijn gericht op het verlagen van de transactiekosten in de contractuele fase.	
Overleg over algemene voorwaarden (bij de SER)	Algemene Voorwaarden zijn de 'kleine lettertjes' bij koop- en andere overeenkomsten waarin de rechten en plichten van de consument en producent zijn vastgelegd. We spreken over tweezijdige zelfregulering als ondernemers en consumenten in overleg gezamenlijk invulling geven aan de Algemene Voorwaarden. De Coördinatiegroep Zelfreguleringsoverleg van de SER speelt een faciliterende rol voor het overleg.
Standaardregeling	De standaardregeling is een regeling tussen de belanghebbende groeperingen. Voor de totstandkoming ervan op het consumententerrein is betrokkenheid van consumentenorganisaties een constitutief vereiste (moet goedgekeurd zijn door de minister van Justitie). Een standaardregeling is meer dan een contractueel beding dat standaard door de ene partij aan wederpartijen wordt opgelegd; het is een vorm van wetgeving (wet in de materiële zin). Het doel is het aanvullen van het algemeen contractenrecht voor een specifieke situatie, waarbij dwingende regels worden opgelegd in plaats van facultatieve regels (d.w.z. dat partijen daarvan mogen afwijken). Bij de standaardregeling behoudt bovendien de minister bevoegdheden, als stok achter de deur.

'Geschilbeslechtende instrumenten' zijn gericht op het voorkomen, beperken en oplossen van geschillen tot doel hebben en vormen een aanvulling op rechtspraak.	
Arbitrage	Arbitrage kan gebruikt worden voor lopende en toekomstige geschillen over een overeenkomst of een bepaald aspect daarvan. De partijen moeten het eens zijn over: het aantal arbiters, de wijze van benoeming, en de criteria op basis waarvan een uitspraak wordt gedaan (naar de rechtsregels of naar "wijze mannen naar billijkheid"). Het Nederlands Arbitrage Instituut (NAI) is in leven geroepen om arbitrage als middel van geschilbeslechting te bevorderen. Er bestaat ook een Minitrage Reglement (partijen beginnen dan mediation, maar kunnen uiteindelijke uitkomsten bij een arbitrale of gerechtelijke procedure).
Bindend advies	Een bindend advies van een onafhankelijke deskundige kan gevraagd worden bij lopende en toekomstige geschillen over een overeenkomst of een bepaald aspect daarvan. De partijen moeten het eens zijn over de drie zelfde aspecten als bij arbitrage. Een uitspraak gedaan bij wege van bindend advies heeft niet de kracht van een vonnis, doch is slechts een uitspraak van een derde (bindend adviseur), waarbij partijen vooraf overeengekomen zijn zich daarnaar te zullen gedragen. Weigert een der partijen zich aan het bindend advies te houden, dan kan de andere partij haar via de 'gewone' burgerlijke rechter dwingen tot nakoming van de overeenkomst. In tegenstelling tot de uitspraak van een arbitragecommissie kan een bindend advies door de rechter ook inhoudelijk worden getoetst.
Mediation	Mediation ("bemiddeling") is het gezamenlijk oplossen van een geschil met de hulp van een neutrale conflictbemiddelaar: de mediator. Dit op basis van vrijwilligheid en vertrouwelijkheid. De mediator neemt geen standpunt in, maar helpt de partijen om een eigen oplossing te vinden.
Private ombudsman	De Nationale Ombudsman heeft als taak individuele gevallen van onbillijkheid die uit overheidsmaatregelen kunnen voortvloeien te onderzoeken en te vereffenen. Naast de Nationale Ombudsman zijn er vele private ombudsmannen die onafhankelijke geschilbeslechting trachten te bieden op een afgebakend gebied. In de context van zelfregulering zijn vooral deze laatste ombudsmannen interessant, met name als een branche het initiatief neemt om een ombudsman in te stellen om geschilbeslechting te faciliteren. Na de geschilafhandeling door de ombudsman staan de normale rechtswegen open.
Tuchtrecht	Het doel van tuchtrecht is de waarborging van kwaliteit van de beroepsuitoefening. Het is een normhandhavingssysteem gericht op het gedrag van een bepaald beroepsgroep. De open normen worden ingevuld door codes/tuchtspraak. Er bestaat wettelijk en niet-wettelijk tuchtrecht.
'Publiekrechtelijke beroepsorganisaties', een zeer vergaande vorm van zelfregulering, die zich op de grens tussen zelfregulering en overheidsregulering bevindt*	

Bron: SEO, 2003.

* PBO wordt hier niet verder uitgewerkt vanwege het feit dat het door sommigen niet als zelfsturing maar als overheidssturing wordt gezien.

Bijlage 2 Nog enkele praktijkvoorbeelden

Op de site www.publiekesector.nl worden als onderdeel van het Programma Innovatie en Kwaliteit allerlei praktijkvoorbeelden ten aanzien van vernieuwingen in de publieke sector beschreven. Hieronder worden 10 cases van de honderden cases weergegeven uit deze databank. Alleen in deze 10 cases speelt het trefwoord zelfsturing of zelfregulering een rol.

Tabel B2: Korte beschrijving van enkele praktijkvoorbeelden van zelfsturing

Case	Omschrijving
Mee-verANDEREN	De aanleiding van het praktijkvoorbeeld is de samenvoeging per 1 januari 2000 van (delen van) vijf waterschappen tot het all-in waterschap Velt en Vecht. Het traject betreft een organisatiecultuur die, anders dan de traditionele overheidsbureaucratie, meer in contact is met de omgeving en meer ondernemerschap in de organisatie brengt. Het uiteindelijke doel is om zelfsturing mogelijk te maken.
'Zoekconferentie'	Aanleiding om te komen tot een zelfverantwoordelijke organisatie was het feit dat er naar aanleiding van de AWBZ erkenning van Thuiszorgcentrum VDA in 1996, een 'bureaucratisch virus' zijn intrede deed in Thuiszorgcentrum VDA. Professionals die voorheen vooral bezig waren met het primaire proces gingen zich steeds meer richten op 'beheerszaken'. Een en ander was reden om een 'zoekconferentie' te organiseren. Hiervoor werden alle personeelsleden uitgenodigd, collega-directeuren van samenwerkende thuiszorginstellingen, vertegenwoordigers van het zorgkantoor en andere belanghebbenden. De conferentie leidde tot een herschrijven van de organisatievisie naar een meer zelfsturende organisatie.
Meetinstrument pedagogische kwaliteit	Dit project is ontstaan nadat Stichting Kinderopvang Humanitas vijf jaar lang intensief heeft gewerkt aan het ontwikkelen van een eigen pedagogische benadering. Dit project leverde een aantal producten op, verzameld in het handboek pedagogiekontwikkeling. Dit project is een voorbeeld van zelfregulering, zelfsturing en kwaliteitszorg binnen de sector.
Lerende organisatie	Het belangrijkste doel van 'het project' was om de faculteit Gedrag en Maatschappij te revitaliseren, met het oog daarop de faculteit van een nieuwe organisatiestructuur te voorzien, synergie tussen de zes verschillende opleidingen te bewerkstelligen en een besluitvaardige, een voor medewerkers stimulerende, op innovatie gerichte werkcultuur te bevorderen. Zelfsturing binnen overeengekomen kaders werd het motto.
Zelfs horloges worden hier zelfstandig	De Vlasborch heeft een eigen werkmethode ontwikkeld met als doel de verbetering van kwaliteit van communicatie binnen en tussen de diverse groepen in het verzorgingshuis. Door een meer effectieve communicatie en de toename in kennis en vaardigheden wordt verbetering gerealiseerd in de samenwerking. Zelfsturing door medewerkers neemt toe.
Modernisering universitair bestuur	Met de Wet Modernisering Universitair Bestuur (MUB) uit 1996, bedoeld als antwoord op de vastlopende bureaucratie, wordt abrupt een eind gemaakt aan het collectief leiderschap. Er verschijnt een hiërarchisch georganiseerd, eenhoofdig leiderschap, en de overheidsfinanciering van de instellingen is verschoven van input- naar outputgerichtheid en treedt de overheid geleidelijk terug; althans dat is het voornemen. Door aan de personeelsadviseurs een hoge mate van zelfsturing toe te kennen, is sprake van functieverrijking. De hiervoor genoemde functieverrijking krijgt verder vorm doordat een groot aantal louter administratieve taken onderwerp van outsourcing zijn geweest.

Een kwestie van kiezen	ASVZ Utrecht is een organisatie die zich bezighoudt met de woonbegeleiding van mensen met een verstandelijke handicap. Hoewel men volop sprak van zelfsturing door medewerkers en teams vanuit het geloof in empowerment, bleef de organisatorische context primair beheersend. Uiteindelijk heeft dit proces, dat een kleine twee jaar heeft gevraagd, geresulteerd in het organisatie en ontwikkelingsplan 'een kwestie van kiezen' 2000-2005 (O&Oplan). Centraal daarin staat de besturingsfilosofie: 'maximaal mogelijke zelfsturing en maximaal mogelijke decentralisatie'.
Onze Buren	In een wijk in Dordrecht was op een gegeven moment sprake van veel overlast, veroorzaakt door onder andere een aantal mensen met psychiatrische problematiek. Deze overlast is aanleiding geweest de handen ineen te slaan in het project 'Onze Buren'. Een van de doelen van het project is het versterken van de burgerschapsrol van klanten/bewoners (gezien als individuen; vergroting zelfsturing). Zie ook paragraaf 4.2, co-productie van beleid.
Kybernea, het ABC voor dienstgestuurde projecten	In de Geestelijke Gezondheidszorg bestaat al 30 jaar een cliëntenbeweging die zich inzet voor de emancipatie van cliënten. Kybernea ondersteunt bestaande cliëntgestuurde projecten en cliënten die bezig zijn een eigen project op te zetten, o.a. door cliënten te helpen om bestaande hulpverleningsprojecten cliëntgestuurd te maken, door het concept van 'de sociale firma' bij projecten te introduceren, en door onderzoek naar zelfsturing te doen.
Samenwerking gemeentelijke groenvoorziening	Bij de samenwerking tussen de gemeente Bellingwoude en het regionaal werkvoorzieningschap Synergon is zelfregulering een belangrijk gegeven. De aansturing van het personeel wordt bijvoorbeeld niet langer door de gemeente gedaan, maar door een team, waarin ook Synergon zit.

Bron: gebaseerd op www.publiekesector.nl

Eindnoten

¹ Tekst per 29 mei 2002, Staatscourant 2002, 97, p. 8.

² Meldpunt Voorgenomen Regelgeving, 2003, p. 7.

³ Zie o.m.: Ministerie van BZK, 2003b, p. 11.

⁴ 2002, p. 127.

⁵ De RMO schreef in 2002 al (p. 43): De goedbedoelde pogingen van de overheid om onder meer korpschefs van politie en burgermeesters meer ruimte te geven voor lokale en regionale prioriteiten, worden elke keer doorkruist door sporen van centralistische daadkrachtigheid.

⁶ De titel is ontleend aan een uitspraak van Hoofdcommissaris Jelle Kuiper van de Amsterdamse politie die stelde dat de burger enerzijds behoefte heeft aan zoveel mogelijk vrijheden (“om zoveel mogelijk te hebben en te doen”) maar anderzijds rekent op een overheid die problemen oplost als het ergens fout gaat.

⁷ Deze discussies lopen overigens al langer, getuige bijvoorbeeld het Rapport Commissie-Scheltema uit 1993.

⁸ Drie rapporten waarin dit debat staat beschreven zijn bijvoorbeeld: De Maatschap Nederland (2001), Na Paars een andere Sturingslogica (2002) en Bevrijdende Kaders (2002). Het concept zelfsturing heeft nog geen ‘volwaardige’ plaats in het debat ingenomen. Eigenlijk komt het concept zelfsturing alleen in het rapport ‘De Maatschap Nederland’ echt aan de orde, in de andere twee rapporten veel minder (Na Paars een andere Sturingslogica) of komt het woord zelfs geheel niet voor (Bevrijdende Kaders).

⁹ Akkermans, 2003, p. 18.

¹⁰ De crisis strekt zich ook uit tot binnen de overheid. Ringeling (2002, p. 10) spreekt van een Nederlandse ernstige communale crisis met aan de ene kant de centrale overheid die zeer kritisch is over de gemeenten en aan de andere kant gemeenten die te veel op de bureaucratie van de nationale overheid zijn gericht en te weinig ruimte hebben voor hun eigen bestuurskracht.

¹¹ *Volkscrant*, 2003b.

¹² Geconditioneerde zelfsturing heet ook wel gedelegeerde zelfsturing.

¹³ RMO, 2002, p. 21.

¹⁴ Zie voor toelichting op dit begrip paragraaf 3.3.2.

¹⁵ Bovenberg et al., 2003, p. 27.

¹⁶ Ik heb gesproken met Berend van der Ploeg (hoofd afdeling Interbestuurlijke Betrekkingen) en met Marie-Louise van Muijen (projectleider BANS). De projectgroep bestond uit Meine-Henk Klijsma (Projectleider dualisering gemeenten en provincies) en Daphne de Groot (Bureau Strategie- en Kennisontwikkeling). Zij hebben allen nuttige op- en aanmerkingen geleverd voor dit onderzoek. Zij zijn niet verantwoordelijk voor de inhoud van dit essay; deze verantwoordelijkheid berust volledig bij de auteur.

¹⁷ Zie Donner, 1993.

¹⁸ Vroeger sprak men ook wel van collectieve belangen.

¹⁹ Van den Heuvel en Vos, 2003.

²⁰ Hier dreigt wel het gevaar van de cirkelredenering: iets is een publiek belang omdat het onder de verantwoordelijkheid van de overheid valt, en het valt onder de overheid omdat het een publiek belang is.

²¹ Zie pp. 5-6.

²² Ministerie van EZ, 2000a.

²³ 1993, p. 129.

²⁴ Bos, 1995.

²⁵ Zie bijvoorbeeld *NRC Handelsblad*, 2003a.

²⁶ Er wordt ook wel gesproken van netwerksturing omdat het beleid in toenemende mate tot stand komt in netwerken van overheden, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

²⁷ Ontleend aan www.publieksector.nl (case 73).

²⁸ In 't Veld, 1993, p. 57.

²⁹ Eijlander, 1993, p. 129.

³⁰ Frissen (1993, p. 179): Regulering houdt verband met de organisatie als proces, het organiseren van de eigen functies. Zelf kan betekenen een organisatie of persoon zich niet door een ander in overwegende mate weet geleid, beïnvloed, bestuurd of gedwongen.

³¹ In het algemeen betekent empowerment: iemand in staat stellen eigenmachtig te beslissen en te handelen en het is gericht op individuen, groepen of organisaties om hun zelfvertrouwen, zelfbewustzijn en positief zelfbeeld te vergroten.

-
- ³² Zie een nog te verschijnen rapport van XPIN voor B4 van het ministerie van EZ.
- ³³ Ook volgens Van Dale (1999, dertiende druk) kan regulering als synoniem voor sturing worden gebruikt. Daarnaast levert een zoektocht via de zoekmachine Google het volgende beeld op (als je ‘zelfsturing’ en ‘zelfregulering’ intypt): ‘zelfsturing’ wordt veel minder vaak gebruikt dan ‘zelfregulering’, maar als de begrippen in een zelfde document gebruikt worden, dan worden ze door elkaar gebruikt.
- ³⁴ Denk hierbij aan de ‘Raad voor de journalistiek’ of de vrijheid van onderwijs. In het basisonderwijs worden kerndoelen vastgesteld (vast staat wat een leerling moet kunnen en weten, maar niet vast staat hoe dit aan de leerling geleerd wordt) en programmeervrijheid in het hoger onderwijs (de instellingen kunnen zelf bepalen welke initiële opleidingen worden aangeboden; de overheid toetst achteraf marginaal de macrodoelmatigheid, de kwaliteit van de opleiding en de toelatingseisen).
- ³⁵ De term ‘spontane’ zelfregulering is niet de optimale uitdrukking, want zelfregulering ontstaat niet zomaar, het is wel degelijk een reactie op iets.
- ³⁶ Typisch voor de Nederlandse discussie is dat publieke deregulering vaak wordt verbonden met private zelfsturing (In ’t Veld, 1993, p. 53).
- ³⁷ 1993, p. 157.
- ³⁸ 1993, p. 58.
- ³⁹ Maes & Jochmans, 1996.
- ⁴⁰ Hieraan zou nog het volgende voordeel kunnen worden toegevoegd. Door decentralisatie maakt de rijksoverheid meer gebruik van ervaring en expertise van lokale bestuurders. Deze mensen worden dagelijks geconfronteerd met problemen en doen ervaring op met uiteenlopend beleid. Ze voelen de realiteit beter aan. Zie: Plunk & Novak, 2003.
- ⁴¹ Vanaf het begin van de opbouw van de verzorgingsstaat (dus vanaf ongeveer 1890) is ervoor gekozen om, zij het met wisselende mates van beleidsvrijheid, de tenuitvoerlegging van nieuwe overheidstaken ook bij lagere overheden, vooral gemeenten, neer te leggen. Juridisch kreeg deze lokale beleidsvrijheid vorm in medebewindswetgeving. Een goed en vroeg voorbeeld daarvan was de Woningwet 1901 (tevens de embryonale Wet op de ruimtelijke ordening). Financieel ging medebewind vaak gepaard met specifieke uitkeringen. Ook in die tijd werd al gediscussieerd over de vraag welke mate van lokaal zelfbestuur wenselijk was (dus de verhouding tussen gedecentraliseerde en gecentraliseerde beleidsvoering). (Volgens informatie van Meine Henk Klijnsma en Daphne de Groot, BZK, november 2003).
- ⁴² Instituut voor Publiek en Politiek, 2003, p. 9.
- ⁴³ De gevolgen hiervan kunnen verstrekkend zijn, in die zin dat de financiële verschillen tussen gemeenten toe kunnen nemen.
- ⁴⁴ *Volkscrant*, 2003b.
- ⁴⁵ Plunk & Novak, 2003.
- ⁴⁶ Meldpunt Voorgenomen Regelgeving, 2003, p. 7.
- ⁴⁷ De calculus van het publiek belang, 2003, p. 7.
- ⁴⁸ De calculus van het publiek belang, 2003, pp. 169-170.
- ⁴⁹ Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur, 2002, pp. 35-36 en pp. 45-48.
- ⁵⁰ De veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het Tiebout-model zijn echter restrictief: (1) burgers zijn perfect mobiel (er zijn ook geen beperkingen gelieerd aan de werkgelegenheid), (2) burgers hebben perfecte informatie over goederen die gemeenten aanbieden, (3) er zijn geen externe effecten, en (4) er is iets te kiezen: een voldoende groot aantal gemeenten, zodat er voldoende variatie is in de pakketten van goederen is.
- ⁵¹ Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur, 2002, pp. 28-29.
- ⁵² Ministerie van BZK, 2003b, p. 8.
- ⁵³ Ministerie van BZK, 2000.
- ⁵⁴ Zie: *Volkscrant*, 2003b.
- ⁵⁵ Met transparantie wordt ook bedoeld dat producten en diensten moeten worden beprijsd naar gelang hun werkelijke maatschappelijke kosten.
- ⁵⁶ Zie rapporten Health governance en Cultural governance.
- ⁵⁷ Overheid, producent en consument.
- ⁵⁸ Dit afwegingskader komt voort uit (nog lopend) onderzoek voor het ministerie van EZ. In dit onderzoek is een roadmap (of: wegwijzer) ontwikkeld. Aan de hand van een vragenlijst komt de potentiële gebruiker van zelfsturing vanzelf bij een (groep van) instrument(en) die waarschijnlijk geschikt zijn om het probleem van deze persoon met zelfregulering op te lossen (binnenkort te zien via www.seo.nl (klikken op roadmap zelfregulering)).
-

-
- ⁵⁹ Publiek private samenwerking (PPS) heeft plaats sinds 1999. PPS gaat uit van een publiek verantwoordelijkheid en private uitvoering. De overheid treedt op als regisseur, de private partij voert uit. Men hoopt hiermee een efficiencywinst te behalen. Dit kan alleen wanneer de overheid van tevoren heldere doelen kan formuleren.
- ⁶⁰ De Publiekrechtelijke Beroepsorganisatie (PBO) is hier niet opgenomen, omdat dat instrument zeer dicht tegen overheidsregulering aanligt of daar volgens sommigen zelfs onder valt.
- ⁶¹ RMO, 2002, p. 134.
- ⁶² Keurmerkinstituut: <http://www.keurmerk.nl/Accommodatie/Kinderopvang/Kinderopvang.html>
- ⁶³ Zie: <http://www.mininv.nl/infomart/parlemnt/2001/par01243.pdf>, hoofdstuk 6.
- ⁶⁴ Zie: <http://www.milieukeur.nl/>
- ⁶⁵ Zie: <http://www.aedeswcp.nl/cgi-bin/as.cgi/0281000/c/start/file=/9281000/modulesf/gacde5dk>
- ⁶⁶ Zie: http://www.vasteboekenprijs.nl/attachments/het_boek_en_de_markt.rtf
- ⁶⁷ Zie: <http://www.fnv.net/host/industriebond/herenakkoord.html>
- ⁶⁸ Zie ook RMO, 2002, p. 113: In het kader van het grotestedenbeleid stellen steden stadsvisies op en daarna meerjarige ontwikkelingsprogramma's (MOP's) waarin concrete doelstellingen worden geformuleerd. Zowel bij de totstandkoming van de MOP's als de formulering van concrete plannen zouden burgers en maatschappelijke organisaties direct betrokken moeten worden. Door monitoring, zelfanalyses, en externe visitaties wordt door de steden verantwoording afgelegd over het beleid, en wordt tevens de basis gelegd voor verbetering van beleid.
- ⁶⁹ Instituut voor Publiek en Politiek, 1999.
- ⁷⁰ Bij deze methoden kunnen bestuurscommissies worden ingezet. Hierbij worden door de gemeenteraad of het college gemeentelijke bestuursbevoegdheden gedelegeerd aan door het delegerend orgaan ingestelde commissies die vervolgens met de uitoefening van die bevoegdheden zijn belast (bijv. bestuur van een gemeentelijke schouwburg of van een openbare basisschool). In deze commissies worden veelal experts uit het veld en geïnteresseerde burgers benoemd. Bestuurscommissies zijn onderdeel van de 'Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie' (7 maart 2002 is hiertoe de Gemeentewet aangepast). Deze impuls richt zich op het invoeren van de verschillende dualistische elementen in de bestuurspraktijk van de gemeenten (zie Handreiking - Commissies in het dualistische stelsel, pp. 13-15).
- ⁷¹ Aanbodbekostiging kan bijvoorbeeld plaatsvinden door inputsturing of outputsturing. Inputsturing is veelal budgettering zonder nadere regelgeving met betrekking tot de specifieke besteding van het budget. Een bekend voorbeeld van outputsturing is het controleren van performance-indicatoren ten aanzien van het gedrag van maatschappelijke verbanden zonder nadere regels te stellen met betrekking tot hoe die verbanden een bepaald product (of dienst) zouden moeten voortbrengen.
- ⁷² Ministerie van EZ, 2000b.
- ⁷³ Van Dalen et al., 2003, p. 150.
- ⁷⁴ RMO, 2002, p. 26.
- ⁷⁵ Depla, Manders & Tops, 1996.
- ⁷⁶ Kenniscentrum Grote Steden, 2002.
- ⁷⁷ Ter verduidelijking van de term toezicht wordt hier de definitie van de Rekenkamer gegeven: het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de gestelde eisen, het zich vervolgens vormen van een oordeel daarover en het eventueel interveniëren naar aanleiding van dat oordeel.
- ⁷⁸ Rob, 2002.
- ⁷⁹ Vraagstukken waar zelfsturingverbanden tegen aan lopen is het constant verantwoording moeten afleggen aan de overheid en weinig ruimte hebben en krijgen om zelf dingen op te pakken. Om deze struikelblokken te omzeilen willen zelfsturingverbanden graag prestatie indicatoren afspreken, waarop ze afgerekend worden. (Opmerking van Anja van der Aa, Zomerberaad over zelfsturing, 20 augustus, 2003, Den Haag.)
- ⁸⁰ Rob, 2002.
- ⁸¹ Een voorbeeld m.b.t. gemeenten staat beschreven in EZ, 2002. Bij dit onderzoek is een benchmark uitgevoerd ten aanzien van verschillende gemeentelijke diensten: de verstrekking van het rijbewijs, de verstrekking van een uittreksel van het bevolkingsregister, de aanvraag van een bouwvergunning en de verzameling van grof vuil.
- ⁸² Northedge, 1998, p. 73.
- ⁸³ Northedge, 1998, p. 41.
- ⁸⁴ INK, zie www.ink.nl. Dit model is gebaseerd op zelfevaluatie van de organisatie gevolgd door een intercollegiale toetsing (audit) op managementniveau. Dit model is met steun van het ministerie van EZ
-

ontwikkeld op basis van buitenlandse ervaringen. Dit model is geschikt voor (uitvoerende) diensten met zelfsturing (het wordt bijvoorbeeld genoemd in de Politiewet).

⁸⁵ Kwaliteitshandvesten (zie Northedge, 1998, p. 90-91 en bijlage II) zijn geen ondersteuning van zelfsturing, omdat ze geheel binnen de overheid werken. Een kwaliteitshandvest is een eenzijdige verklaring van een overheidsdienst dat zij zich publiekelijk garant stelt (committeert) voor een bepaald niveau van dienstverlening en dat deze bij het niet voldoen aan dat niveau zo mogelijk compensaties verleent.

⁸⁶ Donner, 1993.
