

TRANSPARANTIE-MECHANISMEN

Openbaarheid inbouwen in de openbare dienstverlening

Martin Lodge en Lindsay Stirton¹

SUMMARY – *Transparency mechanisms: building publicness into public services* – Recent changes in patterns of public service provision, sometimes associated with the ‘regulatory state’, have been said to have eroded citizenship and diminished accountability. This paper responds to these challenges by developing a toolbox of four transparency mechanisms – information, choice, representation and voice – as alternative devices that can be built into the architecture of public service regimes, to increase responsiveness and answerability. Using insights drawn from cybernetics and transaction cost analysis, this paper looks at the consequences of different choices of combinations of mechanisms in allocating authority in line with competing administrative doctrines of fiduciary trusteeship and consumer sovereignty. Attention is drawn to differences in ‘cost profiles’ between different public services that can facilitate or inhibit consumer choice as a basis for understanding the suitability of different combinations of mechanisms to specific public services. Given the variety of public services among different public service architectures in the regulatory state, it is argued that this differentiated approach to transparency and accountability provides a more effective response to holding public services accountable than narrower traditional notions of political accountability.

KEY WORDS: accountability, public service, regulation, transparency

Inleiding

De verhouding tussen staat en burgers maakte gedurende de laatste drie decennia een opmerkelijke evolutie door. Eén van de gebieden waar deze evolutie zichtbare sporen heeft nagelaten is dat van de openbare dienstverlening. Openbare diensten faciliteren de sociale en economische activiteiten van individuen binnen het maatschappelijke bestel en staan zodoende centraal in moderne opvattingen over burgerschap.² Recente veranderin-

¹ Martin Lodge is Senior Research Officer aan het *Centre for Analysis of Risk and Regulation (CARR)*, *London School of Economics and Political Science*. Lindsay Stirton is Lecturer, *Department of Law*, *London School of Economics and Political Science*. Het onderzoek van deze paper werd mede mogelijk gemaakt door een ‘Association of Commonwealth Universities Grant for International Collaboration’ van de British Academy, alsook de financiële steun van de Ford Foundation Endowment to the Social Sciences, University of the West Indies, Mona. De auteurs zijn tevens dank verschuldigd aan Jurgen De Wispelaere, Tony Prosser en twee anonieme referenten van *Ethiek & Maatschappij* voor hun commentaar op eerdere versies van deze paper. Voor de resterende tekortkomingen houdt elk van de co-auteurs de andere verantwoordelijk. Een Engelstalige versie van deze paper zal tevens verschijnen in *The Journal of Law and Society*.

² Deze bijdrage handelt niet rechtstreeks over de belangrijke vraag wat openbare dienstverlening nu eigenlijk inhoudt. Dit onderwerp is nooit adequaat behandeld binnen het Britse constitutionele systeem of haar koloniale varianten, waar de openbare sector tot voor kort werd gelijkgesteld

gen binnen de openbare dienstverlening – met name de introductie van *New Public Management* elementen – maken deel uit van de zogenaamde deregulatie-agenda die op haar beurt centraal staat in de verschuiving van een ‘positieve’ naar een ‘regulerende’ staat (*regulatory state*). De regulerende staat wordt gekenmerkt door een doorgedreven privatisering van infrastructuren en sociale dienstverlening, nadruk op de competitieve regulering van quasi-autonome instanties, een sterke verandering in de interne organisatie van de openbare sector, het onderscheiden van de beleids- en uitvoerende functies van dienstverlening, en tenslotte het gebruik van private management-praktijken zoals het verzekeren van openbare dienstverlening door middel van contracten. (Day en Klein, 1987; Majone, 1997; Loughlin en Scott, 1997) Voor deze paper is het voornamelijk van belang op te merken dat de evolutie naar een regulerende staat samengaat met een merkbare *diversifiëring van instituties* in de openbare dienstverlening.

Menig onderzoeker heeft gesteld dat de verschuiving van een positieve naar een regulerende staat gemakkelijk wordt doorgevoerd zonder rekening te houden met de aansprakelijkheid van openbare dienstverleners tegenover de gebruikers. Martin Loughlin schrijft bijvoorbeeld dat de hervorming van de openbare sector deel uitmaakt van “*a strategy driven and fashioned almost entirely by a political-economic impetus and with virtually no legal or constitutional consciousness.*” (geciteerd in Scott, 2000: 40) Het overgrote deel van de constitutionele kritiek op de regulerende staat is uitdrukkelijk geformuleerd in termen van het gebrek aan aansprakelijkheid en transparantie in de openbare dienstverlening. (Graham, 1997) Dit probleem werd recent op de voorgrond gebracht in de hervormingsagenda van internationale organisaties als de OECD of de Wereldbank waarin transparantie als een kenmerk van *good governance* wordt aanzien (Wereldbank, 1994; 1997) De activiteiten van Transparency International, een in Berlijn gebaseerde INGO die transparantie promoot als een belangrijk middel in de strijd tegen politieke corruptie, hebben er toe geleid dat transparantie en aansprakelijkheid opnieuw een centrale plaats innemen in het debat omtrent de hervorming van de openbare dienstverlening. (Galtung en Pope, 1999) In deze paper bieden we een pragmatische kijk op het probleem van de aansprakelijkheid van openbare diensten, waarbij we in de eerste plaats uitgaan van de politieke en economische realiteiten die hebben geleid tot de uitbouw van de regulerende staat. (Majone, 1999) We stellen meer bepaald dat een analyse van aansprakelijkheid in openbare sectoren dient rekening te houden met de verhoogde *diversiteit* binnen openbare dienstverlening en bieden een perspectief aan dat toelaat het complexe beleid van de openbare diensten te structureren met als doel openbaarheid (*publicness*) in de openbare dienstverlening uit te bouwen.

In de volgende sectie stellen we eerst de normatieve en analytische aspecten van ons argument voor. Daarna stellen we een *toolbox* van vier verschillende transparantiemechanismen voor – ‘informatie’, ‘keuze’, ‘vertegenwoordiging’ en ‘mondigheid’ (*voice*) – die elk op verschillende manieren in de architectuur van de openbare dienstverlening worden geïncorporeerd. Deze *toolbox* stelt ons in staat belangrijke variaties te exploreren in de manier waarop transparantie en aansprakelijkheid in de

met publieke eigendomsrechten en gecentraliseerde controle en financiering. In verschillende Europese jurisdicties en met name in de EU-legislatie vindt men weliswaar een aantal wetgevende teksten waarin de openbare sector wordt gedefinieerd zonder het expliciet te vereenzelvigen met publiek eigendom of een natuurlijk monopolie, maar spijtig genoeg biedt deze literatuur weinig houvast. Voor een interessant argument omtrent de incorporatie van het Europese concept van de ‘*service public*’ in het Britse rechtstelsel als een onvoorziene consequentie van privatisering, zie Prosser (2000).

openbare dienstverlening worden bevorderd. We stellen dat het openbare karakter van dergelijke diensten in eerste instantie wordt gegarandeerd door een gebalanceerde combinatie van transparantie-mechanismen in plaats van door het éénzijdig focussen op collectief eigendom of staatscontrole. Vervolgens verwerpen we de idee dat de opkomst van de regulerende staat een fundamentele verschuiving in het traditionele burgerschapsideaal inhoudt. De voorwaarden waaronder de regulerende staat (economische) rechten als legitiem erkent en ondersteunt hangen af van een complexe interactie van twee afzonderlijke fenomenen. Enerzijds is er de specifieke wijze waarop een combinatie van transparantie-mechanismen wordt geïncorporeerd in de 'architectuur' van de openbare dienstverlening. Anderzijds kunnen verschillende architecturen van elkaar worden onderscheiden aan de hand van hun specifieke controle-mechanisme (publieke autoriteit of individuele gebruikers). Recente inzichten uit de cybernetica³ en de *principal-agent analysis* suggereren dat met name de transactiekosten verbonden met de controle van instituties een centrale rol spelen in de keuze voor een bepaalde architectuur.

In een kort besluit schetsen we tenslotte enkele implicaties van onze benadering met betrekking tot de voorwaarden waaronder verschillende mengvormen van transparantie-mechanismen het publieke belang in de openbare dienstverlening promoten. We stellen expliciet dat regulerende regimes transparant moeten zijn, maar vragen tegelijkertijd aandacht voor het feit dat de keuze voor een optimaal-transparante openbare dienstverlening rekening moet houden met verschillende *trade-offs*. Het doel is te komen tot een architectuur van openbare diensten waarin transparante dienstverlening wordt gewaarborgd binnen verschillende sociale contexten.

1. Transparantie en aansprakelijkheid

In welke mate zijn aansprakelijkheid- en transparantiebevorderende institutionele mechanismen wenselijk of zelfs ethisch noodzakelijk in een democratische samenleving? Een interessant beginpunt voor een normatieve analyse van aansprakelijkheid is te vinden in een recente bijdrage van Guillermo O'Donnell, waarin de auteur een belangrijk onderscheid tussen *vertikale* en *horizontale aansprakelijkheid* introduceert. (O'Donnell, 1999) Volgens O'Donnell vormen verkiezingen één van de belangrijkste politieke instrumenten om verticale aansprakelijkheid te bevorderen, maar dragen ook mechanismen als het articuleren van sociale vraagstukken vanuit de bevolking of de kritische analyse van beleidsstukken in de media bij tot het bevorderen van verticale aansprakelijkheid. Het begrip 'vertikaal' verwijst naar de manier waarop individuen of groepen deze instrumenten gebruiken om de uitoefening van autoriteit te beoordelen. Horizontale aansprakelijkheid daarentegen verwijst naar "*the existence of state agencies that are legally enabled and empowered, and factually willing and able, to take actions that span from routine oversight to criminal sanctions or impeachment in relation to actions or omissions by other agents or agencies of the state that may be qualified as unlawful.*"⁴ (O'Donnell, 1999: 38)

³ De cybernetica omvat de studie van de controle op afstand.

⁴ Phillip Schmitter stelt terecht dat in deze formulering horizontale aansprakelijkheid enigszins arbitrair wordt beperkt tot fenomenen zoals onoplettendheid of illegaliteit als *trigger* E&P

O'Donnells bijdrage suggereert dat democratische principes naast verticale aansprakelijkheid tevens nood hebben aan mechanismen ter bevordering van horizontale aansprakelijkheid. Een dergelijke benadering heeft echter belangrijke limieten omdat ze geen onderscheid kan maken tussen omstandigheden waarin gevoeligheid voor individuele preferenties volstaat om verticale aansprakelijkheid te garanderen en omstandigheden waarin een vorm van horizontale aansprakelijkheid vereist is om tot een democratische openbare dienstverlening te komen. En zoals terecht wordt betoogd door Bader en Engelen in hun bijdrage tot dit themanummer, aangezien normatieve principes doorgaans institutioneel ondergedetermineerd zijn veronderstelt dit een 'institutionele wende'.

Russell Hardin heeft de aandacht gevestigd op een belangrijk normatief aspect van instituties: "*we may say of an institution that its morality is reasonably defined by its purpose and likely effects. ... Institutional morality is similar to some variants of virtue theory: its content is functionally determined by the purpose it is to serve.*" (Hardin, 1996: 126-7) Een normatieve analyse van de transparantieproblematiek binnen een vernieuwde openbare sector behoeft dus in de eerste plaats een verdediging van de nagestreefde doelstellingen, alsook een analyse van de manier waarop verschillende instrumenten deze doelstellingen beïnvloeden. De precaire relatie tussen doelstellingen en uitkomsten vormt een van de belangrijkste problemen in de normatieve analyse van de *governability* van openbare instituties en moet om die reden door ethici ernstig worden genomen.⁵ (Mayntz, 1993) Het begrip 'transparantie' is weliswaar nauw verwant, maar niet identiek aan 'aansprakelijkheid'. Een vergelijking van beide begrippen vormt een nuttig oriëntatiepunt voor een discussie over de ethische noodzaak van transparantie binnen instituties.

Andreas Schedler (1999: 14-17) beschrijft aansprakelijkheid als een twee-dimensioneel concept dat zowel de notie *verantwoordelijkheid* als de idee van *afdwingbaarheid* behelst. De eerste betekenis stelt toezicht op en het rechtvaardigen van de uitoefening van politieke macht centraal, terwijl de tweede voornamelijk verwijst naar de dreiging van sancties bij politiek machtsmisbruik. Het is verleidelijk om transparantie in enge zin enkel te verbinden met de idee van verantwoordelijkheid, maar volgens ons wordt het begrip transparantie beter ruimer opgevat.⁶ Wanneer burgers geen directe input hebben in de besluitvorming houdt het beschikken over informatie omtrent de besluitvorming niet steeds een afdoende vorm van transparantie in. In dit artikel begrijpen we de centrale betekenis van transparantie als een tweerichtingsstraat waarbij openbare diensten als transparant worden aanzien indien zij enerzijds een zekere *gevoeligheid* ten aanzien van de noden van burgers vertonen, maar anderzijds ook effectief door deze burgers *verantwoordelijk* kunnen gehouden worden (bijvoor-

mechanisms. (Schmitter, 1999: 60) Een ander relevant punt van kritiek is dat binnen de geprivatiseerde openbare dienstverlening mechanismen van horizontale aansprakelijkheid zich niet mogen beperken tot *staatsstructuren*.

⁵ Het probleem van de *governability* staat centraal binnen de rechtse kritiek op het concept van de sociale rechtvaardigheid. Zie met name Friedrich Hayek (1982: Deel III).

⁶ Schedler zelf definieert aansprakelijkheid vooral in de betekenis van verantwoordelijkheid. "*Accountability as answerability aims at creating transparency.*" (Schedler, 1999: 20). De idee dat dienstverleners ter verantwoording kunnen worden geroepen vereist volgens Schedler enkel dat dienstverleners hun beslissingen verklaren en dat ze gebruikers omtrent deze beslissingen informeren.

beeld door het sanctioneren van besluiten).⁷ In de meest volle betekenis van het woord vereist transparantie dus dat burgers effectief invloed kunnen uitoefenen op de wijze waarop publieke diensten worden verleend.

Zoals transparantie hier wordt begrepen vervult het twee verschillende functies. In de eerste plaats heeft transparantie tot doel ervoor te zorgen dat openbare dienstverleners zowel de negatieve als positieve rechten van individuen respecteren. Deze instrumentele justificatie van transparantie in de openbare sector doet sterk denken aan Jeremy Bentham's principe van *good governance*. "*The more strictly we are watched, the better we behave.*" (gecit. in Hood *et al.*, 1999: 3; 5-6) Het controleren van dienstverleners is nodig om effectieve dienstverlening te verzekeren en misbruik van openbare functies te vermijden. Een tweede functie houdt verband met het democratische principe van de rechtstreekse participatie van individuen in collectieve besluitvorming. De politiek-filosoof Iris Marion Young drukt dit punt als volgt uit: "*Participative approaches to democratic theory hold that democracy is a hollow set of institutions if they only allow citizens to vote on representatives to far away political institutions and protect those citizens from government abuse.*" (Young, 1996: 485) Transparantie verkrijgt in dit argument een morele waarde omdat individuele autonomie wordt bevorderd wanneer burgers worden betrokken in een besluitvormingsproces dat het verdere verloop van hun leven bepaalt. Transparantie verhoogt ook individuele autonomie in functionele zin omdat het instituties meer voorspelbaar maakt, waardoor het individuen mogelijk maakt om private keuzes te ordenen terwijl ze tegelijkertijd rekening houden met de implicaties van publieke besluitvorming.

In de rest van dit artikel proberen we te schetsen hoe de openbare sector meer transparant kan worden gemaakt. Meer specifiek argumenteren we dat het welzijn en de autonomie van individuen meer effectief kan worden gepromoot binnen het raamwerk van de regulerende staat op voorwaarde dat we een gepaste architectuur van openbare diensten ontwerpen. In de eerste plaats kijken we in dit artikel naar de verschillende instrumenten die beschikbaar zijn om transparantie binnen instituties te verhogen. Vervolgens passen we verschillende burgerschapidealën toe op deze instrumenten met de bedoeling enkele substantiële verschillen aan te tonen in verband met de manier waarop publieke autoriteiten doelstellingen bepalen en vervolgens implementeren. Indien we Hardin's argument in verband met de moraliteit van instituties accepteren moeten we ook rekening houden met het feit dat instrumenten in verschillende omstandigheden verschillende effecten teweegbrengen. Om die reden zijn wij voorstander van een *contingentiebepaling* waarbij de keuze van een bepaald transparantiebevorderend instrument in eerste instantie afhangt van de specifieke omstandigheden waarin het wordt geïntegreerd.

⁷ De idee van 'gevoeligheid' is ontleend uit de terminologie van de cybernetica, waar het verwijst naar een essentieel kenmerk van een controlesysteem. Een controlesysteem heeft zowel *effectoren*, i.e. instrumenten die veranderingen in de omgeving dienen te bewerkstelligen, als *detectoren* die gegevens verzamelen over deze omgeving. Ieder controlesysteem heeft daarnaast een doelzettende component met als functie de gewenste stand van zaken te bepalen. (Hood, 1983: 3-4)

2. Een eerste kijk op de *toolbox*: vier transparantie-mechanismen

Om de transparantie van instituties te bepalen moeten we uiteraard beschikken over specifieke evaluatiecriteria. In deze sectie illustreren we vier *transparantie-mechanismen*: 'mondigheid' (*voice*), 'vertegenwoordiging', 'keuze' en 'informatie'.⁸ Deze taxonomie kan worden aanzien als een uitbreiding van Albert Hirschmans befaamde analyse. (Hirschman, 1977)

1. 'Mondigheid' verwijst naar de verschillende wijzen waarop individuen rechtstreeks kunnen participeren aan het beleid van de openbare dienstverlening.
2. 'Keuze' omvat de verschillende mogelijkheden waarop individuele gebruikers hun recht op *exit* uitoefenen; gewoonlijk door een alternatieve dienstverlener te selecteren, maar in sommige gevallen door een andere vorm van politieke autoriteit te kiezen.
3. 'Informatie' heeft tot doel de kennis van de gebruikers uit te breiden, hetgeen op zijn beurt 'mondigheid' en 'keuze' faciliteert.
4. 'Vertegenwoordiging' institutionaliseert de specifieke belangen van gebruikers binnen het besluitvormingsproces zodat de oververtegenwoordiging van andere belangen wordt gecompenseerd.⁹ (Ayres en Braithwaite, 1992)

Een centraal onderscheid binnen deze mechanismen betreft de manier waarop ze worden uitgeoefend. 'Informatie' en 'representatie' zijn *collectieve* mechanismen die openbare voorzieningen transparant te maken ten aanzien van hele groepen gebruikers, terwijl 'mondigheid' en 'keuze' daarentegen *individueel* worden beoefend. Een tweede belangrijk onderscheid betreft het verschil tussen input- en output-georiënteerde mechanismen, waarbij de nadruk respectievelijk wordt gelegd op de *procedure* of het *eindprodukt*. Elk van deze vier instrumenten kunnen voor verschillende doelstellingen aangewend worden en zodoende een grote verscheidenheid aan resultaten teweegbrengen. In de volgende secties zullen we deze verscheidenheid analyseren door gebruik te maken van twee doctrines omtrent de provisie van openbare diensten.

Het is geenszins de bedoeling om in deze paper een volledig overzicht van transparantie-mechanismen te bieden: onze bedoeling is deze taxonomie van mechanismen te gebruiken als een richtlijn voor het analyseren van de architectuur van de openbare dienstverlening. Het gebruik van transparantie-mechanismen leert ons hoe regels kunnen worden gebruikt en indien nodig aangepast om de 'openbaarheid' van een bepaald regime te vergroten. De keuze voor een bepaald transparantie-mechanisme heeft een belangrijke implicatie voor de relatie tussen burgers en de staat. Om tenvolle te

⁸ Het begrip 'mechanisme' wordt in de sociale wetenschappen soms gebruikt om te verwijzen naar een complex patroon van meervoudige causale verbanden. (Hedstrom en Swedberg, 1998) De nadruk op meervoudige effecten die een transparantie-mechanisme met zich mee brengt in verschillende situaties suggereert een gelijkaardige benadering. In deze bijdrage gebruiken wij de term echter in een meer beperkte zin, met name om de verschillende manieren waarin het abstracte principe transparantie kan worden overgeplaatst naar regulerende regimes (en de consequenties die dit met zich mee brengt voor de architectuur van de openbare dienstverlening) aan te duiden

⁹ Vergelijk Hirschmans concept *voice* als een rechtstreekse inbreng in besluitvorming met William Bishops analyse van een *complaint* als een indirect appel aan diegenen die besluitvorming sanctioneren. (Bishop, 1998)

begrijpen hoe verschillende transparantie-mechanismen instituties beïnvloeden moeten we deze bestuderen binnen het geheel van openbare voorzieningen. In de volgende secties bespreken we hoe de eerder besproken *toolbox* inzicht verschaft in het bevorderen van ‘openbaarheid’ in de openbare sector. In de eerste plaats analyseren we de relatie tussen een specifiek transparantie-mechanisme en verschillende burgerschaps-idealen. Vervolgens vragen we ons af hoe de toepassing van twee onderscheiden doctrines met betrekking tot het ontwerpen van openbare voorzieningen de keuze van transparantie-mechanismen beïnvloedt – met name in verband met het gebruik van deze mechanismen als beleidsinstrumenten en als een middel om publieke autoriteit te verdelen. Tenslotte behandelen we het probleem van de specifieke kosten en baten die verband houden met de keuze voor een bepaalde vorm van autoriteit.

3. De architectuur van de openbare dienstverlening

We hebben in de inleiding reeds gesteld dat de literatuur over de hedendaagse verschuivingen in de openbare sector voornamelijk de impact op het burgerschapsideaal benadrukt. Volgens de gangbare benadering heeft de administratieve hervorming van de openbare sector in de laatste 20 jaren tevens een verschuiving van een politieke conceptie van burgerschap naar een conceptie van burgerschap-als-economisch-handelen teweeggebracht. Het eerste model identificeert de gebruikers van openbare diensten als de recipiënten van bepaalde verplichtingen vanwege de staat. Het economische model van burgerschap daarentegen wordt doorgaans enger gedefinieerd omdat het niet aanvaardt dat burgerschapsrechten ook sociale rechten omvatten. (Barron en Scott, 1992; Stewart, 1992) Binnen het economische model worden burgerrechten gelijkgesteld met de contractuele rechten van consumenten in het privaatrecht – d.i. een *quid pro quo* verplichting van de dienstverlener ten aanzien van gebruikers die betalen voor een openbare dienst.

De idee dat verschuivingen binnen transparantie-mechanismen een restrictie van burgerschapsrechten inhouden kan worden begrepen binnen het schema dat we eerder hebben uiteengezet. Indien een architectuur van de openbare sector niet in staat is de rechten en belangen van de burgers te beschermen dan volgt daar uiteraard uit dat de rechten zelf niet langer verzekerd zijn. Maar het argument dat een politieke en een (groeierende) economische conceptie van burgerschap onverenigbaar zijn kan zowel op empirische als conceptuele gronden worden weerlegd. Empirische gegevens tonen aan dat de regulerende staat niet enkel bepaalde verantwoordelijkheden of verplichtingen afstoot, maar tegelijkertijd een substantieel deel verplichtingen en taken naar zich toe trekt. De verschuiving van een positieve naar een regulerende staat betekent dus in de eerste plaats een verschuiving in *instrumenten* of *methodes* om gelijkaardige doelen op meer efficiënte wijze te bereiken. In de meeste landen worden traditionele instrumenten van politieke aansprakelijkheid *aangevuld* en niet enkel *vervangen* door marktgeoriënteerde mechanismen die gevoeliger zijn voor de preferenties van de burgers.¹⁰ (Lodge

¹⁰ Zie Sauer (1998) voor een gevalstudie omtrent het gebruik van marktmechanismen voor het realiseren van burgerschapsrechten in het domein van de telecommunicatie. Er zijn uiteraard gevallen bekend waar de doctrines van privatisering en decentralisering enkel hebben geleid tot een reductie van ‘mondigheid’ en ‘vertegenwoordiging’ zonder een significante verbetering in de mechanismen

& Stirton, 2001; Lodge, 2001) De instrumenten die worden gebruikt om openbare voorzieningen te organiseren weerspiegelen op geen enkele manier de voortdurende verplichtingen en functies van een publieke autoriteit zoals de staat tegenover haar burgers. Bijgevolg kunnen we ook geen uitgesproken normatieve conclusies trekken uit het onderscheid tussen het politieke en het economische burgerschapsideaal. Politieke instrumenten zoals het stemrecht en economische instrumenten zoals contractuele verplichtingen vormen alternatieven voor het verzekeren van participatie in de besluitvorming. Onze taak bestaat er nu uit aan te tonen hoe deze alternatieve methodes leiden tot verschillende architecturen van openbare dienstverlening.

Met betrekking tot het ontwerp van instituties onderscheidt Christopher Hood twee doctrines die radicaal verschillende standpunten verkondigen. (Hood, 1986: 169-194) Het grote verschil tussen beide doctrines betreft de vraag welke autoriteit of instantie de centrale controle uitoefent op de openbare voorzieningen en de mate waarin besluitvorming moet worden gedelegeerd van individuele burgers naar een centrale autoriteit. Traditionele benaderingen baseren zich op het zogenaamde ‘vertrouwelijke beheerderscontract’ (*fiduciary trusteeship*) en staan doorgaans een hoge mate van delegatie naar een centrale publieke autoriteit voor. Daartegenover staan doctrines die zich baseren op *maximal feasible consumer sovereignty* en nadruk leggen op beperkte delegatie en het uitbouwen van de persoonlijke beslissingsmogelijkheid van burgers met betrekking tot het soort van voorzieningen die zij wensen te genieten.

Hood beschrijft het conventionele argument voor het traditionele consumentenmodel als volgt: “*Public services, it may be held, are best provided by producers acting as fiduciary trustees, not as market traders dealing with sovereign consumers. Such producers must have a wide discretion to judge the best interests of their clients. Clients may not be able to judge their interests for themselves because they are hopelessly divided, lack the relevant expertise, or cannot be trusted to take the long view or to weigh risks properly.*” (Hood, 1986: 181) Deze visie op openbare dienstverlening stelt dat de centrale besluitvorming moet worden genomen door experts en in geen geval mag worden overgelaten aan de willekeur van individuele burgers. Deze benadering geeft de voorkeur aan een organisatie waarbij publieke autoriteit aan de basis ligt van de controle op de openbare sector. Deze besluitvorming moet uiteraard de rechten en belangen van burgers respecteren en burgers zijn op hun beurt gemachtigd om de centrale autoriteit te controleren en indien nodig te sanctioneren. Maar dit neemt niet weg dat in een *high-delegation approach* belangrijke beslissingen uit de handen van individuele burgers worden gehouden.

Het vertrouwelijke beheerdersmodel staat in scherp contrast met een benadering gebaseerd op consumentensoevereiniteit. Volgens dit model zijn burgers steeds de beste autoriteit wanneer het hun persoonlijke noden of belangen aangaat. Om die reden staan zij ook centraal in het besluitvormingsproces wanneer het openbare voorzieningen betreft die zij zelf consumeren. In dit model wordt de producent van de openbare diensten, niet de consument, uit het beslissingsproces geweerd. Zowel private voor-

van ‘keuze’ en ‘informatie’ (een voorbeeld is het overlaten van vertikaal gestructureerde staatsmonopolies aan de private sector zonder grondige herstructurering van regulerende voorzieningen). Het belangrijkste punt is dat een reductie in aansprakelijkheid niet noodzakelijk een gevolg is van het gebruik van marktmechanismen binnen de openbare sector. Een dergelijke reductie komt echter veelvuldig voor waar weinig aandacht wordt besteed aan het specifieke karakter van voorzieningen bij het ontwerp van een architectuur voor openbare voorzieningen.

zieners als de overheid worden immers deels geleid door egocentrische motieven, hetgeen betekent dat ze proberen hun klanten uit te buiten indien de mogelijkheid zich aandient. Het consumentenmodel vraagt aandacht voor de complexiteit van het selectieproces en een herwaardering van individuele capaciteiten om geïnformeerde keuzes te maken. Het betreft hier met andere woorden een model waarin de specifieke uitkomst op macro-niveau wordt bepaald door een veelheid van individuele beslissingen op micro-niveau.

Deze twee doctrines leiden tot sterk verschillende architecturale structuren, met name met betrekking tot de eisen die zij stellen omtrent het beschermen van rechten en belangen van burgers. Deze eisen hebben vervolgens een belangrijke impact op de manier waarop verschillende instrumenten ter bevordering van transparantie moeten worden toegepast. Hoewel elk basismechanisme in principe binnen beide modellen kan worden toegepast stellen we belangrijke verschillen vast. Tabel 1 geeft een samenvatting van de voornaamste argumenten.

Tabel 1: Twee doctrines voor het ontwerp van openbare diensten

	<i>Beheerdersmodel</i>	<i>Consumentenmodel</i>
<i>'Mondigheid'</i>	Directe participatie in de openbare sector	Afdwingen van contractuele verplichtingen
<i>'Keuze'</i>	Politieke competitie	Marktcompetitie
<i>'Vertegenwoordiging'</i>	Politieke organisaties	Consumentenorganisaties
<i>'Informatie'</i>	Jaarlijkse rapporten: een verplichting tot het geven van redenen bij besluitvorming	<i>Benchmarking</i> Vergelijkende informatie

Transparante instituties binnen het 'beheerdersmodel' vereisen dat openbare dienstverleners hun beslissingen en handelingen steeds *ex post* verantwoorden. 'Mondigheid' en 'vertegenwoordiging' nemen in dit model een voornamelijk plaats in, terwijl 'keuze' en 'informatie' eerder een faciliterende rol spelen. (1) 'Mondigheid' is een mechanisme waarbij individuen proberen de besluitvorming te beïnvloeden door actieve participatie: bijvoorbeeld door informatie te verschaffen in openbare onderzoeken. Door deze participatie winnen openbare dienstverleners essentiële informatie in omtrent de gebruikers van de dienstverlening. (2) 'Vertegenwoordiging' stelt de coördinerende rol van politieke agenten, bureaucraten en allerhande politieke verenigingen centraal, zowel met betrekking tot het vaststellen van een geschikte dienstverleningsstandaard als het controleren en afdwingen van een effectieve uitvoering. (3) 'Keuze' speelt binnen het beheerdersmodel een minder uitgesproken rol. Dit mechanisme behelst voornamelijk de mogelijkheid om te stemmen voor beleidsverantwoordelijken. Het is uiteraard de vraag of een stembusgang een effectief mechanisme is om aansprakelijkheid te verzekeren, gezien de te verwaarlozen impact van een enkele stem op de uitkomst en het sterk gebundelde karakter van partijplatformen. (4) 'Informatie' tenslotte is eveneens een secundair mechanisme. De publicatie van consultatieve documenten verhoogt de *ex ante* input van individuele consumenten of representatieve groepen, waarbij met name de wettelijke verplichting om afdoende redenen te geven voor een bepaalde beslissing de handelingsvrijheid van representatieve instituties inperkt.

Transparantie-mechanismen ontworpen naar het model van 'consumentensoevereiniteit' benadrukken doorgaans het belang van 'keuze' en 'informatie'. (1) Transparantie

wordt voornamelijk geassocieerd met een ruim aanbod waaruit het individu een verantwoordelijke keuze kan maken met betrekking tot de aard of kwaliteit van bepaalde openbare voorzieningen. (2) Transparantie houdt verder ook verband met de kwaliteit van de informatie waarop de gebruiker zijn keuze baseert. De nadruk op informatie omvat zowel het *benchmarken* van verschillende producten als het verschaffen van een overzicht van alternatieve producten. Men kan dit beschouwen als een meer enge definitie van transparantie aangezien het enkel vereist dat handelingen van openbare ambtenaren en dienstverleners zichtbaar zijn en dat een ruime keuze van alternatieven voorhanden is. Maar vanuit het standpunt van de gebruiker biedt dit model van transparantie zowel een *ex ante* als *ex post* input in de manier waarop openbare diensten worden georganiseerd. (3) Aangezien individuele gebruikers binnen het consumentenmodel centraal staan speelt ‘vertegenwoordiging’ een minder belangrijke rol. ‘Vertegenwoordiging’ biedt de mogelijkheid om *ex ante* invloed uit te oefenen op het ontwerp van een regulerend regime terwijl het ook een oplossing biedt voor het controleren van voorzieningen. (4) Mondigheid-mechanismen dragen tenslotte bij tot de effectiviteit van keuze-mechanismen met betrekking tot het behandelen van klachten en het bieden van compenserende maatregelen waar dienstverlening niet het vereiste niveau behaalt. Zowel ‘vertegenwoordiging’ als ‘mondigheid’ vervullen met andere woorden een belangrijke ondersteunende rol voor de andere mechanismen.

Zonder enige aanspraak te maken op volledigheid, hebben we in deze sectie proberen aantonen hoe de keuze tussen verschillende sociale ordes of architecturen belangrijke implicaties heeft met betrekking tot de rol die elk van de vier basismechanismen speelt in het bevorderen van transparantie. Het is belangrijk te stellen dat een verschuiving van het ene model naar het andere niet noodzakelijk leidt tot een reductie van transparantie en aansprakelijkheid binnen openbare voorzieningen maar beter wordt begrepen als een kwalitatieve verschuiving waarbij enkel de interne verhouding tussen de verschillende mechanismen verandert. Dit leidt ons tenslotte tot de vraag onder welke omstandigheden het ene model valt te verkiezen boven het andere.

4. Het belang van controlesystemen

Om te begrijpen hoe het toepassen van de vier basismechanismen de verdeling van autoriteit beïnvloedt moeten we eerst nagaan op welke manier de verschillende transparantie-mechanismen controle uitoefenen op de organisatie van openbare diensten. Een controlesysteem¹¹ wordt gekenmerkt door drie kernelementen: een *director*, een *detector* en een *effector*. (Dunsire, 1991; Hood, 1986) Het director-element omvat de doelstellingen van een systeem. Detectors bestaan uit instrumenten waardoor relevante data omtrent de omgeving naar een controlecentrum worden geleid. Effectors zijn instrumenten die de instructies van het controlecentrum terug naar deze omgeving leiden. De verdeling van autoriteit over verschillende centra – individuele gebruikers

¹¹ Controlesystemen vinden we terug in de natuur en in machines, maar ook in sociale instituties zoals de openbare sector.

¹² Het begrip publieke autoriteit omvat elke organisatorische vorm gekenmerkt door het vertegenwoordigen van dienstgebruikers en de erkenning om de autoriteit om transparantie van de dienst te bevorderen. Zoals eerder gesteld impliceert deze vorm van controle een delegatie van individuele gebruiker naar een centrale autoriteit.

of publieke autoriteit¹² – hangt in grote mate af van de effectiviteit van de detectors en effectors waarmee het systeem wordt gestuurd. In tabel 2 stellen we schematisch voor hoe de vier transparantie-mechanismen functioneren als controle-instrumenten binnen de eerder besproken modellen van openbare dienstverlening.

Tabel 2: Controlesystemen

<i>Controle centrum</i> (bepaalt doelstellingen)	<i>Primaire Detector</i> (controleert verloop)	<i>Primaire Effector</i> (voert aanpassingen door)
<i>Publieke autoriteit</i>	'Mondigheid'	'Vertegenwoordiging'
<i>Individuele autoriteit</i>	'Information'	'Keuze'

Deze typologie benadrukt de cruciale rol van controlecentra en het belang van de detector/effector-dimensie in de keuze voor een bepaalde architectuur van de openbare sector. Dit betekent uiteraard niet dat de vier basismechanismen de enige instrumenten voorhanden zijn om controle uit te oefenen op het verloop van openbare dienstverlening. Het impliceert ook niet dat deze mechanismen steeds effectief zijn of dat ze steeds worden aangewend in het algemeen belang. Maar we vertrekken wel van de veronderstelling dat politieke en quasi-onafhankelijke autoriteiten tot op zekere hoogte gevoelig zijn voor individuele bezorgdheden en dat ze met name actief informatie vergaren en interpreteren om gebruikersvoorkeuren te detecteren. (Peltzman, 1976)

De besluitvorming omtrent het incorporeren van transparantie binnen openbare dienstverlening wordt binnen het voorgestelde schema herleid tot een keuze tussen verschillende controlesystemen die een beslissende autoriteit verkrijgen met betrekking tot het organiseren van openbare voorzieningen. In de meeste gevallen kunnen we *trade-offs* vaststellen tussen voordelen en nadelen van besluitvorming op verschillende niveaus, waarbij onder verschillende omstandigheden de balans sterker doorweegt in het voordeel van een beheerdersmodel of een consumentenmodel. In deze sectie willen we de *trade-off* tussen de allocatie van autoriteit op het individuele en het publieke niveau nader onderzoeken. We analyseren de determinanten die bepalen wanneer bepaalde functies best worden gedelegeerd van het individuele naar het publieke niveau. We argumenteren dat de *calculus of delegation* verschilt naargelang het kostenprofiel van de openbare dienstverlening.¹³ In sommige gevallen ondervinden consumenten weinig moeilijkheden om geïnformeerde keuzes te maken en zodoende hun voorkeuren te expliciteren. In andere gevallen – in het bijzonder wanneer er slechts beperkte competitie is – kan het kostenprofiel voor het individu hoog oplopen, hetgeen betekent dat het vergaren van relevante informatie om een verantwoorde keuze te maken sterk wordt bemoeilijkt. Een dergelijk hoog kostenprofiel steunt een argument voor de delegatie van autoriteit naar het publieke autoriteit – zelfs rekening houdend met het feit dat delegatie zelf kosten met zich meebrengt. Volgens de hier voorgestelde *contingentie-benadering* dient delegatie van een individuele naar een publieke autoriteit (en dus van een consumenten- naar een beheerdersmodel) te gebeuren wanneer de kosten verbonden met het uitoefenen van individuele controle niet langer opwegen tegen de voorde-

¹³ Zoals verder wordt beargumenteerd verwijst het begrip kostenprofiel hier zowel naar de kosten die individuele handelingen met zich meebrengen als naar de kosten die ontstaan vanuit een gedelegeerde autoriteit.

len. Delegatie van autoriteit is met andere woorden voornamelijk gerechtvaardigd vanwege de kosten verbonden met het vergaren van informatie en het uitoefenen van controle op individuele handelingen, waardoor de effectiviteit van de consumenten-soevereniteit wordt bedreigd. Tegelijkertijd moeten we uiteraard onderkennen dat elke vorm van delegatie ook belangrijke problemen met zich mee brengt – niet enkel in termen van beperkingen van de keuzevrijheid maar tevens met betrekking tot het uitoefenen van functies in overeenstemming met de preferenties van de consumenten.¹⁴ We hebben reeds eerder gesteld dat het vergaren van informatie en het uitoefenen van controle de grootste struikelblokken vormen voor het institutionaliseren van individuele autoriteit. De eerste omvat de kosten verbonden met het evalueren en vergelijken van alternatieven alsook de lange-termijnsconsequenties van het toepassen van ‘keuze’ met betrekking tot het consumeren van goederen of diensten. Kosten verbonden met controle daarentegen houden verband met de gebrekkige capaciteit van individuele gebruikers om rechtstreekse controle uit te oefenen op de provisie van openbare voorzieningen.¹⁵ Men heeft meermaals getracht individuele participanten te betrekken in het controleproces – bijvoorbeeld door hen toe te laten tot publieke hoorzittingen – maar doorgaans houdt effectieve controle verband met de mate van geïnstitutionaliseerde toegang en aanverwante hulpbronnen en niet noodzakelijk met de mogelijkheid tot individuele interventie.

Maar tegelijkertijd moeten we ons bewust zijn van de mogelijke valkuilen binnen het argument voor delegatie. Er zijn gevallen waarin de kosten de baten van het gebruik van individuele interventies overstijgen: bijvoorbeeld wanneer delegatie *corruptie*¹⁶ of doorgedreven *paternalisme* bevordert. De kosten geassocieerd met corruptie houden enerzijds verband met de mogelijkheid dat publieke autoriteit wordt beïnvloed door de belangen van private actoren zoals bedrijven (*capture*). Anderzijds bestaat de mogelijkheid dat publieke autoriteiten hun macht misbruiken om andere prioriteiten te vervullen en zich te verzekeren van de steun van bepaalde electorale groepen door middel van selectieve politieke interventie. Het gevaar van paternalisme is dan weer dat publieke autoriteiten bindende beslissingen nemen zonder daarbij noodzakelijk de belangen van alle betrokkenen te vertegenwoordigen. Maar in de steeds meer gedifferentieerde samenleving waarin we vandaag leven zijn dergelijke paternalistische kosten bijna niet te vermijden.

Onze centrale stelling is de volgende: een verantwoorde keuze voor het delegeren van controle naar een publieke autoriteit houdt in dat men de verschillende kosten voor het individu in rekening brengt. Een doorgedreven evaluatie van de verschillende kostenprofielen in de organisatie van openbare voorzieningen leidt tot een sterk gedifferentieerde calculus in het geval van individuele of publieke autoriteit. De voorstanders van het beheerdersmodel argumenteren dat individuele gebruikers steeds institutionele ondersteuning behoeven, maar tonen opvallend weinig inzicht in de mogelijke kosten die delegatie met zich mee brengen. Indien deze kosten hoog genoeg uitvallen is het zinvol over te schakelen naar een systeem waarin individuele autoriteit en consumenten-

¹⁴ Over legiislatieve delegatie zie Epstein en O’Halloran (1999) of Horn (1995).

¹⁵ Denken we opnieuw aan de eerder geciteerde bemerking van Bentham: “*The closer we watch, the more costly it gets.*”

¹⁶ Corruptie wordt hier gedefinieerd in ruime zin als een activiteit die het algemeen doel van een regulerend regime ondermijnt.

tensoevereiniteit aan belang winnen. In onze moderne samenleving vervalt het oude onderscheid tussen ‘markt’ en ‘staat’: we hebben dringend nood aan een meer gedifferentieerde vergelijkende analyse van de kosten en baten van verschillende combinaties van controlesystemen binnen zowel markt als staat.

5. Besluit

De opkomst van de regulerende staat heeft duidelijk gemaakt dat traditionele doctrines van aansprakelijkheid weinig rekening houden met de diversiteit en complexiteit van de openbare dienstverlening. Deze paper heeft tot doel een meer genuanceerd inzicht te bieden in het ‘openbare karakter’ van openbare voorzieningen. Aan de hand van een analyse van vier transparantie-mechanismen hebben we geprobeerd een institutioneel kader te schetsen voor het promoten van zowel horizontale als verticale aansprakelijkheid.

Aansprakelijkheid binnen de openbare dienstverlening vertegenwoordigt een essentieel onderdeel van het burgerideaal. Het bestaan van transparantie-mechanismen die autoriteit verdelen tussen een publieke autoriteit en individuele gebruikers behoedt de democratie “*from its own potential for self-destruction.*” (Schmitter, 1999: 59) Wanneer het controleren van aansprakelijkheid op het individuele niveau grote kosten met zich meebrengt moet de allocatie van controle naar publieke autoriteiten duidelijk begrepen worden als een *versterking* van democratische principes. Merk op dat we ondanks onze verschillende uitgangspositie en benadering hiermee een conclusie bereiken die sterk overeenkomt met de eerder besproken analyse van O’Donnell.

Een tweede argument van de paper betreft het belang van doctrinaire keuzes en de rol van een pragmatische kostenberekening. Het inbouwen van transparantie in een sociale institutie volgens de lijnen van het beheerdersmodel zal tot een andere architectuur leiden dan het volgen van een consumentenmodel. Volgens het beheerdersmodel brengt de markt kosten met zich mee voor het individu en is er dus nood aan publieke regulering. Het consumentenmodel argumenteert dan weer dat publieke autoriteit minstens evenveel beperkingen met zich mee brengt. Het verdelen van controle tussen verschillende centra is voornamelijk een kwestie van het institutionaliseren van het meest geschikte mechanisme – waarbij de doctrine moet worden aangepast aan de specifieke omstandigheden. Wanneer individuele kosten relatief laag zijn lijkt het consumentenmodel de aangewezen keuze voor een sociale orde: de staat vervult haar plicht en betuigt respect aan haar burgers wanneer het de besluiten van individuen ondersteunt en via verschillende mechanismen faciliteert. Maar wanneer individuele besluitvorming kostelijk is komt het respect voor individuele soevereiniteit soms in conflict met het respect voor individuele waardigheid. (Goodin, 1982: 79-81) In dit geval lijkt een architectuur gebaseerd op het beheerdersmodel, waarbij ‘mondigheid’ en ‘vertegenwoordiging’ ervoor zorgen dat een paternalistische besluitvoering steeds ontvankelijk blijft voor de noden en eisen van individuele burgers en corruptie en beleidsdrift binnen aanvaardbare perken blijven, aangewezen.

We hebben eerder gesteld dat het ontwerp van openbare dienstverlening in de meeste landen in verschillende mate gebruik maakt van de vier basisechanismen. Deze vaststelling versterkt de idee dat er geen *one-size-fits-all*-benadering bestaat om transparantie binnen de openbare sector te verzekeren. Het gebruik van een breed gamma

aan transparantie-mechanismen beschermt het welzijn en de autonomie van individuele burgers doordat hybride architecturen in vele gevallen de beperkingen van het consumentenmodel of het beheerdersmodel overstijgen. (Beer, 1966: 275-282) Wanneer openbare dienstverlening zelf complexe problemen oproept ontbreekt het een éénduidig controlecentrum aan de benodigde capaciteit om dienstverlening effectief te beheren. De competitie tussen verschillende controle-mechanismen kan hier een uitweg bieden omdat het transparantie kan bevorderen tegen de complexe achtergrond van de hedendaagse openbare dienstverlening.

In het licht van de veelvuldige mogelijkheden die de vier basismechanismen bieden om institutionele transparantie te bevorderen moet men de stelling dat de recente hervormingen van de openbare sector het burgerschapsideaal uithollen kritisch evalueren. Vraagstukken omtrent de legitimatie, aansprakelijkheid en transparantie van openbare dienstverlening blijven belangrijk, maar er is weinig reden om te veronderstellen dat burgerschap noodzakelijkerwijze wordt uitgehouden door de regulerende staat. Integendeel, door de complexiteit van de nieuwe openbare sector te respecteren en innovatief gebruik te maken van transparantie-mechanismen realiseert de regulerende staat, meer nog dan de traditionele welvaartsstaat, een burgerschapsideaal gebaseerd op universele toegang tot publieke voorzieningen en respect voor individuele keuze. Het blijft uiteraard een belangrijke uitdaging voor de toekomst om deze mogelijkheid uit te bouwen tot een realiteit.

Literatuur

- AYRES I. & BRAITHWAITE J. (1992), *Responsive Regulation*, Oxford University Press, New York
- BARRON A. & SCOTT C. (1992), 'The Citizens' Charter Programme', *Modern Law Review*, 55, 526-546
- BEER S. (1966), *Decision and Control*, Wiley, London
- BISHOP W. (1998), 'Agency cost and administrative law' in NEWMAN P. (ed.), *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*, Macmillan, Basingstoke, 20-26
- DAY P. & KLEIN, R. (1987), 'The Business of Welfare', *New Society*, 19 June, 11-13
- DUNSIRE, A. (1991), 'A Cybernetic View of Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector' in F-X Kaufman, (ed.) *The Public Sector: Challenge for Coordination and Learning*, Walter de Gruyter, Berlin, 325-345
- DUNSIRE, A. (1993), 'Modes of Governance' in KOOIMAN J. (ed.) *Modern Governance: New government-society interactions*, Sage, London, 21-34
- EPSTEIN D. & O'HALLORAN S. (1999), *Delegating Powers*, Cambridge University Press, Cambridge

- GALTUNG F. & POPE J. (1999), 'The Global Coalition Against Corruption: Evaluating Transparency International' in SCHEDLER A., DIAMOND L. & PLATTNER M. (eds.) *The Self Restraining State: Power and accountability in new democracies*, Lynne Rienner, Boulder CO, 257-282
- GOODIN R. (1982), *Political Theory and Public Policy*, The University of Chicago Press, Chicago
- GRAHAM C. (1997), *Is There a Crisis of Regulatory Accountability?*, CIPFA, London
- HARDIN R. (1996), 'Institutional Morality' in Goodin R. (ed.) *The Theory of Institutional Design*, Cambridge University Press, Cambridge, 126-153
- HAYEK F. (1982), *Law Legislation and Liberty: A new statement of the liberal principles of justice and political economy*, Routledge, London
- HEDSTRÖM P. & SWEDBERG R. (1998), *Social Mechanisms: An analytical approach to social theory*, Cambridge University Press, Cambridge
- HIRSHMAN A. (1970), *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press, Cambridge
- HOOD C., SCOTT C., JAMES O., JONES G. & TRAVERS T. (1999), *Regulation Inside Government*, Oxford University Press, Oxford
- HOOD, C. (1994), *Explaining Economic Policy Reversals*, Open University Press, Buckingham
- HOOD C. (1986), *Administrative Analysis*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead
- HOOD C. (1983), *The Tools of Government*, Macmillan, Basingstoke
- HORN M. (1995), *The Political Economy of Public Administration*, Cambridge University Press, Cambridge
- LODGE M. (2001), 'Regulatory Transparency: Towards a single citizen-consumer model', in Keith Dowding, Jim Hughes & Helen Margetts (eds.), *Challenges to Democracy: Ideas, Involvement and Institutions*, Macmillan, Basingstoke, te verschijnen
- LODGE M. & STIRTON L. (2001), 'Regulating in the Interest of the Citizen: Towards a single model of regulatory transparency?', *Social and Economic Studies*, te verschijnen
- LOUGHLIN M. & SCOTT C. (1997), 'The Regulatory State' in DUNLEAVY P., GAMBLE A., HOLLIDAY I., & PEELE G. (eds.) *Developments in British Politics*, Vol. 5, Macmillan, Basingstoke, 205-219

- MAJONE G. (1999), 'The Regulatory State and its Legitimacy Problems', *West European Politics*, 22, 1-24
- MAJONE G. (1997), 'From the Positive to the Regulatory State: Causes and consequences from changes in the modes of governance', *Journal of Public Policy*, 17, 139-67
- MAYNTZ R. (1993), 'Governing Failures and the Problem of Governability: Some comments on a theoretical paradigm' in KOOIMAN J. (ed.) *Modern Governance: New government-society interactions*, Sage, London, 9-20
- O'DONNELL G. (1999), 'Horizontal Accountability in New Democracies' in SCHEDLER A., DIAMOND L. & PLATTNER M. (eds.) *The Self Restraining State: Power and accountability in new democracies*, Lynne Rienner, Boulder CO., 29-51
- PELTZMAN, S. (1976), 'Toward a More General Theory of Regulation' *Journal of Law and Economics*, 19, 211-240
- POLLITT C. & BOUCKAERT G. (2000), *Public Management Reform: A comparative analysis*, Oxford University Press, Oxford
- PROSSER T. (2000), 'Public Service Law: Privatisation's unexpected offering', *Law and Contemporary Problems*, 63, 63-82
- SAUTER W. (1998), 'Universal Service Obligations and the Emergence of Citizen's Rights in European Telecommunications Liberalisation' in FREEDLAND M. & SCIARRA S. (eds.) *Public Services and Citizenship in European Law*, Oxford University Press, Oxford, 117-143
- SCHEDLER A. (1999), 'Conceptualizing Accountability' in SCHEDLER A., DIAMOND L. & PLATTNER M. (eds.) *The Self Restraining State: Power and accountability in new democracies*, Lynne Rienner, Boulder CO., 13-28
- SCHMITTER P. (1999), 'The Limits of Horizontal Accountability' in SCHEDLER A., DIAMOND L. & PLATTNER M. (eds.) *The Self Restraining State: Power and accountability in new democracies*, Lynne Rienner, Boulder CO., 59-67
- SCOTT C. (2000), 'Accountability in the Regulatory State', *Journal of Law and Society*, 27, 38-60
- STEWART J. (1992), 'The Rebuilding of Public Accountability' in STEWART J., LEWIS N. & LONGLEY D. (eds.) *Accountability to the Public*, European Policy Forum, London
- WERELDBANK (1994), *Governance: The World Bank's experience*, The World Bank, Washington DC

WERELDBANK (1997), *World Development Report: The state in a changing World*, Oxford University Press, New York

YOUNG I. (1996), 'Political Theory: An overview' in GOODIN R. & KLINGEMANN H.-D. (eds.) *A New Handbook of Political Science*, Oxford University Press, Oxford, 479-502