



## *Publieke zaken in de marktsamenleving*

*Publieke zaken in de marktsamenleving*

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) werd in voorlopige vorm ingesteld in 1972. Bij wet van 30 juni 1976 (Stb. 413) is de positie van de raad definitief geregeld. De huidige zittingsperiode loopt tot 31 december 2012.

Ingevolge de wet heeft de raad tot taak ten behoeve van het regeringsbeleid wetenschappelijke informatie te verschaffen over ontwikkelingen die op lange termijn de samenleving kunnen beïnvloeden. De raad wordt geacht daarbij tijdig te wijzen op tegenstrijdigheden en te verwachten knelpunten en zich te richten op het formuleren van probleemstellingen ten aanzien van de grote beleidsvraagstukken, alsmede op het aangeven van beleidsalternatieven.

Volgens de wet stelt de WRR zijn eigen werkprogramma vast, na overleg met de minister-president die hiertoe de Raad van Ministers hoort.

De samenstelling van de raad is (tot 31 december 2012):

prof. dr. J.A. Knottnerus (voorzitter)

mw. prof. dr. ir. M.B.A. van Asselt

prof. dr. P.A.H. van Lieshout

mw. prof. mr. J.E.J. Prins

prof. dr. ir. G.H. de Vries

prof. dr. P. Winsemius

Secretaris: dr. W. Asbeek Brusse

De WRR is gevestigd:

Lange Vijverberg 4-5

Postbus 20004

2500 EA Den Haag

Telefoon 070-356 46 00

Telefax 070-356 46 85

E-mail [info@wrr.nl](mailto:info@wrr.nl)

Website: [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl)

*Publieke zaken in de  
marktsamenleving*

---

Omslagafbeelding: © Elmer van der Marel / Hollandse Hoogte

Omslagontwerp: Studio Daniëls, Den Haag

Vormgeving binnenwerk: Het Steen Typografie, Maarssen

ISBN 978 90 8964 361 2

e-ISBN 978 90 4851 500 4 (pdf)

e-ISBN 978 90 4851 669 8 (ePub)

NUR 754

© WRR/Amsterdam University Press, Den Haag/Amsterdam 2012

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j<sup>o</sup> het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Aan de minister-president  
Voorzitter van de ministerraad  
De heer drs. M. Rutte  
Postbus 20001  
2500 EA Den Haag

**ons kenmerk**  
2012002 AK/sm

**doorkiesnummer**  
070-356 4691

**telefax**  
070-356 4685

**onderwerp**  
WRR-rapport 87 *Publieke zaken in de marktsamenleving*

**email**  
voorzitter@wrr.nl

**datum**  
29 februari 2012

Het doet ons genoeg u hierbij het rapport *Publieke zaken in de marktsamenleving* aan te bieden. In dit rapport analyseert de raad de ingrijpende transformatie in de onderlinge verhoudingen tussen markt, overheid en samenleving die zich, mede onder invloed van het gevoerde marktwerkingsbeleid, in de afgelopen decennia heeft voltrokken. Niet alleen zijn de onderlinge verhoudingen *tussen* markt, overheid en samenleving veranderd, maar ook *binnen* elk van deze domeinen hebben zich belangrijke veranderingen voorgedaan.

Op basis van uitgebreid literatuuronderzoek, diverse achtergrondstudies, en vele gesprekken met betrokkenen in wetenschap, veld en beleid, constateert de raad dat de overheid bij het vormgeven van markten en het (doen) behartigen van publieke belangen geconfronteerd is met tal van lastige vraagstukken. In de maatschappelijke discussies is de complexiteit van deze opgaven onderschat.

Beleid gericht op het behartigen van publieke zaken in de huidige marktsamenleving zal op een bredere leest moeten worden geschoeid dan waarop het marktwerkingsbeleid werd ontworpen. Waar de overheid bij het (doen) behartigen van zaken van publiek belang op beperkingen stuit, dient zich de vraag aan bij wie de verantwoordelijkheden daarvoor kunnen worden toebedeeld. Daarbij ziet de raad maatschappelijke ordening als een opdracht waarvoor niet alleen de overheid, maar ook marktpartijen en de samenleving staan. Bedrijven en maatschappelijke organisaties zullen sterker dan nu het geval is hun verantwoordelijkheid dienen te nemen voor zaken van publiek belang.

De raad werkt zijn benadering uit door in het bijzonder aandacht te besteden aan de rollen en verantwoordelijkheden voor de publieke zaak die het bedrijfsleven toekomen. Ten slotte analyseert de raad hoe de overheid kan bevorderen – en zo nodig kan afdwingen – dat deze verantwoordelijkheden ook daadwerkelijk adequaat worden genomen.

Ingevolge de Instellingswet ziet de raad graag de bevindingen van de ministerraad tegemoet.

De voorzitter,



Prof.dr. J.A. Knottnerus

De secretaris,



Dr. W. Asbeek Brusse



# INHOUDSOPGAVE

<b>Samenvatting</b>		11
<b>Ten geleide</b>		19
<b>1</b>	<b>Van marktwerking naar maatschappelijke ordening</b>	21
1.1	Inleiding	21
1.2	Opkomst van het marktwerkingsbeleid	25
1.3	Vormen van marktwerkingsbeleid	28
1.4	Een breder perspectief: vragen van maatschappelijke ordening	31
1.5	Vraagstelling, opzet en afbakening	33
<b>2</b>	<b>Veranderingen in markt, overheid en samenleving</b>	39
2.1	Inleiding	39
2.2	Drie problematische begrippen: ‘markt’, ‘overheid’ en ‘samenleving’	40
2.3	De institutionele inbedding van markten	41
2.4	Veranderingen in markt, overheid en samenleving	44
	2.4.1 Veranderingen in de markt	45
	2.4.2 Veranderingen in de overheid	47
	2.4.3 Veranderingen in de samenleving	51
2.5	Het maatschappelijk debat over de marktsamenleving	55
	2.5.1 Effecten van marktmechanismen op welvaart, efficiëntie, kwaliteit en toegankelijkheid	55
	2.5.2 Marktmechanismen en aanbieders	59
	2.5.3 Marktmechanismen en consumenten, werknemers en professionals	62
	2.5.4 Discussie over de rol van de overheid	64
2.6	Conclusie	67
<b>3</b>	<b>Lessen uit de praktijk van het marktwerkingsbeleid</b>	71
3.1	Inleiding	71
	3.1.1 De dubbele doelstelling van het marktwerkingsbeleid	71
	3.1.2 De casestudies	73
3.2	Institutionele vormgeving van markten	76
	3.2.1 Instituties en marktinstrumenten	77
	3.2.2 Aanbod	78
	3.2.3 Vraag	79
	3.2.4 Prijsvorming	80
3.3	Maatschappelijke ordening: problemen voor publieke belangen	80
	3.3.1 De invloed van veel verschillende actoren	82
	3.3.2 Schaalproblemen	88
	3.3.3 Het dynamische en onzekere karakter van markten	91



3.4	Conclusie: regieproblemen voor de overheid	95
3.4.1	Kennis en informatie	96
3.4.2	Normering	97
3.4.3	Mogelijkheden tot sturing	98
<b>4</b>	<b>Maatschappelijk ordenen als proces</b>	<b>101</b>
4.1	Inleiding	101
4.2	De substantiële strategie: drie normatieve benaderingen van maatschappelijke ordeningsvraagstukken	102
4.2.1	De benadering vanuit de markt	103
4.2.2	De benadering vanuit de overheid	105
4.2.3	De benadering vanuit de samenleving	106
4.3	Beperkingen van de substantiële strategie	107
4.4	‘Publiek belang’: een begrip dat inherent verbonden is met discussie	110
4.4.1	Pluralisme van overwegingen	110
4.4.2	‘Publiek’ in meervoud	114
4.4.3	Voorbij het doel-middelonderscheid	115
4.5	Een procesmatige visie op maatschappelijk ordenen	117
4.5.1	Pragmatisme	117
4.5.2	‘Ordenen’ is een werkwoord	119
4.5.3	Ordenen vraagt organisatie van competenties	122
4.6	Conclusie	129
<b>5</b>	<b>Verantwoordelijkheden en legitimiteit; de rollen van de overheid</b>	<b>133</b>
5.1	Inleiding	133
5.2	Twee betekenissen van ‘politiek’	135
5.3	De ‘overkoepelende verantwoordelijkheid’ van de overheid	137
5.4	Ontwerpprincipes voor institutionele arrangementen	140
5.5	<i>Government</i> en <i>Governance</i>	145
5.6	Problemen van private regulering en coregulering	148
5.6.1	Brancheorganisaties en professionele verenigingen; PBO	149
5.6.2	Sectorstandaarden en keurmerken	151
5.6.3	Reputatiemechanisme	151
5.6.4	MVO	152
5.7	Conclusie	154
<b>6</b>	<b>De opdracht voor de overheid; conclusies en aanbevelingen</b>	<b>157</b>
6.1	Beperkingen voor de overheid	157
6.1.1	Informatie-, normerings- en sturingsproblemen in een complexe maatschappij	158
6.1.2	Valkuilen in de discussie	161
6.1.3	Een breder perspectief: maatschappelijk ordenen betreft een proces	164

6.2	De overkoepelende verantwoordelijkheid van de overheid: competenties en legitimiteit bevorderen	165
6.2.1	Gegeneraliseerd subsidiariteitsbeginsel	167
6.3	Aandachtspunten voor beleid	169
6.4	Palet van maatregelen	172
6.4.1	De verantwoordelijkheid van ondernemingen	173
6.4.2	Stimuleren	175
6.4.3	Faciliteren	175
6.4.4	Optreden als wet- en regelgever	177
6.5	Slot	180
	<b>Literatuurlijst</b>	<b>183</b>
	<b>Lijst van gesproken personen</b>	<b>201</b>



## SAMENVATTING

Overheidsbeleid gericht op het bevorderen van marktwerking kon lange tijd op brede maatschappelijke en politieke steun rekenen. In het afgelopen decennium is het marktwerkingsbeleid echter in toenemende mate onderwerp van debat geworden. Daarbij heeft de discussie gaandeweg een ruimer karakter gekregen. Nu staan vragen over maatschappelijke ordening gericht op de behartiging van zaken van publiek belang voorop. In dit advies aan de regering betoogt de WRR dat zulke vragen om een bredere leest vragen dan waarop het marktwerkingsbeleid is geschoeid. Die verbreding raakt zowel de verantwoordelijkheden van de overheid, als van marktpartijen en de samenleving.

Aan het beleid dat vanaf de jaren tachtig inzette op ‘meer markt, minder overheid’ lagen uiteenlopende overwegingen ten grondslag. Nieuwe economische inzichten hadden het perspectief op en de waardering voor de markt veranderd en tot nieuwe ideeën over de rol van de overheid in de economie geleid. Daarnaast dwongen diverse factoren de overheid tot heroverweging van haar taken, zoals begrotingstekorten en reguleringsproblemen die veroorzaakt werden door de economische globalisering en de toegenomen differentiatie van de samenleving. Overheden hebben zich in reactie daarop teruggetrokken op tal van terreinen waar zij voorheen actief waren, om zich er vervolgens in een andere rol toe te gaan verhouden. In enkele decennia heeft zich daardoor een ingrijpende transformatie van maatschappelijke verhoudingen voltrokken. Hoewel markten van alle tijden zijn, kan vanwege de toegenomen rol van marktwerking en de repercussies die dit op allerlei maatschappelijke gebieden heeft gehad, de huidige maatschappij als een ‘marksamenleving’ worden getypeerd.

De omstandigheden die mede de aanzet vormden voor het marktwerkingsbeleid zijn niet verdwenen. Vragen over de verhoudingen tussen markten, overheid en samenleving zullen dan ook politieke aandacht blijven eisen. In de tussentijd is er echter de nodige ervaring opgedaan met het marktwerkingsbeleid en is er veel discussie over gevoerd. Dit rapport analyseert die ontwikkelingen en geeft advies over de politieke vragen die bij maatschappelijke ordening rijzen. Langs *welke weg* ontstaat helderheid over *wat* als zaak van publiek belang moet worden aange-merkt en als zodanig moet worden behartigd? *Wie* moeten *hoe* en *wanneer* bij dit alles institutioneel betrokken worden? En meer specifiek: *welke rollen* komen de overheid toe? Welke rollen zijn weggelegd voor marktpartijen? En welke voor de samenleving?

### **Veranderde omstandigheden**

In de afgelopen decennia zijn de onderlinge verhoudingen tussen markt, overheid en samenleving verschoven en hebben zich ook *binnen* elk van de genoem-

de domeinen tal van ontwikkelingen voorgedaan. Bedrijvigheid is meer en meer in netwerkstructuren over diverse organisaties en landen verspreid geraakt. Burgers hebben meer eigen verantwoordelijkheid gekregen en zijn zich meer gaan gedragen als consumenten. De overheid heeft een deel van haar voormalige bestuurstaken aan andere organen overgedragen. Toekomstig beleid zal tegen die achtergrond moeten worden geformuleerd.

Het marktwerkingsbeleid heeft bij deze ontwikkelingen een belangrijke ondersteunende rol gespeeld. Om inzicht te krijgen in de specifieke problemen waarvoor de overheid zich bij de implementatie van dit beleid zag gesteld, zijn analyses gemaakt van een aantal beleidsterreinen. Zij richten zich op de totstandkoming van markten in de zieken- en verpleegzorg; van diensten ter bevordering van de gezondheid van werknemers; de markt voor re-integratiediensten; de securitisatie van hypotheeklen; de markt voor certificering van halal-producten; de Europese markt voor CO<sub>2</sub>-emissierechten en de marktwerking in de telecommunicatie. De analyses tonen dat de overheid moest ontdekken dat het vormen van markten en het onder de nieuwe omstandigheden doen behartigen van publieke belangen, aanzienlijk moeilijker is dan aanvankelijk werd verondersteld. Beleidsmakers zagen zich geconfronteerd met (1) de *onoverzichtelijkheid* van beleidsvelden door het grote aantal actoren dat bij de uitvoering betrokken is; (2) *schaalproblemen* die de vraag oproepen of daadwerkelijke behartiging van publieke belangen nog wel plaats kan vinden op geleide van de wetgever; en (3) de *dynamiek* van markten en de inherente *onzekerheid* waarmee marktwerking gepaard gaat. De traditionele regierol van de overheid stuitte daarmee op structurele beperkingen. Waar de overheid zich bewust heeft teruggetrokken of vanwege de genoemde beperkingen haar verantwoordelijkheden onvoldoende kon nemen, is de ruimte bovendien vaak gevuld door private en publiek-private bestuurlijke arrangementen met – wat hun legitimiteit betreft – een soms onduidelijke statuur.

Het marktwerkingsbeleid en de maatschappelijke transformatie die ermee gepaard ging, heeft dan ook de nodige discussie opgeroepen. Dat de marktsamenleving een complex systeem is, is in veel debatten onvoldoende verdisconteerd. Waar discussies gevoerd werden op basis van (door economische of politieke theorieën geleide) normatieve ideaalbeelden van de verhoudingen tussen markten, overheid en samenleving, leidden zij al snel tot herhalingen van zetten. Bovendien zijn de mogelijkheden om *ex ante* de voorwaarden te bepalen waaronder markten adequaat functioneren en publieke belangen behartigd worden, veelal te optimistisch ingeschat. Het gevolg is dat waar zich fricties aandienen, deze vaak eenzijdig aan het falen van politiek en overheid zijn toegeschreven, in plaats van de vraag te stellen of zij wellicht niet eerder aan een gebrek aan betrokkenheid – of gebrekkige betrokkenheid – van marktpartijen en samenleving te wijten zijn.

### **Een bredere visie op maatschappelijke ordening**

In dit advies presenteert de WRR een bredere visie op maatschappelijke ordeningsvraagstukken.

Het vertrekpunt daarvan is dat ‘ordenen’ een werkwoord is. Naar het oordeel van de raad dient de aandacht dan ook gericht te worden op het *proces* waarin markten vorm krijgen en publieke belangen gesignaleerd, gearticuleerd, afgewogen en uiteindelijk daadwerkelijk behartigd (dan wel afgewezen) worden. Normatieve vragen dienen zich daarbij op tal van plaatsen aan, en zeker niet alleen aan het begin van beleidsprocessen. Daarbij kan door uiteenlopende actoren een grote verscheidenheid van argumenten in het geding worden gebracht die in de loop van de tijd ook kunnen verschuiven. ‘Publiek belang’ is een begrip dat geen vaste betekenis heeft, maar dat inherent verbonden is met discussie. Daarnaast benadrukt de raad dat realisme vereist is, niet alleen met betrekking tot de omstandigheden die zich aandienen, maar ook over de mogelijkheden van de overheid en andere maatschappelijke betrokkenen om zaken van publiek belang te signaleren, te articuleren, af te wegen en te behartigen.

Maatschappelijke ordening is in de visie van de raad een opdracht waar de maatschappij als geheel en niet alleen de overheid voor staat. Zij vereist eerst en vooral aandacht voor wat de overheid, marktpartijen en de samenleving (in de betekenis van het georganiseerde particuliere initiatief) *kunnen* doen, en niet alleen voor wat zij *moeten* doen.

Deze visie impliceert een andere dan de gebruikelijke houding tegenover de overheid en leidt tot andere rollen voor de overheid. Onmiskenbaar heeft de overheid een verantwoordelijkheid die geen van de andere maatschappelijke partijen toekomt. Zij is in deze visie echter niet meer primair de ‘regisseur’ van het maatschappelijk ordeningsproces. In toneeltermen uitgedrukt, is haar rol in de eerste plaats die van *producent*. De *overkoepelende verantwoordelijkheid* van de overheid richt zich op het scheppen van voorwaarden voor het goed verloop van het proces, dat wil zeggen het bevorderen en zo nodig afdwingen dat de daarvoor benodigde competenties en legitimiteit aanwezig zijn. Daarnaast kan zij ook tal van andere rollen vervullen. Soms zal zij de regie voeren, in andere gevallen zal zij ook een van de spelers zijn. Ook kan haar rol zich beperken tot het leveren van kleine maar belangrijke bijdragen waar op de juiste momenten een beslissende invloed van uit kan gaan – zoals die van souffleur.

Het beginsel waarop de rol van de overheid berust, kan worden opgevat als een generalisatie van het in de Europese traditie breed geaccepteerde subsidiariteitsbeginsel. Dit *gegeneraliseerde subsidiariteitsbeginsel* richt zich echter niet op de geëigende jurisdictie van politieke organen in termen van territoriale niveaus, maar op de vraag door welke actoren publieke belangen het beste kunnen worden

gesignaleerd, gearticuleerd, afgewogen en behartigd. Naast de overheid komen dan ook diverse niet-overheidspartijen in beeld.

### ***Rollen en verantwoordelijkheden van andere maatschappelijke partijen dan de overheid***

In een complexe, geglobaliseerde marktsamenleving zal het behartigen van diverse publieke belangen in diverse gevallen ook de collectieve inzet van andere partijen dan de overheid vereisen. Uit onderzoek van (Nobelprijswinnaar Economie 2009) Elinor Ostrom kunnen de voorwaarden worden afgeleid waaronder zulke partijen gaandeweg leren om de collectieveactieproblemen die optreden institutioneel het hoofd te bieden. Als de bestuurlijke arrangementen die dan ontstaan, beogen gericht te zijn op het behartigen van zaken van publiek belang (en dus niet louter beogen gemeenschappelijke private belangen te dienen), moeten aanvullende voorwaarden worden gesteld die betrekking hebben op openbaarheid en openheid voor kritiek. Zij moeten tot uitdrukking komen in de wijze waarop in zelfbestuur en zelfregulering *checks and balances* gestalte krijgen.

Bij het zoeken van antwoorden op de uitdaging die de regulering van zelfregulering vormt, kunnen de ontwerpprincipes voor institutionele arrangementen gericht op het langdurig beheer van gemeenschapsgoederen die Ostrom heeft geformuleerd, alsmede de nadere eisen die daaraan vanuit het oogpunt van legitimiteit gesteld mogen worden, richtinggevend zijn, aldus de raad. Daarmee wordt een fundamentele koerswijziging ingezet ten opzichte van het debat over maatschappelijke ordening dat in de afgelopen decennia is gevoerd.

### ***De opdracht voor de overheid***

De overheid komt de eerdergenoemde ‘overkoepelende verantwoordelijkheid’ toe voor het maatschappelijke orderingsproces. Vanuit die verantwoordelijkheid dient zij te bevorderen dat de benodigde competenties aanwezig zijn. Indien door de betrokkenen reeds voldoende initiatieven worden genomen, doet de overheid er verstandig aan daarvoor ruimte te scheppen. Soms zal zij echter zelf in de benodigde competenties moeten voorzien, of via wet- en regelgeving moeten afdwingen dat ze worden ontwikkeld. Bij de vraag of de overheid daartoe moet overgaan en hoe dit dan gestalte moet krijgen, moeten echter de beperkingen waarmee de overheid te kampen heeft onder ogen worden gezien.

De zo geformuleerde opdracht voor de overheid impliceert dat zij in de eerste plaats het gegeneraliseerde *subsidiariteitsbeginsel* respecteert en initiatieven ruimte geeft. Zij houdt daarnaast in dat in geval van private of publiek-private regelingen gericht op het behartigen van publieke belangen, een aantal punten expliciete aandacht behoeft. Onderkend moet worden dat:

- het *signaleren* van zaken van publiek belang publiek beschikbare objectieve informatie en ruimte voor kritiek vereist en dat het *articuleren* ervan vraagt

- om respect voor pluralisme, onafhankelijkheid in de oordeelsvorming en zorgvuldigheid;
- het *afwegen* van belangen transparantie, proportionele conflictbeslechting en verantwoording afleggen vereist;
  - het daadwerkelijk *behartigen* van publieke belangen discipline, publieke verantwoording en controle vereist;
  - *legitimiteit* eisen met zich meebrengt met betrekking tot de openheid voor nieuwe toetreders, aandacht voor ‘externe effecten’ en het publiek beschikbaar maken van relevante informatie en dat legitimiteit vraagt om het organiseren van *checks and balances*.

Deze eisen met betrekking tot competenties en bestuurlijke arrangementen dienen uiteraard sectorspecifiek nader te worden ingevuld. Het rapport verschaft daarvan voorbeelden.

De overkoepelende verantwoordelijkheid impliceert dat de overheid stappen moet nemen om te bevorderen dat (1) marktpartijen en het georganiseerde particuliere initiatief hun verantwoordelijkheden nemen; (2) dat de competenties die daarvoor benodigd zijn worden ontwikkeld; en (3) dat de bestuurlijke arrangementen waarin deze verantwoordelijkheden tot uitdrukking komen aan eisen van legitimiteit voldoen. De overheid kan daarvoor gebruikmaken van een breed repertoire aan maatregelen. Zij kan *stimuleren*, *faciliteren* en *optreden als wet- en regelgever*.

De overheid zal maatschappelijke ordening echter moeten benaderen vanuit het besef dat haar eigen vermogens beperkt zijn. Waar de overheid niet zelf de behartiging van publieke belangen ter hand kan nemen, dient zij door stelling te nemen het belang ervan expliciet uit te dragen. Zij zal bovendien ruimte moeten bieden voor collectieve arrangementen die als gedelegeerden van publieke belangen optreden. Zij zal daarvoor faciliteiten moeten scheppen, maar ook de nodige eisen moeten stellen.

In een afzonderlijk te verschijnen advies zal de WRR nader ingaan op de rol van burgers en de repercussies die het onderkennen van die rol heeft voor het overheidsbestuur. In *Bewijzen van goede dienstverlening* (2004) heeft de raad bovendien reeds gewezen op de rol en verantwoordelijkheden van professionals en van burgers als afnemers van uiteenlopende diensten in onder meer de zorg, het welzijn en het onderwijs. In het onderhavige advies wordt de aandacht daarom gericht op de consequenties van zijn visie op het vlak van de maatschappelijke verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven. De raad stelt dat ondernemerschap met zowel rechten als plichten komt. Wie onderneemt doet dit op basis van een *license to operate*.



Het advies richt zich in het bijzonder op de rol die brancheorganisaties en publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties in dit verband kunnen spelen, en op de rol van sectorstandaarden en keurmerken, het reputatiemechanisme en MVO, het ‘maatschappelijk verantwoord ondernemen’. De raad wijst erop dat de huidige eisen die in de Nederlandse *Corporate governance code* geformuleerd zijn onvoldoende ruim zijn bemeten. Hij wijst er verder op dat coregulatie, een combinatie van publiek- en privaatrechtelijke middelen, het instrumentarium kan bieden om ook in die gevallen waar bedrijvigheid en markten zich afspelen buiten de jurisdictie van de overheid, zaken van publiek belang adequaat te doen behartigen.

### **Slot**

Dit advies verschijnt in een turbulente tijd. Vragen over de marktwerking in specifieke sectoren zijn van de voorpagina’s verdronken door de schulden crisis en discussies over de houdbaarheid van de eurozone. Dat wil echter niet zeggen dat de problemen rond marktwerking die in het verleden meer aandacht kregen, verdwenen zijn. Zoals de bankencrisis van 2007/2008 liet zien, zijn vragen over de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven en de mogelijkheden van de overheid om toezicht te houden en zo nodig bij te sturen nog steeds uiterst relevant. Dat geldt onverminderd ook voor andere sectoren. En niet alleen internationaal, maar ook binnen de nationale staat doen zich voortdurend vragen voor over de rol die markten kunnen spelen, en over hun verhouding tot de samenleving en de overheid.

Deze vragen overstijgen de kaders waarin het marktwerkingsbeleid is geformuleerd. Het zijn kwesties van maatschappelijke ordening, die betrekking hebben op de vraag hoe vanwege de publieke belangen die in het geding zijn bedrijvigheid maatschappelijk kan en moet worden ingebed. Dat daarbij ook over de rol van de overheid evenzeer gesproken moet worden in termen van wat zij nog *kan* doen als wat zij *moet* doen, betekent niet dat haar positie gemarginaliseerd is. De uitdaging van het maatschappelijke orderingsbeleid in de marktsamenleving bestaat eruit de verantwoordelijkheden voor de publieke zaak opnieuw in te vullen. Dat kan door de rol van de overheid te herijken, door de betrokkenheid van de samenleving te vergroten, maar vooral ook door de maatschappelijke verantwoordelijkheid van bedrijven te versterken.





## TEN GELEIDE

Dit rapport is voorbereid door een interne projectgroep van de WRR, die ten tijde van de vaststelling van het rapport, december 2011, als volgt was samengesteld: prof. dr. ir. G.H. de Vries, lid van de raad en voorzitter van de projectgroep, alsmede dr. H.O. Dijstelbloem (projectcoördinator), prof. dr. E. Stam en B. Stellinga MA, MSc, allen stafleden van de WRR. In een eerder stadium van het project heeft WRR-staflid drs. E.K. Schrijvers de taak van projectcoördinator vervuld.

De analyses in dit rapport zijn mede gebaseerd op enkele studies die op verzoek van de WRR zijn verricht. Deze studies zijn gepubliceerd op de website van de WRR, [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl). Het zijn:

- Aalbers, M., E. Engelen en A. Glasmacher, *Securization in the Netherlands. Shaped by and shaping regulation* (WRR web-publicatie nr. 55)
- Aarden, E., Y. Bartholomé, A. Meershoek, I. Van Hoyweghen, K. Horstman, *De prijs van heupen en knieën: Vermarkting van behandelingen in de gezondheidszorg* (WRR web-publicatie nr. 52)
- Dix, G., *Procedures en problemen op de markt voor reïntegratiedienstverlening* (WRR web-publicatie nr. 54)
- Meershoek, A., Y. Bartholomé, E. Aarden, I. Van Hoyweghen, K. Horstman, *Vitaal en bevlogen: Vermarkting van gezondheid van werknemers* (WRR web-publicatie nr. 53)
- Salm, F. van der, E. Stam, C. Marijs, G.H. de Vries, *Public interests in the implementation of the EU ETS in the Netherlands: stakeholder perspectives* (WRR web-publicatie nr. 61)
- Waarden, F. van, R. van Dalen, *Hallmarking halal* (WRR web-publicatie nr. 56)
- Zuiderent-Jerak, T., K. Grit, T. van der Grinten, *Markets and public values in health care* (WRR web-publicatie nr. 57)

De verantwoordelijkheid voor de inhoud van deze publicaties en voor de standpunten die er worden ingenomen berust bij de auteurs. Een deel van deze publicaties is, tezamen met een door leden van de projectgroep geschreven inleiding en slotbeschouwing, in verkorte vorm verschenen in een speciale aflevering van het tijdschrift *Beleid en Maatschappij*, jaargang 37 (2010), nr. 3.

De raad is een groot aantal personen erkentelijk voor hun bereidheid om de projectgroep bij de voorbereiding van dit rapport van advies te dienen en/of uitvoerig commentaar te geven op eerdere concepten van dit rapport. Hun namen en institutionele affiliaties zijn vermeld op pp. 201 en 202 van dit rapport.



# 1 VAN MARKTWERKING NAAR MAATSCHAPPELIJKE ORDENING

## 1.1 INLEIDING

Overheidsbeleid gericht op het bevorderen van marktwerking kon lange tijd op brede maatschappelijke en politieke steun rekenen. In het afgelopen decennium is het marktwerkingsbeleid echter in toenemende mate onderwerp van debat geworden. Daarbij heeft de discussie gaandeweg een ruimer karakter gekregen. Nu staan vragen over maatschappelijke ordening gericht op de behartiging van zaken van publiek belang voorop. Dit rapport betoogt dat zulke vragen om een bredere leest vragen dan waarop het marktwerkingsbeleid werd geschoeid. Die verbreding raakt zowel de verantwoordelijkheden van de overheid als van marktpartijen en de samenleving.

Marktwerkingsbeleid is de verzamelnaam voor (weliswaar samenhangende maar desalniettemin te onderscheiden en soms zeer verschillende) beleidsvormen, zoals verzelfstandiging, privatisering, liberalisering en deregulering. Concurrentie op of om de markt, het versterken van vraagsturing, of het introduceren van beprijzing, zijn de afgelopen decennia belangrijke beleidsinstrumenten geworden. Voor veel instellingen en bedrijven is het speelveld veranderd. Er zijn nieuwe vormen van dienstverlening ontstaan. Sectoren zoals de telecommunicatie en de energievoorziening, maar ook het welzijnswerk en de gezondheidszorg, hebben ingrijpende gedaanteveranderingen ondergaan. Burgers hebben, individueel en groepsgewijs, in reactie op de door de overheid aangemoedigde of gefaciliteerde marktvorming, nieuwe houdingen (bijv. als klant of ondernemer) aangenomen, of aan moeten nemen. Overheden hebben zich vanaf de jaren tachtig teruggetrokken op tal van terreinen waar zij voorheen actief waren, om zich er vervolgens in een andere rol tot te gaan verhouden (bijv. als marktmeester of toezichthouder). Al deze ontwikkelingen hebben in een relatief korte tijd – enkele decennia – tot een ingrijpende transformatie van maatschappelijke verhoudingen geleid. Markten zijn uiteraard van alle tijden, maar vanwege de toegenomen rol van marktwerking en de discussies die dit op tal van gebieden heeft gehad, is de typering ‘marktsamenleving’ voor de huidige maatschappij op zijn plaats.

Uiteraard heeft deze transformatie allerlei discussies uitgelokt. Zij richtten zich in eerste instantie overwegend op specifieke problemen en sectoren waar marktwerking werd geïntroduceerd of gestimuleerd en op de vraag of de overheid zich daar niet te weinig, of juist te veel, mee bemoeide. Slagen marktpartijen in geprivatiseerde en geliberaliseerde sectoren er voldoende in om publieke belangen als kwaliteit, duurzaamheid, betaalbaarheid en toegankelijkheid adequaat te behartigen? Maken zij daarbij de juiste afwegingen? Investeren zij voldoende in het

onderhoud van infrastructuren? En kunnen de problemen die zich aandienen als onvermijdelijke bijverschijnselen van de beoogde transitie worden gezien, of hebben zij een structureel karakter? Is het nodig dat de overheid intervenueert, of moet dat juist niet gebeuren, omdat het middel dan erger is dan de kwaal?

Gaandeweg, vanaf de jaren 2000, veranderden de discussies van karakter en werden er meer algemene vragen gesteld – in de Kamer, door gezaghebbende organisaties en instituten, in kranten en tijdschriften en in de wetenschappelijke literatuur. Zowel in Nederland als in andere lidstaten van Europese Unie (EU) werd zorg geuit over de repercussies van marktwerkingsoperaties voor de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van werknemers. In Nederland pleitte de Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV) in 2007 zelfs voor een moratorium op marktwerkingsoperaties (FNV 2007). Ook rees de vraag of het ‘vermarkten’ van (voormalig) onderling dienstbetoon en de markthervormingen met name in de zorg niet tot verschraling van solidariteit, professionele standaarden en van de relatie tussen dienstverlener en cliënt zou leiden. Bovendien deden zich tal van incidenten voor, zoals fraude en faillissementen in onder andere de thuiszorg en de kinderopvang, die het aanzien van marktwerking in algemene zin geen goed deden. De taximarkt liet in de ogen van vrijwel iedereen zien dat marktwerkingsbeleid ook radicaal kan falen. En zaten burgers eigenlijk wel te wachten op de nieuwe keuzevrijheid die hen als consument op de markt werd geboden?

Zeker na de financiële crisis van 2008 is de aard van de discussie over de relatie van markten tot overheden en samenleving veranderd. Het debat is niet alleen breder geworden, maar ook anders van aard. De crisis heeft de gevaren getoond van te lichtvaardig vertrouwen in het zelfsturend vermogen van markten en het ontbreken van voldoende overheidstoezicht (zie onder (veel) meer Boot 2009; Cassidy 2009; Van Ewijk en Teulings 2009; Krugman 2009; Bos 2010; Tweede Kamer (TK) 2009-2010b; Kaletsky 2010; Stiglitz 2010). Risico nemen was in de financiële sector aangemoedigd en hoog beloond, maar terwijl de winsten ten goede waren gekomen aan private partijen, moesten de verliezen nu door overheden en dus door de belastingbetalers worden opgevangen. Om markten op een meer verantwoord manier sociaal in te bedden zou dan ook naar nieuwe verhoudingen van overheid en markt moeten worden gezocht (Hemerijck et al. 2009). Volgens sommige auteurs staan we zelfs aan de vooravond van een nieuwe fase in de ontwikkeling van het kapitalisme (bijv. Kaletsky 2010; Rodrik 2011). Anderen wijzen de problemen die zijn ontstaan toe aan falen van de politiek.

In het licht van de problemen in de nasleep van de financiële crisis en de uitdagingen waar de eurozone voor staat, doen fricties in de thuiszorg en vragen over de verantwoordelijkheden voor het openbaar vervoer al snel futiel aan. Het zou echter van onderschatting van de achterliggende vraagstukken getuigen om dergelijke problemen nu minder serieus te nemen. Zij zijn evenzeer aspecten van de

transformatie van de onderlinge verhoudingen van markt, overheid en samenleving als de problemen die zich in de financiële crisis manifesteren. Aan het begin van de eenentwintigste eeuw moeten overheden hun plaats vinden in een wereld die ten opzichte van een halve eeuw eerder ingrijpend veranderd is. De vraag hoe publieke belangen onder de nieuwe omstandigheden kunnen worden behartigd spreekt allesbehalve vanzelf.

Tot ongeveer 1980 werd de dominante interpretatie van de naoorlogse economie gekarakteriseerd door wat Ruggie (1982) in een klassiek artikel aanduidde als *the compromise of embedded liberalism*. Hoewel over de precieze maatvoering uiteraard de nodige discussies zijn gevoerd, werd in deze periode – zeker in Europa – algemeen onderkend dat markten ruimte moeten krijgen, maar ook door tal van instituties dienen te worden beteugeld en dat overheden daarbij een voorname rol toekwamen. Vanaf ongeveer 1980 kregen echter andere denkbeelden de overhand en werd nieuw beleid geformuleerd, gericht op het realiseren van een veel meer eigenstandige rol van markten.

In de discussies die in de afgelopen jaren zijn gevoerd en zeker na de financiële crisis is de vraag opgeworpen of die ontwikkeling niet te ver is doorgeschoten (Abdelal en Ruggie 2009; Hemerijck et al. 2009). Moeten markten niet opnieuw door overheid en samenleving worden ingebed om te verzekeren dat naast private belangen ook publieke belangen adequaat behartigd worden? Zoals in dit rapport nog uitvoerig ter sprake zal komen dekt de vraag of dit *moet* echter maar een deel van het probleem. Een zeker zo belangrijke vraag luidt: *kan* het ook, gezien de ontwikkelingen die zich in de afgelopen decennia hebben voltrokken? En zo ja: hoe dan? Welke rol komt de overheid bij het behartigen van publieke belangen toe, welke rol de samenleving, welke rol marktpartijen?

Het belang van zulke vragen is groot. Waar zaken van publiek belang onvoldoende behartigd worden, worden groepen burgers of de samenleving als geheel geschaad en komt ook de legitimiteit van de overheid als traditionele hoeder van het publieke belang in gevaar. Daarbij hebben zich naast alom aanvaarde publieke belangen op dit vlak ook tal van nieuwe thema's aangediend en hebben andere een nieuwe urgentie gekregen – zaken als de klimaatproblematiek, privacyproblemen rond ICT en de financiële stabiliteit in geglobaliseerde kapitaalmarkten.

De vraag of publieke belangen wel voldoende worden behartigd, raakt niet alleen de positie van de overheid. Ook het vertrouwen in de markt is in het geding. In een in 2010 op verzoek van de voorzitter van de Europese Commissie José Manuel Barroso geschreven rapport constateert voormalig eurocommissaris Mario Monti dat dit vertrouwen afneemt en dat “de Europese geïntegreerde markt door veel Europeanen – burgers zowel als politieke leiders – met achterdocht, vrees en soms openlijke vijandigheid bekeken [wordt]” (Monti 2010: 15). Veel burgers zijn



‘marktmoe’, schrijft hij. Omdat de integratie van de Europese markt vanaf 1980 een van de belangrijkste ontwikkelingen binnen de EU was, raakt de marktmoeheid ook aan het voortbestaan van de Unie, aldus Monti. Tegen die achtergrond zou een strategie ontwikkeld moeten worden die initiatieven omvat om te bouwen aan een sterkere geïntegreerde markt, om rond die geïntegreerde markt een consensus op te bouwen en om die sterkere geïntegreerde markt ook daadwerkelijk tot stand te brengen. Het rapport wijst daarbij echter meteen op het knellende punt: “indien geen consensus kan worden bereikt, is het onwaarschijnlijk dat de andere initiatieven ooit worden goedgekeurd en uitgevoerd” (Monti 2010: 38).

Dit rapport biedt een perspectief om de maatschappelijke positie van markten en hun relatie tot overheden en de samenleving, vanuit vragen over de behartiging van publieke belangen, opnieuw te overdenken. Het *embedded liberalism* waar Ruggie over sprak was de resultante van een unieke situatie waarin na de crisis van de jaren dertig en de Tweede Wereldoorlog internationaal afspraken konden worden gemaakt over de verhouding van markten en overheden. Daaraan kwam rond 1980 een einde. Verschuivingen (soms langzaam en gestaag, andere keren snel en krachtig) in de afgelopen decennia op economisch, politiek en technologisch gebied hebben op nationaal, Europees en mondiaal niveau de aard, de schaal en de impact van markten een ander karakter gegeven. Negatieve effecten van marktwerking (zo toonde de financiële crisis aan) kunnen tot ver over landsgrenzen heen reiken. Overheden zijn slechts tot op beperkte hoogte in staat toezicht zelf uit te voeren of adequate controles af te dwingen. Hoe, waar en door wie publieke belangen behartigd worden, is daardoor lang niet altijd evident.

In dit rapport onderzoekt de WRR de veranderende verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving om te bezien welke transformaties er zijn opgetreden, welke nieuwe manieren van ‘inbedding’ vereist zijn om publieke belangen te signaleren en te behartigen en welke rollen de overheid en andere partijen (bedrijven, burgers, maatschappelijke organisaties) daarbij toekomen. Als introductie op deze analyse schetst dit eerste hoofdstuk in vogelvlucht de opkomst van het marktwerkingsbeleid (paragraaf 1.2). Vervolgens laat het kort zien welke veranderingen voor overheden, markten en samenleving zijn opgetreden (paragraaf 1.3). Daarna gaat het in op de problemen die zijn ontstaan en op de noodzaak om een breder perspectief op de ontwikkelingen in te nemen, namelijk vanuit het gezichtspunt van vragen over maatschappelijke ordening (paragraaf 1.4). Het hoofdstuk eindigt met de bepaling van de vraagstelling, de opzet en de afbakening van het rapport (paragraaf 1.5).

## 1.2 OPKOMST VAN HET MARKTWERKINGSBELEID

Wat bekendstaat als marktwerkingsbeleid kon lange tijd rekenen op maatschappelijk en politiek breed gedragen steun. Daaraan lagen verschillende redenen ten grondslag.

Het beleid dat vanaf ongeveer 1980 zijn beslag kreeg, vormde in de eerste plaats een reactie op de budgettaire problemen waarmee nationale overheden eind jaren zeventig werden geconfronteerd. Het was daarnaast een antwoord op de voortschrijdende sociale differentiatie die tot gevolg had dat uniforme producten en diensten steeds minder aansloten bij de behoeften van burgers en consumenten. De introductie ervan hing bovendien nauw samen met de versnelde mondialisering van de economische bedrijvigheid in tal van sectoren, onder meer door de komst van nieuwe technologieën, zoals containervervoer en ICT. Die leidden tot een aanzienlijke reductie van transactiekosten en maakten het mogelijk de productie over meerdere landen te verdelen (zie Levinson 2006; Dicken 2007; Thun 2008). Zo ontstonden nieuwe concurrentieverhoudingen tussen bedrijven, waarbij zich spanningen vormden tussen de mondialisering van economische bedrijvigheid en het veelal nationale karakter van regelgeving.

Al met al zagen vanaf ongeveer 1980 tal van overheden redenen om hun beleid ten opzichte van markten aan te passen (Blyth 2002). Dat gold voor de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk – algemeen beschouwd als de initiators van het nieuwe beleid – maar ook voor de continentaal Europese landen, waaronder Nederland. Het beleid kreeg bovendien gestalte in besluiten van de EU. De Europese Akte (1986/1987) gaf invulling aan het besluit tot ‘voltooiing’ van de Europese interne markt. Het beleid werd bovendien ‘geëxporteerd’ naar landen in Zuid-Amerika, Afrika, Azië en Oost-Europa, vaak in de vorm van voorwaarden voor leningen van het Internationaal Monetair Fonds (IMF). Onder de noemer van de ‘Washington Consensus’ werd ook daar beleid aangemoedigd – zo niet afgedwongen – dat zou leiden tot ‘meer markt en minder overheid’.

Beleid gericht op het introduceren of versterken van marktmechanismen had dus niet uitsluitend met ‘geloof in de markt’ te maken. Er speelden uiteenlopende overwegingen een rol die bovendien ook nog eens van sector tot sector verschilden (zie bijv. Vogel 1996). Zo speelden bij de privatisering en liberalisering van de telecommunicatiesector technologische ontwikkelingen een grote rol, vond op het terrein van de financiële dienstverlening een sterke lobby plaats om de sector te dereguleren en stootten overheden op eigen initiatief hun energie- en vervoersbedrijven af. In andere sectoren, zoals de zorg, de advocatuur en het notariaat, werden marktmechanismen ingezet om de macht van professionele organisaties te breken. Ook aan de totstandkoming van de Europese interne markt lagen zeer uiteenlopende motieven ten grondslag. Marktwerking was, zoals Jabko

(2006) laat zien, een vlag die vele ladingen dekte, waarbij landen als het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk om uiteenlopende redenen een sterkere markt-integratie wilden (Eichengreen 2008: 339 e.v.). Er was dus, zoals de Sociaal-Economische Raad (SER) (2010a: 131) terecht stelt, sprake van “een complex van externe factoren, ideeën, instituties, belangen en padafhankelijkheden die de keuzes van beleidsmakers en politici mede hebben bepaald”.

Maar onmiskenbaar veranderde ook het perspectief op de markt en de waardering er voor. In de decennia voor 1980 werden markten veelal nog met argwaan gezien. Zonder intensieve overheidsbemoeienis zouden markteconomieën instabiel zijn, grootschalige werkloosheid kunnen veroorzaken en maatschappelijke ongelijkheid in stand houden, zo niet bevorderen, zo was een breed gedragen gedachte. De crisis van de jaren dertig lag nog vers in de herinnering. Vanaf de jaren zeventig werden markten echter steeds vaker gepresenteerd als middel bij uitstek om welvaart voor velen te creëren. De val van de Berlijnse Muur in 1989 en het ‘formele failliet’ van socialistische planeconomieën begin jaren negentig droegen verder bij aan een breed gedragen acceptatie van de voordelen van marktmechanismen (Fukuyama 1992).

De intellectuele rechtvaardiging voor dit andere perspectief op markten bood de metafoor van de ‘onzichtbare hand’. Adam Smith introduceerde deze metafoor in 1776 om aan te duiden dat (door ‘de wet van vraag en aanbod’) concurrentie tussen naar winst strevende producenten onderling en de druk van naar nutsmaximalisatie strevende consumenten in combinatie met het prijsmechanisme voor een zo efficiënt mogelijke inzet van middelen zorgt, waardoor maximale welvaart voor allen wordt gegenereerd. In 1954 kreeg Smith’s metafoor een precieze mathematische uitwerking en bleek zij (onder bepaalde voorwaarden) formeel bewijsbaar (Arrow en Debreu 1954).

Het nieuwe perspectief had dan ook directe consequenties voor de verhouding tussen overheid en markt. Omdat de economische theorie ervan uitgaat dat markten naar perfectie neigen (Arrow en Hahn 1971), zouden overheden in beginsel slechts een marginale rol moeten spelen. Zij zouden zich moeten richten op hun kerntaken: het garanderen van eigendomsrechten, het handhaven van orde en veiligheid en het zorgen voor monetaire en financiële stabiliteit. Verder zou de overheid slechts in actie moeten komen in die gevallen waarin de markt niet perfect werkte – als er sprake was van zogeheten marktfalen. Daarbij zou uiteraard wel eerst moeten worden gezien of het medicijn niet erger was dan de kwaal.

Echter, niet alleen deze aan de economische wetenschap ontleende ideeën leverden de grondslag voor de nieuwe visie op de rol van de overheid die vanaf ongeveer 1980 in brede kring aanvaard werd. Vanuit juridische en bestuurskundige hoek werden vanaf de jaren tachtig denkbeelden naar voren gebracht die tot een verge-

lijkbare conclusie leidden. Ook in die kringen ontstond het inzicht dat wetgeving voor het reguleren van een dynamische samenleving niet altijd meer een adequaat middel was. Door toegenomen differentiatie bleek de samenleving steeds lastiger via algemeen geldende wetten van bovenaf te besturen: in steeds meer wetgeving moesten subtiele onderscheiden worden geïntroduceerd en uitzonderingssituaties worden beschreven, waardoor de regelgeving al maar complexer werd. Centrale sturing door regels stuitte in een zich snel ontwikkelende samenleving bovendien op het bezwaar dat de maatschappelijke verhoudingen te zeer werden vastgelegd. In plaats daarvan zou beter op het zelfregulerend vermogen van de samenleving geanticipeerd kunnen worden, door gebruik te maken van een combinatie met vormen van zelfregulering en zelfhandhaving, gecombineerd met overheids-toezicht en rechterlijke toetsing (WRR 2002). Een dergelijk systeem zou een grotere flexibiliteit en slagvaardigheid met zich meebrengen, en sneller in staat zijn om op nieuwe en wisselende omstandigheden in te spelen.

In bestuurlijk opzicht impliceerde de nieuwe beleidstheorie een duidelijke scheiding tussen beleidsvorming en -uitvoering. Een belangrijk uitgangspunt werd het scheiden van aan de ene kant de *eindverantwoordelijkheid* van de overheid voor het behartigen van zaken van publiek belang en aan de andere kant de *operationele verantwoordelijkheid* daarvoor, die zowel aan publieke als private partijen kon worden toegekend. Het resultaat was een lange reeks van operaties, institutionele hervormingen en reorganisaties (Bouckaert et al. 2010). Deze hadden tot doel een effectiever overheidsapparaat te ontwikkelen, waarin meer op hoofdlijnen werd gestuurd en waarin tussen beleidsvorming en -uitvoering een heldere scheiding werd aangebracht. In de wetenschappelijke literatuur is dit proces getypeerd als de overgang van een 'interveniërende' naar een 'regulerende staat' (Majone 1994; Braithwaite 2000, 2008; Jordana en Levi-Faur 2004). Een van de belangrijkste kenmerken van deze overgang was dat directe sturing door de overheid vervangen werd door indirecte sturing. De overheid zou zoals altijd nog de koers uitzetten, maar het roeien voortaan aan de markt overlaten, zo drukt Braithwaite (2000) het kernachtig uit.

Tot slot speelden ook politiek-normatieve ideeën over burgerschap een belangrijke rol bij de herwaardering van de markt. Mondige en zelfstandige burgers zouden gebaat zijn bij een grotere mate van zeggenschap en keuzemogelijkheden. Door publieke monopolies te privatiseren en/of concurrentie tussen aanbieders te stimuleren zou de keuzevrijheid van consumenten worden vergroot. Ook zouden aanbieders beter gaan inspelen op de wensen van klanten, die eventueel ongenoe-gen over de geleverde producten of diensten duidelijk zouden kunnen maken door van aanbieder te wisselen. Marktwerking zou aanbieders dus dwingen om efficiënt te opereren en zou leiden tot een beter en meer divers aanbod. De introductie van marktwerking zou zodoende bijdragen aan de verdere emancipatie van burgers én een efficiënte inzet van publieke middelen stimuleren. Waar in een gefragmen-

teerde samenleving brede politieke consensus niet meer bereikbaar was, beloofden markten bovendien een simpele oplossing te bieden: het streven naar voorafgaande politieke consensus zou immers overbodig worden als de burger als consument op de markt zijn eigen keuzes kon maken.

Het marktwerkingsbeleid kreeg dus gestalte tegen de achtergrond van veranderende verhoudingen tussen markt, overheid en samenleving. Het beleid faciliteerde en stimuleerde die veranderingen. Daardoor veranderden markt, overheid en samenleving ook weer elk van karakter. Marktpartijen konden in toenemende mate grensoverschrijdend opereren, en zij pasten hun interne organisatie daaraan aan. Zij kwamen losser van nationale overheden te staan en hun maatschappelijke inbedding veranderde. De overheid kreeg de functie die wordt aangeduid met het begrip ‘regulerende staat’. Burgers kregen op tal van terreinen meer keuzevrijheid en werden in toenemende mate geacht zich te gedragen als consumenten die zich primair richten op hun eigenbelang. Zelfs de Belastingdienst sprak een tijdlang de burger aan als ‘klant’.

### 1.3 VORMEN VAN MARKTWERKINGSBELEID

Marktwerkingsbeleid houdt de bewuste keuze in voor inperking van politieke bemoeienis met (economische) bedrijvigheid. Voor het zover is, is echter een brede waaier van overheidsmaatregelen nodig die zich kunnen richten op zowel de markt, burger en consument, als op de overheid zelf. Het kan in de eerste plaats gaan om *privatisering*, de verkoop van publiek eigendom aan private partijen, of om *verzelfstandiging* van onderdelen van de overheid, in de vorm van agentschappen, zelfstandige bestuursorganen (ZBO’s), of vennootschappen met de overheid als enige aandeelhouder. Deze organisaties blijven behoren tot het publieke domein, maar opereren op grotere afstand van publieke sturing en verrichten (in het geval van ZBO’s en vennootschappen) hun publieke taken niet onder ministeriële verantwoordelijkheid. In de tweede plaats kan de overheid opteren voor het bewust verminderen van de regeldruk (*deregulering*) om de markt meer armslag te geven, of – ten derde – voor het slechten van barrières voor nieuwe toetreders tot de markt (*liberalisering*) en het stimuleren van concurrentie door versterkt *mededingingstoezicht*. Marktwerkingsbeleid kan daarbij ook verdergaande maatregelen impliceren, zoals het *ontvlechten* van productieketens (bijv. het scheiden van spoorinfrastructuurbeheer en transportoperaties) en het introduceren van concurrentie in verschillende schakels van zulke ketens. Het kan in de vierde plaats gaan om het versterken van vraagsturing en het vergroten van *consumentenkeuze*. Marktwerking van voormalige overheidsdiensten komt met andere woorden zelden zonder flankerend beleid tot stand. Hier komt nog bij dat in een aanzienlijk aantal sectoren het versterken of introduceren van concurrentie en prijsvorming samenging met de overdracht van bevoegdheden aan de EU. Opeenvolgende Nederlandse regeringen hebben vanaf de jaren tachtig dit beleid

ter hand genomen. Zij voegden zich daarmee in de algemene trend in westerse landen.

### ***Privatisering en de introductie van marktmechanismen***

Allereerst werd beleid gemaakt om marktmechanismen een grotere rol te laten spelen in diverse sectoren en kwamen de rol en aard van de overheid ter discussie te staan. In de jaren tachtig stonden vooral het beheersbaar maken van de overheidsfinanciën en de omvang en rol van de collectieve sector centraal. In het kader van dit beleid beëindigde de overheid de steun aan noodlijdende bedrijven en versnelde zij de privatisering van staatsbedrijven en -deelnemingen als De Staatsmijnen (DSM), Hoogovens, KLM, PTT en Postbank, een ontwikkeling die overigens deels al in de jaren zestig was ingezet (Van Zanden 1997: 230; Liagre Bohl 2004: 323). Het doel van deze operaties was, naast bezuinigingen, het versterken van de aanbodzijde van de economie (de ‘economische structuur’), omdat geprivatiseerde bedrijven geacht werden een hogere productiviteit te realiseren dan publieke organisaties.

Begin jaren negentig werd expliciet ‘versterking van de economische dynamiek’ als beleidsuitgangspunt gehanteerd (TK 1994-1995). Marktwerkingsbeleid kreeg vorm in de door Paars-1 geïnitieerde operatie *Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit*. De eerste fase van deze operatie, die in totaal ongeveer 70 projecten telde, resulteerde onder andere in een nieuwe Mededingingswet en de bijbehorende Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) en de liberalisering van netwerksectoren (zoals elektriciteit en telecom). Ook deden sectorspecifieke toezichthouders, zoals de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) en de Dienst Uitvoering en Toezicht Energie (DTE) (later verder gegaan als de Energiekamer), hun intrede. Het veelomvattende karakter van deze operatie bleek ook uit andere projecten, zoals de liberalisering van de Winkelsluitingswet en van de markt voor kansspelen; het bevorderen van concurrentie en mededinging tussen vrijberoepsbeoefenaren op juridisch gebied, zoals notarissen, advocaten en gerechtsdeurwaarders; de gefaseerde veiling van ongeveer 250 benzineconcessies langs het hoofdwegenet en de introductie van certificeringssystemen voor de makelaardij als alternatief voor overheidsregulering. De toegenomen marktwerking leidde tot een enorme stijging van het aantal nieuwe ondernemingen per jaar (EIM 2011) en ging ook gepaard met een stijging van de productie per hoofd van de bevolking. Onder de vier kabinetten Balkenende werd het marktwerkingsbeleid voortgezet en uitgebreid naar de curatieve zorg en de kinderopvang en kwam ook aandacht voor de disciplinerende rol van consumenten (voor een uitgebreider overzicht van beleid gericht op marktwerking, zie SER 2010a: 130).

In de loop der jaren is een groot aantal ondernemingen en activiteiten door de rijksoverheid of lagere overheden volledig afgestoten of verzelfstandigd (voor uitgebreidere informatie zie TK 2007-2008b). Belangrijke voorbeelden van voltooide privatiseringen in de afgelopen decennia zijn de PTT, DSM, Hoogovens,

de Postbank, KLM, de Nederlandse Investeringsbank, Nozema, PinkRocade, de Staatsdrukkerij en Uitgeverij (Sdu), NUON en Essent.<sup>1</sup> In het oog springende voorbeelden van verzelfstandigde organisaties zijn de Nederlandse Spoorwegen (NS), Staatsbosbeheer, het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Hoewel ‘privatiseren’ en ‘verzelfstandigen’ domineerden (zie Van Damme 2006; Bouckaert et al. 2010), werden er in de afgelopen decennia ook nieuwe staatsdeelnemingen aangegaan. Daarbij was de nationalisering van ABN AMRO, Fortis en ASR – onder druk van de financiële crisis – het meest significant.

### **Internationalisering**

Ten tweede werd beleid gemaakt om bepaalde markten (verder) te internationaliseren. Het Europese project om te komen tot één geïntegreerde Europese markt voor goederen, diensten, kapitaal en arbeid speelde hierbij een belangrijke rol. Dit kreeg met name vanaf halverwege de jaren tachtig – met Jacques Delors als voorzitter van de Europese Commissie – een sterke impuls met het plan om voor 1993 een gemeenschappelijke interne Europese markt tot stand te laten komen. De Europese Akte (1986/1987) was de formalisering van dit streven. In diverse sectoren moest de overheidsrol veranderen om ruimte te maken voor de ontwikkeling van Europese concurrentie. Officiële Europese richtlijnen waren de aanleiding voor de hervorming van het ordeningsbeleid in de luchtvaart, de telecomsector, de spoorwegen en de energiesector. Ook moesten grensbarrières die een belemmering vormden voor het vrije verkeer van goederen, diensten, kapitaal en arbeid – voor zover dit nog niet was gebeurd – worden ontmanteld. Een ander belangrijk aspect van het streven naar een geïntegreerde markt was het zorgen voor een gelijk speelveld, zodat buitenlandse bedrijven evenveel mogelijkheden zouden hebben om in een land te opereren als de binnenlandse, gevestigde partijen. Het ging dus niet alleen om het neerhalen van handelsbarrières ‘aan de grens’, maar ook om het wegnemen van handelsbarrières ‘over de grens’ (Egan 2007). Hoewel veel beleids-hervormingen zijn doorgevoerd onder invloed van Europese regelgeving, is de Europese interne markt nog niet voltooid en zijn er ook nu nog diverse obstakels (Monti 2010).

Niet alle beleidsveranderingen die bijdroegen aan de internationalisering van markten werden direct door ‘Brussel’ geïnstrueerd of opgelegd. Dit is bijvoorbeeld te zien in de financiële sector. Door toenemende globalisering van financiële markten en het streven naar een Europese interne markt werd een sterkere concurrentie verwacht tussen grote banken. Banken in andere Europese landen waren al begonnen te fuseren met het oog op het realiseren van een goede uitgangspositie. Voor de Nederlandse financiële sector werden de regels – die onder andere fusies tussen grotere Nederlandse banken verboden – vanaf 1990 versoepeld om de financiële concerns dezelfde kansen te geven als hun buitenlandse concurrenten. Dit vergemakkelijkte de consolidatieslag en plaveide de weg voor een toenemende interna-

tionalisering van de Nederlandse financiële sector (De Nederlandsche Bank (DNB) 2010).

Gerelateerd hieraan kwam onder invloed van de economische mondialisering een sterkere focus te liggen op de ‘concurrentiepositie’ van Nederland. Hoewel landen niet met elkaar ‘concurreren’ zoals bedrijven dat doen (zie bijv. Krugman 1996), was er wel sprake van een actieve focus van nationale overheden op het aantrekken en stimuleren van economische bedrijvigheid (met als achterliggende doelen om werkgelegenheid te behouden of te vergroten, en/of om de productiviteit van het bedrijfsleven te verhogen). De Nederlandse overheid richtte zich steeds meer op het ‘concurrerend houden van Nederland’, waardoor bepaald beleid ten opzichte van markten juist wel, en ander beleid juist niet meer werd overwogen. Zo werden loonmatiging, een flexibele arbeidsmarkt, goede marktwerking, lage administratieve lasten en gunstige belastingtarieven vaak naar voren gebracht als belangrijke beleidsopties (zie bijv. SER 2008a).

### **Veranderende industriepolitiek**

Ten derde werd vanaf de jaren tachtig afscheid genomen van een bepaald type industriepolitiek. Om werkgelegenheid te behouden of vanwege strategische belangen was het vroegere beleid gericht geweest op het ondersteunen van gedupeerde bedrijven om zo de ergste schokken van de herstructurering van de Nederlandse economie op te vangen (‘backing losers’). Dit beleid maakte plaats voor een aanpak gericht op het steunen van toekomstige winnaars (‘picking winners’). Na het advies van de WRR, *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie* (1980), verenigden bedrijfsleven, wetenschap en politiek zich in de commissie-Wagner met als resultaat het rapport *Een nieuw industrieel elan*. De aanbevelingen richtten zich op twee sporen. Ten eerste diende het algemeen economisch beleid zich te richten op matiging van de loonkosten – wat in het Akkoord van Wassenaar (1982) werd bekrachtigd – en op bezuinigingen in de collectieve sector (om zo de investeringen ten koste van de consumptieve bestedingen te laten toenemen). Ten tweede achtte de commissie het noodzakelijk dat Nederland zich heroriënteerde op de meer kansrijke sectoren, wat leidde tot het zogenoemde aandachtsgebiedenbeleid. Later werd die politiek deels ingeruild voor beleid gericht op het ondersteunen van gebleken winnaars (‘backing winners’) en het stimuleren van de uitdagers van de gevestigde orde (‘backing challengers’). De industriepolitiek van weleer werd vervangen door innovatiebeleid. Daarbij kwam naast generiek ook sectorspecifiek beleid van de grond (Nooteboom en Stam 2008).

## **1.4 EEN BREDER PERSPECTIEF: VRAGEN VAN MAATSCHAPPELIJKE ORDENING**

Dat het marktwerkingsbeleid vanaf de jaren tachtig op brede politieke steun kon rekenen wil uiteraard niet zeggen dat de omvangrijke operaties die daarop volgden



en waarbij gevestigde belangen werden herschikt, ieders instemming en enthousiasme wekten. Ook was zeker niet iedereen ervan overtuigd dat de maatschappelijke en economische opbrengsten evident waren.

Al snel plaatsten critici vraagtekens bij het vermogen van marktpartijen in geprivatiseerde en geliberaliseerde sectoren om publieke belangen als kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid te behartigen. Zo kwamen na de markthervormingen in de zorg kritische vragen op over de verhoudingen van artsen en patiënten en de solidariteit tussen uiteenlopende maatschappelijke groepen. Daarnaast groeide de zorg over de repercussies van het beleid voor de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van werknemers. Dat was niet zonder reden: uit vergelijkend Europees onderzoek bleken kostenbesparingen in geprivatiseerde sectoren als de post en de energievoorziening voor een aanzienlijk deel ten laste van werknemers te komen (PIQUE 2009). De toenemende internationalisering van bedrijvigheid leidde bovendien tot de vrees voor een 'uitverkoop' van Nederlandse bedrijven (Tamminga 2009) en tot de vraag of en in hoeverre de Nederlandse staat door het marktwerkingsbeleid het gevaar zou lopen – weliswaar niet *de jure* maar *de facto* – soevereiniteit te moeten inleveren. Als bedrijven steeds meer grensoverschrijdend worden en zij 'footloose' gedrag kunnen gaan vertonen, valt er dan nog wel beleid te voeren gericht op Nederlandse belangen – op terreinen als werkgelegenheid, innovatie en internationale concurrentie (Boot 2009; Boot en Garretsen 2010; Maat et al. 2010)?

Bijzondere aandacht ging hierbij uit naar de overname van marktpartijen door buitenlandse partijen in strategische sectoren, zoals de energievoorziening. Zouden buitenlandse investeerders bij hun economische afwegingen wel voldoende rekening blijven houden met de belangen van de lokale context waarin het bedrijf gevestigd was? Een vraag die bovendien ook nog eens een geopolitieke lading krijgt wanneer er geen sprake is van particuliere beleggers maar van staatsfondsen (*sovereign wealth funds*) en het investeringen in of overname van vitale infrastructures als havens of vliegvelden betreft (ministerie van Financiën en ministerie van Economische Zaken 2008; Dekker et al. 2009). Toen in 2008 de financiële crisis in volle omvang duidelijk werd, kreeg het debat een nog algemenere strekking en richtte het zich niet meer alleen op 'marktwerking' in engere zin, maar kwamen meer algemene vragen over maatschappelijke ordening centraal te staan.

Gaandeweg verschoof de discussie over het beleid van de vragen die in specifieke sectoren spelen zo naar conceptuele en normatieve kwesties die zich rond de relaties tussen markt, overheid en samenleving aandienen. Die verschuiving naar een ruimere vraagstelling werd mede ondersteund door de ervaringen die met het marktwerkingsbeleid waren opgedaan. Aanvankelijk werden de discussies gevoerd in termen van een tegenstelling tussen overheid en markt. Pas gaandeweg

onderkende men dat het niet om de keuze tussen markt óf overheid ging, maar om vraagstukken waarbij markt én overheid betrokken moeten worden. De SER gaf zijn advies (2010a) dan ook de titel *Overheid én markt* (2010a) en sprak over ‘ordeningsbeleid’, daarmee doelend op “elke combinatie van, enerzijds, instrumenten van de overheid om economische beslissingen te bepalen of te beïnvloeden en, anderzijds, de bewuste keuze om ruimte te bieden voor decentrale beslissingen van private actoren” (SER 2010a: 9). Die formulering legt de nadruk op overheid en markt, en laat de samenleving (het georganiseerde particuliere initiatief) grotendeels buiten de beschouwing. Om deze ontbrekende derde uitdrukkelijk ook in de beschouwingen te betrekken, spreken wij in dit rapport over *maatschappelijk ordeningsbeleid*.

## 1.5 VRAAGSTELLING, OPZET EN AFBAKENING

In dit rapport plaatst de WRR de discussie over marktwerking in een breder perspectief. De raad sluit daarmee aan op het actuele nationale en internationale debat over de verwachtingen die men van de werking van de markt mag hebben, wat de rol van de overheid daarbij moet en kan zijn, en hoe het maatschappelijke vertrouwen in markten en in overheden als medevormgever daarvan kan worden bewerkstelligd. Centraal in dit debat staan wat hier genoemd zullen worden *maatschappelijke ordeningsvraagstukken*: dat wil zeggen *vragen over de verhoudingen tussen markt, overheid en samenleving in relatie tot de behartiging van zaken van publiek belang*. Soms staan daarbij publieke belangen voorop en richt de discussie zich op de vraag hoe zulke belangen het beste kunnen worden behartigd door de betrokkenheid van marktpartijen, overheid en samenleving adequaat vorm te geven. In andere gevallen gaat de aandacht uit naar de effecten die hun onderlinge verhouding heeft op zaken van publiek belang. Het onderscheid tussen beide is overigens betrekkelijk: iedere maatschappelijke ordening houdt immers herordening in. Kort gezegd draait het steeds om ogenschijnlijk simpele vragen. Langs *welke weg* ontstaat helderheid over *wat* als zaak van publiek belang moet worden aangemerkt en als zodanig moet worden behartigd? *Wie* moeten *hoe* en *wanneer* bij dit alles institutioneel betrokken worden? En meer specifiek: welke rollen komen de overheid toe? Welke rollen zijn weggelegd voor marktpartijen? En welke voor de samenleving?

Dergelijke vragen dienen zich in eerste instantie veelal aan in de vorm van concrete afwegingen en dilemma’s. De antwoorden zullen verschillen al naar gelang de sector die aan de orde is en zijn ook afhankelijk van de politieke voorkeuren van degenen die het woord nemen. Soms zal het antwoord naar ‘de markt’ neigen, in andere gevallen naar ‘de overheid’ of ‘de samenleving’. In de meeste gevallen zal het antwoord echter luiden: er moet naar een goede combinatie van marktwerking, overheidsbetrokkenheid en inbreng vanuit de samenleving worden gezocht. Bij het formuleren van beleid moet bovendien rekening worden gehou-

den met overwegingen die sectorspecifiek zijn, bijvoorbeeld met de stand van de techniek, met het in het verleden reeds betreden pad en vaak ook met wat zich in andere landen afspeelt of vermoedelijk zal gaan afspeelen.

Deze vragen dienen zich niet alleen voor nationale overheden en de EU aan, maar ook voor lagere overheden. Privatisering kan immers voor lagere overheden die hun lasten willen beperken een aantrekkelijk perspectief vormen (Cats en Pietersma 2011). Op dat niveau moeten al snel soortgelijke vragen beantwoord worden als op nationaal en EU-niveau. Aan de orde zijn steeds de institutionele vormgeving van de relaties van markt, overheid en samenleving en de repercussies daarvan voor het behartigen van zaken van publiek belang.

Het is niet de eerste keer dat de WRR zich richt op de verhoudingen tussen markt, overheid en samenleving en op de behartiging van zaken van publiek belang. In 2000 heeft de WRR met *Het borgen van publiek belang* een kader geschetst voor de vragen die zich toen rond de verhouding tussen de private en de publieke sector aandienen. Het onderhavige rapport kan als een vervolg daarop worden beschouwd. In de tussentijd is er meer ervaring opgedaan met marktwerkingsbeleid, is er veel discussie gevoerd en is de reikwijdte van de discussie vergroot. Dit rapport beoogt die ontwikkelingen te verwerken en advies te geven over wat ongetwijfeld ook in de toekomst een van de politieke kernvragen is: wie moeten gezien de publieke belangen die in het geding zijn wanneer en hoe bij de productie, verspreiding en verdeling en de consumptie van goederen en diensten betrokken worden – en hoe kan die betrokkenheid institutioneel vorm krijgen?

Dit rapport wil een perspectief bieden op maatschappelijke orderingsvragen die na enkele decennia ervaring met marktwerkingsbeleid aan de orde zijn. Het richt zich daarmee dus ook op de vraag hoe in de hedendaagse marktsamenleving zaken van publiek belang kunnen worden behartigd. Zoals in de loop van dit rapport zal blijken impliceert die vraag een drietal opdrachten. De beantwoording zal:

- in empirisch opzicht *realistisch* moeten zijn, dat wil zeggen recht moeten doen aan de specifieke omstandigheden waarmee maatschappelijk orderingsbeleid aan het begin van de 21ste eeuw wordt geconfronteerd;
- in zijn overwegingen en uitvoeringen daarnaast *pluralistisch* moeten zijn door rekening te houden met de verscheidenheid van argumenten die aanleiding kan zijn om te spreken over een zaak van publiek belang; en
- bovendien dienen te verdisconteren dat de toekomst ‘open’ maar ‘niet leeg’ is (Van Asselt et al. 2010), waarbij het bijzondere karakter van marktsamenlevingen de nodige *dynamiek* en *onzekerheid* met zich meebrengt.

Zoals in de loop van dit rapport zal blijken, impliceert dit dat om de hoofdlijnen van een toekomstbestendig maatschappelijk orderingsbeleid te formuleren kwesties van conceptuele, empirische en normatieve aard moeten worden geadresseerd.

Maatschappelijke ordening in algemene zin omvat uiteraard meer dan de ordening van de productie, verspreiding, verdeling en consumptie van goederen en diensten. Dit rapport richt zich echter exclusief daarop, een nog steeds zeer omvangrijk terrein. Gegeven de prominente rol die markten daarbij spelen zal hieraan bijzondere aandacht worden besteed. Het betoog richt zich op het ontwikkelen van een denk- en handelingskader voor vraagstukken die zich in de genoemde context aandienen rond de relaties van markt, overheid en samenleving en de behartiging van zaken van publiek belang. Het doet geen voorstellen om problemen in specifieke sectoren – als de zorg, de energievoorziening, de telecom, de re-integratiemarkt of de financiële wereld – op te lossen. Problemen die zich in zulke sectoren aandienen worden wel als illustratie opgevoerd en gebruikt om in realistische termen te spreken over wat maatschappelijke orderingsbeleid behelst en welke problemen zich daarbij aandienen.

Het onderhavige rapport presenteert geen blauwdruk noch een formule waarmee de ideale maatschappelijke ordening kan worden bepaald. Het beargumenteert zelfs dat op dit terrein de waarde van blauwdrukken en formules beperkt is. Planning is op tal van terreinen nodig en nuttig, maar de dynamiek en onzekerheid waarmee markten gepaard gaan beperken de mogelijkheden daarvan aanmerkelijk. In plaats van een blauwdruk te leveren biedt dit rapport een analytisch kader dat kan helpen bij het identificeren en oplossen van de problemen die maatschappelijke ordening met zich mee brengt. Niet alleen wordt daarbij gekeken naar de rol van de overheid, uitdrukkelijk wordt ook gezien welke rollen en verantwoordelijkheden de andere maatschappelijke partijen bij het behartigen van publieke belangen te vervullen hebben.

Hoofdstuk 2 besteedt aandacht aan de veranderingen die zich *binnen* overheden, markten en samenleving hebben voltrokken en analyseert de verschuivingen in de relaties *tussen* de genoemde domeinen. Vervolgens bespreekt hoofdstuk 3 aan de hand van enkele casestudies de structurele problemen waarmee het marktwerkingsbeleid is geconfronteerd. Die problemen leiden tot vragen over de beperkingen waarvoor de overheid zich gesteld ziet. Hoofdstuk 4 analyseert de discussie over maatschappelijke orderingsvraagstukken en wijst daarbij op een aantal valkuilen in dit debat. Drie gangbare normatieve benaderingen worden besproken en bekritiseerd. Zij leiden, net als de sinds enkele decennia leidende beleidstheorie, tot discussies die zich kenmerken door herhalingen van zetten. Dit hoofdstuk introduceert als alternatief een procesmatig perspectief op maatschappelijke ordening. Hoofdstuk 5 gaat vervolgens in op een aantal ontwerpprincipes om de betrokkenheid van uiteenlopende partijen institutioneel vorm te laten krijgen. Ook wordt gezien welke rol daarbij is weggelegd voor de overheid en voor tal van bestuurlijke arrangementen die buiten de overheid zijn ontstaan. Rond zulke arrangementen doen zich legitimiteitsvragen voor waar een antwoord op moet worden gevonden. Hoofdstuk 6 recapituleert het betoog en zet de bestuurlijke

consequenties van dit bredere perspectief uiteen. In het bijzonder wordt daarbij ingegaan op de opdracht waarvoor de overheid aan het begin van de 21ste eeuw staat. Daarnaast krijgt de maatschappelijke verantwoordelijkheid van ondernemingen bijzondere aandacht.

Ter voorbereiding van dit rapport is de nodige nationale en internationale literatuur bestudeerd. Het door de SER in 2010 gepubliceerde rapport *Overheid én markt* verdient daarbij bijzondere vermelding. Het biedt inzicht in de denkbeelden over orderingsbeleid die gangbaar zijn in de relevante Nederlandse beleidskringen en kon daarom als vertrekpunt voor de hier gegeven beschouwing fungeren. Om gedetailleerd inzicht te krijgen in de problemen die maatschappelijk orderingsbeleid met zich meebrengt, is voor dit rapport daarnaast een aantal casestudies verricht. De resultaten daarvan zijn in verkorte vorm elders gepubliceerd (Schrijvers et al. 2010) en in volledige vorm beschikbaar op de website van de WRR. Met name in hoofdstuk 3 zal er uitvoerig naar deze cases worden verwezen. Daarnaast zijn in verschillende stadia van voorbereiding van dit rapport tal van deskundigen geraadpleegd. Hun namen zijn aan het slot van dit rapport vermeld.

## NOOT

- 1 NUON en Essent waren deelnemingen in het bezit van lagere overheden (provincies en gemeenten).



## 2 VERANDERINGEN IN MARKT, OVERHEID EN SAMENLEVING

### 2.1 INLEIDING

Marktwerkingsbeleid is erop gericht de verhoudingen tussen *markt*, *overheid* en *samenleving* ingrijpend te veranderen. De veranderingen werden – en worden nog – regelmatig getypeerd als ‘meer markt en minder overheid’. Dat de overheid in diverse sectoren marktwerking bevorderde, wilde echter niet zeggen dat zij zich navenant terugtrok. Zelfs waar zij deregulering hoog in het vaandel droeg, introduceerde de overheid vaak tegelijkertijd nieuwe en andere vormen van regulering.

Vogel (1996), die de hervorming van de telecomsector en de financiële markt in het Verenigd Koninkrijk en Japan bestudeerde, betwist zelfs dat sprake was van grote en dramatische gebeurtenissen. Het inleidende hoofdstuk van zijn boek draagt dan ook de titel *The deregulation revolution that wasn't* (Vogel 1996: 1). Het streven naar een vrijere markt ging juist gepaard met de introductie van méér regels, concludeert hij. Maarse (2011) komt tot een overeenkomstige slotsom met betrekking tot de Nederlandse gezondheidszorg. Terwijl marktwerking in deze sector als een poging tot een trendbreuk werd geïntroduceerd, is een stelsel ontstaan dat nog meer hybride in elkaar steekt dan het oude stelsel, zo concludeert hij. “Grote delen van de zorg zijn min of meer met regels dichtgeschroeid” (Maarse 2011: 296). De realiteit is dat er overal sprake is van complexe verwevenheden van markt en overheid. Welke verwevenheid zich heeft ontwikkeld verschilt van sector tot sector en daarbinnen vaak ook nog eens van markt tot markt en van land tot land (zie Hollingsworth et al. 1994; Hall en Soskice 2001; Nelson 2005). Vaak spelen daarbij bovendien de *civil society* en professionele organisaties een rol, al dan niet in combinatie of in concurrentie met markt en overheid. Het beeld wordt nog eens gecompliceerd door het feit dat behalve verschuivingen in de verhoudingen *tussen* markt, overheid en samenleving zich ook *in* zowel markten als in overheid en samenleving de nodige veranderingen hebben voorgedaan.

Om deze complexe ontwikkelingen te beschrijven is het daarom nodig eerst aandacht te besteden aan een conceptuele kwestie. Als overal sprake is van verwevenheid, en er zich ook nog eens interne veranderingen voordoen, waarnaar verwijzen de begrippen ‘markt’, ‘overheid’ en ‘samenleving’ dan nog? Daarover gaat paragraaf 2.2. We bekijken vervolgens welke ordenende rol instituties spelen in markten, bij gewone markttransacties, maar ook als er publieke belangen in het geding zijn (paragraaf 2.3). Daarna bespreken we welke relevante veranderingen zich de afgelopen decennia binnen de drie domeinen ‘markt’, ‘overheid’ en ‘samenleving’ hebben voorgedaan (paragraaf 2.4). Vervolgens gaan we in op de



maatschappelijke discussies over verscheidene aspecten van de marktsamenleving (paragraaf 2.5). Het hoofdstuk sluit af met een concluderende paragraaf.

## 2.2 DRIE PROBLEMATISCHE BEGRIPPEN: ‘MARKT’, ‘OVERHEID’ EN ‘SAMENLEVING’

Wie over markt, overheid en samenleving spreekt, denkt daarbij doorgaans aan drie eigenstandige domeinen, met elk eigen wetten en regels, die door aparte disciplines worden bestudeerd – respectievelijk de economische wetenschap voor de markt; de politieke wetenschappen, de bestuurskunde en de rechtswetenschappen die zich op uiteenlopende manieren op de overheid richten; en de sociologie en psychologie voor de samenleving. Bij het begrip samenleving dient zich daarbij nog een dubbelzinnigheid aan. Men gebruikt het enerzijds als een omvattende term voor ‘de maatschappij’ die ook overheid en markt omvat. Anderzijds bezigt men het begrip voor het geheel van maatschappelijke betrekkingen buiten overheid en markt, de *civil society*, gemeenschappen en andere informele verbanden, het ‘maatschappelijk middenveld’ of, zoals Tjeenk Willink (2002: 28-39) het benoemt, “het georganiseerde particuliere initiatief” – de samenleving in engere zin.

Markt, overheid en samenleving als afzonderlijke domeinen beschouwen is echter weinig productief. Voor zover zij al als aparte domeinen te onderscheiden zijn, vormen ze elkaars voorwaarde: in moderne maatschappijen floreert geen samenleving zonder markt, functioneert geen markt zonder overheid, en oefent geen overheid gezag uit zonder betrokkenheid van de samenleving.

Een onderscheid in termen van verschillende *mechanismen* om *handelen te coördineren* is al adequater. De markt onderscheidt zich dan door decentrale coördinatie waarbij het prijsmechanisme een centrale rol speelt; de overheid door hiërarchische coördinatie geleid door wetten en expliciete regels; de samenleving (in de bovengenoemde engere zin) door veelal informele coördinatie op basis van onder meer gedeelde waarden en overleg.

Ook bij die nadere omschrijving vallen echter de nodige vragen te stellen. Bij vrijwel elke transactie zijn namelijk alle genoemde coördinatiemechanismen in het geding. Een Nederlandse huisarts die een recept uitschrijft, bijvoorbeeld, is economisch gesproken een kleine zelfstandige. De patiënt die de arts bezoekt zal er echter van uitgaan dat de arts er voor zijn gezondheid is en niet puur handelt vanuit zijn eigen gewin. De bevoegdheid om een recept uit te schrijven heeft de arts verkregen door het succesvol afronden van een grotendeels uit de rijksbegroting bekostigde opleiding. En als hij ernstige fouten maakt, krijgt hij te maken met de tuchtrechter, een college samengesteld uit professionals en maatschappelijke vertegenwoordigers. Voor het consult wordt hij betaald door een private verzekeraar, die op basis van wettelijke richtlijnen zijn patiënt niet als verzekerde kan weigeren. Hoe zinvol

is dan een decompositie van zo'n transactie langs de assen van 'overheid', 'markt' en 'samenleving'? Zelfs bij zo'n simpele transactie blijkt de overheid op uiteenlopende manieren in het geding te zijn: via wetgeving op het gebied van zorgverzekeringen; middels een uit de rijksbegroting bekostigde opleiding; en door een wettelijk geregelde maar op afstand van de overheid geplaatste tuchtrechter die professioneel toezicht houdt. De markt blijkt een amalgaam van ongelijksoortige eenheden – particulieren, verzekeraars en kleine zelfstandigen – die onderling wisselende relaties kennen, welke deels via de overheid worden bemiddeld. Over de rol van het prijsmechanisme kunnen bovendien de nodige vragen worden gesteld. Artsen onderhandelen niet met hun patiënten over de prijs van het consult en de vergoeding die zij bij verzekeraars in rekening mogen brengen wordt voor een belangrijk deel centraal vastgesteld. Een deel van de vergoedingen voor medische kosten komt bovendien ten laste van de rijksbegroting. De samenleving is ondertussen aanwezig door de rol die professionele standaarden spelen – die weer uitwerken in de therapiekeuzes en dus de kosten beïnvloeden – en in het vertrouwen dat de patiënt in de professe stelt. Er is dus feitelijk sprake van een grote verscheidenheid van over elkaar buitelande en elkaar beïnvloedende coördinatiemechanismen.

Hoewel markt, overheid en samenleving overal nauw verweven zijn, kan geconstateerd worden dat er verschillen bestaan in de manier waarop zij verweven kunnen zijn. De economische orde en de coördinatie van handelen via markten kan *meer of minder* ingebed zijn in maatschappelijke waarden en wettelijke regelingen en de overheid kan een *meer of minder* prominente rol spelen bij markttransacties. Discussies over overheid óf markt zijn dan ook weinig zinvol: maatschappelijke orderingsvragen draaien altijd om het ordenen van de verwevenheid van én markt én overheid én samenleving.

Ondanks deze kanttekeningen zal in dit rapport regelmatig over markt, overheid en samenleving worden gesproken alsof het eigenstandige domeinen zijn – waarbij het laatstgenoemde begrip in de bovengenoemde engere zin wordt gebruikt. Ter wille van de leesbaarheid nemen we dan een tijdelijk verlies aan nuance op de koop toe. Analytisch staat de verwevenheid echter voorop. Die keuze stemt overeen met de verschuiving van focus van de discussie van marktwerking naar maatschappelijke ordening die ook door anderen, waaronder de SER (2010a), is bepleit. Bij maatschappelijke orderingsvraagstukken draait het steeds om de *relaties* tussen actoren die door verschillende coördinatiemechanismen tot stand komen. Die relaties krijgen vorm binnen *instituties*.

### 2.3 DE INSTITUTIONELE INBEDDING VAN MARKTEN

De gedachte dat markten, en meer algemeen gesproken de economie, ten opzichte van overheid en samenleving een eigenstandig domein vormen – een domein met eigen 'economische wetten' – valt historisch te traceren in de negentiende eeuw.

Zij is verbonden met een specifiek politiek ideaal, namelijk het klassieke liberalisme (zie Polanyi 2001 [1944]; Hirschman 1977).

Markttransacties kunnen echter niet plaatsvinden zonder de nodige instituties (North 1990; McMillan 2002). Zo eist geordend economisch verkeer de nodige rechtsregels. Minimaal moeten eigendomsrechten worden gerespecteerd en moet er de mogelijkheid bestaan om bindende afspraken te maken (contractrecht). Daarnaast zijn er vele andere regels nodig. Als kopers onvoldoende informatie hebben over de kwaliteit van de aan te schaffen producten of diensten zullen zij afzien van de koop of daarvoor slechts een prijs willen bieden die voor de aanbieder (die de kwaliteit van het product of dienst wel kent) onacceptabel is. Zonder maatregelen die informatieasymmetrieën over onder meer de kwaliteit van producten reduceren, komen markttransacties niet tot stand (Akerlof 1970). Bijvoorbeeld garantiebepalingen kunnen erin voorzien. Ook bij transacties over langere afstand zijn instituties nodig om transactiekosten te reduceren (North 1990). Daarnaast is het nodig dat in het geval van conflicten geschillen aan een rechter kunnen worden voorgelegd.

De instituties die deze regels belichamen en zo het voor transacties vereiste vertrouwen wekken, kunnen langs verschillende wegen tot stand komen. Zij spruiten zeker niet alle voort uit overheidsingrijpen. Waar partijen elkaar vertrouwen, omdat zij ervan uit kunnen gaan dat zij bepaalde waarden delen en zich daaraan ook zullen houden, hoeven de regels niet eens expliciet te worden vastgelegd. Instituties kunnen ook ontstaan in langdurige relaties waarin de verschillende partijen elkaar hebben leren vertrouwen. De neerslag van zo'n leerproces zal doorgaans in zowel expliciet geformuleerde als impliciete regels bestaan. In de derde plaats kunnen regels expliciet door derden worden opgelegd, door de overheid, of een andere partij die voldoende gezag heeft om de naleving van regels te kunnen afdwingen. Niet alleen de instituties zelf maar ook hun grondslagen kunnen dus verschillen. Dat markteconomieën intern een grote variatie van instituties kennen en landen onderling op het gebied van instituties ook sterk verschillen, is dan ook weinig verbazingwekkend (Hall en Soskice 2001).

Wanneer instituties behalve voor het ordenen en mogelijk maken van private transacties ook moeten worden ingericht om publieke belangen (anders dan louter het publieke belang van efficiënte allocatie van schaarse middelen) te behartigen, wordt die verscheidenheid nog groter. Ook dan kunnen de vereiste instituties langs vele wegen ontstaan: door overeenstemming in waarden, door langdurige leerprocessen, of ze kunnen afdgedwongen worden door derden. Het vormgeven van zulke instituties is echter geen sinecure. Publieke belangen moeten immers op een zodanige manier in beleid, regels en instrumenten vorm krijgen, dat zij consequenties hebben voor het gedrag van de actoren en dan de gewenste effecten bewerkstelligen. De keuze van regels en instrumenten zal daarbij niet alleen

bepaald kunnen worden door de gestelde doelen, maar moet ook worden afgestemd op de specifieke omstandigheden die zich in een bepaalde periode in een sector aandienen. Als de politiek bijvoorbeeld besluit dat vanwege de klimaatproblematiek een reductie van CO<sub>2</sub>-emissies noodzakelijk is, zal dit besluit zodanig vertaald moeten worden dat het terechtkomt op de tafels van ondernemingsbesturen. De regels en instrumenten moeten ervoor zorgen dat bedrijven bij investeringsbeslissingen rekening gaan houden met de toekomstige CO<sub>2</sub>-uitstoot van hun onderneming of van de producten die zij leveren. Dat is een lange weg, waarbij tal van deelbeslissingen genomen moeten worden, waarbij op verschillende niveaus vele beleidsmakers zijn betrokken die niet altijd de effecten van hun beslissingen op andere niveaus kunnen overzien.

Maarse (2011) heeft dit vertaalproces voor de markthervorming in de Nederlandse gezondheidszorg bestudeerd. Daartoe onderscheidt hij een viertal niveaus: (1) de onderliggende waarden; (2) het geformuleerde beleid; (3) de zorgverzekerings- en zorgverleningspraktijk waartoe dat leidde; (4) de effecten die de institutionele verandering teweegbracht. Op elk van die niveaus doen zich nadere vragen voor en de vertaling van antwoorden naar onderliggende niveaus is allesbehalve eenduidig. De lange weg van doelen formuleren naar feitelijke effecten van beleid loopt door een grillig en vaak snel wisselend landschap. Complexe institutionele vormgeving heeft daardoor vrijwel altijd gevolgen die voor een belangrijk deel onbedoeld, ongepland en onvoorzien zijn. Maarse concludeert dat

“wie goed kijkt (...) niet onder de conclusie uit [komt], dat de marktwerking tot dusver bescheiden is geweest” (Maarse 2011: 296) en dat, zoals we hebben gezien, “grote delen van de zorg (...) min of meer met regels [zijn] dichtgeschroeid”. Maar hij stelt ook vast dat “de gevolgen van de markthervorming voor de keuzevrijheid, solidariteit, toegankelijkheid, kwaliteit en betaalbaarheid [de publieke belangen die leidend waren voor het beleid] vermoedelijk dieper ingrijpen op de zorg dan op het eerste gezicht het geval lijkt. Deze gevolgen betreffen ook de concrete betekenis die aan deze waarden worden toegekend” (Maarse 2011: 311).

Wie over ‘maatschappelijke ordening’ wil spreken, zal dus aandacht moeten hebben voor de instituties waarin de onderlinge relaties van actoren die we gewoon zijn aan te duiden met de begrippen ‘markt’, ‘overheid’ en ‘samenleving’ vorm krijgen. Dat heeft echter een belangrijke consequentie. Omdat markt, overheid en samenleving hun betekenis en werking voor een belangrijk deel krijgen door hun onderlinge verband, kunnen we er niet zonder meer van uitgaan dat markt, overheid en samenleving eenheden zijn met *gegeven* kenmerken. In discussies over maatschappelijke orderingsvraagstukken zal daar rekening mee moeten worden gehouden. Beleid richt zich uiteraard op het tot stand brengen van een toekomstige, gewenste situatie. Wat zich in een gegeven tijdperk en een gegeven situatie als ‘markt’, ‘overheid’ en ‘samenleving’ aandient, zal echter ook dan empi-

risch moeten worden bepaald. Naast een normatief perspectief zal het debat over maatschappelijke ordeningsvraagstukken dan ook moeten worden gevoed door empirisch onderzoek naar de ontwikkelingen die zich door veranderde relaties *in* markten, overheid en samenleving hebben voorgedaan. Om vruchtbaar te zijn moeten discussies zijn geënt op empirisch-realistische noties en niet louter op ideaalbeelden.

De volgende paragrafen beschrijven welke ontwikkelingen zich *in* markten, overheid en samenleving gedurende de afgelopen decennia hebben voorgedaan (paragraaf 2.4) en welke discussies daarover zijn gevoerd (paragraaf 2.5). Het accent zal op enkele in het oog springende ontwikkelingen vallen, zonder de pretentie dat een uitputtende beschrijving wordt gegeven of dat aan alle nuances van de besproken ontwikkelingen recht wordt gedaan.

## 2.4 VERANDERINGEN IN MARKT, OVERHEID EN SAMENLEVING

De (wereld)economie is in de afgelopen decennia ingrijpend van karakter veranderd. Deze periode is in algemene zin te typeren als een tijd van verbreding en verdieping van economische globalisering (SER 2008a), een proces dat kan worden gedefinieerd als een toenemende mondiale verwevenheid van markten voor goederen en diensten, arbeid en kapitaal (ibid.: 30). Een belangrijke ontwikkeling in deze context is de sterke opkomst van niet-westerse economieën en de daarmee gepaard gaande verandering van schaal van economische globalisering (SER 2008a). De globalisering van financiële markten heeft geleid tot een enorme toename van mondiale kapitaalstromen en een resulterende hechte vervlechting van nationale financiële stelsels (ibid.: 34). Daarnaast is er in Nederland en in andere westerse landen sprake van een verschuiving naar een diensteneconomie, waarbij het aandeel van landbouw en industrie in de totale werkgelegenheid afneemt ten gunste van een toename van het aandeel van de dienstensector (DNB 2005).<sup>1</sup>

Marktmechanismen zijn de afgelopen dertig jaar een grotere rol gaan spelen. Daarbij gaat het zowel om de versterking van marktmechanismen in sectoren die reeds waren blootgesteld aan deze mechanismen als om de introductie van marktmechanismen in sectoren die voorheen primair door overheden of gemeenschappen werden aangestuurd. Tegelijkertijd zijn, zoals gezegd, goederen-, diensten-, arbeids-, en kapitaalmarkten steeds meer geïnternationaliseerd, waardoor veel sectoren onderhevig zijn aan mondiale invloeden. Het streven om in de EU de interne markt te 'voltooien' heeft er bovendien voor gezorgd dat sectoren in toenemende mate een Europese dimensie hebben gekregen en voor een aanzienlijk aantal goederen en diensten een Europese markt is ontstaan.

#### 2.4.1 VERANDERINGEN IN DE MARKT

De rol van marktmechanismen is invloedrijker geworden, maar tegelijkertijd zijn die markten ook van karakter veranderd, zijn bedrijven anders georganiseerd, opereren zij in een andere omgeving dan voorheen en hebben zij dus met andere prikkels te maken.

##### **Andere organisatie**

In reactie op de gewijzigde nationale en internationale economische omstandigheden zijn er nieuwe bedrijfsmodellen opgekomen, die uitgaan van een kleinere en meer flexibel gespecialiseerde organisatie of gediversifieerde productie (Engelen 2000; Piore en Sabel 1984; Sorge en Streeck 1988). In plaats van hiërarchisch georganiseerde bedrijven waarbij het gehele productieproces zich intern in het bedrijf afspeelt, wordt het productieproces opgesplitst in modules, die door verschillende organisaties op diverse locaties worden gerealiseerd. De waardeketen die voorheen binnen de muren van een grote onderneming plaatsvond, is nu versplinterd over een veelheid van organisaties (Langlois 2003; Baldwin 2006). De ontwikkeling van producten vindt steeds meer plaats in complexe netwerken van bedrijven, waarbij de rol van de verkopende organisatie vaak niet meer is dan de productieketens organiseren en uiteindelijk het ‘merk’ plakken op de producten (Perrow 2009). Een goed voorbeeld is Nike, door Gerrefi (1999) een ‘manufacturer without a factory’ genoemd: geen van de mensen die de schoenen maken is in dienst van Nike. De organisatie van productieprocessen is daarmee ook dynamischer geworden, aangezien deze ‘platformbedrijven’ (Kaletsky 2010: 73) flexibeler kunnen zijn in de organisatie van hun waardeketen.

Dit soort strategieën, waarbij allerlei bedrijfsactiviteiten worden uitbesteed, is breed inzetbaar. We treffen ze ook aan bij diverse geprivatiseerde en geliberaliseerde publieke monopolisten. Zij hebben hun activiteiten niet alleen geïnternationaliseerd, maar ook gediversifieerd, onder andere door te investeren in aanverwante activiteiten (Flecker en Hermann 2009). Ook hebben zij bepaalde onderdelen of functies uitbesteed door externe leveranciers te contracteren of door onafhankelijke dochtermaatschappijen op te zetten. Zo kent Deutsche Post in 2009 meer dan 1800 subcontractanten, onder wie taxichauffeurs met toestemming om brievenbussen te legen. In het streekvervoer is bijvoorbeeld de schoonmaak, veiligheid, catering, kaartcontrole en de exploitatie van verkoopautomaten uitbesteed.

Daarnaast zien we ook de sterke opkomst van flexibelere vormen van arbeid. Dit biedt voor de werkgever de kans om arbeidskrachten op een creatieve en flexibele manier in te zetten en voor werknemers een mogelijkheid om meer invloed te krijgen op de inrichting van werkzaamheden, wat meer controle en betrokkenheid bij het werk zou kunnen opleveren (Eaton 2003). Een belangrijke manifestatie van deze flexibilisering is de sterke opkomst van de zzp’er: de zelfstandige

zonder personeel. Het aantal zelfstandigen zonder personeel is in de periode 1996-2009 in Nederland toegenomen van bijna 400 duizend tot meer dan 630 duizend, waarmee hun aandeel steeg van 6,4 procent naar 8,6 procent van de werkzame beroepsbevolking (Kösters en Dekker 2010). Deze trend past binnen de opkomst van de ondernemende samenleving (Van Beek 1998; Audretsch en Thurik 2001).

### **Andere omgeving**

Met het neerhalen van barrières voor internationale bedrijvigheid hebben bedrijven moeten anticiperen op hun nieuwe positie in de mondiale economie, al verschilde dit natuurlijk per sector en per bedrijf. In deze context kan gewezen worden op het toegenomen belang van herstructureringsoperaties, fusies en overnames in de periode vanaf begin jaren 1990 in alle sectoren van het bedrijfsleven (Sluyterman 2003: 266). Fusies en overnames zouden de positie van bedrijven verbeteren om de internationale concurrentie het hoofd te bieden (ibid.: 267). Herstructureringsoperaties werden gelegitimeerd doordat ze bedrijven efficiënter zouden laten opereren en bedrijven konden laten overleven in de mondiale concurrentiestrijd (Van Witteloostuijn 1999). De positie van werknemers is hierdoor veranderd. Om flexibel te kunnen opereren in een veranderende wereld zetten bedrijven in op het flexibeler maken van het werknemersbestand. Aan de ene kant maakt dit de herallocatie van arbeid naar een productievere inzet mogelijk, maar aan de andere kant kunnen toenemende flexibiliteit en concurrentie slecht zijn voor de voor innovatie noodzakelijke exploratie (Nootboom en Stam 2008; WRR 2008b).

Het Nederlandse bedrijfsleven is van oudsher sterk vervlochten met het buitenland op het gebied van handel en investeringen, en is daardoor sterk afhankelijk van de mondiale economie. Nederland scoort hoog in zogenoemde globaliseringsindexen (bijv. de achtste plek in de globaliseringsindex 2011 van Ernst & Young (Ernst & Young 2011)). Niet alleen is Nederland een zeer open economie, deze openheid is (volgens handelsindicatoren) met name na 1990 sterk toegenomen (SER 2008a: 82). Dit impliceert dat het bedrijfsleven sterk is blootgesteld aan internationale concurrentiedruk (OECD 2008: 30). Daarnaast heeft Nederland wat betreft directe buitenlandse investeringen een van de minst restrictieve regimes (ibid.). Buitenlandse investeringen in Nederland bedroegen in 2006 circa 80 procent van het bruto binnenlands product (BBP) (CBS 2010: 52). Hoewel in 2008 slechts 1 procent van de Nederlandse bedrijven in buitenlandse handen is, gaat het hierbij veelal om grote ondernemingen, zodat deze ondernemingen verantwoordelijk zijn voor 15,8 procent van de Nederlandse werkgelegenheid, 31,4 procent van de Nederlandse omzet en 24,4 procent van de in Nederland geproduceerde toegevoegde waarde (CBS 2010: 50). Ofschoon Nederland op het gebied van de arbeidsmarkt veel minder vervlochten is met het buitenland dan op het gebied van handel en investeringen, is arbeidsmigratie ook van belang. Volgens het CBS neemt het aantal arbeidsmigranten, met name vanuit Europese landen, sinds 2005 sterk toe. Hierbij

gaat het veelal om laaggeschoolde arbeidsmigranten (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum 2008). Wat betreft migratie van hoogopgeleiden zit Nederland onder het gemiddelde van OECD-landen (Nootboom en Stam 2008).

### **Andere prikkels**

Niet alleen de omgeving waarin marktpartijen opereren is van karakter veranderd, ook intern krijgen zij met andere prikkels te maken. Gerelateerd aan de hiervoor genoemde veranderende bedrijfsstrategieën, won bij beursgenoteerde bedrijven het begrip ‘aandeelhouderswaarde’ aan belang. De beurskoers werd zo een zeer belangrijke indicator van succes bij bedrijven. Bedrijfsstrategieën werden aangepast om marktanalisten tevreden te houden en om een goede positie op de kapitaalmarkt te verwerven (Lazonick en O’Sullivan 2000; Kay 2003). De introductie van optiepakketten als beloning voor het management (die meer waard worden naarmate de koers stijgt) zet de ondernemingsleiding aan om meer op aandeelhouderswaarde te sturen (Raaijmakers 2009). Ook de regelgeving werd hier op aangepast. Juridische beschermingsconstructies tegen overnames werden, mede onder invloed van Europese regelgeving, ontmanteld. De Nederlandse *Corporate Governance Code* (de Code Tabaksblat) had onder andere als doel om de aandeelhouders meer invloed te geven (Boot 2006).

Tegelijkertijd hebben bedrijven in verschillende opzichten een grotere maatschappelijke verantwoordelijkheid gekregen. Die verantwoordelijkheid is deels een gevolg van de grotere rol die marktpartijen gaan spelen in de maatschappelijke ordening. Daarnaast speelt een rol dat overheden meer van doelformuleringen gebruik gaan maken en dat bedrijven op allerlei terreinen de verantwoordelijkheid krijgen deze formuleringen in de praktijk verder uit te werken en daarover te rapporteren.

In de samenleving zien we een groter bewustzijn ontstaan voor het belang van verantwoord en duurzaam ondernemen. Hierdoor wordt het reputatiemechanisme voor (met name beursgenoteerde) bedrijven steeds belangrijker. Het hebben van een goed imago is voor het bedrijfsleven een absolute noodzaak. Door ontwikkelingen op het gebied van ICT kunnen berichten over maatschappelijk onverantwoord gedrag van ondernemingen sneller worden verspreid. Het ontplooiën van maatschappelijk wenselijke activiteiten en reputatiemanagement krijgen dan ook steeds meer aandacht in het bedrijfsleven (SER 2008b: 63; Jahdi en Acikdilli 2009).

## **2.4.2 VERANDERINGEN IN DE OVERHEID**

De verhouding tussen markten en de (rijks)overheid is in de afgelopen decennia aan verandering onderhevig geweest. Een van de belangrijkste kenmerken van deze overgang is dat in veel gevallen directe sturing door de overheid is vervangen



door indirecte sturing. Privatisering en liberalisering zijn daarvan duidelijke voorbeelden. In plaats van zelf via overheidsbedrijven op te treden als producent en leverancier van publieke voorzieningen, is de overheid overgegaan tot het stellen van randvoorwaarden aan de activiteiten van private partijen aan wie deze taak is overgedragen. Door de uiteenlopende privatiseringsoperaties is de rol van de overheid als ‘producent’ van publieke goederen en diensten kleiner geworden.

### **Andere organisatie**

Dit betekent echter niet dat de overheid op de handen is gaan zitten. Zij heeft zich gereorganiseerd, is andere instrumenten gaan gebruiken en richt deze op andere zaken dan voorheen. Het afstoten of uitbesteden van taken aan private partijen of aan lagere overheden neemt namelijk niet weg dat er behoefte blijft bestaan om deze processen toch in goede banen te leiden. Hierdoor zijn allerlei regels en toezichthoudende organen in het leven geroepen (Levi-Faur en Jordana 2005). Daarop duidt het reeds in hoofdstuk 1 genoemde begrip ‘regulerende staat’ (Braithwaite 2000, 2008; Levi-Faur en Jordana 2005). Terwijl directe overheidssturing taboe wordt verklaard, groeit het aantal overheidsorganen tegelijkertijd dus sterk (Jordana en Levi-Faur 2004). Deze organen – veelal onafhankelijke autoriteiten of toezichthouders – krijgen tot taak markten te ontwikkelen, daarop toezicht te houden en standaarden uit te werken op basis waarvan door de EU en nationale overheden vastgestelde publieke belangen kunnen worden behartigd.

Een deel van de regulering van markten wordt opgeschaald en verplaatst naar het niveau van de EU.<sup>2</sup> Er is sprake van europeanisering van beleid op tal van beleids-terreinen, zoals handel, energie, transport, milieu en arbeidszaken (Princen en Yesilkagit 2005). Het toezicht op markten is voor een deel eveneens verlegd naar supranationale niveaus. Zo is bij sommige fusies en overnames de bevoegdheid om deze te beoordelen exclusief bij de Europese Commissie komen te liggen. Recent is onder invloed van de financiële crisis ook een aantal Europese organisaties in het leven geroepen om beter toezicht te kunnen houden op financiële markten (Cahlsen 2011). Terwijl overheden op nationaal niveau hun vermogen om markten te reguleren dus deels verliezen, worden markten op Europees niveau ingebed in nieuwe sociale en politieke arrangementen (Caparoso en Tarrow 2009). Daarnaast krijgen internationale fora tot taak regels te ontwerpen of beleid af te stemmen, bijvoorbeeld de Verenigde Naties, de OECD, het IMF, de Wereldbank en de Wereldhandelsorganisatie.

De veranderingen in orderingsbeleid hebben ook hun weerslag op de interne organisatie van de overheid. Er wordt een grotere scheiding aangebracht tussen beleidsvorming en -uitvoering, waarbij men de uitvoering van beleid aan andere partijen overlaat. Sommige overheidsorganisaties worden geprivatiseerd, andere worden verzelfstandigd in de vorm van ZBO's om deze organisaties op grotere afstand te zetten van politieke beïnvloeding en om ze meer eigen verantwoorde-

lijkheid te geven. Daarnaast is er sprake van decentralisatie van bestuur, waarbij de rijksoverheid uitvoerende taken overhevelt naar lagere overheden (Den Hoed en Schouten 2010: 90). Ook worden voor de uitvoering van beleid opdrachten uitbesteed aan private actoren en maakt men steeds meer gebruik van publiek-private samenwerking. Ten slotte probeert men marktprikkels te introduceren in overheidsorganisaties zelf, geïnspireerd op het *New Public Management*-denken dat uit de Angelsaksische landen is komen overwaaien.

Het beeld van de 'terugtrekkende overheid' klopt dus slechts ten dele. Er is niet per se sprake van 'sterke markt, kleine overheid' maar eerder van 'sterke markt, andere overheid' of zelfs van 'sterke markt, sterke overheid' (Fukuyama 2004; Brinkhorst 2005).

### **Andere instrumenten**

De introductie van marktwerking en deregulering gaat niet zozeer gepaard met niet alleen andere, maar ook andersoortige regelgeving. Braithwaite (2008) spreekt in deze context van 'de mythe van deregulering en de terugtrekkende overheid'. Vele voorheen impliciete normen en regels moeten worden geëxpliciteerd en vastgelegd in contracten, codes of beleid. Ook moeten taken en verantwoordelijkheden anders worden toebedeeld waardoor er nieuwe methoden vereist zijn om *accountability* te waarborgen.

Prosser (2005) beschrijft hoe de liberalisering en privatisering van openbare voorzieningen in het Verenigd Koninkrijk niet alleen de noodzaak van de nieuwe wet- en regelgeving met zich heeft meegebracht, maar er ook in heeft geresulteerd dat directe politieke sturing is vervangen door mededingingswetgeving als het belangrijkste sturingsmechanisme. Mededingingswetgeving en toezicht hierop gaan in veel westerse landen een prominentere rol spelen in overheidsbeleid gericht op het vormgeven van markten. In Nederland krijgt een onafhankelijke toezichthouder – de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) – in 1998 de opdracht erop toe te zien dat er op markten adequate mededinging is. Hiertoe moet worden gekeken naar kartelvorming en de misbruik van economische machtsposities. Fusies en overnames boven een bepaalde schaalgrootte mogen pas plaatsvinden na melding en instemming van de NMa. Overigens is de Europese Commissie exclusief bevoegd om over mededingingskwesaties te oordelen indien er sprake is van concentraties met een communautaire dimensie. Daarbij onderzoekt de Commissie of de voorgenomen concentraties de mededinging op de interne markt (of een wezenlijk deel daarvan) op significante wijze kunnen belemmeren (Van Rijn 2009: 11).

### **Andere focus**

Het beleid heeft ook een andere focus gekregen. Bij het mededingingstoezicht is de economische invalshoek dominantier geworden, waar voorheen een meer

formele, juridische benadering centraal stond. Bij de toepassing van het (Europese) mededingingsrecht is al sinds eind jaren negentig sprake van een proces van ‘economisering’ (Röller 2005). Hierbij stelt de toezichthouder bij de beoordeling of bepaalde overeenkomsten of gedragingen van bedrijven strijdig zijn met de mededingingswetgeving niet langer (het ontstaan of versterken van) een economische machtspositie centraal, maar kijkt hij meer naar het (te verwachten) *effect* hiervan op de concurrentie (Raad van de EU 2004; Kalbfleisch 2008; Vijlbrief 2008). Daarbij krijgt het belang van de consument (‘consumentenwelvaart’) steeds meer aandacht (Drijber 2011).

Bij mededingingstoezicht worden impliciet echter verschillende belangen tegen elkaar afgewogen (Townley 2009). Er bestaat bij een mededingingsrechtelijke beoordeling de ruimte voor een bredere afweging van andere (algemene, niet-economische) belangen dan uitsluitend die van mededinging (Vijlbrief 2008). Daarbij dienen voor een formele beoordeling binnen het domein van mededingingsrecht deze andere belangen echter te worden vertaald in economische termen (ibid.). De vraag is dan uiteraard of zo’n in economische termen geformuleerde beoordeling voldoende ruimte biedt om niet-economische belangen adequaat mee te wegen.

Binnen het overheidsdomein is nog een andere verandering waar te nemen: de focus verschuift van het beheer van hele productieketens naar bepaalde delen van deze ketens (Hutter 2006: 1). Hierbij krijgen marktpartijen meer vrijheid om zelf te bepalen op welke manier zij resultaten willen boeken, mits deze resultaten aan bepaalde eisen (minimumstandaarden) voldoen. De gedachte hierbij is dat de marktpartijen goed in staat zijn om op een efficiënte manier deze resultaten te behalen, en dus is de aanname dat de overheid slechts op een beperkt aantal indicatoren hoeft te letten. Daarnaast neemt door toenemende internationalisering en complexiteit van markten (en door aandringen van private partijen) het belang van zelfregulering toe. Hierbij gaat de overheid in toenemende mate over op ‘toezicht houden op toezicht’.

Monti (2010: 95) constateert daarnaast dat met het mobieler worden van kapitaal de belastingdruk in toenemende mate is komen te liggen op minder mobiele productiefactoren:

“Door de liberalisering van de financiële markten en de ontwikkeling van de eengemaakte markt kunnen ondernemingen ernaar streven zo weinig mogelijk belastingen te betalen en kunnen zij op zoek gaan naar regio’s waar de regelgeving voor hen het gunstigst is (‘regulatory shopping’). Dat heeft ertoe geleid dat de belastingdruk binnen de EU-lidstaten geleidelijk is verschoven van de mobiele belastinggrondslagen (kapitaal- en ondernemingsinkomsten) naar minder mobiele belastinggrondslagen, met name arbeid.”

Bovendien hebben mondiale ontwikkelingen effect op de beleidsruimte voor overheden. Er is geen sprake van een ongeremde *race to the bottom* wat betreft regulering, hoewel dit wel is voorspeld door uitdragers van de zogenoemde ‘hyperglobalisation thesis’ (zie McGrew 2008). De SER (2008a) beargumenteert dat de overheid nog steeds cruciale invloed kan uitoefenen op de nationale economie en op de marktpartijen die in Nederland actief zijn. Niet alle markten of sectoren zijn in dezelfde mate geglobaliseerd en productiefactoren zijn niet altijd zo mobiel als ze lijken. Bovendien zijn zeer mobiele marktpartijen om diverse redenen in Nederland actief en zal regulering op een bepaald terrein niet noodzakelijkerwijs doorslaggevende gevolgen hebben voor de vestigingskeuze van deze partijen. Desalniettemin stelt de SER dat beleidskeuzen in een globaliserende wereld potentieel grotere effecten kunnen hebben dan voorheen, zowel in positieve als in negatieve zin. Een verbetering van het vestigingsklimaat kan een grote stimulans zijn voor de komst van buitenlands kapitaal, maar een verslechtering kan ook snel negatieve gevolgen hebben. Dit is de zogenoemde *global-local paradox*: toenemende internationale mobiliteit van economische activiteiten zorgt ervoor dat lokale omstandigheden om deze activiteiten aan te trekken en te behouden steeds belangrijker worden (Storper 1997; Porter 1998).

#### 2.4.3 VERANDERINGEN IN DE SAMENLEVING

Het is opvallend dat in de discussies die vanaf de jaren tachtig over de wenselijke ordening van de maatschappij zijn gevoerd, ‘de samenleving’ als zodanig weinig aandacht heeft gekregen. Dit heeft te maken met het feit dat de debatten zich veelal hebben gericht op het thema ‘markt versus overheid’. Voor een goed begrip van de maatschappelijke orderingsvraagstukken die zich aandienen is het echter nodig een aantal belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen te belichten.

##### **Andere samenleving**

Een eerste belangrijke ontwikkeling is de steeds sterkere nadruk die ‘consumeren’ heeft gekregen. Men spreekt wel over de opkomst van een consumentensamenleving (bijv. Van der Veen et al. 2010). Dit is een samenleving waarin het kopen van materiële goederen tot een doel op zich zou zijn verheven en waarbij een sterkere nadruk zou liggen op directe behoeftebevrediging (ibid.: 276). Dit is deels een autonome ontwikkeling die kan worden gekoppeld aan de toenemende welvaart en de relatief lagere uitgaven aan directe levensbehoeften, waardoor consumenten een groter deel van hun besteedbare inkomen aan andere producten kunnen uitgeven. Het is echter ook deels een gevolg van overheidsbeleid. Dat beleid is meer en meer gericht op consumentisme om de economische groei te stimuleren, waarbij banken meer vrijheid krijgen om kredieten te verstrekken om die groei te bevorderen (Maier 2009; Rajan 2010). Bovendien is in toenemende mate ingezet op het versterken van marktmechanismen in diverse sectoren, waardoor de burger zich in steeds meer domeinen is gaan gedragen als

consument, of wordt in ieder geval van de burger verwacht dat hij zich zo gedraagt.

In veel gevallen is dit laatste een lastige kwestie gebleken. Hoewel economische theorieën mensen veelal conceptualiseren als rationele actoren, moeten mensen in de praktijk vaak *leren* zich als zodanig in de vermarkte sectoren te gedragen. In de praktijk blijkt de burger-consument lang niet altijd aan het ideaal van de rationeel kiezende actor te voldoen. Bij keuze tussen energieleveranciers, zorgverzekeraars en kinderopvangcentra blijkt de consument niet de verwachte 'tucht' uit te oefenen waarop was gehoopt, wat door Van Damme (2007) als 'consumentenfalen' is getypeerd. Zo stelt Regioplan (2009: 47; in opdracht van de NMA): "Bij de introductie van marktwerking in de kinderopvang is verondersteld dat ouders zich zouden gaan gedragen als 'bewuste' afnemers van het product kinderopvang." De bewuste afnemer wordt gedefinieerd als "een ouder die van tijd tot tijd diensten/producten van kinderopvangorganisaties op een aantal (economische) aspecten met elkaar vergelijkt en op basis daarvan tot een eerste keuze komt en deze waar nodig na verloop van tijd bijstelt" (ibid.). Geconcludeerd wordt dat de ouders niet zo opereren. De burger laat zich dus niet altijd in de vorm van rationele consument gieten, of heeft andere gedachten bij wat 'rationeel' is dan de economische theorie. In meer recente publicaties wordt dan ook getwijfeld aan de theoretische veronderstellingen achter de lange tijd in de economische wetenschap gangbare conceptualisering van de mens (zie Tiemeijer et al. 2009; Tiemeijer 2011).

### **Andere oriëntaties**

In andere gevallen zijn mensen echter daadwerkelijk meer gaan handelen als kritische consument. Hierbij zijn zij ondersteund door de ontwikkeling van diverse instrumenten om te leren zich op markten als goede consument te gedragen. Voorbeelden zijn websites waarbij verschillende goederen of diensten kunnen worden vergeleken. Daarbij gaat het niet alleen om het vergelijken van mobiele telefoonabonnementen, maar ook om de beste schoolkeuze of benchmarks van ziekenhuizen. De overheid probeert bijvoorbeeld door middel van voorlichtingscampagnes consumenten meer bewust te maken van het belang om de juiste energieleverancier te kiezen of om een geschikte zorgverzekeraar te selecteren. De ontwikkeling van dergelijke instrumenten gebeurt overigens niet alleen door de overheid: diverse organisaties houden zich bezig met het verstrekken van informatie om het keuzeproces te faciliteren. Daarbij gaat het lang niet altijd om informatie over de prijs. De Eerlijke Bankwijzer (ontwikkeld door een aantal niet-gouvernementele organisaties (ngo's)) geeft bijvoorbeeld informatie over het beleid van banken op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Deze instrumenten dienen ertoe om consumenten bewust te maken van hun rol als kritische afnemer, in de hoop hiermee via marktwerking maatschappelijk verantwoordelijk handelen te stimuleren.

Daarnaast zijn er maatregelen genomen om de positie van de consument ten opzichte van aanbieders te verstevigen. Belangrijk in deze context is de versterking van diverse regels omtrent consumentenbescherming (bijv. de Wet handhaving consumentenbescherming uit 2006).<sup>3</sup> Het doel van deze regelgeving is om de consument te beschermen tegen onveilige aankopen of tegen misleidende informatie over een product of dienst. De Consumentenautoriteit (opgericht in 2007, na aanvaarding van de genoemde wet) is verantwoordelijk voor de handhaving van regels inzake de consumentenbescherming en doet dit door middel van informatievoorziening aan consumenten en (in geval van overtreding) middels het uitdelen van een last onder dwangsom of boetes aan bedrijven (Van Boom en Rinkes 2006).<sup>4</sup> Ook andere overheidsorganisaties (zoals de Autoriteit Financiële Markten, de Energiekamer en de OPTA) hebben als taak te letten op de positie van consumenten in de markten waarop zij toezicht houden. Kortom, de overheid tracht met diverse regels en toezichthoudende instanties de positie van de consument te versterken.

Ook de positie van werknemers is de afgelopen decennia veranderd. Dat marktwerking ook repercussies heeft voor mensen in hun hoedanigheid van werknemer, heeft lange tijd relatief weinig aandacht gehad. Pas vanaf 2007 is onder druk van de vakbonden meer aandacht gekomen voor de gevolgen voor de positie van werknemers, wat onder meer tot uitdrukking is gekomen in evaluatiestudies (zie bijv. Ministerie van Economische Zaken 2008a; SER 2010a). In sectoren die zijn blootgesteld aan meer marktprikkels worden werknemers meer afgerekend op het behalen van *targets*. Daarnaast verandert bij privatisering van overheidsbedrijven ook de rechtspositie van de werknemers. Meer in het algemeen is sprake van een toenemende flexibilisering van arbeid. Doordat de arbeidsrelatie in toenemende mate van kortere duur wordt, krijgt de werknemer ook een andere oriëntatie ten opzichte van de werkgever en minder binding met het bedrijf.

Een hieraan gerelateerd punt is de verandering van de positie en rol van professionals in diverse vermarkte sectoren. In bijvoorbeeld de advocatuur, het notariaat, de zorg en het onderwijs krijgen professionals te maken met marktmechanismen. Net als de consument moet ook de professional vaak nog leren hiermee om te gaan (WRR 2004). Op de werkvloer moet men bedrijfsmatiger te werk gaan. Zorgverlenende professionals moeten zich meer dan voorheen richten op de financiële aspecten van hun dienstverlening (Aarden et al. 2011; Zuiderent et al. 2011). Liberalisering in bepaalde sectoren heeft als gevolg dat sommige samenwerkingsvormen en afspraken tussen professionals tegen het licht worden gehouden. Samenwerkingsvormen die neigen naar kartelvorming worden aangepakt en professionals in bijvoorbeeld de advocatuur en het notariaat moeten in toenemende mate rekening houden met concurrentie van 'buitenaf'.

### **Andere betrokkenheid**

Ook de betrokkenheid van actoren bij het behartigen van publieke belangen is veranderd. Er wordt meer ingezet op de consument om publieke belangen te behartigen. De kritische consument is bij uitstek degene die ‘de tucht van de markt’ kan uitoefenen en bedrijven kan aanzetten tot betere prestaties. De ‘falende consument’ (Van Damme 2007) die niet goed de ‘tucht van de markt’ uitoefent kan derhalve een probleem zijn voor zowel het succes van marktwerkingsbeleid als voor de behartiging van publieke belangen.

Met name in de voorheen publieke sectoren is een directere vorm van betrokkenheid van burgers ontstaan. Waar mensen voorheen nogal indirect betrokken waren bij de organisatie van sectoren door het kunnen uitbrengen van een stem of door het organiseren van belangengroepen (*voice*), heeft het *exit*-mechanisme aan belang gewonnen, waarbij de consument met de voeten stemt. We zien hier dan ook een verschuiving van *input*sturing naar *output*sturing en een verschuiving van collectieve inspraak naar individuele keuze.

Consumenten letten hierbij echter niet alleen op de portemonnee of de kwaliteit van het product. Diverse andere aspecten kunnen een rol spelen, zoals op welke manier het product tot stand is gekomen of wat voor reputatie het bedrijf heeft. Consumenten kunnen hun maatschappelijke betrokkenheid uiten door het boycotten van producten van bedrijven die onwenselijke activiteiten hebben ontplooid. Zo werd Shell medio jaren negentig, nadat was aangekondigd om het olieopslagplatform Brent Spar in zee af te zinken, hard getroffen door een consumentenboycot in onder andere Duitsland en Nederland. Die ervaring heeft binnen het bedrijf tot ingrijpende bedrijfswijzigingen geleid (Fombrun en Rindova 2000). Ook diverse andere internationaal opererende bedrijven werden door zulke protesten tot koerswijzigingen gedwongen.

In de praktijk blijkt voorts dat burgers via diverse samenwerkingsverbanden betrokken zijn bij het vormgeven van maatschappelijke ordening in sectoren in het algemeen en bij het functioneren van marktmechanismen in het bijzonder. Zo kunnen ngo's, die de afgelopen decennia in aantal enorm zijn toegenomen, een grote invloed uitoefenen op het handelen van bedrijven. Deze organisaties – vaak op bovennationaal niveau actief – trachten in veel gevallen een bepaald belang te behartigen en gebruiken daartoe diverse middelen. Zij verspreiden informatie over het gedrag van ondernemingen (om zo consumenten, investeerders, werknemers en overheden tot actie te stimuleren) en werken in tal van gevallen ook samen met bedrijven om tot betere uitkomsten te komen. Zo zijn er diverse ‘Ronde Tafels’ georganiseerd waarin bedrijven, ngo's en vertegenwoordigers van overheden gezamenlijk standaarden ontwikkelen over de sociale en milieuaspecten van de vervaardiging van bepaalde producten (bijv. soja, hout, cacao, vis en palmolie).

Ook andere samenwerkingsvormen zijn belangrijk bij het vormgeven van maatschappelijke ordening. Zo hebben organisaties van medisch specialisten een invloedrijke stem gehad bij de vormgeving van de markt voor gezondheidszorg door hun bijdrage aan de invulling van diagnose-behandelcombinaties (DBC's): dat zijn codes die een bepaald, gemiddeld zorgtraject beschrijven. Op basis van deze DBC's konden vervolgens onderhandelingen plaatsvinden tussen ziekenhuizen en verzekeraars over de inkoop van zorg (zie hoofdstuk 3). Ook spelen professionele organisaties een rol bij kwaliteitshandhaving, bijvoorbeeld door professionele standaarden en opleidingseisen in de zorg, advocatuur en het notariaat. De sociale partners hebben nog altijd een belangrijke invloed op de vormgeving van sociaal-economisch beleid.

## 2.5 HET MAATSCHAPPELIJK DEBAT OVER DE MARKTSAMENLEVING

Het marktwerkingsbeleid heeft aanleiding gegeven tot discussies over uiteenlopende onderwerpen. Rond tal van marktwerkingsoperaties zijn debatten op gang gekomen over de vraag of de prominentere rol van marktmechanismen inderdaad heeft geleid tot grotere efficiëntie, en over de kwestie in hoeverre publieke belangen als kwaliteit en toegankelijkheid van goederen en diensten afdoende worden geborgd. Gezien de veranderingen die zich *in* markt, overheid en samenleving hebben voorgedaan, zal het echter geen verbazing wekken dat de maatschappelijke discussie niet tot deze vraagstukken beperkt is gebleven. Het debat richt zich ook op diverse andere gevolgen: op de effecten van nieuwe vormen van bedrijfsorganisatie; op de effecten van veranderingen voor burgers in hun rol als consument, werknemer, of professional; en op de mogelijkheden voor de overheid om invloed uit te oefenen op economische bedrijvigheid om zo publieke belangen te behartigen. Het debat waaiert gaandeweg en zeker na 2000 uit naar verscheidene aspecten van de marktsamenleving.

### 2.5.1 EFFECTEN VAN MARKTMECHANISMEN OP WELVAART, EFFICIËNTIE, KWALITEIT EN TOEGANKELIJKHEID

#### *Marktwerking en toenemende welvaart*

Vele studies hebben de positieve werking die uitgaat van een versterking van marktmechanismen benadrukt.<sup>5</sup> Zo zouden de geaggregeerde productie en uiteindelijk de werkgelegenheid positief worden beïnvloed door marktwerking (zie bijv. Nickell 1996; Haffner en Van Bergeijk 1997; Lever 1997; Griffith 2001). Vaak is ook meer in het algemeen gewezen op de successen van markteconomieën ten opzichte van planeconomieën (hierbij wordt vaak gewezen op het failliet van het communisme) in het stimuleren van duurzame economische groei (bijv. Shleifer 1998). De overkoepelende stelling is stevast geweest dat meer marktwerking hoe dan ook leidt tot een toename van (maatschappelijke) welvaart.



Het blijkt in de praktijk echter lastig om vast te stellen of dit daadwerkelijk het geval is. Een van de problemen betreft de meetbaarheid van effecten. De *counterfactual* – wat zou er gebeurd zijn als minder was ingezet op het versterken van marktmechanismen? – is natuurlijk zeer lastig te bepalen. Maar ook andere vragen doemen op. Wanneer is er sprake van toegenomen welvaart, wanneer van welvaartsverlies? Gangbare maten voor welvaarts-groei vormen het bruto nationaal inkomen en het BBP.<sup>6</sup> Daarvoor bestaan goede redenen. Zo bestaat er empirisch een zekere correlatie tussen deze maten en andere plausibele indicatoren voor welvaart, welzijn en levensstandaard. De bezwaren ertegen zijn echter ook bekend (Stiglitz, Sen en Fitoussi 2009). Ongeprijsde activiteiten blijven buiten beschouwing. De kosten van het in de file staan, van het opruimen van vervuiling en van slepende juridische conflicten zorgen voor een hoger BBP. Een land dat over schaarse grondstoffen beschikt en die uitbaat, verhoogt zijn BBP; maar dat dit tot uitputting van de bron leidt en op den duur de basis van de productiviteit ondermijnt, telt niet mee. Zulke constatering hebben twijfel doen rijzen over de geschiktheid van het nationaal inkomen en BBP als geëigende indicatoren. En is een land met weinig rijken en vele armen werkelijk even welvarend als een land met een overeenkomstig nationaal inkomen dat een meer egalitaire inkomensverdeling kent (Sen 1979)?

Om toch een kader voor een beleidsdiscussie te ontwikkelen is in de afgelopen jaren dan ook in verschillende landen de discussie over de bruikbaarheid van de gangbare economische maten begonnen en zijn voorstellen ontwikkeld voor een andere aanpak (Stiglitz, Sen en Fitoussi 2009; CAE en SBGE 2010; Gertner 2010). Door het *World Institute for Development Economics Research* (WIDER) waren reeds eerder indicatoren voor kwaliteit van leven ontwikkeld die meer-dimensionale internationale vergelijkingen mogelijk maken (Nussbaum en Sen 1993, Nussbaum 2011). Deze initiatieven hebben echter weer hun eigen definitie- en meetproblemen en hebben vooralsnog moeite om een adequaat alternatief te bieden voor het BBP als indicator van maatschappelijke welvaart.

### **Marktmechanismen en efficiëntie**

Als we niet kijken naar maatschappelijke welvaart, maar inzoomen op specifieke sectoren, zien we dat op het gebied van efficiëntie veelvuldig de successen van ‘meer markt’ zijn belicht. Zo concludeert het door het ministerie van Economische Zaken uitgevoerde *Onderzoek marktwerkingsbeleid* (Ministerie van Economische Zaken 2008a) over de effecten van marktwerkingsoperaties op de doelmatigheid in elf sectoren dat over het algemeen de gevolgen voor de verschillende typen efficiëntie positief zijn (zie Box 2.1 over typen efficiëntie). Vanwege de methodologische problemen van het onderzoek wordt echter ook geconstateerd dat het “niet mogelijk is om een causale relatie te leggen tussen het marktwerkingsbeleid en de beschreven ontwikkelingen. De uitkomsten worden namelijk tevens beïnvloed door externe omstandigheden, zoals technologische vooruitgang of veranderde

consumentenvoorkeuren. Het effect van het beleid respectievelijk de externe omstandigheden kunnen niet van elkaar worden onderscheiden” (Ministerie van Economische Zaken 2008a: 9). Anderen menen dat op basis van de internationale literatuur een verband tussen marktconcurrentie en efficiëntie kan worden aange-toond (zie bijv. Van Damme 2001; Baarsma en Theeuwes 2009).

### Box 2.1      Verschillende typen efficiëntie

*Allocatieve efficiëntie* wordt bereikt doordat producenten goederen of diensten aanbieden voor een prijs die de waarde van het product voor de consument reflecteert. Van allocatieve efficiëntie is dus sprake indien producenten de gewenste producten, aan de juiste consumenten, tegen de juiste prijs leveren. *Productieve efficiëntie* wordt bereikt als, aangejaagd door concurrentie in een specifieke productmarkt, aanbieders komen tot de laagst mogelijke kosten voor een product (met de metafoer van ‘survival of the fittest’ (Alchian 1950)). Allocatieve en productieve efficiëntie worden samen ook wel *statische efficiëntie* genoemd. In tegenstelling tot allocatieve en productieve efficiëntie, waarvan sprake is als met bestaande middelen een beter resultaat wordt behaald, gaat het bij *dynamische efficiëntie* juist om de introductie van nieuwe middelen: innovatie. De belofte van de markt is dat concurrentie in combinatie met vrije prijsvorming deze ‘efficiënties’ bevordert.

Deze positieve geluiden hebben echter de nodige kritische tegengeluiden ontmoet. Hoewel de doelmatigheidsbeloftes in veel beleidsdocumenten worden genoemd, valt daar het nodige op aan te merken. Zo kan statische efficiëntie in strijd zijn met dynamische efficiëntie (Aghion et al. 2005), bijvoorbeeld waar ondernemingen door scherpe concurrentieverhoudingen onvoldoende winsten kunnen genereren om te kunnen investeren in innovatie. Daardoor komt de kennisontwikkeling op lange termijn die de dynamische efficiëntie bevordert niet goed tot stand in markten (Romer 1986; 1990; 1994). In de praktijk is het dan ook buitengewoon lastig efficiëntie-effecten te evalueren. De overzichtsstudie van Teulings en De Bijl (2008) laat zien dat in de evaluatie van de Nederlandse marktwerkingsoperaties de vraagtekens met betrekking tot de dynamische efficiëntie talrijker zijn dan de bevestigde positieve effecten op het vlak van de statische efficiëntie. Deze vraagtekens met betrekking tot de effecten van marktwerking op dynamische efficiëntie worden breed gedeeld (Kuttner 1996; Amendola en Gaffard 2007; Nooteboom 2008). Deze onduidelijkheid is significant: dynamische efficiëntie brengt namelijk waarschijnlijk grotere welvaartseffecten met zich mee dan statische efficiëntie (Joskow 2005).

Er zijn ook de nodige kanttekeningen geplaatst bij de bevindingen van de eerdergenoemde empirische studies. Zo zijn veel van deze studies gericht op regio’s en omstandigheden die veraf staan van de Nederlandse en EU-beleidscontext. Onderzoek dat bijvoorbeeld aantoont dat private bedrijven in Oost-Europa beter presteren dan voormalige communistische organisaties is, zoals Van Damme (2001)

opmerkt, van beperkte waarde. Daarbij is er ook op gewezen dat enkel en alleen het empirische gegeven dat het versterken van concurrentie en het vrijlaten van prijzen zullen leiden tot betere prestaties, nog weinig zegt over welke voorwaarden de overheid daarvoor moet scheppen, welke beleidsinstrumenten zouden moeten worden ingezet en wat de rol van andere actoren bij het realiseren van successen is.

Het blijkt, zelfs als de discussie tot economische indicatoren beperkt wordt, al met al lastig om vast te stellen wat marktwerkingsoperaties precies gebracht hebben (Teulings en De Bijl 2008: 33). Naast de genoemde methodologische problemen diende zich keer op keer het probleem aan dat relevante gegevens ontbraken. Niet alleen is vaak verzuimd nulmetingen te verrichten, maar vaak bleek ook pas achteraf dat bepaalde gegevens relevant zijn en dus verzameld hadden moeten worden. Ook dreigde al snel het gevaar dat de beschikbaarheid van data gaat bepalen welke indicatoren voor publieke belangen worden gebruikt, in plaats van de relevantie van data voor het vaststellen van de ontwikkeling van het desbetreffende publieke belang (SER 2010a: 10).

### ***Marktmechanismen en de publieke belangen toegankelijkheid en kwaliteit***

Naast het vraagstuk of marktmechanismen welvaart en efficiëntie bevorderen, is een punt van discussie wat de gevolgen daarvan zijn voor publieke belangen zoals kwaliteit en toegankelijkheid van diensten en goederen. De eerdergenoemde evaluatie van het ministerie van Economische Zaken (2008a: 28-29) concludeert dat kwaliteit en toegankelijkheid in de onderzochte elf sectoren over het algemeen goed geborgd zijn: in geen van de onderzochte sectoren blijkt de basiskwaliteit te zijn afgenomen en in 7 van de 11 sectoren is de toegankelijkheid gelijk gebleven of toegenomen. In diverse sectoren was dan ook wetgeving opgesteld om deze publieke belangen te borgen (Ministerie van Economische Zaken 2008b).

Tegelijkertijd is, als het gaat om toegankelijkheid, vaak gewezen op het feit dat de markt 'rantsoeneert' en dat derhalve niet iedereen van bepaalde goederen en diensten gebruik zal kunnen maken. Een gerelateerde discussie is de vraag bij privatiseringen in de energiesector, de posten en de telecom of de leveringszekerheid van cruciale diensten en producten onder druk zou kunnen komen te staan. Hoewel op korte termijn efficiëntiewinsten zouden kunnen worden geboekt, zouden langetermijnbelangen als investeringen in vitale infrastructuur verwaarloosd kunnen worden door private partijen (WRR 2008a). Bij discussies over de borging van kwaliteit wordt beargumenteerd dat de kwaliteit van dienstverlening afneemt bij vermarkting omdat werkomstandigheden voor de dienstverleners verslechteren (PIQUE 2009) of omdat er te veel wordt gelet op kostenbesparingen (Piersma 2010). Zo is er bijvoorbeeld een hevige discussie gevoerd over de (thuis)zorg en de schoonmaakbranche, waarbij het personeel

door hoge werkdruk niet in staat zou zijn om de kwaliteit te leveren die door de consument wordt verwacht (bijv. Abvakabo FNV 2011; Heijne 2011).

### 2.5.2 MARKTMECHANISMEN EN AANBIEDERS

De maatschappelijke discussie over de toegenomen rol van marktmechanismen is echter niet beperkt gebleven tot de gevolgen voor verschillende typen efficiëntie of de effecten voor de consument in termen van kwaliteit en toegankelijkheid van goederen en diensten. Er is ook discussie gevoerd over de vraag of marktmechanismen niet verkeerde prikkels creëren bij de aanbieders op de markt.

#### **Marktprikkels en aanbieders**

Markten wordt de eigenschap toegedicht dat ze ‘private vices’ kunnen omzetten in ‘public virtues’. Want, in de veel geciteerde woorden van Adam Smith (1776: 3): “It is not from the benevolence of the butcher, the brewer, or the baker that we expect our dinner, but from their regard to their own interest.” Er ontstaat echter vaak controverse over de vraag in hoeverre het stimuleren of uitbuiten van deze ‘private vices’ wenselijk is. Neem het voorbeeld van de ontwikkeling van CO<sub>2</sub>-emissie-markten waarbij een markt gecreëerd wordt met als doel om de uitstoot van CO<sub>2</sub> te verminderen en zo bij te dragen aan vermindering van de klimaatproblematiek (Van der Salm et al. 2011). Hierbij wordt er dus niet voor gekozen om bedrijven een limiet te stellen en overschrijdingen te bestraffen door middel van bijvoorbeeld een boete. De vraag is dan of een CO<sub>2</sub>-markt zo niet gelijktijdig CO<sub>2</sub>-uitstoot op een zekere manier legitimeert en dus het effect heeft van *turning a fine into a fee*. Terwijl een boete (*fine*) nog een morele veroordeling impliceert, heeft een vergoeding (*fee*) deze morele connotatie niet (Sandel 1997).

‘Markt en moraal’ is een thema dat vele vragen oproept. Het streven naar winst en voortbestaan op de markt zou aanbieders kunnen aanzetten tot gedrag waarvan de maatschappelijke wenselijkheid kan worden betwist. Voorbeelden hiervan zijn het reduceren of verplaatsen van werkgelegenheid uit kostenoverwegingen, het misbruik maken van marktmacht, onvoldoende informatie geven aan klanten, enzovoort. Deze voorbeelden kunnen zijn ontstaan als inherent gevolg van marktprikkels – waartegen dan weer mechanismen werden ingezet om dit te voorkomen (zoals bijv. mededingingstoezicht) omdat alternatieven (productie door de overheid of strenge regulering) minder wenselijk werden geacht. Kortom, de vraag is in hoeverre marktprikkels de juiste effecten creëren bij de aanbieder(s).

In de debatten hierover wordt ook een discussie gevoerd over de reikwijdte van marktmechanismen. Zo is er de discussie geweest of sommige sectoren – met name dienstverleningssectoren zoals zorg en onderwijs – zich eigenlijk wel lenen voor de introductie van marktmechanismen. Een bekende controverse is de rol van marktprikkels in de zorg. Zo is gesteld dat “[d]e aard van de zorg, gekenmerkt

door een intermenselijk gebeuren vanuit een gevoel van barmhartigheid, (...) niet bij een markt [past]” (Wetenschappelijk Bureau SP 2005: 37). Anderen betwisten dit standpunt en stellen dat marktmechanismen best een rol kunnen spelen in dit soort sectoren: “Wat in de plannen voor een nieuw zorgstelsel wordt beoogd is allerm minst vrije marktwerking, maar een vorm van gereguleerde concurrentie. Daarbij gaat het niet om een markt waarin dokters op elke hoek van de straat reclame maken voor hun diensten” (Schut 2003: 4). Het is dus duidelijk dat er onenigheid bestaat welk bereik marktmechanismen moeten hebben en dat hierbij het karakter van de te verlenen dienst een belangrijke overweging vormt.

### **Wiens belang behartigt de hedendaagse onderneming?**

De discussie over de hedendaagse onderneming is met name sinds de financiële crisis opgeblaaid. Boot (2009) stelt dat in de afgelopen decennia het perspectief op ondernemingen is veranderd. Zij worden niet langer gezien als waarde creërende gemeenschappen, maar eerder als opsplitsbare verzamelingen van economische instrumenten. Veel ondernemingen zouden daarnaast *footloose* zijn geworden, met een minimale binding met de plek van vestiging en een te grote oriëntatie op koersstijgingen op korte termijn (Maat et al. 2010).

Zo is de afgelopen tijd het ‘aandeelhouderskapitalisme’ onder druk komen te staan. De vraag is in hoeverre het belang van de aandeelhouders bij beursgenoteerde bedrijven nog in overeenstemming is met het belang van de onderneming en/of het belang van de maatschappij. De moderne aandeelhouder is aanzienlijk minder gebonden aan het bedrijf (en de omgeving daarvan) dan de vroegere aandeelhouders of de eigenaars van een familiebedrijf. In *high frequency trading* wisselen aandelen razendsnel van eigenaar. Waar van fondsbeleggingen sprake is, zal een aandeelhouder vaak niet weten van welk bedrijf hij zich eigenaar mag noemen. En wie op de beurs *short* gaat, heeft zelfs belang bij neergang van de aandelenkoers van een bedrijf.<sup>7</sup> Aandeelhouders met een gediversifieerd aandelenportfolio hebben bovendien belang bij een risicovolle, op de korte termijn georiënteerde strategie van het management, omdat dit over het algemeen het meeste rendement oplevert (Goodhart 2010). Zelfs als het misgaat, is het *commitment* van de aandeelhouder beperkt. Zijn aansprakelijkheid is wettelijk beperkt: bij faillissement verliest hij maximaal zijn inzet, maar hij draait niet op voor eventuele overige (maatschappelijke) schade. Dat beursgenoteerde bedrijven niet per se focussen op de lange termijn en op continuïteit van de onderneming, bleek in menig schandaal dat de kranten bereikte. Mark-to-marketwaardering en renumeriestructuren bleken in diverse gevallen aan te zetten tot ‘destructief’ (Chang 2010b), op (dag)koersen georiënteerd, bedrijfsbeleid, waarbij te veel dividend werd uitgekeerd en te weinig werd geherinvesteerd, (te) grote overnames werden gedaan of andere onverantwoorde risico’s werden genomen.

Juridisch gesproken is de aandeelhouder uiteraard de eigenaar van de onderneming. Maar ondernemingen hebben meer *stakeholders*, bijvoorbeeld de werknemers of de maatschappelijke omgeving. Wie vanuit dit bredere perspectief bezien de onderneming representeert is niet evident. Waar moet het belang van de continuïteit en de maatschappelijke omgeving worden belegd? Vergeleken met werknemers kunnen aandeelhouders hun belang in ondernemingen relatief eenvoudig afdanken en zij zullen daarom minder gecommitteerd zijn aan het langetermijnpresteren van de onderneming en aan hun maatschappelijke inbedding (Chang 2010b: 21). Het management van ondernemingen wisselt relatief vaak: de gemiddelde tijd waarin de top van ondernemingen in Europa de scepter zwaait blijkt uit onderzoek ongeveer zes jaar te zijn (Karlsson et al. 2008). In toenemende mate worden buitenlandse bestuurders aangesteld van wie verwacht kan worden dat zij minder oog zullen hebben voor de publieke belangen die op lokaal en nationaal niveau spelen. Het management heeft bovendien eigen belangen (Galbraith 1967). Dat door nieuwe *corporate governance*-regelingen hun belangen in de afgelopen jaren meer in lijn zijn gebracht met die van aandeelhouders biedt (gezien het bovengenoemde argument) niet heel veel soelaas. Als continuïteit als criterium genomen wordt zouden lagere werknemers feitelijk de eerstaangewezenen zijn – zij zijn het minst mobiel. Dat publieke belangen bij hen in goede handen zijn spreekt echter evenmin vanzelf.

De opkomst van nieuwe financiële spelers zoals *hedge funds* en *private equity*-fondsen, die invloed uitoefenen op het functioneren van bedrijven, is ook onderwerp van discussie geworden. *Hedge funds* met een klein aandeel in een bedrijf kunnen bedrijven aanzetten tot risicovolle strategieën. Dit bleek bijvoorbeeld uit de overname van ABN AMRO door het consortium van Royal Bank of Scotland, Fortis en Banco Santander, die werd ingeleid en gestimuleerd door *hedge fund* 'The Children's Investment' (TCI). *Private equity*-fondsen investeren in niet-beursgenoteerde bedrijven (of halen bedrijven van de beurs) in de hoop deze bedrijven binnen een aantal jaren met winst door te verkopen. Er is veel discussie geweest over de strategie van deze fondsen (zie Boot en Cools 2007), omdat de opgekochte bedrijven vaak worden overladen met schulden en sterk worden afgeslankt. Critici menen dat dit type investeerders hoofdzakelijk focust op winstgevendheid op korte termijn, weinig oog heeft voor de manier waarop deze winstgevendheid tot stand komt en zich er niet voor inzet dat het goed functioneren van de onderneming op lange termijn gewaarborgd is (zie bijv. Tamminga 2011). Anderen stellen daartegenover dat *private equity*-fondsen voor liquiditeit en innovatie zorgen door in bedrijven te investeren waar anderen zich niet aan wagen (De Jong et al. 2007: 74), of beargumenteren dat deze investeerders als eigenaar van het bedrijf wel degelijk een langetermijnhorizon hebben (Boot 2009: 117).

Momenteel speelt een meer specifieke discussie in Nederland over de wenselijkheid van externe aandeelhouders van organisaties in semipublieke sectoren, met name in de zorg. De vraag is daarbij of zorginstellingen risicodragend kapitaal mogen aantrekken en derhalve ook winst mogen uitkeren (en failliet kunnen gaan). Het huidige kabinet ontwikkelt plannen in deze richting. Voorstanders stellen dat door dergelijke maatregelen de financiële positie van deze instellingen aanzienlijk kan verbeteren (Kerste en Kok 2010). Critici zeggen dat het uitkeren van winst perverse prikkels kan opleveren die onwenselijke effecten kunnen hebben. Daarnaast wordt gesteld dat onduidelijk is op welke manier externe aandeelhouders zich zullen gaan gedragen en welke eisen zullen worden gesteld aan het ziekenhuisbestuur (Nooteboom 2009).

### 2.5.3 MARKTMECHANISMEN EN CONSUMENTEN, WERKNEMERS EN PROFESSIONALS

Er zijn ook debatten gevoerd over de effecten van marktmechanismen op burgers in hun rol als consumenten, werknemers en professionals.

#### **Marktprikkels en vragers**

Het feit dat mensen steeds vaker geacht worden zich als ‘consument’ op te stellen, heeft de vraag opgeroepen of het wel wenselijk is dat de burger zich in steeds meer domeinen gaat gedragen als consument. Leidt dat niet tot verdere individualisering en fragmentarisering van de samenleving en tot afbraak van solidariteit? Daarnaast is aangedragen dat individueel rationeel gedrag, op macroniveau tot een ongewenste uitkomst kan leiden. Een ‘bankrun’ is hier een bekend voorbeeld van.

Daarenboven blijken mensen in de praktijk niet altijd te *willen* of te *kunnen* kiezen of maken zij keuzes die in strijd lijken te zijn met hun eigen (langetermijn)belangen (zie Tiemeijer et al. 2009). En kunnen we wel omgaan met heel veel keuzevrijheid? Is het wel wenselijk dat we kunnen kiezen tussen tientallen verschillende pensioenvarianten, zorgverzekeringspakketten, hypotheekvormen, telefoonabonnementen, schoolopleidingen, enzovoort? Voorheen koos de overheid voor ons of reguleerde ze de markt zodanig dat het aantal beschikbare varianten van producten beperkt was. Aan de andere kant wordt beargumenteerd dat keuzevrijheid van groot belang is en dat een goed functionerende markt dit bij uitstek kan behartigen.

#### **Positie van de werknemer**

De verschuivende verhoudingen van markt, overheid en samenleving hebben hun weerslag gehad op de positie van de werknemer en werknemersverbanden. Overheidsbeleid dat voorheen expliciet gericht was op maximale werkgelegenheid is langzamerhand verschoven in de richting van overheidsbeleid gericht op econo-

mische stabiliteit en nationaal ‘concurrentievermogen’. Loonmatiging is in toenemende mate gelegitimeerd door te verwijzen naar de internationale ‘concurrentiepositie’ (Hendriks 2010: 211-216). In een globaliserende economie is de positie van werknemers in sectoren die hier veel invloed van ondervinden er niet per se beter op geworden (SER 2008a: 49-50). Uit internationaal vergelijkend onderzoek naar de post, ziekenhuiszorg, energievoorziening en het streekvervoer in zes Europese lidstaten blijkt dat om productiviteitsverhoging te bereiken veel ondernemingen de voorkeur gaven aan het verlagen van lonen. Om op secundaire arbeidsvoorwaarden te bezuinigen introduceerden ze op grote schaal parttimecontracten (Flecker en Hermann 2009). Productieve efficiëntie komt in die situatie dus met een prijs, namelijk een lager bestedingspatroon en baanonzekerheid voor de betrokken werknemers en volgens de onderzoekers mogelijk ook een toename van de Europese *working poor* (PIQUE 2009).

Twistpunt is of deze ontwikkelingen wel aan marktwerking kunnen worden toegeschreven of dat zij de onvermijdelijke gevolgen zijn van technologische veranderingen en mondialisering. In sommige vermarkte sectoren – zoals de postsector – hebben sectorale werkgelegenheidsontwikkelingen geleid tot protesten van vakbonden en andere organisaties tegen de gedwongen ontslagen. Anderen wijzen echter op de technologische en concurrentiële ontwikkelingen die reorganisaties onvermijdelijk maken (bijv. Baarsma 2011) en benadrukken vervolgens het belang van sociale vangnetten en een goed werkende arbeidsmarkt. Arbeidsomstandigheden zijn ook vaak onderwerp van discussie. In de postsector heeft een stevig debat gewoed over de arbeidsvoorwaarden van de postbezorger. In de schoonmaakbranche is de kritiek geuit dat uit kostenoverwegingen ervoor gekozen werd om minder werknemers meer werk te laten doen. De werkgevers verwezen vervolgens naar de meedogenloze concurrentie die hen hiertoe dwingt (Stoker 2010).

De sterke toename van het aantal zzp’ers heeft ook verschuivingen van arbeidsmarktrelaties naar productmarktrelaties teweeggebracht. Daar waar voorheen activiteiten van personeel met langetermijnarbeidscontracten werden gecoördineerd, worden deze activiteiten nu in toenemende mate via de ‘productmarkt’ gecoördineerd: zzp’ers leveren een dienst aan hun klant. Het gevaar hiervan is dat de juridische en sociaal-economische regelingen die normaal verbonden zijn met de arbeidsmarktrelatie, nu door de nieuwe productmarktrelatie verloren gaan, met alle nadelige gevolgen voor sociale zekerheid en pensioenfinanciering (zie SER 2010b). Aan de andere kant wordt gesteld dat zzp’ers flexibeler kunnen werken, en door het beter benutten van hun persoonlijke kwaliteiten een positieve bijdrage leveren aan de welvaart in Nederland. Ook biedt de positie van zzp’er voor een toenemend deel van de uitkeringsgerechtigden een uitweg uit de situatie van uitkeringsafhankelijkheid (SER 2010b: 32).



### **Markt en professionele waarden**

Debatten zijn ook ontstaan over de effecten van marktmechanismen op het handelen van de professional. Als relaties tussen aanbieders van diensten en afnemers via de markt gaan verlopen, krijgen die relaties een andere aard dan voorheen en gaan andersoortige motieven dan voorheen een rol spelen. Gemeenschapszin en professionele verhoudingen zouden door marktwerking te introduceren onder druk komen te staan: de extrinsieke motivatie (geld) zou de intrinsieke motivatie verdringen. Professionals voelen zich dan al snel in hun waarde aangetast, er ontstaat een nieuwe 'afrekencultuur' en er ontstaan nieuwe managementlagen in organisaties. Dit zou niet alleen tot ander – en mogelijk 'slechter' – gedrag leiden, maar ook de doelmatigheid aantasten en negatieve prijseffecten hebben. In de literatuur staat dit effect bekend als 'motivation crowding out' (Frey en Jegen 2000; zie ook WRR 2004).

Aan de andere kant wordt er vaak op gewezen dat het ontbreken van marktwerking in bijvoorbeeld de zorg, het notariaat en de advocatuur ongewenste bijeffecten kan hebben. Zo stellen Baarsma en Felsö (2006: 108) dat het procesmonopolie van de Orde van Advocaten (waarbij intern opleidingsplaatsen en gedragsregels werden afgestemd) leidde tot hogere prijzen (wegens toetredingsbarrières) en gebrekkige prikkels voor innovatie. De grens tussen interne kwaliteitshandhaving en kartelvorming is met andere woorden niet altijd even duidelijk te trekken.

## **2.5.4 DISCUSSIE OVER DE ROL VAN DE OVERHEID**

Naast de vele discussies over de gevolgen van de toegenomen invloed van marktmechanismen op efficiëntie, kwaliteit en toegankelijkheid en op het handelen van bedrijven, consumenten, werknemers en professionals, staan ook de nieuwe aard, positie en rollen van de overheid ter discussie.

### **De regulerende staat**

De totstandkoming van de regulerende staat, waarbij de overheid meer op afstand is gaan sturen en diverse 'satellieten' in het leven heeft geroepen die verantwoordelijk worden gesteld voor toezicht en het behartigen van publieke belangen, heeft tot de discussie geleid wie precies de verantwoordelijkheid voor het behartigen van publieke belangen heeft. De beleidsuitvoering is in toenemende mate ondergebracht bij zelfstandige en onafhankelijke organisaties. Zo heeft de NMa verantwoordelijkheid gekregen voor het toezicht op de mededinging en is DNB verantwoordelijk voor het toezicht op de financiële markten. Beide zijn organisaties die in grote mate onafhankelijk zijn van de regering en ministeries. Voorstanders van dergelijke constellaties stellen dat deze onafhankelijkheid van de politiek zorgt voor beter beleid. De toezichthoudende organisaties worden minder beïnvloed door politiek opportunisme en functioneren beter door de grotere eigen verantwoordelijkheid (zie bijv. De Ridder en Kloosterman 2002). Aan de andere kant

wordt aangestipt dat er een spanning bestaat tussen de onafhankelijkheid van toezichthouders en de noodzaak tot publieke verantwoording (Algemene Rekenkamer 2009). Daarnaast bestaat ook bij deze organisaties het gevaar van *regulatory capture*, dat wil zeggen dat zij in de greep kunnen komen van de private partijen waarop toezicht wordt gehouden (ibid.).

In sectoren als de energie, de telecom, het openbaar vervoer en de post is er bovendien discussie geweest over de vraag in hoeverre de overheid nog invloed kan uitoefenen op de geprivatiseerde of verzelfstandigde partijen. Zo is er kritiek geweest op het feit dat de energiebedrijven NUON en Essent na privatisering zijn overgenomen door buitenlandse spelers, waar de Nederlandse overheid, mocht dit nodig blijken, geen of nauwelijks invloed op zal kunnen uitoefenen. Door anderen is gesteld dat deze overnames geen probleem vormen, omdat de overnemende partijen sterk genoeg zijn om leveringszekerheid te garanderen en omdat bovendien de infrastructuur (stroomkabels en gasbuizen) in Nederlandse handen blijft (bijv. Reijnen 2009). Problemen op het spoor leiden met regelmaat tot Kamervragen, terwijl de NS en Prorail toch in grote mate onafhankelijk zijn van de regering en ministeries. Kortom, het privatiseren of verzelfstandigen van organisaties heeft geleid tot een discussie over de vraag of overheidsinvloed op cruciale partijen niet te veel is afgenomen.

### **Industriepolitiek en nationale belangen**

Met de meer afstandelijke houding van de overheid ten opzichte van economische bedrijvigheid rijzen ook vragen over welke rol de overheid (nog) kan spelen bij het veiligstellen van toekomstige welvaart van Nederland. De traditionele industriepolitiek is in het begin van de jaren tachtig formeel in de ban gedaan. De overheid zou niet in staat zijn zo'n beleid adequaat vorm te geven. Niet alleen zijn daar weinig opwekkende ervaringen mee opgedaan – breed uitgemeten in met name de RSV-enquête – maar ook theoretische overwegingen over de efficiëntie van de markt brengen velen tot dit oordeel. Het scheppen van goede voorwaarden voor economische bedrijvigheid zou de beste garantie zijn voor toekomstige economische voorspoed. Tijdens de financiële crisis is deze discussie weer opgelaaid, met pleidooien voor actievere overheidsinterventie en meer strategisch georiënteerde beleidskeuzen. Daarbij is onder meer gewezen naar de rol van overheden in opkomende economieën, die daar succesvolle strategieën lijken te volgen (zie Rodrik 2007; Chang 2010a; en voor een kritiek: Lerner 2009).

Daarnaast is er debat gaande over de wenselijkheid van buitenlandse eigenaren van Nederlandse ondernemingen. Zo is er de laatste jaren discussie ontstaan over *sovereign wealth funds* (SWFs), door staten gecontroleerde investeringsfondsen, die inmiddels verantwoordelijk zijn voor een achtste deel van de mondiale investeringen en dat aandeel stijgt. Dekker et al. (2009: 96-115) signaleren het belang van deze ontwikkeling. Het staatskapitalisme dat zich op wereldmarkten presenteert

stelt overheden zo voor vragen als welke sectoren nationaal dan wel Europees als strategisch moeten worden beschouwd, welke vorm van bescherming en wellicht overheidssteun zij verdienen, waar de grenzen liggen van overheidsbemoeienis en wanneer die overgaat in protectionisme. Bij SWFs is namelijk een belangrijke kwestie geweest of buitenlandse mogelijkheden wellicht een strategische positie kunnen opbouwen in bepaalde sectoren die bedreigend kan zijn voor nationale belangen (ibid.). Maar ook Nederlandse ondernemingen die in het bezit komen van buitenlandse private partijen kunnen onderwerp van discussie worden, zoals hiervoor al is aangestipt. De zorg is dat buitenlandse investeerders in hun economische afwegingen minder rekening zullen houden met de belangen van de lokale context waarin het bedrijf is gesitueerd, dan eigenaren die een sterkere binding hebben met deze lokale context (Landier et al. 2007; Stam 2007; Chang 2010b).

### ***Inperking van beleidsautonomie?***

Een andere belangrijke kwestie is de mate van beleidsautonomie van nationale overheden in de context van een mondialisering of regionalisering van de economie en van beleidsvorming en -uitvoering. In Nederland wordt deze discussie vaak gevoerd met verwijzing naar de rol van de EU. Omdat de basis voor veel wet- en regelgeving in Brussel wordt gelegd (Princen en Yesilkagit 2005), concludeert men al snel dat 'Europa' de beleidsruimte van Nederland inperkt. Een tegenwerping is dat Nederland op diverse manieren betrokken is bij het ontwerp van dergelijke regels. Op het gebied van marktordening wordt vaak gewezen op de rol van 'Brussel' bij het initiëren van marktwerkingsoperaties (bijv. telecom, energie, busvervoer). Anderen werpen tegen dat Nederland hierbij zelf dergelijk beleid heeft aangemoedigd en zelf ervoor heeft gekozen om 'voorop te lopen'. Ook is de Brusselse regelgeving en jurisprudentie met betrekking tot mededinging en staatssteun onderwerp van debat. Zo is het handelen van de overheid in de economie aan diverse Europese regels gebonden (zie De Zwaan 1999) om concurrentievervalsing te voorkomen.

### ***Beperkingen bij het behartigen van bovennationale belangen***

Afgezien van deze nationale belangen komt er ook in toenemende mate een debat op gang over de zogenoemde 'mondiale publieke belangen' (*global public goods*) en hoe deze kunnen worden behartigd in een globaliserende economie. Men spreekt wel over een tijdperk gekarakteriseerd door diverse mondiale crises (WRR 2010b: 169). Hierbij gaat het om kwesties als uitputting van niet-hernieuwbare grondstoffen, klimaatverandering, voedseltekorten, milieuvervuiling, energieschaarste en financieel-economische instabiliteit. Het adresseren van dergelijke problemen lijkt in ieders belang, maar geen enkel individueel land kan de nodig geachte maatregelen alléén nemen, terwijl politieke besluitvorming op bovennationaal niveau met veel problemen gepaard gaat. Bovendien gaat het om zeer complexe problemen waarbij onduidelijk en onzeker is hoe deze het beste kunnen worden aangepakt en is de oplossing vervolgens afhankelijk van het gedrag van vele partijen in een complex netwerk (Went 2010).

De problematiek van strengere regulering voor bedrijven in een bepaald land of in een bepaalde regio (bijv. de EU) is dat in toenemende mate het risico bestaat dat hiermee het probleem naar elders wordt verplaatst (als bijv. de productie wordt verplaatst naar minder gereguleerde landen). Het blijkt dus voor overheden moeilijk of zelfs onwenselijk (in verband met de werkgelegenheid) om bedrijven aan te zetten om bij te dragen aan *Global Public Goods*.

Door dit type problemen zijn vormen van private zelfregulering belangrijker geworden als vervanging van, of aanvulling op overheidsregulering en -toezicht (Mein et al. 2009). Over de voor- en nadelen van deze ontwikkeling wordt echter continu gediscussieerd. Voorstanders zien dit als waardevolle initiatieven van private partijen die, vanwege hun private karakter, goed zullen aansluiten bij *best practices* van marktpartijen. Daarnaast zou het beter passen in een tijd waarin markten steeds internationaler zijn geworden en de arm van overheidsregulering beperkt is. Een vaak gehoord nadeel is echter dat onduidelijk is of standaarden wel worden nageleefd en dat door de vrijwillige aard van de standaarden bedrijven nog steeds kunnen kiezen om zich er niet aan te houden. Hutter (2006) stelt bijvoorbeeld dat standaarden ontwikkeld door private actoren wellicht beter afgestemd zijn op de bedrijfspraktijk van de betrokken partijen, maar dat implementatie en controle op implementatie vaak te wensen overlaat (zie verder paragraaf 5.6 voor voor- en nadelen van zelfregulering en coregulering).

Tegen deze achtergrond kan ook de toename in populariteit van ‘maatschappelijk verantwoord ondernemen’ (MVO) worden begrepen (Jenkins 2005). Hierbij gaat het om bedrijven die verantwoord ondernemen zonder dat zij daartoe wettelijk worden verplicht. Er is de afgelopen decennia een groeiend maatschappelijk besef opgekomen dat het bedrijfsleven een belangrijke rol speelt bij het veroorzaken en adresseren van bovennationale problemen. Met MVO-beleid pogen bedrijven invulling te geven aan deze verantwoordelijkheid. Hierbij spelen ngo’s een belangrijke rol om bedrijven aan te zetten hun handelen te verbeteren (Ruggie 2004; Crane et al. 2008). Ook MVO roept echter de nodige debatten op. Volgens sommigen wordt het door bedrijven primair ingezet als marketinginstrument en als middel om wetgeving te ontlopen.

## 2.6 CONCLUSIE

Marktmechanismen zijn in de afgelopen decennia de maatschappelijke ordening meer en meer gaan domineren. We kunnen spreken van een ‘marktsamenleving’.

Markten en marktpartijen zijn zelf ook sterk veranderd. Door de ontwikkeling en de verspreiding van informatie en communicatietechnologieën (Dicken 2007), de ontwikkeling van containervervoer (Levinson 2006), de liberalisering van handel (Thun 2008) en de sterke opkomst van niet-westerse economieën zijn markten

steeds meer internationaal verweven geraakt en zijn waardeketens steeds meer versplinterd over organisaties en locaties. Bovendien is er een ondernemende samenleving ontstaan waarbij kleinere, vaak zelfs eenmansbedrijven sterk in aantal zijn toegenomen. Grote ondernemingen zijn enerzijds geherstructureerd en ingekrompen en zijn anderzijds steeds meer blootgesteld aan fusies en overnames en aan toenemende druk van (buitenlandse) aandeelhouders met een kortetermijnoriëntatie.

De overheid is ook – althans op het eerste gezicht – ingekrompen en getransformeerd naar een regulerende staat. Operationele verantwoordelijkheden voor publieke belangen zijn in toenemende mate buiten de deur van de overheid geplaatst. Dit is echter vaak gepaard gegaan met een toename van overheidsregulering. Bovendien houdt de overheid in veel gevallen nog wel de eindverantwoordelijkheid voor het behartigen van publieke belangen. Zij wordt dikwijls aangesproken op problemen in markten, bij marktpartijen of bij op afstand geplaatste publieke organen, zelfs als zij daar formeel geen verantwoordelijkheid (meer) voor heeft. Ten slotte gaat zij (of wordt zij geacht) haar burgers in toenemende mate als consumenten (te) bedienen.

De samenleving is in toenemende mate gefragmenteerd en geïndividualiseerd, waarbij het marktdenken een calculerende burger creëert dan wel bedient. In de discussies over maatschappelijke ordening wordt de samenleving vaak stiefmoederlijk behandeld: naast de overheid en de private marktpartijen is er weinig oog voor de belangrijke rollen die burgers en maatschappelijke partijen (kunnen) spelen.

Maatschappelijke orderingsvraagstukken dienen zich aan binnen en tegen de achtergrond van deze complexe ontwikkelingen die het nodige debat en in sommige gevallen ook het nodige verzet oproepen. Dat deregulering, zoals Vogel (1996) benadrukt, niet de revolutie teweegbracht die sommige voorstanders ervan aankondigden is juist, maar in de afgelopen decennia heeft zich onmiskenbaar een ingrijpende maatschappelijke transformatie voltrokken (Blyth 2002). Beleid moest in deze context tot stand worden gebracht. Dat dit beleid voor de nodige problemen is komen te staan, is dan ook niet verwonderlijk. Na enkele decennia maatschappelijk orderingsbeleid gericht op het versterken van marktwerking, valt preciezer aan te geven waarom deze problemen ontstaan en in welke gedaante zij zich aandienen. Hoofdstuk 3 beschrijft daartoe de complexiteit die gepaard gaat met het maken van markten en het tegelijk oog houden voor publieke belangen.

## NOTEN

- 1 Het dient echter te worden benadrukt dat het verschil tussen industrie en diensten niet moet worden overtrokken: beide raken steeds meer verknoot met elkaar, waardoor niet geconcludeerd mag worden dat het belang van de industrie voor de Nederlandse economie zou zijn afgenomen.
- 2 Met de totstandkoming van de Europese Economische en Monetaire Unie (EMU) en de daarmee gepaard gaande introductie van de euro is ook het monetaire beleid opgeschaald naar EU-niveau. Daarnaast wordt van landen die deelnemen aan de EMU verwacht dat zij hun macro-economisch beleid zodanig afstemmen dat de doelstellingen van de EMU niet worden ondermijnd. Specifiek betekent dit dat lidstaten moeten voorkomen dat het begrotingstekort groter is dan 3% van het bruto binnenlands product (BBP) en moeten zorgen dat de staatsschuld niet groter wordt dan 60% van het BBP (Verdun 2007: 323).
- 3 De directe aanleiding voor deze wet was Europese regelgeving op het gebied van Europese samenwerking bij de handhaving van consumentenbescherming (Van Damme 2007).
- 4 Recentelijk is besloten om deze autoriteit samen te voegen met de NMa en de OPTA.
- 5 Baarsma en Theeuwes (2009: 45) refereren hiervoor onder andere naar Vining en Boardman 1992; Nickell 1996; Srinivasan en Jagannathan 1999; Griffith 2001; Ramaswamy 2001; Disney et al. 2003; Bartel en Harrison 2005; en Asaftei et al. 2008.
- 6 Het bruto binnenlands product (BBP; *Gross Domestic Product*) omvat de waarde van alle goederen en diensten die een land per jaar produceert, en is tevens gelijk aan het totale inkomen van de inwoners van dat land in dat jaar. Het bruto nationaal inkomen (BNI; *Gross National Income*; voorheen bruto nationaal product genoemd) is de optelsom van de inkomens van burgers van een land (dus exclusief de inkomens van buitenlanders, maar inclusief de inkomens van burgers die in het buitenland actief zijn).
- 7 'Short selling' van aandelen is de handelsstrategie waarmee een belegger geleende aandelen verkoopt in de hoop te profiteren van een daling van de beurskoers. Bij koersdaling worden de aandelen namelijk weer gekocht en teruggeleverd aan de uitlenende partij, waarbij het koersverschil winst voor de belegger is.



## 3 LESSEN UIT DE PRAKTIJK VAN HET MARKTWERKINGSBELEID

### 3.1 INLEIDING

Marktwerkingsbeleid kent een smallere en een bredere betekenis. In de smallere betekenis is het “beleid dat erop gericht is om vraag en aanbod effectiever op elkaar te laten reageren” (Ministerie van Economische Zaken 2008a). Wordt marktwerking echter geplaatst binnen het bredere kader van maatschappelijke ordening (zoals in de voorgaande hoofdstukken reeds is gedaan), dan dienen zich twee overkoepelende doelen aan. In de eerste plaats beoogt zulk beleid te bevorderen dat de markt adequaat functioneert en dat het economisch verkeer tussen vrije rechtspersonen in goede banen wordt geleid: het beleid is gericht op het *vormgeven van de markt*. In de tweede plaats is het gericht op de *behartiging van publieke belangen* of ten minste op het zekerstellen (‘borgen’, zie WRR 2000) dat die behartiging naar behoren plaatsvindt.

Deze bredere betekenis is niet alleen in overeenstemming met het kader waarbinnen het marktwerkingsbeleid van de afgelopen decennia kan worden geplaatst; ze geeft ook een ruimer kader aan om de gevolgen van dit beleid te evalueren. Dit hoofdstuk analyseert aan de hand van een aantal casestudies de problemen waarvoor beleidsmakers kwamen te staan bij het institutioneel vormgeven van de relaties van markt, overheid en samenleving. Op basis van deze empirische studies worden drie kernproblemen gesignaleerd, te weten: (1) de onoverzichtelijkheid die ontstaat door de betrokkenheid van veel verschillende actoren; (2) schaalproblemen; en (3) het dynamische en daardoor onzekere karakter van markten. Het hoofdstuk eindigt met de constatering dat deze kernproblemen tot drie regieproblemen voor de overheid leiden, namelijk op het gebied van (1) kennis en informatie; (2) normering; en (3) de mogelijkheden tot sturing.

#### 3.1.1 DE DUBBELE DOELSTELLING VAN HET MARKTWERKINGSBELEID

Memories van toelichting duiden publieke belangen doorgaans in globale termen aan. Er wordt dan bijvoorbeeld verwezen naar kwaliteit, doelmatigheid, toegankelijkheid, keuzevrijheid, de belangen van consumenten en werknemers, rechtzekerheid of duurzaamheid. Daarmee is echter nog niet gezegd dat concreet duidelijk is waarop wordt gedoeld. Afhankelijk van de sector moeten die belangen of delen daarvan in wet- en regelgeving worden geoperationaliseerd. Daarbij moet rekening worden gehouden met de eisen die de EU stelt en met de specifieke kenmerken van de sector waarin het beleid geacht wordt te landen.



Dat alles vereist een lang proces van afwegen. Publieke belangen kunnen immers onderling strijdig zijn. Waar ‘toegankelijkheid’ lage prijzen kan inhouden, komt dit publieke belang al snel in strijd met ‘kwaliteit’ die doorgaans met hogere kosten en dus hogere prijzen gepaard gaat. De belangen van consumenten kunnen botsen met die van werknemers: als bijvoorbeeld in de postsector betere arbeidsomstandigheden moeten worden gerealiseerd, zou dat tot prijsverhogingen kunnen leiden. Het streven naar doelmatigheid kan ziekenhuizen ertoe bewegen zich te specialiseren op een beperkt aantal verrichtingen, waardoor het totale aanbod van zorg in een regio beperkt zou kunnen worden en de toegankelijkheid onder druk kan komen te staan. Er moet dus vrijwel steeds een balans tussen verschillende publieke belangen worden gevonden.

In de loop der tijd kan de invulling van wat onder een publiek belang wordt verstaan bovendien verschuiven. Waar de overheid in het verleden, vanwege het publieke belang van ‘toegankelijkheid’, van de telecomaandieners nog eiste dat iedere burger die dat wenste een vaste telefoonlijn moest kunnen krijgen, lijkt in het huidige tijdperk toegang tot breedbandinternet een invulling van toegankelijkheid die meer ter zake is en behoeft netneutraliteit aandacht (De Bijl 2009: 124).<sup>1</sup>

Beleidsmakers staan dus voor de taak lastige afwegingen te maken. Zij komen voor keuzes te staan als regelgeving gericht op het behartigen of borgen van publieke belangen praktisch vorm moeten krijgen en als belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen (De Bruijn et al. 2004; zie ook Maarse (2011) voor een uitvoerige analyse van de markthervorming in de zorg vanuit het perspectief van de publieke belangen keuzevrijheid, solidariteit, toegankelijkheid, kwaliteit en betaalbaarheid).

In brede kring worden deze problemen inmiddels ruim onderkend. In de eerste plaats wordt meer aandacht bepleit voor de *voorbereiding* van orderingsbeleid. Dat is, aldus de SER (2010a), zelfs “bepalend voor het succes”. Voor het stellen van de juiste voorwaarden zouden zorgvuldige *ex ante*-analyses nodig zijn (Baarsma en Theeuwes 2009; SER 2010a). Effectanalyses en maatschappelijke kosten-batenanalyses doen hun intrede als middel om duidelijk te krijgen welk voorwaarden-scheppend en flankerend beleid nodig zal zijn om publieke belangen te behartigen.

In de tweede plaats is er meer oog ontstaan voor de problemen die in de *overgang* naar een ander type ordening kunnen ontstaan, dus in de periode wanneer de ordening zijn vorm nog moet krijgen. De introductie van marktmechanismen in sectoren waar voorheen de overheid de regie voerde vereist aanpassing van gedrag van vele actoren. Een oproep alleen is niet afdoende om die actoren met vaak hele andere agenda’s tot het gewenste gedrag te verleiden. Het beleid stuit op een weerbarstigste praktijk. Het roept ook weerstand op.

In de derde plaats is het accent op het *resultaat* komen te liggen. Marktwerking wordt niet langer als panacee beschouwd, maar als een middel dat moet worden beoordeeld op zijn resultaten (bijv. SER 2010a). Daarmee is de discussie over de markt verschoven van de principiële strijd of de overheid dan wel de markt het geschikte ordeningskader kan bieden voor het leveren van bepaalde goederen, naar de voor- en nadelen van verschillende vormen van ordening.

De praktijk van maatschappelijke ordening is aldus onmiskenbaar centraler komen te staan in de beleidsopgave. De accentverlegging naar ‘het resultaat’ demonstreert dat de moeilijke vragen rond maatschappelijke ordening maar beter zo praktisch mogelijk kunnen worden benaderd.

In het vorige hoofdstuk zijn echter reeds kanttekeningen geplaatst bij de mogelijkheden om tot een eenduidig oordeel te komen over de effecten van marktwerking. Niet alleen werden discussies gevoerd over de effecten van marktmechanismen op maatschappelijke welvaart en toenemende efficiëntie in sectoren, maar leidden ook andere ontwikkelingen (bijv. veranderingen in de positie van werknemers en professionals, de effecten op kwaliteit en toegankelijkheid van goederen en diensten, enzovoort) keer op keer tot controverses. Hoewel nauwkeurige evaluaties van beleidsresultaten uiteraard wenselijk zouden zijn, moet vastgesteld worden dat de mogelijkheden op dit vlak vooralsnog beperkt zijn. De hoop dat zulke evaluaties een definitief eind zouden kunnen maken aan de maatschappelijke debatten over maatschappelijke orderingsbeleid is op zijn minst prematuur. Dit wordt bovendien bemoeilijkt door inschattingsverschillen met betrekking tot de vraag of, waar zich problemen voordoen, gesproken moet worden van aanloopproblemen, kinder-ziektes of aanpassingsproblemen die nu eenmaal inherent zijn bij omvangrijke transitities – waar anderen ze inschatten als symptomatisch voor meer structurele kwesties. Hoe lang mag van een ‘transitiefase’ gesproken worden, voordat erkend moet worden dat het om structurele en blijvende problemen gaat?

### 3.1.2 DE CASESTUDIES

Om meer inzicht te krijgen in de structurele problemen waarmee beleidsmakers, uitvoerders, professionals, klanten en marktpartijen worden geconfronteerd, hebben we de problemen op een aantal markten geanalyseerd. Voor dit doel zijn gedetailleerde casestudies uitgevoerd op het terrein van markten in de ziekenzorg en de verpleegzorg, markten voor diensten ter bevordering van de gezondheid van werknemers, de markt voor re-integratiedienstverlening, markten voor securitisaties van hypotheeklen, de markt voor de certificering van halal-producten, de Europese markt voor CO<sub>2</sub>-emissierechten en marktwerking in de telecommunicatie.

Deze casestudies omvatten derhalve zeer verschillende sectoren en zeer uiteenlopende praktijken binnen die sectoren. Ze behandelen verschillende publieke

belangen en benadrukken uiteenlopende aspecten van marktwerking. Ze begeven zich – met uitzondering van de studie naar de Europese CO<sub>2</sub>-emissiemarkt – alle op het terrein van de dienstverlening (zie Box 3.1 hieronder).<sup>2</sup> Dit heeft als evident nadeel dat de casestudies niet vanzelfsprekend representatief zijn voor de sectoren waarbinnen ze zich afspeelen en dat de bevindingen evenmin zonder meer naar andere domeinen kunnen worden geëxtrapoleerd om meer algemene conclusies over maatschappelijke ordening te trekken. Het voordeel van de gekozen benadering is echter dat hierdoor heel specifieke mechanismen voor het functioneren van markten worden blootgelegd – mechanismen die van belang zijn om in de praktijk veranderlijke publieke belangen en dynamische markten met elkaar in overeenstemming te brengen.

### Box 3.1 Casestudies

#### 1 De totstandkoming van markten in de ziekenzorg en de verpleegzorg

Het borgen van publieke belangen bij de totstandkoming van markten in de gezondheidszorg is niet slechts een kwestie van uitvoering van beleid. Dat blijkt onder meer uit de introductie van DBC's in de ziekenzorg en van zorgzwaartepakketten in de verpleegzorg. De instrumenten die gebruikt worden om markten vorm te geven, hebben een specifieke uitwerking op de invulling van publieke belangen. Zo droegen de DBC's eraan bij dat financiële overwegingen dominant worden in de kwaliteitsbeoordeling door verzekeraars. De concrete vormgeving van het publieke belang 'kwaliteit' in de ziekenzorg krijgt hiermee een nogal specifieke invulling. De zorgzwaartepakketten, die als doel hadden om de positie van de cliënt te versterken en zo het belang van keuzevrijheid te behartigen, worden in de praktijk door instellingen ook vaak gebruikt om veeleisende cliënten in toom te houden. De praktijk pakt zo wel heel anders uit dan was beoogd.

#### 2 De vermarkting van diensten ter bevordering van de gezondheid van werknemers

De vermarkting van diensten ter bevordering van de gezondheid van werknemers is ontstaan als onbedoeld gevolg van overheidsbeleid dat werkgevers verantwoordelijk maakte voor verzuimpreventie. Dit beleid was deels een reactie op de WAO-problematiek van de jaren tachtig en negentig, en de perverse prikkels voor vakbonden en werkgevers om de kosten van werkloosheid en herstructurering van ondernemingen af te wentelen op de overheid. Kennisinstituten en verzekeraars spelen een cruciale rol bij de vormgeving van deze markt en dus bij de manier waarop het publieke belang van gezondheid van werknemers wordt behartigd. Onduidelijk blijft echter in hoeverre deze diensten daadwerkelijk bijdragen aan dit publieke belang. Daarnaast zijn er potentieel schadelijke neveneffecten op deze markt die vooralsnog weinig aandacht krijgen, bijvoorbeeld de mogelijk sterke invloed op het privéleven van de werknemer. Het zicht op de praktijk van de markt ontbreekt.

#### 3 De markt voor re-integratiedienstverlening

Beleidsinstrumenten om publieke belangen te behartigen op de markt voor re-integratiedienstverlening hebben een onverwacht grote invloed op de vormgeving van markten. Zo werd getracht het

publieke belang van keuzevrijheid te behartigen door een nieuw type aanbestedingsprocedure in te voeren. Onbedoeld had dit een transformerend effect op de markt doordat deze ineens aantrekkelijk werd voor vele kleine bedrijven. De grote hoeveelheid aanbieders die hierdoor ontstond en de resulterende complexiteit op de markt maakten het vervolgens onduidelijk of de re-integratie van arbeidskrachten in de arbeidsmarkt goed verloopt.

#### **4 De securitisatie van hypotheke**

De securitisatie van hypotheke in Nederland – waarbij hypotheke worden gebundeld en getransformeerd in verhandelbare effecten – werd vóór de financiële crisis door velen gezien als positief voor de financiële stabiliteit (door de spreiding van risico's die zou ontstaan) en voor de concurrentiekracht van banken (omdat zij de doorverkochte hypotheke van hun balans konden halen en de vrijgekomen ruimte voor andere doeleinden konden inzetten). De technische aspecten hiervan zijn echter hoogst ingewikkeld, wat overheidsregulering bij de vormgeving van de betrokken markten en invulling van de publieke belangen complex maakt. Private marktpartijen kunnen mede daardoor een grote invloed op de specifieke definitie en vormgeving van publieke belangen uitoefenen.

#### **5 De markt voor de certificering van halal-producten**

De markt voor de certificering van halal-producten illustreert het informatieprobleem dat inherent is aan de werking van markten. Markten functioneren slecht wanneer de kwaliteit van de verhandelde producten onduidelijk is, aangezien informatieasymmetrieën transacties kunnen belemmeren. Zo zorgt de onzekerheid of producten wel echt halal zijn voor de behoefte aan certificering, waardoor een markt ontstaat voor halal-keurmerken. Deze keurmerken ondervinden echter ironisch genoeg hetzelfde probleem als de producten die gekeurd worden: er is grote onzekerheid over de kwaliteit ervan. Een zekere vorm van overheidsregulering voor de kwalificatie van producten in markten is wellicht onvermijdelijk.

#### **6 De Europese markt voor CO<sub>2</sub>-emissierechten**

De Europese markt voor CO<sub>2</sub>-emissierechten heeft als doel de CO<sub>2</sub>-uitstoot te verminderen om klimaatverandering tegen te gaan. Dat gebeurt door geleidelijk schaarste te creëren in het aanbod van emissierechten. In theorie is dit een elegante manier om dit belangrijke, met de klimaatproblematiek verbonden, publieke belang te behartigen. In de praktijk ontstaan echter vele problemen. Zo botst het tegengaan van CO<sub>2</sub>-emissies met de belangen van de Europese industrie en kan het ten koste gaan van de productiviteit van bedrijfstakken in Europa. Bovendien bestaat het risico dat de CO<sub>2</sub>-uitstoot zich 'verplaatst' naar landen met soepelere reguleringsregimes. Ten slotte vergt de totstandkoming van een dergelijke markt veel werk waardoor padafhankelijkheid ontstaat. Eenmaal gestart is er geen weg terug: ondanks de grote problemen met de CO<sub>2</sub>-emissiemarkt blijft deze in Europa beschouwd worden als de meest geëigende manier om klimaatverandering tegen te gaan.

#### **7 Marktwerking in de telecommunicatie**

In de telecommunicatie hangt het behartigen van publieke belangen sterk af van de beslissingen van bedrijven en van technologische innovaties. Hoewel beleidsmakers en toezichhouders beleid

maken om marktpartijen op een bepaalde manier te laten concurreren, blijkt het in de praktijk moeilijk om de partijen die richting op te bewegen. Samen met de onzekerheid en dynamiek die wordt gecreëerd door technologische ontwikkelingen zorgt dit ervoor dat er geen sprake kan zijn van voorspelbare transitiepaden naar de eindfase van deze sector. In dynamische markten bestaat de noodzaak voor dynamische regulering omdat in veranderde omstandigheden de behartiging van publieke belangen wel eens heel nieuwe instituties en regelgeving kan vereisen.

Aan de hand van deze zeven casestudies bespreken we de problemen waarmee beleidsmakers werden geconfronteerd. Zij worden geordend op basis van de beide doelstellingen van het maatschappelijke orderingsbeleid.

In paragraaf 3.2 staat het institutioneel vormgeven van markten centraal. De case-studies bieden zicht op de complexiteit van die taak. Lijken de casestudies op het eerste gezicht een tableau van nogal diverse economische, professionele en regulatieve activiteiten in zeer verschillende sectoren te bieden, bij nadere analyse komen treffende overeenkomsten aan het licht. Voor elke markt zijn de nodige voorbereidingen vereist, waarbij kan worden opgemerkt dat markten voor diensten doorgaans meer complicaties opleveren dan de maakgoederenmarkten, die in de economische theorie doorgaans als exemplarisch worden behandeld voor markten in het algemeen. Door de dynamiek van markten zijn de voorbereidingen om deze te ordenen feitelijk nooit voltooid. Wanneer zich nieuwe technologische ontwikkelingen aandienen of de omstandigheden om andere redenen verschuiven, zal opnieuw moeten worden nagedacht en onderhandeld over het werk dat vereist zal zijn om de markt te laten functioneren.

In paragraaf 3.3 komt de tweede doelstelling van het marktwerkingsbeleid in beeld: het behartigen van publieke belangen. Het doel van de analyse van de verschillende cases in deze paragraaf is niet om een 'storingsmelding' rond marktwerking te maken, maar om te laten zien dat zich een aantal centrale problemen voordoet bij de ordening van markten en de behartiging van publieke belangen (problemen overigens waarvan niet gezegd is dat die zich niet zouden kunnen voordoen binnen andere vormen van beleid). Paragraaf 3.4 onderzoekt tot slot drie specifieke vraagstukken die als gevolg van deze problemen voor de overheid ontstaan. In paragraaf 3.5 volgt de conclusie.

### 3.2 INSTITUTIONELE VORMGEVING VAN MARKTEN

In theorie zien de zaken er eenvoudig uit. De werking van de markt wordt vaak geïllustreerd aan de hand van de figuur die in elke inleiding economie te vinden is, namelijk die waarin vraag- en aanbodcurves – de lijnen die de verbanden tussen volume en prijs voor vraag, respectievelijk aanbod, uitdrukken – elkaar snijden. In

dat snijpunt is de markt in evenwicht. Vragers en aanbieders bereiken daar overeenstemming over de hoeveelheden die geleverd worden en de prijs die daarvoor moet worden betaald. *Dat* er vraag is naar een product, *dat* er aanbieders zijn, *dat* een bepaalde hoeveelheid kan worden verhandeld en *dat* een prijs voor producten kan worden overeengekomen, wordt in deze analyse van het marktmechanisme als een gegeven beschouwd dat geen nadere uitleg vergt. De aandacht gaat uit naar het evenwicht van vraag en aanbod dat tot stand komt.

Wie voor de opdracht staat een markt vorm te geven, heeft echter ook te maken met de aspecten die in de genoemde figuur buiten beschouwing worden gelaten. Dat vraag, aanbod en prijs tot stand komen, spreekt namelijk allesbehalve vanzelf. Daar is een grote hoeveelheid voorbereiding en inspanning mee gemoeid, waarbij steeds een grote diversiteit aan actoren en instrumenten betrokken is. Markten zijn geen natuurlijke gegevenheden. Er is veel voor nodig om ze te laten functioneren. Alleen al de basale voorwaarden om een markt op rolletjes te laten lopen, vereisen in werkelijkheid organisatorische daadkracht en praktische vindingrijkheid. Dat valt te illustreren aan de hand van vier elementaire aspecten van markten: (1) instituties en marktinstrumenten; (2) aanbod; (3) vraag; en (4) prijsvorming.

### 3.2.1 INSTITUTIES EN MARKTINSTRUMENTEN

Het functioneren van markten vereist, zoals we reeds hebben gezien in paragraaf 2.3, het bestaan en goed functioneren van verscheidene instituties. Zonder de nodige spelregels kunnen markten niet functioneren. Daarnaast zijn specifieke instrumenten vereist die helpen verwachtingen te expliciteren waardoor de onzekerheid wordt gereduceerd, en die de relaties tussen vragers en aanbieders nader vormgeven. Muniesa et al. (2007) noemen deze instrumenten *market devices*. Zij maken expliciet wat er wordt verhandeld, welke prijs daarvoor wordt gerekend (en soms ook hoe die prijs tot stand komt, bijv. op een veiling), en wat aanbieder en afnemer verder nog van elkaar en van de te sluiten transactie mogen verwachten. Verpakkingen, etiketten, de manier waarop een supermarkt zijn waren uitstalt, de wijze waarop een veiling is ingericht, garantiecificaten, tot en met de wijze waarop de *trading room* van een financiële instelling en de computerschermen van beurshandelaren zijn ingericht, vallen dus onder dit ruime begrip. Marktinstrumenten vinden we niet alleen aan de kant van aanbieders. Ook de middelen die klanten gebruiken om zich op een markt te kunnen oriënteren worden ertoe gerekend. Dix (2011) wijst bijvoorbeeld op de internetzoekmachines die re-integratiekandidaten moeten helpen een geschikt re-integratiebureau te vinden als voorbeeld van zo'n marktinstrument. Hiermee wordt getracht om vragers en aanbieders met elkaar in contact te brengen en om informatieasymmetrieën tussen hen te verkleinen. De functie van marktinstrumenten is om op gedetailleerd niveau gedrag en verwachtingen te structureren om zo coördinatie van handelen mogelijk te maken.

Omdat met name rond de kwaliteit van goederen en diensten vaak asymmetrieën bestaan in de informatie waarover verkoper en koper beschikken, kunnen allerlei marktinstrumenten worden geïntroduceerd die bij de koper het vertrouwen wekken dat hij waar krijgt voor zijn geld. Keurmerken, certificaten en ratings, bijvoorbeeld, dienen daarvoor.

### Box 3.2

Het belang van ratings is evident bij financiële markten. Daar blijkt men door toenemende complexiteit van financiële producten en de vaak grote afstand tussen koper en verkoper steeds afhankelijker te zijn geworden van beoordelingen door externe ratingbureaus (Aalbers et al. 2011). En zonder de daarvoor benodigde keurmerken is het voor een islamiet doorgaans niet mogelijk om te weten of het vlees dat hij koopt halal is (Van Waarden en Van Dalen 2011). Ook op diverse andere terreinen (als gezond voedsel, milieu, fair trade) bestaan tal van keurmerken die de koper helpen informatie over het product te krijgen die hij anders niet of nauwelijks zou kunnen verwerven.

Marktinstrumenten hebben een cruciale invloed op het functioneren van markten. Bij het vormgeven van ‘vraag’, ‘aanbod’ en ‘prijs’ en de interactie daartussen spelen zij een grote rol. Net als het verkeer op de weg is het economisch verkeer gebaat bij stukken waar snelheid kan worden gemaakt, soepele rotondes, enige opleiding van de deelnemers en hier en daar een verkeerslicht. En net als op de weg komt ook op de markt een verkeersregeling niet automatisch tot stand: instituties moeten in het leven worden geroepen, marktinstrumenten moeten worden ontworpen, en dat alles vergt daarna bovendien ook onderhoud.

### 3.2.2 AANBOD

‘Aanbod’ is uiteraard een primaire voorwaarde voor het tot stand komen van een markt. Maar dat er van ‘aanbod’ kan worden gesproken dat als een verhandelbaar goed of verhandelbare dienst (*commodity*) kan fungeren, spreekt allerminst vanzelf. Daarvoor zijn tal van stappen nodig en moeten er – afhankelijk van het type markt – de nodige problemen worden overwonnen.

Op de groentemarkt zal commodificatie – het verhandelbaar maken van een goed of een dienst – doorgaans weinig problemen opleveren. De groentehandelaar hoeft slechts te beslissen of hij zijn appels per stuk of per kilo wil verkopen. In een supermarkt ligt dit al ingewikkelder. Om keuzes te kunnen maken moet de consument de nodige informatie krijgen over wat hij aanschaft. Er moeten dus verpakkingen zijn die ten minste inhoud, gewicht en samenstelling vermelden, alsmede informatie over de secundaire kwaliteiten van het product, dat wil zeggen beloften over wat de koper zal ervaren bij gebruik van het product.

In veel andere gevallen vereist commodificatie echter aanzienlijk meer werk. Een voorbeeld is de creatie van de Europese CO<sub>2</sub>-emissiemarkt (MacKenzie 2009: 137-176; Van der Salm et al. 2011). Om de markt voor CO<sub>2</sub>-uitstootrechten mogelijk te maken, was een veelheid aan (Europese) afspraken en regels nodig, databases om de uitstoot in het verleden te bepalen; gecompliceerde systemen om nieuwe uitstoot te meten; administratieve systemen om geaggregeerde uitstoot te bepalen; en monitoringsinstanties om gegevens te controleren.

Ook in sectoren zoals de zorg of het onderwijs is het commodificatieproces een lastige aangelegenheid. In deze sectoren is het niet alleen omstrede of hier verhandelbare goederen van zijn te maken, maar is het ook praktisch een weerbarstige aangelegenheid, met name omdat de kwaliteit van deze diensten lastig is vast te stellen.

### Box 3.3

Voordat marktmechanismen in de zorg konden worden ingevoerd, moesten de verrichtingen die verhandeld zouden gaan worden nauwkeurig in kaart worden gebracht. Alleen als helemaal duidelijk was wat er precies werd aangeboden, viel immers door ziekenhuizen en verzekeraars over de prijs te onderhandelen. Daartoe werd het systeem van DBC's ontwikkeld, een code die een bepaald, gemiddeld zorgpakket beschrijft. De totstandkoming ervan vereiste diepgaande kennis van medische verrichtingen. Organisaties van medisch specialisten hebben er dan ook de basis voor gelegd. Zij moesten de vaak complexe verrichtingen die in hun discipline gangbaar zijn in onderdelen uiteenleggen en ordenen. Het vereiste echter ook nieuw onderzoek. Wat is de gemiddelde tijd die voor een bepaalde verrichting noodzakelijk is? In sommige gevallen moest dat bepaald worden door met een stopwatch achter behandelende artsen aan te lopen (Aarden et al. 2011; Zuiderent-Jerak et al. 2011).

### 3.2.3 VRAAG

Net als het aanbod komt ook de vraag niet vanzelf tot stand. Nemen we weer de groentemarkt als voorbeeld, dan kunnen we ons makkelijk een voorstelling vormen van wie de klanten zijn. In de zorg is het al ingewikkelder. Daar lijkt op het eerste gezicht de patiënt de uiteindelijke consument. Niet hij onderhandelt echter over de prijs, dat doet zijn verzekeraar. Die is echter weer gebonden aan allerlei wettelijke verplichtingen. Ook op andere terreinen waar sprake is van wettelijke verplichtingen om bepaalde diensten te leveren, zoals bijvoorbeeld bij re-integratie van werklozen in de arbeidsmarkt, is de vraag waarmee aanbieders worden geconfronteerd niet simpelweg die van consumenten. Op markten voor gezondheidsbevorderende diensten spelen zowel re-integratiebedrijven, verzekeraars, als kennisinstituten een rol bij het adviseren van werkgevers over de af te nemen diensten. Voor de groep mensen die uiteindelijk van de diensten gebruikmaakt – de werknemers – is evenwel geen noemenswaardige rol hierbij weggelegd (Meershoek et al. 2011).



Dat zoiets op het oog eenvoudig als ‘vraag’ een ingewikkelde aangelegenheid is, wordt helemaal duidelijk in de Europese markt voor CO<sub>2</sub>-emissierechten. Daar moet eerst worden vastgesteld wie de vragers zijn. Daartoe dienen bedrijven die veel CO<sub>2</sub> uitstoten te worden geïdentificeerd. Daar gaan Europese politieke onderhandelingen aan vooraf omdat behalve het *global public good* van het tegengaan van klimaatverandering ook nationale belangen op het spel staan. Pas daarna kunnen de emissierechten worden verdeeld en vervolgens op de markt worden verhandeld (MacKenzie 2009: 137-176; Van der Salm et al. 2011).

### 3.2.4 PRIJSVORMING

Ook prijsvorming blijkt minder simpel dan de figuur met vraag- en aanbodcurves suggereert. Om te beginnen omdat niet bij voorbaat vaststaat wat exact een prijs moet krijgen. Op de groentemarkt is dit nog te overzien. Maar bijvoorbeeld op de re-integratiemarkt kregen steeds andere diensten een prijs: nu eens de begeleiding van cohorten van cliënten – waarbij voor elk re-integratietraject dus een gemiddelde prijs werd betaald – dan weer individuele trajecten of onderdelen daarvan door middel van prestatiefinanciering (Dix 2011). Om prijsvorming en transacties op de CO<sub>2</sub>-emissiemarkten mogelijk te maken is een geavanceerde fysieke en technologische infrastructuur nodig (de elektronische beurs). Bovendien zijn er informatiesystemen nodig om marktparticipanten in staat te stellen inschattingen te maken van de waarde van de rechten (MacKenzie 2009).

#### Box 3.4

In de zorg blijkt dat de ondoorzichtigheid van de markt een belangrijk effect heeft op het vaststellen van de prijzen. De facto blijken alleen verzekeraars met een groot marktaandeel in een ziekenhuis over prijzen van DBC's in het B-segment te onderhandelen.<sup>3</sup> Verzekeraars met een beperkt marktaandeel in een ziekenhuis moeten soms noodgedwongen de prijzen van het ziekenhuis accepteren, omdat het ziekenhuis niet is geïnteresseerd in het onderhandelen met een kleine speler met maar een beperkt aantal patiënten per jaar. Deze verzekeraar heeft dan weinig in de melk te brokkelen, omdat ‘met de voeten stemmen’ negatiever uitpakt voor de verzekeraar (de cliënt van de verzekeraar is dan niet verzekerd in dat ziekenhuis) dan voor het ziekenhuis. Als er al onderhandeld wordt, vindt dat bovendien slechts plaats over een beperkt aantal veelvuldig gedeclareerde DBC's, waarvoor de DBC-inkoopgids, opgesteld door de Zorgverzekeraars Nederland, medische verenigingen en patiëntenorganisaties, de nodige informatie verschaft (Zuiderent-Jerak et al. 2011).

## 3.3 MAATSCHAPPELIJKE ORDENING: PROBLEMEN VOOR PUBLIEKE BELANGEN

Om markten zo te ordenen dat niet alleen het economisch verkeer goed verloopt, maar ook publieke belangen adequaat worden behartigd, moeten eveneens tal van

problemen die in de praktijk opduiken getackeld worden. Ook hier stellen praktijkproblemen de betrokken partijen voor wezenlijke uitdagingen. Een markt toont haar ware gezicht pas vaak als zij in werking is.

### Box 3.5

Door de CO<sub>2</sub>-emissiemarkt te introduceren werd een deel van de klimaatproblematiek op de bestuurstaafel van ondernemingen met een aanzienlijke CO<sub>2</sub>-uitstoot gelegd. Bij de introductie van die markt kregen zulke bedrijven een zeker aantal emissierechten. Het aantal beschikbare rechten zou daarna gaandeweg worden gereduceerd. De grondgedachte was dat als bedrijven door innovatie hun bedrijfsprocessen zouden verbeteren en zo hun uitstoot zouden verminderen, zij hun toegekende emissierechten zouden kunnen verkopen of – waar zij emissierechten te kort kwamen – minder emissierechten hoefden bij te kopen. In het perspectief van het financiële voordeel dat emissiehandel zou bieden, zouden zij worden aangezet tot innovatie en zo bijdragen aan de klimaatdoelstellingen.

Bedrijven kunnen hun emissierechten echter ook om heel andere redenen verkopen, bijvoorbeeld om een zwakke balans op orde te brengen. Geconfronteerd met financiële problemen kunnen zij immers besluiten hun productie (en dus hun emissie) tijdelijk te verlagen om de emissierechten die dan niet meer nodig zijn te verkopen. De overheid heeft daar nauwelijks greep op. Het management dat uiteindelijk de beslissingen neemt wordt immers noch afgerekend op klimaatdoelstellingen, noch op productievolume, maar op wat er aan het eind van het jaar op de balans verschijnt. Bedrijven kunnen bovendien besluiten om een deel van hun activiteiten naar landen te verplaatsen waar een soepeler regime bestaat. Ook met die mogelijkheid zal de overheid rekening moeten houden. In beide situaties wordt de overheid immers met een nieuw probleem geconfronteerd: afname van werkgelegenheid (zie voor meer complicaties Van der Salm et al. 2011). *Fine tuning* van maatregelen gericht op het behartigen van publieke belangen vereist dan ook het nodige inzicht in wat zich binnen bedrijven en op specifieke markten afspeelt.

Bij die *fine tuning* krijgt de overheid te maken met vele actoren van soms heel verschillend karakter. In het geval van de zorg zijn dat medisch specialisten en hun patiënten, zorgverzekeraars, ziekenhuisdirecties, specialistenverenigingen, en organen die de overheid zelf in het leven heeft geroepen. Al deze actoren hebben eigen, in veel gevallen meerdere, soms onderling tegenstrijdige, belangen. Normstelling en sturing vereisen dus diep inzicht in een complex veld. Vaak zullen de actoren die het beleid daadwerkelijk moeten uitvoeren de rol die hen in het beleid is toebedacht bovendien nog moeten leren. Ook daarmee moet bij het formuleren en uitvoeren van beleid rekening worden gehouden.

In sectoren waar de jurisdictie van de overheid niet de sector of de productieketens overlapt doen zich weer andere problemen voor. Om jurisdictie en sector beter op elkaar af te stemmen kan uiteraard worden opgeschaald, bijvoorbeeld naar EU-niveau. Het hoeft geen betoog dat in de afgelopen decennia deze weg vaak bewandeld is: grote delen van het overheidsbeleid op terreinen als milieu,

voedselveiligheid en ook mededinging zijn inmiddels aan de EU overgedragen. Deze strategie heeft echter ook bezwaren. De EU kampt eveneens met de problemen die in de jaren tachtig aanleiding vormden voor de introductie van marktwerkingsbeleid: regeldruk, kosten van regulering, budgettaire problemen en fragmentarisering. De afstand van de politieke autoriteiten tot de markt neemt door opschalen bovendien toe, met onoverzichtelijkheid, controle- en vertaal/implementatieproblemen als gevolg. Omdat door het multinationale karakter het politieke proces ingewikkelder wordt, doet ook de druk van de tijd zich meer gelden. Door al dit soort kwesties ontstaan bovendien nieuwe legitimatieproblemen (Monti 2010). Tot slot kan worden opgemerkt dat deze strategie deels haar eigen problemen genereert: opschalen naar Europees niveau vormt niet alleen een antwoord op internationalisering van markten en bedrijven, maar stimuleert en faciliteert ook die internationalisering.

Ten slotte wordt de overheid bij de vorming en uitvoering van haar beleid geconfronteerd met de dynamiek van markten en de inherente onzekerheid ervan. Om niet achter de feiten aan te lopen, zal de informatievoorziening – het signaleren en articuleren van publieke belangen – bijzondere aandacht vragen.

Deze problemen vallen blijkens de casestudies in drie categorieën te groeperen. Ten eerste is het functioneren van markten vaak afhankelijk van een groot aantal verschillende, en in sommige gevallen zeer invloedrijke actoren die in verschillende hoedanigheden en op uiteenlopende niveaus de behartiging van publieke belangen beïnvloeden. Ten tweede is het regelmatig het geval dat publieke belangen op een bepaalde schaal behartigd dienen te worden die zich deels of vrijwel geheel aan de jurisdictie van de overheid onttrekken. Ten derde komt het dynamische karakter van markten en daarmee deels samenhangend de vele onzekerheden waarmee de betrokken partijen worden geconfronteerd, als evident probleem bij het behartigen van publieke belangen naar voren.

### 3.3.1 DE INVLOED VAN VEEL VERSCHILLENDE ACTOREN

Wanneer publieke belangen via een markt behartigd worden is hierbij vaak een grote verscheidenheid aan actoren betrokken. Deze actoren zullen allen een zekere mate van handelingsvrijheid hebben en zich in de regel ook in verschillende juridische en geografische domeinen bewegen. Neem bijvoorbeeld het proces van de securitisatie van hypotheeklen in Nederland, waarbij hypotheeklen die op de balans van banken staan, worden verpakt en doorverkocht aan investeerders. Dit proces voltrok zich onder andere via banken, makelaars, hypotheekbemiddelaars, *rating agencies*, het Bureau Kredietregistratie, notarissen en juristen (Aalbers et al. 2011). Ook op de qua omvang veel beperktere markt voor gezondheidsbevorderende diensten voor werknemers zien we eenzelfde verscheidenheid aan spelers. Deze markt ontstond als onbedoeld gevolg van overheidsbeleid (o.a. door de Wet uit-

breiding loondoorbetalingsverplichting bij ziekte), die aan werkgevers de verantwoordelijkheid voor de gezondheid van hun werknemers delegerde. Er is een groot aantal verschillende actoren actief, onder wie werkgevers, verzekeraars, universiteiten, kennisinstituten, arbodiensten, re-integratiebedrijven en professionals als artsen, psychologen en fysiotherapeuten (Meershoek et al. 2011). Hoewel deze markt duidelijk in ontwikkeling is, met als gevolg dat er nog geen heldere rolverdeling is uitgekristalliseerd (Aspers 2009), is gezien de aard van de dienstverlening de kans klein dat deze markt ooit een overzichtelijk karakter zal krijgen.

### **Verskillende rollen**

Niet alleen is er een grote verscheidenheid aan actoren op markten actief, zij vervullen ook zeer uiteenlopende rollen. Zoals ook reeds in de voorgaande paragraaf is gebleken, laten deze rollen zich zelden uitsluitend tot die van vragers en aanbieders reduceren. In geval van gezondheidsbevorderende diensten slaan werkgevers en verzekeraars de handen ineen om invulling te geven aan de wettelijke verantwoordelijkheid van werkgevers om de gezondheid van hun werknemers te bevorderen. De verzekeraars nemen deze verantwoordelijkheid door middel van het aanbieden van verzekeringen deels over, en prijzen daarenboven gezondheidsbevorderende diensten bij deze werknemers aan. Ze vervullen dus een belangrijke mediërende rol. Re-integratiebedrijven hebben vervolgens een belangrijke functie bij het aanbieden van deze diensten. Bij de ontwikkeling daarvan zijn universiteiten en kennisinstituten betrokken. Verscheidene professionals identificeren de vorderingen op het gebied van de gezondheid van werknemers, en brengen daarmee de markt verder tot ontwikkeling (Meershoek et al. 2011). Kenniswerkers en professionals spelen dus een belangrijke rol bij de totstandkoming van het aanbod en de vormgeving van de markt, zonder dat zij zelf direct actief zijn op die markt.

### **Box 3.6**

Een voorbeeld van de grote invloed van verschillende partijen op het behartigen van publieke belangen komt naar voren bij de commodificatie van zorg. In de zorg kregen medische beroepsgroepen de verantwoordelijkheid voor de commodificatie van zorg in hun specialiteit, in samenwerking met andere actoren, onder andere omdat de overheid hiertoe zelf onvoldoende kennis in huis had. Door dit proces ongecoördineerd uit handen te geven, ontstond een onoverzichtelijk systeem van 8000 nogal ongelijksoortige DBC's.<sup>4</sup> Verzekeraars kregen vervolgens de taak om over de afname van deze 'zorgproducten' te onderhandelen met ziekenhuizen, met als doel betaalbare en kwalitatief hoogwaardige zorg te realiseren. Door de grote hoeveelheid DBC's bleek het echter moeilijk voor de verzekeraars om door scherp te onderhandelen deze publieke belangen te behartigen (Aarden et al. 2011).

In sectoren waar de overheid marktmechanismen introduceerde om publieke belangen te behartigen, moesten veel van dit soort processen vrijwel uit het niets worden opgestart en moest de overheid daar zelf de juiste partijen bij zoeken. Op nationaal niveau zien we bijvoorbeeld dat verzekeraars door politieke besluiten de taak op zich krijgen om het publieke belang ‘kwaliteit van zorg’ te behartigen (Zuiderent-Jerak et al. 2011). Op Europees en internationaal niveau zijn besluiten genomen over het belang van duurzaamheid, waarbij commerciële bedrijven een deel van de verantwoordelijkheid voor het behartigen van dit belang toebedeeld hebben gekregen (Van der Salm et al. 2011).

De verschillende actoren die bij markten betrokken zijn, blijken in sommige gevallen moeilijk invulling te kunnen geven aan de rol die zij op zich hebben genomen of gekregen. Zo was de gedachte bij veel marktwerkingsoperaties van de afgelopen decennia dat markten de consument dienen. Die zou dankzij de introductie, stimulering of uitbreiding van marktwerking van een groter aanbod gebruik kunnen maken en hij zou diensten van een hogere kwaliteit tegen een lagere prijs geleverd kunnen krijgen. Maar juist consumenten lieten het op veel markten afweten door beperkt van de hun geboden keuzevrijheid gebruik te maken. Zij bleken de afgelopen jaren maar beperkt van energieleverancier, telefoonaanbieder of zorgverzekeraar te wisselen. De introductie of versterking van marktmechanismen leidde weliswaar tot het vergemakkelijken, verbeteren en in sommige gevallen verruimen van overstapmogelijkheden, maar resulteerde in veel gevallen niet tot grote aanpassingen in het aanbod. Zo werd het doel dus niet (helemaal) bereikt.

Hoe is deze ontwikkeling te begrijpen? In veel sectoren ligt de verklaring voor de hand, namelijk dat consumenten anders kiezen dan de economische theorie doorgaans veronderstelt. Zo blijkt dat ouders bij het kiezen van opvangcentra voor hun kinderen de ligging van de opvangcentra van doorslaggevend belang achten bij het selectieproces, simpelweg omdat ouders niet door hun hele woonplaats met hun kinderen willen sjouwen (Regioplan 2009: 40-42). De vraag is dan ook of de ontwikkeling van kwaliteitsmaatstaven, zoals momenteel gebeurt, daar veel aan zal veranderen. Soortgelijke resultaten komen naar voren uit internationaal vergelijkend onderzoek naar marktwerking in het lager en middelbaar onderwijs, waar concurrentie lokaal is en vooral via het reputatiemechanisme verloopt (Waslander et al. 2010).

Dat het voor ‘consumenten’ soms lastig is om ‘goed te functioneren’ op de markt is dan ook aanleiding (geweest) om andere partijen de verantwoordelijkheid te geven om namens hen op te treden. Zo werden re-integratiekandidaten op de regionale re-integratiemarkten geacht zelf op zoek te gaan naar geschikte re-integratiebureaus. Dit bleek in de praktijk voor veel mensen een te lastige opgave. Als gevolg hiervan zag het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) zich tegen alle beleidsvoornemens in genoodzaakt het keuzeproces van de re-inte-

gratiekandidaat te begeleiden (Dix 2011). Ook uit andere voorbeelden blijkt dat de nieuwe rollen die deze actoren op zich hebben moeten nemen als gevolg van de introductie van marktwerking, niet altijd even gemakkelijk te leren zijn. Het feitelijke gedrag van actoren voldeed niet altijd aan de verwachtingen.

### Box 3.7

Met de versterking van marktmechanismen in de zorg hebben zorgverzekeraars een belangrijke rol gekregen bij het realiseren van betaalbare en kwalitatief hoogwaardige zorg. Door te onderhandelen met ziekenhuizen over te leveren zorg worden zij geacht niet alleen een lage prijs te bedingen, maar ook bij te dragen aan kwaliteitsverbetering. Zowel de statische als de dynamische efficiëntie van de dienstverlening in de zorg zou dus door hun rol worden gediend. Door de complexe en onoverzichtelijke aard van zorgproducten staan de zorgverzekeraars bij de onderhandelingen met ziekenhuizen echter voor grote problemen. Zij hebben over het algemeen nog niet de juiste toerusting (expertise) om deze taak goed te volbrengen. In voorkomende gevallen blijken zij zelfs de prijs van de dienstverlening op te vatten als een indicatie voor de kwaliteit (Zuiderent et al. 2011). Daarnaast zien we dat zodra verzekeraars hun opdracht om de kwaliteit te bevorderen daadwerkelijk uitvoeren en besluiten geen contracten voor bepaalde verrichtingen af te sluiten met specifieke ziekenhuizen omdat die naar het oordeel van de verzekeraar onder de maat presteren, maatschappelijke controverses ontstaan. Zowel vanuit de wereld van de medische professionals als vanuit de politiek klinken protesten. Het publieke belang van toegankelijkheid zou zo in gevaar komen. Bovendien zouden andere instanties de kwaliteit reeds voldoende borgen, zoals de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) en de medische beroepsverenigingen, die eisen stellen aan het minimale aantal verrichtingen per jaar. Tegelijk klinkt vanuit de beleidswereld tevredenheid dat – zij het pas na vele jaren – de zorgverzekeraars de rol die hen was toebedacht nu beginnen te leren (Piersma 2011).

Daarnaast worden de verzekeraars ook zelf geconfronteerd met belangen die haaks staan op het selectief contracteren van ziekenhuizen. Ook zij hebben er belang bij hun verzekerden te kunnen doorverwijzen naar een lokaal ziekenhuis (toegankelijkheid). De verzekeraars wordt daarom een hand boven het hoofd gehouden door middel van het zogeheten risicovereveningsstelsel. Zij krijgen hoog uitgevallen kosten voor een deel terug van de overheid. Als gevolg daarvan ondervinden zij minder prikkels om op de zorguitgaven en kwaliteit te letten (Douven 2009: 3). Dit vereveningsstelsel zal in de komende jaren worden afgebouwd. De consequentie daarvan is echter dat zorgverzekeraars hogere financiële buffers zullen moeten aanleggen om hun financiële risico's in te dekken. De zorgpremie zal daarom vermoedelijk moeten worden verhoogd (Hooft van Huysduy-  
nen en Piersma 2011).

Ondernemingen moeten zich in het algemeen echter op verschillende markten positioneren. Zo is er de consumentenmarkt voor de levering van goederen en diensten, de arbeidsmarkt voor het aantrekken van geschikt personeel en de kapitaalmarkt voor de financiering. Het tegelijkertijd positioneren op deze verschillende markten vergt het nodige balanceerwerk: zo kan het belang van goede en

gemotiveerde werknemers investeringen vergen die op korte termijn de kosten verhogen, hetgeen een negatieve impact zou kunnen hebben op de vraag voor het product en de dividenduitkering van de aandeelhouder. Als daarnaast ook publieke belangen behartigd moeten worden, neemt de complexiteit uiteraard nog verder toe.

### Box 3.8

Een voorbeeld waarbij de belangen van ondernemingen niet samen vallen met de wensen van publieke autoriteiten is te vinden in de telecommunicatiesector. De Bijl (2009) laat zien dat publieke autoriteiten graag willen dat telecomaانبieders hun eigen telecomnetwerken gaan aanleggen en gaan concurreren op infrastructuur. De praktijk blijkt anders, daar vele marktpartijen geen business case zien in infrastructuurconcurrentie. Zelfs de introductie van diverse prikkels om deze partijen te stimuleren om toch over te gaan op dit type concurrentie mocht niet baten (De Bijl 2009: 128-130).

#### ***Uiteenlopende belangen en preferenties***

Bij het behartigen van publieke belangen door de markt doet zich het probleem voor dat er zelden sprake is van een gelijk speelveld en dat soms enkele grote marktpartijen de markt domineren. Deze partijen kunnen de belangen van andere marktspelers overschaduwen of andere partijen benadelen, omdat ze een dermate grote invloed op het overheidsbeleid kunnen uitoefenen dat publieke belangen niet adequaat worden gerealiseerd (*regulatory capture* oftewel regulatieve gijzeling). Van *regulatory capture* is sprake wanneer beleidsmakers of toezichhouders het belang van private partijen ('special interests') behartigen, ten koste van zaken van publiek belang (Levine en Forrence 1990). *Regulatory capture* kan invloed hebben op het opstellen van regulering, de uitwerking van regulering, de bekrachtiging van regulering en het afschaffen van regulering (Etzioni 2009).

Naast *regulatory capture* kan er ook 'cognitieve insluiting' ontstaan (Dal Bo 2006: 220; Buitter 2008). Hiervan is sprake als toezichhouders zo veel informatie van gereguleerden overnemen dat ze eenzelfde kijk op de wereld krijgen als de bedrijven die ze geacht worden te reguleren, met andere woorden dat een toezichthouder zich betrekkelijk onbewust gaat identificeren met de belangen van de sector. Aalbers et al. (2011) beargumenteren dat dit het geval was bij de securitisatie van hypotheeklen. Zij ontwaren een situatie waarin private marktpartijen een grote invloed uitoefenen op de specifieke definitie en vormgeving van publieke belangen, een fenomeen dat zij cognitieve verblinding (*cognitive closure*) noemen. Hoewel overheidsinstanties proberen doelen als nationale productiviteit, financiële stabiliteit en toegang tot kapitaal te bevorderen, zijn de inhoud en stijl van de regelgeving sterk gemodelleerd naar private initiatieven. Toezichhouders, ambtenaren en politici lijken niet bij machte om te voorzien op welke manier regulering

effecten heeft op publieke belangen, of op welke manier publieke belangen het beste vorm kunnen krijgen. Zij zijn afhankelijk van de omgeving zoals die gepresenteerd wordt door private actoren. Terwijl zij in theorie geacht worden publieke belangen te behartigen, blijken zij in de praktijk in hoge mate te moeten koersen op het kompas dat door degenen op wie zij toezicht zouden moeten houden wordt aangeleverd.

Het gevolg van onevenwichtige marktverhoudingen kan zijn dat bepaalde belangen onvoldoende aandacht krijgen. Niet alle actoren weten zich immers goed genoeg te organiseren om de belangen die ze willen behartigen ook in de praktijk te kunnen brengen. Bij de financiële crisis is dat evident: het belang van financiële stabiliteit was niet goed genoeg geborgd met als gevolg dat de belastingbetaler voor een belangrijk deel van de rekening opdraaide. Maar ook in andere gevallen weten bepaalde ‘publieken’ nauwelijks invloed uit te oefenen. In veel sectoren wordt de consument of cliënt niet of nauwelijks of hooguit zeer indirect gehoord. Dat is bijvoorbeeld het geval op de re-integratiemarkt, de markt voor de gezondheid van werknemers en de zorg- en verpleegmarkt (Dix 2011; Meershoek et al. 2011; Zuiderent-Jerak et al. 2011). Dit gegeven stelt de notie van vraagsturing, en breder, het idee dat marktwerking uiteindelijk de consument dient, ter discussie.

Een specifiek probleem is de behartiging van publieke belangen op (middel)lange termijn. Bij kwesties als klimaatverandering is het ‘publiek’ waar het hier uiteindelijk om gaat – toekomstige generaties – niet in staat zijn belangen rechtstreeks te vertegenwoordigen. Omdat toekomstige generaties nog niet bestaan, moeten anderen voor deze generaties spreken, die niet noodzakelijk dezelfde belangen hebben. Soms is de ‘verwaarlozing’ van langetermijnbelangen ook een kwestie van onwetendheid of onwilligheid, waarbij actoren hun kortetermijnbelang behartigen zonder oog te hebben voor de schadelijke consequenties op de lange termijn van dit gedrag voor henzelf. Tijdens de financiële crisis bleek bijvoorbeeld dat financiële spelers een te grote focus hadden gehad op koersstijgingen en winst op de korte termijn, iets wat hun eigen langetermijnpositie zeer sterk in gevaar bracht.

### **Concluderend**

Waar het marktmechanisme een grote rol speelt, brengt het behartigen van publieke belangen de complicatie met zich mee dat de overheid met een grote verscheidenheid aan actoren te maken krijgt, die verschillende rollen vervullen en belangen en preferenties hebben die niet per definitie op één lijn liggen. Dit roept de nodige vragen op. Hoe kunnen dit soort complexe markten eigenlijk worden geordend? En waarop dient zij zich daarbij te richten? Waar de markt begint en ophoudt blijkt vaak moeilijk vast te stellen. Diverse opties, zoals de regulering van actoren, de diensten en goederen die marktpartijen vervaardigen en verhandelen en de onderlinge verhouding van actoren, dienen zich aan. Maar door de onoverzichtelijkheid, die ontstaat door het grote aantal actoren dat betrokken is, valt vaak



slecht te voorspellen wat de effecten zijn die de verschillende beleidsopties teweeg zullen brengen.

### 3.3.2 SCHAALPROBLEMEN

Behalve met een grote verscheidenheid aan actoren worden beleidsmakers geconfronteerd met schaalproblemen. Bij het behartigen van publieke belangen moet rekening worden gehouden met het feit dat een aanzienlijk aantal belangen op een niveau speelt waar de overheidsinvloed beperkt is. Dat is bijvoorbeeld al snel het geval wanneer markten en bedrijvigheid vele grenzen overschrijden, of wanneer zich zaken van publiek belang aandienen van bovennationaal niveau (*global public goods*, GPG). Echter, ook binnen de nationale grenzen kunnen zich schaalproblemen aandienen.

Belangen als duurzaamheid, voedselzekerheid, een schoon milieu, energiezekerheid en financieel-economische stabiliteit kunnen maar zeer beperkt op nationaal niveau worden behartigd. De kwesties die aan de orde zijn strekken zich uit buiten de nationale grenzen en dus de jurisdictie van nationale overheden. Luchtverontreiniging maakt geen halt aan de grens. Een goed voorbeeld van een GPG is het tegengaan van klimaatverandering. Geen enkel individueel land kan dit belang volledig voor eigen rekening nemen. Het behartigen daarvan vergt bovennationale coördinatie van diverse publieke en vaak ook private partijen.

#### Box 3.9

Onderzoek naar de regulering van CO<sub>2</sub>-uitstoot illustreert de diverse problemen waarmee bovennationale coördinatie en overleg gepaard gaan. Het beperken van CO<sub>2</sub>-uitstoot zou het beste op mondiaal niveau kunnen gebeuren. Het ontbreken van mondiale regulering zou landen ertoe kunnen brengen hun regimes te versoepelen, om hun bedrijfsleven een competitief voordeel te bieden. Aangezien elk land in reactie daarop een verdere versoepeling kan nastreven, ligt het gevaar van een *race to the bottom* daarbij op de loer, met tot gevolg dat niemand het belang van het tegengaan van klimaatverandering meer behartigt. Mede hierom is getracht dit belang op Europees niveau te organiseren, door CO<sub>2</sub>-emissiemarkten te ontwikkelen. Een cruciaal probleem blijft desondanks dat bedrijven hun activiteiten naar landen buiten de EU kunnen verplaatsen. Te strenge regelgeving kan in dat opzicht tot 'lekkage' leiden, dat wil zeggen het verplaatsen van CO<sub>2</sub>-uitstoot (en dus mogelijk ook het verdwijnen van economische bedrijvigheid). Met het oog hierop is door de Europese Commissie intussen een lijst opgesteld met kwetsbare sectoren die in aanmerking komen voor soepeler regels (Van der Salm et al. 2011).

Het streven van individuele landen om de eigen nationale productie te maximaliseren, bemoeilijkt niet alleen het borgen van mondiale belangen, maar kan ook belangen die traditioneel op nationaal niveau behartigd en of geborgd worden

sterk beïnvloeden. Het schaalprobleem komt bijvoorbeeld in beeld bij fusies, overnames of het naar het buitenland verplaatsen van bedrijvigheid. Specifieke publieke belangen, zoals het behoud van strategische kennis of werkgelegenheid in of nabij het bedrijf, kunnen daardoor gevoelig geraakt worden. Dit is tegelijkertijd echter moeilijk te onderzoeken, zoals bleek rond de overname van ABN AMRO in 2007 (TK 2009-2010b: 186-187). De effecten die deze overname mogelijk op de financiële stabiliteit zou hebben, bleken moeilijk te voorzien. Omdat fusies, overnames en beslissingen over de vestigingsplaats bovendien in principe een zaak zijn voor de direct betrokkenen van de bedrijven zoals bestuurders, commissarissen, werknemers en aandeelhouders, is het voor de overheid buitengewoon lastig hier invloed op uit te oefenen of, indien nodig geacht, te interveniëren.

Vanwege de opkomst en sterke groei van *sovereign wealth funds*, de al eerdergenoemde, door staten gecontroleerde investeringsfondsen, heeft de Nederlandse overheid haar beleid ten aanzien van bedrijven die in strategische sectoren actief zijn of een belangrijk netwerkeffect hebben, kritisch tegen het licht gehouden. Zij heeft daartoe de bestaande generieke en specifieke sectorwet- en regelgeving om in sectoren publieke belangen te borgen geïnventariseerd en beoordeeld. Ook heeft zij onderzocht of het zinvol is, naar het voorbeeld van de Duitse *Außenwirtschaftsgesetz* en de Britse concentratiecontrole, een toets op buitenlandse investeringen of fusies mogelijk te maken (TK 2008-2009a; TK 2009-2010a). Met uitzondering van de leveringszekerheid in de defensiesector acht de regering een dergelijke toets echter onnodig. Toetsing zou bovendien tot een ‘politisering’ van het mededingingstoezicht kunnen leiden die negatieve gevolgen kan hebben voor de rechtszekerheid en het open Nederlandse vestigingsklimaat. Staatsfondsen leveren in de visie van de Nederlandse regering door hun investering in bedrijven een belangrijke bijdrage aan de Nederlandse economie.

Toch is het de vraag of het vertrouwen in de combinatie van sectorwetgeving en mededinging in alle gevallen voldoende gerechtvaardigd is. Nationale mededingingswetgeving kan problematisch zijn vanwege het internationale karakter van markten en marktpartijen. Een interessant voorbeeld vormt de beoogde fusie van de energiebedrijven NUON en Essent in 2007. De NMa had vooraf aangegeven dat er voorwaarden verbonden waren aan een mogelijke fusie, zoals het afstoten van centrales en een miljoen klanten, omdat het gefuseerde bedrijf in Nederland anders te veel marktmacht zou krijgen. De fusie ging na onenigheid tussen de twee partijen overigens niet door. Tegelijkertijd hadden andere landen hun nationale energiebedrijven echter laten groeien, zodat die zich konden klaarstomen om Europese overnames te gaan doen. De beide Nederlandse ondernemingen werden vervolgens overgenomen door buitenlandse spelers (Tamminga 2009).

Het kan in sommige gevallen, zoals hiervoor is aangegeven, een oplossing zijn om publieke belangen op een hoger bestuurlijk niveau te behartigen. De EU is een voor

de hand liggende arena om bovenationale regelgeving te organiseren en toezicht te houden op Europese markten (WRR 2010a). Daarnaast zijn er diverse andere fora (bijv. het Basel Comité, de Internationale Arbeidsorganisatie, de Wereldhandelsorganisatie, het IMF, de Wereldbank) waar men probeert de regulering te coördineren. Opschalen kan het uiteengroeien van markt en staat deels ongedaan maken, maar resulteert vaak weer in nieuwe spanningen tussen nationale en internationale wet- en regelgeving.

### Box 3.10

Een voorbeeld van spanningen tussen nationale en internationale wet- en regelgeving is te vinden in de telecommunicatiesector. De Europese regelgeving over prijsvorming in deze sector vormde een belemmering voor de langetermijnstrategie van de OPTA, de Nederlandse sectorale toezichthouder. Door het toegangstarief tot het bestaande netwerk langzaam te verhogen, trachtte de OPTA aanbieders te bewegen een eigen netwerk te ontwikkelen. Europese regels bepaalden echter dat netwerkbeheerders het toegangstarief aan de onderliggende kosten moesten koppelen, om te voorkomen dat zij hun monopoliepositie zouden misbruiken. Door een sterke daling van de onderliggende kosten daalden echter ook de toegangstarieven en verminderde de prikkel voor de aanbieder die van dit netwerk gebruik maakten om in een eigen netwerk te investeren (De Bijl 2009: 127-128).

Het opschalen van beleid kan bovendien de nationale speelruimte aanzienlijk verkleinen doordat andere machtsverhoudingen van kracht zijn. Zo vindt regulering van financiële markten voor een belangrijk deel plaats op Europees of mondiaal niveau, waardoor het de vraag is hoe een adequate afweging tussen de verschillende publieke belangen kan worden verzekerd, bijvoorbeeld tussen financiële stabiliteit en de internationale concurrentiepositie van de sector. Zeker gezien het feit dat financiële instellingen zich goed kunnen organiseren om bovenationale regulering te beïnvloeden, kan men zich afvragen hoe wenselijk het is een *level playing field* te creëren (Mügge 2010). De problematiek van beperkte mogelijkheden om gewenste regulering op bovennationaal niveau te realiseren is recent onder de aandacht gebracht door de commissie-De Wit. Hoewel deze het Nederlandse kabinet adviseert de regulering van financiële markten bij voorkeur op mondiaal of Europees niveau te organiseren, wordt ook gesteld dat “meer dan in het verleden het geval is geweest de optie op tafel [moet] komen om op nationaal niveau wet- en regelgeving te ontwikkelen” (TK 2009-2010b: 18).

Schaalproblemen kunnen ook het behartigen van publieke belangen binnen Nederland beïnvloeden, bijvoorbeeld wanneer het realiseren van voldoende concurrentie de grootte van lokale of regionale markten bepaalt. Dit speelt bijvoorbeeld bij aanbestedingsprocedures in het streekvervoer, waar de afbakening van de markt de toetreding van voldoende marktpartijen moet borgen. Een groot aanbe-

stedingsgebied heeft kostenvoordelen en kan gepaard gaan met efficiëntere transportconnecties, maar het beperkt het potentiële aanbod tot een gering aantal grote partijen (Nooteboom en Stam 2008: 345). Het soort belangen dat op markten behartigd kan worden hangt dus in belangrijke mate af van de afbakening van deze markten.

Een laatste complicatie betreft het gegeven dat bedrijvigheid zich in sommige gevallen uitstrekt over landen en sectoren die overheden op eigen gelegenheid zelden kunnen overzien of die zij nauwelijks als geheel kunnen reguleren. Als gevolg hiervan zullen overheden op zoek moeten gaan naar een effectief aangrijpingspunt om publieke belangen te behartigen. In geval van voedselveiligheid is dat in sommige gevallen de eindleverancier die, gedwongen door nationale en Europese wet- en regelgeving, zelf erop moet toezien dat in de voedselketen de juiste voorzorgsmaatregelen in acht worden genomen (WRR 2008c: 70). Hier is het dus niet zozeer de problematiek van individuele landen die elk streven naar het maximaliseren van hun productie, of het mondiale karakter van sommige belangen, maar de aard van de bedrijvigheid zelf die het behartigen van publieke belangen bemoeilijkt omdat zij een bovennationaal – en soms wereldomvattend – karakter heeft.

Schaalkwesties vergen bij het behartigen van publieke belangen derhalve bijzondere aandacht. Publieke belangen moeten op de juiste plek worden behartigd. De uitdaging voor overheden is hier tweeledig. Enerzijds kan deze plek voor overheden wel eens moeilijk toegankelijk zijn. Anderzijds is de uitdaging publieke belangen op het nationale niveau zodanig te behartigen dat dit niet of nauwelijks conflicteert met het feit dat bedrijvigheid zich vaak over verschillende jurisdicties uitstrekt.

### **3.3.3 HET DYNAMISCHE EN ONZEKERE KARAKTER VAN MARKTEN**

Een derde aspect dat bij het behartigen van publieke belangen een rol speelt, is het dynamische karakter van markten en daarmee samenhangend de vele onzekerheden waarmee de betrokken partijen, de overheid inclusief, worden geconfronteerd.

Het dynamisch karakter van markten was een belangrijk motief om marktwerking een grotere rol in de samenleving te geven. Dat motief heeft, zoals ook in het voorgaande hoofdstuk bleek, nog nauwelijks aan belang ingeboet. Kay (2010) betoogt zelfs dat dit het onderscheidende kenmerk van markten is. Hun kracht is dat ze exploratie van nieuwe mogelijkheden stimuleren (“markets as a process of discovery”). In markten kunnen goede ideeën snel worden gekopieerd en slechte ideeën snel worden afgestraft, waardoor markten gezien kunnen worden als adaptieve leermachines. Die bewonderenswaardige kwaliteit van markten heeft vanuit het gezichtspunt van maatschappelijke ordening echter een keerzijde: de uitkomsten

van marktprocessen zijn principieel onzeker. Hun ontwikkeling kan niet worden gepland, maar hooguit worden verkend.

Op markten hebben de betrokkenen immers een aanzienlijke mate van beslisvrijheid. Vragers kunnen er bijvoorbeeld voor kiezen van aanbieder te wisselen, of bepaalde diensten of producten meer of minder af te nemen. Aanbieders kunnen hun productieprocessen wijzigen, nieuwe goederen of diensten op de markt brengen, uitgedaagd worden door nieuwe toetreders, etc. Deze beslisvrijheid houdt marktpartijen alert voor nieuwe kansen en mogelijkheden en wordt niet voor niets gezien als een van de grootste voordelen van marktmechanismen. Tegelijkertijd betekent dit dat markten dynamisch zijn. Omdat marktpartijen een grote mate van beslisvrijheid hebben bij het maken van afwegingen en omdat zich steeds nieuwe technologieën, nieuwe aanbieders en nieuwe afnemers kunnen aandienen, is het moeilijk te voorzien of en in hoeverre publieke belangen in het geding zullen kunnen komen. Die onzekerheid geldt overigens niet alleen voor diegenen die publieke belangen moeten behartigen. Ook marktpartijen worden er uiteraard mee geconfronteerd. Zij kunnen bovendien te maken krijgen met gewijzigde regulering, veranderde maatschappelijke preferenties en onvoorziene macro-economische ontwikkelingen die hun mogelijkheden beperken of verruimen.

### Box 3.11

Een voorbeeld waarbij wijzigende regulering een groot effect had op de vormgeving van markten en het type marktpartijen dat daarop actief is, is te vinden in regionale re-integratiemarkten. Toen op de re-integratiemarkt veilingen van grote cohorten cliënten waren geïntroduceerd, konden alleen grote re-integratiebedrijven overleven. De kleintjes konden een dergelijk cohort in de praktijk niet verwerken. De introductie van de Individuele Re-integratieovereenkomst maakte het voor kleinere bedrijven echter weer aantrekkelijk deze markt te betreden. Door het onverwacht massale gebruik van deze overeenkomsten, met als gevolg een enorme vergroting van het aantal marktpartijen, kreeg de markt echter een onoverzichtelijk karakter. De grote vraag naar de Individuele Re-integratieovereenkomst was door de overheid duidelijk niet voorzien en leidde tot onzekerheid of het publieke belang van een goede re-integratie van arbeidskrachten in de arbeidsmarkt nog adequaat kon worden behartigd (Dix 2011).

Het is duidelijk dat liberalisering van bepaalde sectoren in veel gevallen grote dynamiek met zich meebracht, met niet altijd de gewenste of voorziene gevolgen. Internationaal vergelijkend Europees onderzoek naar de liberalisering van onder andere de postsector, de elektriciteitsvoorziening en het openbaar streekvervoer maakte duidelijk wat voor gevolgen dergelijke beleidswijzigingen kunnen hebben (PIQUE 2009). In reactie op liberalisering hebben bedrijven voor sommige groepen consumenten (meestal de kleintjes) de prijzen verhoogd, de hoeveelheid en het bereik van diensten beperkt (minder brievenbussen en postkantoren), bepaalde

vormen van dienstverlening geëlimineerd (geen inloop maar telefonische afhandeling) en investeringen verlaagd (met name in netwerken). Ook zijn sectorale werkgelegenheid en arbeidsomstandigheden onder druk komen te staan met het oog op kostenbesparing. Terwijl op de ene dimensie – doelmatigheid – winst wordt geboekt, is op een andere dimensie – in elk geval voor een deel van het publiek – sprake van verlies.

Ook technologische innovatie speelt vaak een cruciale rol bij het versterken van dynamiek, zeker wanneer deze innovaties snel door marktpartijen worden opgepikt. De Bijl (2009) illustreert dit in zijn studie naar de telecomsector. Volgens hem zijn “marktontwikkelingen [...] in een dergelijke markt met snelle technologische ontwikkelingen moeilijk stuur- of voorspelbaar” (ibid.: 141). Dergelijke ontwikkelingen kunnen het toekomstbeeld van een bepaalde sector ingrijpend wijzigen en aanleiding zijn om overheidsbeleid te herzien. De Bijl beargumenteert dat het beleid is ontworpen voor een bepaalde situatie (Telecom 2.0), die wellicht niet adequaat zal blijken te zijn door nieuwe technologische ontwikkelingen (te weten de opkomst van breedbandnetwerken en de vervaging van grenzen tussen diverse communicatiemedia: Telecom 3.0) (ibid.: 134-138). Overheidsingrepen die in de situatie van Telecom 2.0 niet wenselijk werden geacht, zoals de totstandkoming van één glasvezelnetwerk onder overheidsbeheer, zullen in een dergelijke nieuwe situatie wellicht toch moeten worden overwogen.

### Box 3.12

Een ander voorbeeld van een relatief nieuwe techniek die grote marktdynamiek veroorzaakte was de securitisatie van hypotheeklen. Deze techniek, waarbij hypotheeklen worden gebundeld en getransformeerd in verhandelbare effecten, nam eind jaren negentig een hoge vlucht. Dat deze techniek op steeds grotere schaal werd toegepast was echter het gevolg van diverse ontwikkelingen. De toegenomen concurrentie tussen hypotheekverstrekkers resulteerde in steeds lagere eisen aan kopers en wakkerde tegelijk de behoefte aan nieuwe financieringsbronnen te vinden. Bovendien was er een sterk toenemende vraag naar hypotheeksecuritisaties van beleggers die zochten naar veilige investeringen met een hoger rendement dan Amerikaans schatkistpapier. Zonder allerlei veranderingen in de nationale en internationale wet- en regelgeving ten aanzien van onder andere kapitaalreserves en de toetsing van juridische constructies om securitisaties te verhandelen, was de groei in deze vorm echter niet mogelijk geweest. Op nationaal niveau werd bijvoorbeeld besloten om de verplichting voor banken om hypotheekgevers individueel in te lichten indien de hypotheek van eigenaar veranderde af te schaffen (de zogenoemde toestemming voor ‘stille cessie’). Dit faciliteerde het securitisatieproces enorm. Regulering (respectievelijk het ontbreken daarvan) speelde met andere woorden een belangrijke rol (Aalbers et al. 2011).

Al deze dynamiek brengt voor alle betrokken partijen een grote mate van onzekerheid met zich mee. Daardoor is het vaak lastig om vast te stellen hoe publieke

belangen adequaat behartigd kunnen worden en om te voorzien of en hoe het realiseren van publieke belangen in de toekomst onder druk kan komen te staan (zie ook WRR 2008c; Van Asselt et al. 2010).

### Box 3.13

Een evident voorbeeld dat de grote mate van onzekerheid voor betrokken partijen toont en laat zien hoe publieke belangen plotseling onder druk kunnen komen te staan is natuurlijk wederom de financiële crisis. Slechts weinigen hadden deze crisis zien aankomen. Sterker nog, in brede kring bestond voor de crisis consensus dat financiële markten juist stabielere waren geworden (zie Financial Services Agency 2009), onder andere door middel van risicospreiding met behulp van securitisatie. Deze conclusie was voornamelijk gebaseerd op groot vertrouwen in het risicomanagement van individuele financiële instellingen. Volgens de Financial Services Agency (de toezichthouder in het Verenigd Koninkrijk) was deze ‘microprudentiële oriëntatie’ echter niet afdoende: er was te weinig oog voor de systeemrisico’s die zich opbouwden (ibid.). Individuele instellingen hadden hun risicomanagement dan wel op orde, maar veel instellingen bleken niet bestand tegen het systeemfalen dat zich vanaf 2007 manifesteerde.

Onzekerheden kunnen ook het functioneren van markten zelf frustreren en daarmee mogelijkwijs het realiseren van publieke belangen in de weg zitten. Door de grote onzekerheid over de kwaliteit van de halal-keurmerken (ironisch genoeg een marktinstrument bedoeld om meer zekerheid te creëren in de markt voor halal-producten) speelt de prijs van het keurmerk een zeer prominente rol in de afweging van vragers. Dit leidt vervolgens tot een hevige prijscompetitie, waardoor sprake is van een *race to the bottom* met funeste gevolgen voor de kwaliteit van keuringen en derhalve de keurmerken. Dit proces versterkt vervolgens de onzekerheid over de kwaliteit van de keurmerken (Van Waarden en Van Dalen 2011).

De factor tijd kan de problemen vergroten. Onzekerheid is met name funest waar grote investeringen nodig zijn om middellange- en langetermijnbelangen als innovatie, onderhoud en duurzaamheid te borgen. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval als het gaat om langetermijninvesteringen in vitale infrastructuren (zie bijv. WRR 2008a). In het busvervoer kan de lengte van de concessieverlening van invloed zijn op de belangen die worden behartigd. Zo ontmoedigt een korte periode de investeringen op langere termijn, die benodigd zijn voor onderhoud, kwaliteitsverbetering en innovatie, terwijl bij een lange periode de concurrentiedruk te veel kan worden beperkt (Nootboom en Stam 2008: 345). Een ander voorbeeld is de zorg, waar de rationalisering van zorgproducten de zoektocht naar nieuwe, innovatieve zorgprocessen kan ontmoedigen. Aangezien het lang duurt om een nieuwe DBC te ontwikkelen – omdat hiervoor een bepaald volume van ingrepen nodig is en omdat er in het algemeen gestreefd wordt naar *minder* in plaats van *meer* DBC’s – kan het zijn dat innovatieve behandelmethodes moeten worden gedekt

door bestaande DBC's (Aarden et al. 2011). Deze DBC's hoeven echter niet per se de totale kosten van de nieuwe behandeling af te dekken, hetgeen remmend kan werken op de ontwikkeling van zulke nieuwe zorgproducten.

In een dynamische en onzekere omgeving, zo blijkt, is onduidelijk hoe publieke belangen het beste kunnen worden behartigd, of een bepaalde manier om publieke belangen te behartigen adequaat is en of deze vormgeving niet in de (nabije) toekomst onder druk kan komen te staan.

### 3.4 CONCLUSIE: REGIEPROBLEMEN VOOR DE OVERHEID

Maatschappelijke orderingsvragen zoals die in het marktwerkingsbeleid naar voren kwamen, moeten worden geadresseerd in een context die wordt gekarakteriseerd door een vaak onoverzichtelijke verscheidenheid aan actoren, waarbij de schaal waarop belangen behartigd moeten worden een belangrijke rol speelt en waarin grote dynamiek en onzekerheid bestaat.

Vaak is niet evident *wie*, *wanneer* en *hoe* betrokken moeten zijn bij het adequaat oplossen van maatschappelijke orderingsvraagstukken en blijft lange tijd onduidelijk of de actoren de rol die van hen gevraagd wordt kunnen en willen spelen. De publieke belangen dienen vertaald te worden in regels, procedures en instrumenten en deze moeten effect krijgen op die plekken waar verschil kan worden gemaakt. Soms blijken deze plekken echter niet 'bereikbaar' te zijn door schaalproblemen. Het gevolg kan zijn dat de verantwoordelijkheid voor het behartigen van publieke belangen wordt belegd op plaatsen waar het verschil niet kan worden gemaakt. Ten slotte is maatschappelijke ordening onderhevig aan dynamiek en is het dus zaak oplettendheid te organiseren om tijdig te ontdekken dat publieke belangen onder druk staan.

Het is dan ook de vraag of tegen deze achtergrond een goede voorbereiding, aandacht voor problemen in de overgangsfase en een nadruk op het uiteindelijke resultaat, afdoende zijn om goede resultaten te bereiken. Bij het optimisme dat spreekt uit de titel van het SER-advies *Overheid én markt – het resultaat telt! Voorbereiding bepalend voor succes*, kunnen dan ook vraagtekens worden gezet.

De drie genoemde uitdagingen vormen bij uitstek een probleem voor de overheid, aangezien die een zeer belangrijke rol speelt bij het behartigen van publieke belangen. Hoe doordacht een markt ook is vormgegeven, pas in de praktijk tonen zich veelal de ware uitdagingen. Dat is niet noodzakelijkerwijs omdat er vooraf onvoldoende is nagedacht, te weinig onderzoek is gedaan of niet naar de juiste voorbeelden in het buitenland is gekeken. De oorzaak ligt er eerder in dat maatschappelijke ordening geen activiteit is die *a priori* soelaas biedt, maar continue procesaandacht vereist.



Om ordeningsbeleid op te stellen dat zowel gericht is op de vormgeving van markten én de behartiging van publieke belangen, wordt de overheid in ieder geval met drie vragen geconfronteerd, namelijk rond (1) kennis en informatie; (2) normering; en (3) mogelijkheden tot sturing.

### 3.4.1 KENNIS EN INFORMATIE

Een overheid die door middel van ordeningsbeleid wil bijdragen aan het behartigen van publieke belangen dient goed op de hoogte te zijn van factoren die van invloed (kunnen) zijn op maatschappelijke ordening. Omdat het behartigen van publieke belangen vaak ‘maatwerk’ vereist (SER 2010a: 85), moet de overheid over gedetailleerde kennis en informatie kunnen beschikken.

Dit geldt allereerst voor het verkrijgen van informatie over de vraag of publieke belangen adequaat worden behartigd. Doordat een grote hoeveelheid actoren van invloed kan zijn op maatschappelijke ordening, is het schier onmogelijk om te onderzoeken op welke manier deze partijen een rol spelen. Daarnaast is het, zelfs als informatie van alle relevante actoren kan worden achterhaald, zeer problematisch om de relevante gegevens hieruit te destilleren. Het cruciale probleem is dat in een markt informatie veelal op decentraal niveau is gelokaliseerd, de overheid daar slechts beperkt toegang tot heeft en bovendien vaak beperkt zicht heeft op welke specifieke informatie er überhaupt toe doet.

Deze problematiek komt terug in, en wordt versterkt door, schaalkwesaties. Doordat maatschappelijke ordening wordt beïnvloed door partijen waar geen of slechts indirect zicht op is, is het lastig hierover relevante informatie te verkrijgen. Als productieketens worden georganiseerd die zich uitstrekken over de hele wereld, is er voor de overheid geen zekerheid te krijgen over wat gebeurt in een verre schakel en of dit wel of niet schadelijk is voor publieke belangen. Bovendien is het in een dynamische omgeving zeer moeilijk om te weten welke gegevens relevant zullen zijn. Door continu veranderende omstandigheden, en het onvoorspelbare karakter hiervan, is het moeilijk om de juiste gegevens op het juiste moment en op de juiste plek beschikbaar te hebben.

Zelfs als wordt vastgesteld, op basis van de vergaarde informatie, dat publieke belangen niet goed worden behartigd, is het zeer lastig om in te schatten welk type beleid het meest geschikt is om deze problemen aan te pakken. Uit empirische studies blijkt keer op keer dat de overheid voor verrassingen komt te staan bij het uitvoeren van beleid. Zoals De Bijl (2009: 141) stelt: “ondanks zorgvuldig opgezette en op gedegen wijze uitgewerkte *ex ante* regulering [laat] een dynamische markt zich weinig gelegen [liggen] (...) aan gedetailleerde transitiepaden naar een eindbeeld”.

Deze problematiek geldt evenwel niet alleen voor *ex ante* beleidsvoorbereiding: ook beleidsevaluatie blijkt zeer complex. De evaluatie van het marktwerkingsbeleid van het ministerie van Economische Zaken (2008a) kwam, zoals eerder werd vermeld, voor tal van problemen te staan: relevante informatie en nulmetingen ontbraken, publieke belangen moesten *ad hoc* worden geoperationaliseerd waarbij tal van verschillende indicatoren werden gebruikt. Daarnaast bestonden er onduidelijkheden met betrekking tot de aard van de gevonden verbanden, de eindoordeelen in sommige sectoren en de relatie tussen de gerapporteerde bevindingen en de lessen die daaruit getrokken werden. Dat over de effecten van het marktwerkingsbeleid dan moeilijk eensluidende conclusies te trekken zijn, hoeft geen betoog. Behalve door ordeningsbeleid wordt het functioneren van markten door talrijke andere factoren beïnvloed – zoals door technologische en buitenlandse ontwikkelingen. Inschatten wat de uitwerking van het gevoerde beleid is – of in de toekomst zal zijn – stuit dan ook op vele beperkingen.

#### 3.4.2 NORMERING

Waar dynamiek een grote rol speelt en partijen verschillende en soms tegenstrijdige belangen nastreven, zal de overheid vaker dan voorheen met belangentegenstellingen geconfronteerd worden. Bovendien komt ze in sommige gevallen ook voor andersoortige afwegingen te staan. Van der Salm et al. (2011) laten bijvoorbeeld zien dat overheden een moeilijke balanceeract moeten volbrengen bij het vormgeven van CO<sub>2</sub>-emissiemarkten. Enerzijds moeten ze streng genoeg zijn om het publieke belang van duurzaamheid te behartigen, anderzijds kunnen ze niet te streng zijn, omdat anders het publieke belang van nationale productiviteit onder druk komt. Met deze tegenstrijdige belangen hebben ook toezichthouders te maken, bijvoorbeeld in de financiële sector, waar financiële stabiliteit strijdig kan zijn met concurrentiekracht van de sector in internationaal perspectief (zie Algemene Rekenkamer 2009). De problematiek van botsende publieke belangen maakt het lastig om bepaalde ontwikkelingen in markten te beoordelen en hier vervolgens actie op te ondernemen.

Een belangrijke rol is weggelegd voor het mededingingstoezicht. In de praktijk worden echter door de toezichthouder bij concrete kwesties vaak uiteenlopende overwegingen meegenomen en uiteenlopende organisaties geconsulteerd. Zo werd in het geval van een beoogde fusie tussen twee ziekenhuizen in Zeeland uiteindelijk besloten om de fusie goed te keuren ondanks potentieel negatieve gevolgen uit het oogpunt van adequate mededinging. Op advies van de IGZ werd uiteindelijk besloten dat de mogelijke positieve gevolgen – verbeterde kwaliteit van zorg – zwaarder wogen dan de concurrentiële overwegingen, hoewel er wel voorwaarden werden gesteld aan de fusie (NMa 2010).<sup>5</sup> De normering van fusies met het oog op mededinging is derhalve vaak een complexe exercitie waarbij diverse overwegingen een rol kunnen spelen.

De vraag is ook hoe een overheid, die op afstand van de markt staat en overwegend gebruikmaakt van indirecte sturingsvormen, de juiste normen kan stellen. Zij kan uiteraard wetten uitvaardigen, maar een te grote detaillering daarvan is vaak niet mogelijk en ook onwenselijk, omdat daardoor de marktdynamiek in de kiem wordt gesmoord. De vraag is welke andere manieren bestaan om normen te stellen. In veel situaties wordt ervoor gekozen met open normen te werken of minimumstandaarden te ontwikkelen. De overheid zal dan deels op de informatie van belanghebbenden zijn aangewezen, maar daarbij doemt het gevaar op van *regulatory capture* en cognitieve verblinding. En hoe te verzekeren of op zijn minst te stimuleren dat er meer dan het minimum wordt gedaan?

### 3.4.3 MOGELIJKHEDEN TOT STURING

Naast vraagstukken rond informatie en normering wordt de overheid geconfronteerd met sturingsproblemen. De overheid heeft in veel gevallen geen zeggenschap over beslissingen van relevante actoren. De Bijls (2009) eerdergenoemde voorbeeld waarbij door de overheid getracht werd om de investeringsbeslissingen van telecoaanbieders te sturen door middel van financiële prikkels, illustreert de beperkingen van de beleidsmaker. De overheid heeft eveneens beperkte mogelijkheden om het gedrag van consumenten te sturen of te beïnvloeden. ‘Consumentenfalen’ vormt een probleem voor de overheid, als die haar beleid inzet vanuit de verwachting dat de kritische consument de ‘tucht van de markt’ zal uitoefenen.

‘Schaal’ is evident van belang als we kijken naar het uiteengroeien van markt en staat. Hierbij spelen actoren die buiten de jurisdictie actief zijn een belangrijke rol bij het vormgeven van maatschappelijke ordening. Het gedrag van Amerikaanse banken (waar de Nederlandse overheid geen invloed op kan uitoefenen) kon een zeer grote invloed hebben op de Nederlandse financiële stabiliteit, zo bleek in 2008. Daarnaast kan het ook zijn dat wet- en regelgeving problemen verplaatst, omdat bedrijven zich elders gaan vestigen of dat het ‘innovatie’ uitlokt bij private actoren om onder de regels uit te komen. Dergelijke problemen spelen ook bij de CO<sub>2</sub>-emissiemarkten en diverse andere sectoren. Met andere woorden, (nationale) regulering hoeft lang niet altijd de beoogde effecten te sorteren. Derhalve valt er met traditionele middelen als wet- en regelgeving in sommige situaties weinig te bereiken.

Ook de dynamiek is een reden waarom de overheid voor sturingsproblemen komt te staan. Je wilt en kunt als overheid decentrale beslissingen niet volledig sturen of controleren. Door actoren veel vrijheid te geven om op decentraal niveau beslissingen te nemen, wordt het echter lastig tegelijkertijd zeker te zijn dat dit tot gewenste uitkomsten zal leiden. Dit probleem wordt nog groter als partijen onverwacht ander gedrag gaan vertonen of nieuwe partijen opkomen.

Al deze problemen manifesteren zich in optima forma waar markten worden geïnitieerd voor het verlenen van diensten waarvoor de overheid in het verleden een veel directere verantwoordelijkheid had. Dan wordt de overheid betrokken als ontwerper van de nieuw te vormen markt en is aanpassing van sectorale wetgeving en/of de introductie of explicitering van randvoorwaarden (bijv. standaarden, kwaliteitseisen, maximumprijzen) nodig. Waar de overheden zelf markten ontwerpen, of marktmechanismen introduceren waar zij voorheen niet aanwezig waren, zal zij ook betrokken raken bij het proces van commodificatie. Waar in andere gevallen de spelregels en de marktinstrumenten zich langs de weg van evolutionaire ontwikkeling tot stand kwamen, worden zij dan geacht vanuit het niets tot stand te kunnen komen. Dat er dan – zeker in het begin – veel misgaat, hoeft niemand te verbazen.

Vanwege de dynamische aard van marktprocessen ziet de overheid zich geconfronteerd met onzekerheden en met veranderde omstandigheden. Zij zal daarom keer op keer zich genoodzaakt zien haar ordeningsbeleid bij te stellen. Een overheid die om de haverklap forse beleidswijzigingen doorvoert ondermijnt echter het vertrouwen van marktpartijen en het functioneren van markten, zo luidt een bekende en niet-ongerechtvaardigde klacht. Men kan er echter niet omheen dat de overheid verantwoordelijkheid draagt om tijdig in actie te komen als publieke belangen zich aandienen of in het geding raken. Het feit dat markten continu in ontwikkeling zijn, impliceert dat eenzijdige pleidooien voor een terughoudende opstelling onverstandig zijn. Tegen de achtergrond van de moeilijke balanceeract tussen stabiliteit en oplettendheid waarmee overheidsinstanties worden geconfronteerd dient zich niet alleen de normatieve vraag aan wat de rol van de overheid behoort te zijn, maar ook de vraag hoe in discussies daarover helderheid kan worden bereikt.

## NOTEN

- 1 Overigens zal de telecomwet gewijzigd worden om netneutraliteit te garanderen. Het wetsvoorstel dat dit moet bewerkstelligen werd op 22 juni 2011 in de Tweede Kamer aangenomen.
- 2 De in het kader genoemde casestudies 1 t/m 6 zijn in opdracht van de WRR uitgevoerd. De onderzoeksrapporten zijn op de WRR-website gepubliceerd. Artikelen over de casestudies 1 tot en met 5 zijn in het tijdschrift *Beleid en Maatschappij* (Schrijvers et al. 2010) gepubliceerd. Casus 7 is (overigens niet in opdracht van de WRR) uitgevoerd door Paul de Bijl (CPB) en gepubliceerd in de KVS preadviezen *Marktwerking en publieke belangen* (Van Damme en Schinkel (red.) 2009).
- 3 Het zorgaanbod is verdeeld in twee segmenten: het A-segment – waarvan de prijzen nationaal door de NZa worden vastgesteld – en het B-segment, waarvan de prijzen (in principe) in de onderhandelingen van zorgverzekeraars en ziekenhuizen worden vastgesteld (Zuiderent-Jerak et al 2011: 18).
- 4 Het gaat hierbij om DBC's in het zogenaamde B-segment, waar die zorg onder valt waarbij over de prijs onderhandeld mag worden. In het zogenoemde A-segment wordt de prijs door de NZa vastgesteld.
- 5 Er werd afgesproken dat er een prijsplafond zou worden gehanteerd, gebaseerd op het landelijk gemiddelde. Ook werden toezeggingen gedaan wat betreft de realisatie van kwaliteitsverbeteringen (NMA 2010: 52).

## 4 MAATSCHAPPELIJK ORDENEN ALS PROCES

### 4.1 INLEIDING

Door de dynamiek van markten, schaalproblemen en het onoverzichtelijke grote aantal actoren dat bij marktwerkingsoperaties betrokken is, wordt de overheid bij de voorbereiding en uitvoering van haar beleid keer op keer geconfronteerd met informatie-, normerings- en sturingsproblemen. Problemen die zich later manifesteren zijn slechts in beperkte mate te voorzien. Wanneer zij zich aandienen roept dat de vraag op of, in weerwil van het voornemen afstand te houden en de markt het werk te laten doen, de overheid moet ingrijpen of dat zij juist terughoudendheid moet blijven betrachten om de markt de gelegenheid te geven de problemen zelf op te lossen.

De vraag dringt zich dan ook op wat van de overheid kan en mag worden verwacht. Welke verantwoordelijkheden komt de overheid toe? Wat dient zij over te laten aan de markt? En welke rol heeft de samenleving bij maatschappelijke ordening?

Bij het bespreken van de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden tussen markt, overheid en samenleving dienen zich twee kernvragen aan (vgl. WRR 2000; SER 2010a):

- 1 Hoe wordt bepaald wat als zaak van publiek belang moet worden aangemerkt en wat dus vanwege het publieke belang in welke mate moet worden voorzien en verdeeld? Dit is de zogeheten *wat-vraag*, de vraag naar de *beleidsdoelen*.
- 2 Hoe kunnen die zaken van publiek belang optimaal worden behartigd en waar moeten de verantwoordelijkheden ervoor belegd worden? Dit is de zogeheten *hoe-vraag*, de vraag naar de *beleidsinstrumenten*.

Waar de WRR (2000) voor het antwoord op de eerste vraag uitdrukkelijk exclusief naar de overheid wijst, laat de bovenstaande, aan Nelson (2002: 209) ontleende, formulering vooralsnog in het midden hoe (door wie of waar) een zaak als een zaak van publiek belang wordt aangemerkt. Zij legt er bovendien de nadruk op dat publieke belangen *behartigd* moeten worden – zij richt zich immers op wat moet worden voorzien en verdeeld. De WRR (2000) sprak van het ‘borgen’ van publieke belangen. Dat mag in tal van gevallen een adequate formulering zijn, maar waar publieke belangen nog verre van gerealiseerd zijn (zoals bijv. het geval is bij duurzaamheid) ligt de actievere formulering meer voor de hand.

Voor het zoeken naar antwoorden op de beide genoemde kernvragen kunnen twee strategieën worden gevolgd. In de eerste plaats een *substantiële* strategie, waarbij op *normatieve gronden* een ideale rolverdeling tussen markt, overheid en samenleving wordt bepaald. Vervolgens kunnen op basis van dat normatieve ideaalbeeld

de problemen die zich aandienen worden beoordeeld en kan beslist worden hoe en door wie daarop moet worden gereageerd. De tweede strategie richt zich op de weg die gevolgd kan worden om redelijke overeenstemming te bereiken en oplossingen voor problemen te vinden, zonder er bij voorbaat van uit te gaan dat een normatief ideaal daarbij het vertrek- of eindpunt vormt. De aandacht richt zich dan dus op het *proces* van maatschappelijk ordenen en op de vraag hoe daarin de beide kernvragen kunnen worden beantwoord.

In dit hoofdstuk zullen beide strategieën worden besproken met het oog op de effecten die zij op het debat over maatschappelijke orderingsvraagstukken hebben. Om te beginnen zal daartoe worden ingegaan op de eerstgenoemde, substantiële strategie. In de tweede helft van dit hoofdstuk wordt de tweede strategie geïntroduceerd. In hoofdstuk 5 komen daarvan een aantal nadere aspecten aan de orde.

#### 4.2 DE SUBSTANTIËLE STRATEGIE: DRIE NORMATIEVE BENADERINGEN VAN MAATSCHAPPELIJKE ORDERINGSVRAAGSTUKKEN

Voor de substantiële strategie van maatschappelijke orderingsvraagstukken bestaan *grosso modo* drie verschillende benaderingen. Binnen elk ervan kunnen weer varianten worden onderscheiden; daarvan zal hier worden geabstraheerd. De drie te onderscheiden benaderingen verschillen in het vertrekpunt van redeneren dat wordt gekozen, namelijk de markt, de overheid en de samenleving. Elk van deze benaderingen gaat ervan uit dat het gekozen vertrekpunt gegeven en bekende kwaliteiten heeft, die verder niet ter discussie staan. De inzichten daarover worden ontleend aan respectievelijk de economische wetenschap, het staatsrecht c.q. de bestuurskunde, en de sociale ethiek. Vanuit het gekozen gezichtspunt wordt vervolgens door elk van de benaderingen bepaald wat de ideale rolverdeling van markt, overheid en samenleving is. Daarna kan de bestaande situatie beoordeeld worden en kunnen verbeteringen worden voorgesteld die dit ideaal dichter bij zouden brengen.

We zullen de benaderingen die hieronder nader worden geïntroduceerd kortweg aanduiden met het vertrekpunt dat gekozen wordt en daarom spreken van de markt-, de overheids- en de samenlevingsbenadering. Zoals we zullen zien krijgt het begrip ‘publiek belang’ binnen elk van deze benaderingen een eigen invulling.

Alvorens de drie benaderingen te introduceren, moet benadrukt worden dat zij *niet* eenduidig aan politieke stromingen kunnen worden gekoppeld. Liberalen vinden we onder de verdedigers van zowel de eerste als de tweede benadering; in het moderne christen-democratische denken zijn elementen aan te treffen van zowel de eerste als de derde benadering; en sociaal-democraten en socialisten

putten in wisselende combinaties uit alle drie. Ook in memories van toelichting wordt ter rechtvaardiging van concrete voorstellen doorgaans uit elk van de drie benaderingen geput. Wat deze benaderingen onderling onderscheidt zijn niet zozeer politieke opvattingen, maar hun *stijl van normatief redeneren*. Die is respectievelijk aan de economische wetenschap, het staatsrecht en de sociale ethiek ontleend.

#### 4.2.1 DE BENADERING VANUIT DE MARKT

In de *marktbenadering* wordt het vertrekpunt van redeneren gevormd door de belangrijkste kwaliteit die vanuit de economische theorie aan de markt wordt toegedicht – efficiënte productie en effectieve allocatie van goederen en diensten. Vanwege deze kwaliteit dient de markt optimaal het publieke belang van de maatschappelijke welvaart (zie Teulings et al. 2003, 2005; Baarsma en Theeuwes 2009; Van Damme en Schinkel 2009; Baarsma 2010). Daarenboven biedt de markt keuzevrijheid.

De economische wetenschap levert de rechtvaardiging voor de kwaliteiten die aan de markt zo worden toegeschreven. Op de markt vindt decentrale coördinatie van handelen door naar eigenbelang strevende actoren plaats via afstemming door het prijsmechanisme. De onderlinge concurrentie tussen de naar winst strevende producenten en de druk van naar nutsmaximalisatie strevende consumenten, zorgt op een perfecte markt voor een efficiënte – Pareto-optimale – allocatie van de aanwezige middelen en gebruik van beschikbare informatie. Onder voorwaarden is dit verband formeel bewijsbaar (Arrow en Debreu 1954). Dit resultaat staat bekend als het eerste welvaartstheorema. Als het op efficiëntie aankomt, zullen de overheid en de samenleving het afleggen tegen de (perfecte) markt. Daarmee biedt de markt het normatieve ijkpunt voor maatschappelijke ordening: wie welvaart nastreeft en keuzevrijheid apprecieert, is met de markt het beste uit.

De voorwaarden waaronder het ‘eerste welvaartstheorema’ geldt zijn in empirische zin evenwel weinig realistisch. Er moet sprake zijn van grote aantallen aanbieders en afnemers, elk van hen wordt geacht te beschikken over volledige informatie over het gedrag van anderen en ieder van hen wordt geacht zich rationeel te gedragen en realisatie van zijn eigen belangen na te streven. De perfecte markt is dus een fictie, maar een fictie die in de ogen van degenen die voor de marktbenadering kiezen desalniettemin een nuttige rol kan spelen: zij kan namelijk helpen bepalen wanneer naast de markt ook de overheid een rol toekomt.

Volgens de economische theorie kan de markt namelijk ook falen in het realiseren van optimale welvaart. Vier vormen van marktfalen worden doorgaans onderscheiden: externe effecten, publieke goederen, informatieasymmetrie en marktmacht. Pas waar zich marktfalen aandient, liggen er taken voor de overheid.



**Box 4.1**

*Externe effecten* zijn de positieve of negatieve effecten voor niet bij markttransactie betrokkenen die niet in de prijs van de dienst of het goed zijn verdisconteerd. *Publieke goederen* zijn goederen (en diensten) waarbij niemand van de consumptie van deze goederen kan worden uitgesloten als zij eenmaal zijn geproduceerd (bijv. de veiligheid die een dijk biedt). Voor zulke goederen kan geen markt ontstaan. Van *informatieproblemen* is sprake wanneer een marktpartij exclusief over informatie beschikt en daarom kan profiteren van de onwetendheid van anderen. *Marktmacht*, ten slotte, leidt ertoe dat consumenten te hoge prijzen betalen of slechte kwaliteit krijgen omdat de aanbieder onvoldoende aan concurrentie onderhevig is.

In de marktbenadering moet overheidsbemoedening expliciet worden gelegitimeerd ten opzichte van de markt (vgl. Nelson 2002). De markt zet de norm omdat ordening via de markt in het algemeen gesproken efficiënter is dan via centrale overheidssturing en omdat overheidsoptreden dwang met zich meebrengt en dus vrijheden beperkt. De beloften van de markt worden dus ingezet om de politiek te disciplineren. Gegeven de kwaliteiten die aan de markt worden toegeschreven, past de overheid bij maatschappelijke ordening een bescheiden rol. Zij dient zich te beperken tot het scheppen van de *voorwaarden* waaronder de markt haar werk kan doen. De overheid moet dus maatregelen nemen om marktmacht en informatieproblemen te voorkomen en moet zorgen dat externe effecten alsnog in de prijs van goederen en diensten worden geïnternaliseerd. Als deze voorwaarden eenmaal zijn gesteld, behoort de overheid niet meer te interveniëren en moet zij de markt haar werk laten doen. Alleen voor zuivere publieke goederen geldt dat de overheid de taak heeft voor levering te zorgen omdat de markt daarin niet kan voorzien.

Welke voorwaarden de overheid dient te stellen valt van tevoren te bepalen, aan de hand van een beslisboom waarin verschillende varianten van marktfalen naar aard en ernst worden geordend (Teulings et al. 2005). In deze benadering wordt van de overheid dus verondersteld dat zij de vereiste marktordening zorgvuldig kan plannen. De samenleving is in deze benadering doorgaans geen expliciete rol toebedacht. Wel wordt van burgers verwacht dat zij zich als rationele – hun eigen belang nastrevende – consumenten gedragen.

*Problemen* bij de uitvoering worden dan ook veelal als transitieproblemen beschouwd. Zij ontstaan als de verschillende partijen hun rol nog niet adequaat vervullen, dan wel als beleid niet goed is voorbereid, of omdat de politiek ongeduldig is en in haar oude, interveniërende rol terugvalt. *Verbetering* valt dan ook te verwachten door een betere voorbereiding, een meer gedisciplineerde houding van de politiek en door via mededingingstoezicht er scherp op toe te zien dat de markt naar behoren blijft functioneren. Het belangrijkste antwoord op problemen

rond marktwerking bestaat vanuit de marktbenadering bezien dus uit het scheppen van voorwaarden voor betere marktwerking.

#### 4.2.2 DE BENADERING VANUIT DE OVERHEID

De tweede benadering vertrekt vanuit de overweging dat de primaire taak van de overheid het (zelf of doen) behartigen van zaken van publiek belang is. Het is daarbij aan de legitieme politieke organen om te beslissen *wat* als publiek belang moet worden aangemerkt en daarmee wat als doelstelling van overheidsbeleid fungeert.

Een toonaangevend voorbeeld van deze benadering biedt het WRR-rapport *Het borgen van publiek belang* (WRR 2000). ‘Publieke belangen’ zijn maatschappelijke belangen “welke de overheid zich aantrekt op grond van de overtuiging dat zij anders niet goed tot hun recht komen,” aldus de WRR (2000: 20). De vraag of iets als een zaak van publiek belang moet worden aangemerkt vereist een expliciete politieke keuze. Het rapport (ibid.: 21) voegt daaraan toe dat het daarbij steeds gaat om structurele betrokkenheid van de overheid. Bij publieke belangen draait het dus niet om tijdelijke politieke doelen of de doelstellingen van individuele politici.

Als zo beslist is *wat* als publiek belang moet worden aangemerkt, kan vervolgens de vraag aan de orde komen *hoe* deze publieke belangen adequaat behartigd kunnen worden. De markt biedt zich daarbij als een van de mogelijke instrumenten aan. Als de markt als instrument gekozen wordt, nemen private partijen de *operationele verantwoordelijkheid* voor de levering van diensten of goederen van publiek belang. De overheid houdt echter de *eindverantwoordelijkheid* en vanwege die eindverantwoordelijkheid moet zij zorgen voor voldoende ‘borging’ van de publieke belangen.

Borging van publieke belangen vindt plaats door uitvoerende organisaties te disciplineren. Regelgeving, concurrentie, politiek-bestuurlijke aanwijzingen of versterking van institutionele waarden kunnen als mechanismen dienen om publieke belangen te borgen. Welk borgingsmechanisme het meest geëigend is, hangt daarbij af van de aard van het publieke belang en van het gewicht dat wordt toegekend aan zaken als effectiviteit, efficiëntie, democratische legitimatie, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Net als in de marktbenadering ligt ook in de overheidsbenadering de nadruk op het bepalen van de verhouding tussen overheid en markt. De samenleving speelt in deze benadering een bescheiden rol, namelijk waar sprake is van borging via versterking van institutionele (bijv. professionele) waarden.

Een helder analytisch onderscheid tussen de *wat*- en de *hoe*-vraag, en dus tussen doelen en middelen, is volgens deze benadering cruciaal. Indien beleidsmakers dat onderscheid onvoldoende respecteren, erodeert het primaat van de politiek, waar

deze benadering van uitgaat. Door de politiek gekozen publieke belangen dienen echter niet alleen het startpunt van beleid te vormen, ook bij de keuze van instrumenten zal veelvuldig op dit oriëntatiepunt teruggevallen moeten worden. In de beleidspraktijk zullen vragen over eind- en operationele verantwoordelijkheid dan ook vaak tegelijkertijd aan de orde zijn en door elkaar kunnen lopen.

*Problemen* ontstaan waar de borging onvoldoende is en dus publieke belangen in gevaar komen. *Verbetering* kan worden bereikt door versterking van de borgingsmechanismen, dus door betere regelgeving, verscherpt mededingingstoezicht, door politieke aanwijzingen of door versterking van institutionele (bijv. professionele) waarden. Een deel van de problemen van marktwerking kan dus worden opgelost door meer en betere mededinging. Andere problemen zullen langs een van de andere genoemde vormen van borging van publieke belangen door de overheid moeten worden aangepakt.

#### 4.2.3 DE BENADERING VANUIT DE SAMENLEVING

De normatieve samenlevingsbenadering kiest haar vertrekpunt in de sociale ethiek, namelijk in de gedachte dat samenlevingsverbanden hun binding ontleen aan door tradities gedragen zedelijke houdingen en gemeenschapswaarden, oftewel aan een *ethos* (MacIntyre 1984; Van de Donk 2008; Blond 2010).<sup>1</sup> Zo zijn praktijken als dienstverlening in de zorg en het bieden van onderwijs verbonden met waarden en handelen degenen die erin werkzaam zijn op basis van deugden – een begrip dat uitdrukkelijk naar vorming en opvoeding en dus naar overdracht tussen generaties verwijst. Zulke deugden zullen soms geëxpliciteerd worden als (bijv. professionele of maatschappelijke) normen, maar belangrijker is dat zij door de direct betrokkenen worden geïnternaliseerd. Vanuit dit gezichtspunt worden vervolgens de rollen van overheid en markten bezien.

Een overheidsbeleid dat zich oriënteert op de gemeenschap en de daarbij behorende waarden richt zich op het versterken van de inhoudelijke doelen van organisaties en de verantwoordelijkheden en deugden van degenen die daarbij betrokken zijn. Ook van markten wordt in de samenlevingsbenadering een vergelijkbare oriëntatie en de nodige maatschappelijke verantwoordelijkheid gevraagd. Ondernemers worden dan ook geacht niet alleen te produceren om zo veel mogelijk te verdienen, maar (ook) omdat zij iets van waarde aan de samenleving denken toe te kunnen voegen. Van consumenten wordt verwacht dat zij hun keuzes voor producten mede laten afhangen van in gemeenschapstradities wortelende waarden als menselijke waardigheid en rentmeesterschap. De rol van de private onderneming wordt in deze visie dus anders gepercipieerd dan in de beide eerdergenoemde benaderingen – zij wordt geacht een in de samenleving gewortelde organisatie te zijn, waarvoor de betrokkenen gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen. Dat te realiseren zal, aldus sommige pleitbezorgers van deze visie (bijv. Blond 2010), de introductie van

nieuwe vormen van samenwerking, zoals netwerkorganisaties, en alternatieve eigendomsvormen, zoals coöperaties, vereisen.

De samenlevingsbenadering richt zich dus niet op de dichotomie van markt en staat die in de beide hiervoor besproken visies vooropstaat. Beide worden gezien vanuit het omvattende perspectief van het ethos van de samenleving als geheel. Het centrale *probleem* waarop deze visie zich richt is dat het zich verzelfstandigen van zowel staat als markt in de afgelopen decennia is uitgemond in het teloorgaan van de door een ethos gedragen maatschappelijke binding. De *verbetering* die gezocht wordt ligt dan ook in het terugwinnen van het teloorgegane terrein. “We want society – the families, networks, neighbourhoods and communities that form the fabric of so much of our everyday lives – to be bigger and stronger than ever before,” aldus de Britse regering in het *Building the Big Society*-manifest waarin ze dit perspectief uitdroeg (Cabinet Office 2010). Dat de overheid terugtreedt impliceert in deze benadering dus niet automatisch dat de vrijgekomen ruimte dient te worden bezet door de markt. Zij kan ook terugtreden om de samenleving te revitaliseren (Blond 2010: 159). Dat de overheid niet verantwoordelijk is voor specifieke vormen van dienstverlening (zoals het verschaffen van kinderopvang) betekent vanuit deze benadering gezien dus niet automatisch dat marktpartijen hierin moeten voorzien. Bijvoorbeeld coöperaties vormen een serieus te nemen alternatief (zoals de Zweedse praktijk op het terrein van de kinderopvang leert (Pestoff 1998)). Om die reden stelde de Britse regering in het vooruitzicht dat mutualiteiten, coöperaties en sociaal ondernemerschap met nieuwe wetgeving zullen worden ondersteund. Ook zei ze toe dat werknemers in de publieke sector het recht krijgen om maatschappen te stichten die kunnen dingen naar het overnemen van de diensten die zij voorheen in overheidsdienst verzorgden.

### 4.3 BEPERKINGEN VAN DE SUBSTANTIËLE STRATEGIE

Elk van de drie geïntroduceerde benaderingen formuleert haar eigen ideaalbeeld van de rolverdeling tussen de markt, de overheid en de samenleving. De marktbenadering wijst daarbij op de beperkte rol die de overheid toekomt. De overheidsbenadering ziet de markt, als het aankomt op het behartigen van zaken van publiek belang, als een instrument dat door overheidsmaatregelen moet worden gedisciplineerd, om zodoende publieke belangen te borgen. De samenlevingsbenadering beoordeelt de rollen van overheid en markt naar de mate waarin zij bijdragen aan maatschappelijke verbondenheid of daaraan juist afdoen.

De benaderingen bieden daarmee elk een coherent normatief ijkpunt, in de vorm van (veronderstelde) kwaliteiten of taken van respectievelijk markt, overheid en samenleving. Zij impliceren elk een specifieke bestuursfilosofie door aan te geven welke sectoren primaire verantwoordelijkheden toekomen en waar disciplinerende van andere sectoren nodig is. Zij helpen problemen te identificeren en doen

suggesties over de richting waarin oplossingen kunnen worden gezocht. Daarmee biedt elk van de behandelde benaderingen een coherent verhaal over maatschappelijke ordening, dat voor velen aantrekkelijk blijkt te zijn.

De substantiële strategie kent echter ook beperkingen en bezwaren.

Een *eerste* bezwaar is dat een van de kernvragen die bij maatschappelijke ordening opdoemt, namelijk de vraag wat als een zaak van publiek belang moet worden beschouwd, niet wordt opgelost. Het debat daarover wordt slechts verplaatst naar een ander niveau, namelijk naar de vraag welke benadering toonaangevend moet zijn.

Wat onder ‘publiek belang’ verstaan moet worden krijgt binnen elk van de genoemde benaderingen immers een specifieke invulling. Zo stelt Baarsma (2010: 11), die voor de marktbenadering kiest, dat strikt genomen er “alleen sprake [is] van een publiek belang als er welvaartsverlies optreedt, omdat de markt niet goed functioneert”. In de overheidsbenadering staat daarentegen het primaat van de politiek voorop: het is het prerogatief van de politieke organen om te beslissen wat als publiek belang moet worden aangemerkt en hoe markt en samenleving daarbij een rol kunnen vervullen. Wie wil weten wat zaken van publiek belang zijn moet het oordeel van regering en parlement afwachten. De samenlevingsbenadering, ten slotte, kiest het ethos van de samenleving als uitgangspunt om vervolgens het belang te onderstrepen van het revitaliseren van dit ethos door een transformatie van de rollen van staat en markt. *Binnen* elk van de benaderingen staat niet ter discussie wat onder het begrip ‘publiek belang’ moet worden verstaan. *Tussen* de genoemde benaderingen bestaan op dit punt echter grote verschillen. Het debat over wat als een ‘publiek belang’ moet worden aangemerkt verplaatst zich daarom al snel naar de vraag welk van de genoemde vertrekpunten (markt, overheid of samenleving), dan wel welke opvatting over publiek belangen de voorkeur verdient. Zulke debatten zijn echter weinig vruchtbaar. Omdat de verschillende vertrekpunten niet met elkaar verenigbaar zijn, is wederzijdse correctie uitgesloten en wordt elk compromis al snel gezien als een onwenselijke verwatering van de aanvankelijk gekozen, heldere positie.

In de *tweede* plaats kunnen de nodige vragen worden gesteld over wat in de verschillende benaderingen wordt beschouwd als gegeven kwaliteiten van respectievelijk markt, overheid en samenleving. Kan in hedendaagse pluralistische samenlevingen nog wel van een overheersend, gedeeld ethos worden gesproken, zoals de samenlevingsbenadering aanneemt? Of past die gedachte niet meer in een tijd waarin samenlevingen in cultureel en levensbeschouwelijk opzicht pluralistisch zijn geworden – als zij al ooit realistisch is geweest? Kan de overheid mede onder invloed van toenemende internationalisering nog wel steeds de rol vervullen die de WRR (2000) haar eerder had toebedeeld? En als de ‘perfecte markt’ – die het vertrekpunt van de marktbenadering vormt – niet of nauwelijks voorkomt,

zou dan over markten niet op een meer realistische manier gesproken moeten worden? Wie zulke vragen stelt, raakt al snel betrokken in discussies over de vraag waaraan de kloof tussen normatief ideaal en feitelijke werkelijkheid te wijten valt: aan de onvolkomenheden van het normatieve ideaal of aan het nog onvervuld zijn van dat ideaal (vgl. Sen 2009: 8-10)? Ook zulke debatten zijn weinig vruchtbaar. Naast de vraag welke rol markt, overheid en samenleving *behoren* te spelen, zal ten minste ook de vraag gesteld moeten worden welke rol ze (nog) *kunnen* spelen.

In de *derde* plaats kan als bezwaar tegen de benaderingen die markt, overheid of samenleving als vertrekpunt nemen worden ingebracht dat zij als filter fungeren voor wat als problematisch wordt gezien. Vanuit de marktbenadering gezien is alleen sprake van serieus te nemen problemen waar marktfalen aan de orde is; voor de overheidsbenadering waar de door de politiek geformuleerde publieke belangen onvoldoende worden behartigd of geborgd; voor de gemeenschapsbenadering waar van verval van deugden en maatschappelijk ethos sprake is. De problemen die aandacht moeten krijgen zijn dus bij voorbaat geselecteerd. Veel ruimte voor discussie over problemen die buiten het eigen perspectief vallen, biedt geen van de genoemde benaderingen. Zij neigen alle ertoe om andere moeilijkheden die zich aandienen te behandelen als onvermijdelijke overgangsproblemen, die vanzelf zullen verdwijnen als beleidsmakers de nodige voorbereidingen hebben getroffen en het geduld weten op te brengen om de gekozen benadering te blijven volgen. De genoemde benaderingen hebben een groot vertrouwen in de eigen theorie. Als het om problemen gaat die in de beleids- en uitvoeringspraktijk opduiken, is elk tamelijk hardleers.

Het *effect* van de genoemde tekorten is dat waar normatieve benaderingen voorop worden gezet, problemen die zich rond maatschappelijke ordening aandienen al snel bediscussieerd worden als problemen van het politieke systeem, in plaats van als problemen die zich aandienen in fricties tussen markt, overheid en samenleving. Niet alleen de overheidsbenadering is 'overheidscentrisch'. Zodra problemen aan de orde komen zijn de beide andere benaderingen dat ook. Er wordt dan bijvoorbeeld gesproken over onduidelijk geformuleerde beleidsdoelen; uitvoeringsproblemen; de onbetrouwbaarheid van de overheid die zich keer op keer laat verleiden regels bij te stellen in plaats van de markt haar werk te laten doen; problemen van borging en gebrekkig toezicht; of het veronachtzamen van andere waarden dan die welke in geld of bureaucratische regels kunnen worden uitgedrukt. Het gevolg daarvan is bekend: afnemend vertrouwen in politiek en overheid, problemen van legitimiteit en een publiek dat 'marktmoe' wordt omdat het vertrouwen verliest in het op de markt gerichte beleid.

De *reflex* om problemen die rond maatschappelijke orderingsvragen spelen uitsluitend als politieke problemen te formuleren, leidt tot een betreurenswaardige verschraling van het debat. Dat debat richt zich daarna al snel exclusief op de

vraag wat de overheid moet doen: terwijl de een pleit voor krachtiger overheids-optreden, meent de ander dat zij zich juist nog verder moet terugtrekken van markt of samenleving. Die reacties leiden slechts tot een herhaling van zetten. Zij richten zich wederom op de normatieve vraag wat markt, overheid of samenleving *moeten* doen, in plaats van zich af te vragen wat elk van de genoemden *kunnen* doen en welke alternatieve institutionele vormen van de onderlinge relaties gezien de zaken van publiek belang die behartigd moeten worden eventueel beschikbaar zouden zijn.

#### 4.4 ‘PUBLIEK BELANG’: EEN BEGRIP DAT INHERENT VERBONDEN IS MET DISCUSSIE

##### 4.4.1 PLURALISME VAN OVERWEGINGEN

Het naast elkaar bestaan van de genoemde normatieve benaderingen onderstreept dat er zeer uiteenlopende overwegingen kunnen bestaan om een onderwerp aan te merken als een zaak van publiek belang. Bij nadere beschouwing blijkt echter algauw dat over elk van die overwegingen verdere discussie nodig kan zijn.

Een *eerste* cluster van overwegingen kan ontleend worden aan de economische theorie. Het eerdergenoemde onderscheid tussen publieke goederen en niet-publieke goederen kan daarbij worden genuanceerd door onderscheid te maken tussen vier typen goederen. Zij verschillen in *exclusiviteit* – de mate waarin het mogelijk is degenen die van een goed profiteren uit te sluiten – en *rivaliteit* – de mate waarin het gebruik van een goed door de ene persoon het gebruik ervan door een ander beperkt. Tabel 4.1 vat de verschillen samen en geeft enkele voorbeelden van de onderscheiden goederen.

Tabel 4.1 Typen goederen

		Rivaliteit	
		hoog	laag
Exclusiviteit	hoog	<b>Private goederen</b> voedsel, kleding, auto's, etc.	<b>Tolgoederen</b> theater, sportevenement, privéclub
	laag	<b>Gemeenschapsgoederen</b> meent, visgronden, open source software, irrigatiesystemen	<b>Publieke goederen</b> veiligheid, hoogwaterbescherming, klimaat

Voor *publieke goederen* kan in tegenstelling tot *private goederen* geen markt ontstaan, omdat degenen die niet bereid zijn in de kosten ervan te delen niet van het gebruik uitgesloten kunnen worden. Publieke goederen moeten daarom uit collectieve middelen worden betaald, de overheid moet erin voorzien. Voorbeelden zijn leger, politie, rechtspraak en dijken. Toch valt hierover nog wel discussie te voeren. Zo heeft Coase (1974) laten zien dat wat vanouds als een evident voorbeeld van een publiek goed werd beschouwd, de vuurtorens die schepen helpen hun weg naar een veilige haven te vinden, wel degelijk ook door private, op winst gerichte ondernemingen kunnen worden aangeboden.

*Gemeenschapsgoederen*, zoals visgronden, vormen volgens een klassiek argument geen stabiele categorie (Hardin 1968). Zij leiden tot collectieveactieproblemen. Voor elke private gebruiker levert het immers voordeel op om meer gebruik te maken van het gemeenschapsgoed; wanneer alle gebruikers dit voordeel nastreven zal echter uitputting van het gemeenschapsgoed het gevolg zijn. Dat is de zogeheten *tragedy of the commons*. Een overheid die het gebruik aan banden legt, kan deze uitputting voorkomen: “if ruin is to be avoided in a crowded world, people must be responsive to a coercive force outside their individual psyches, a ‘Leviathan’, to use Hobbes’s term” (Hardin 1978: 314; geciteerd in Ostrom 1990: 9). Er bestaat echter een alternatief: het gemeenschapsgoed kan worden opgedeeld in verhandelbare eigendomsrechten, dus worden geprivatiseerd (Smith 1981). Elke gebruiker heeft dan een eigen belang bij het goed beheren van het deel van het voormalige gemeenschapsgoed dat zijn rechtmatige eigendom is. Gebruikers kunnen als dat voor hen voordelig is hun rechten echter verkopen aan degenen die hun gebruik willen uitbreiden en bereid zijn daarvoor extra eigendomsrechten aan te schaffen. In plaats van de overheid doet de markt dan het ordenende werk. Langjarig empirisch onderzoek van Ostrom (1990) toont aan dat met overheid of markt de opties voor een op het beheer van gemeenschapsgoederen gerichte maatschappelijke ordening echter niet zijn uitgeput. Er bestaan talloze voorbeelden waarin private partijen, met elk eigen maar onderling tegenstrijdige private belangen, via collectieve leerprocessen concrete institutionele oplossingen weten te vinden voor de collectieveactieproblemen die het beheren van gemeenschapsgoederen met zich meebrengt en die uitputting daarvan, ook op lange termijn – in sommige gevallen zelfs eeuwenlang – voorkomen. Ostrom (1990; 2009) heeft die voorbeelden systematisch op een noemer gebracht. In hoofdstuk 5 gaan wij daar nader op in.

*Tolgoederen* kunnen in particulier of publiek eigendom zijn, waarbij gebruikers een toegangsprijs (tol) wordt gevraagd, maar zij kunnen ook het gezamenlijke eigendom van gebruikers vormen. Zij kunnen daarom worden beschouwd als een bijzondere vorm van private of publieke goederen. Het bestaan ervan laat echter zien dat men over ‘eigendom’ met de nodige nuance moet spreken. Zodra men naar details kijkt en daarbij onderscheid maakt tussen verschillende typen rech-



ten, de relatie tussen eigenaarschap, beheer en gebruik, dienen zich verschillende opties aan (Ostrom 2003). Zo kan onderscheid worden gemaakt tussen het recht op *toegang* tot een goed, het recht op het *onttrekken* van eenheden van het goed, het recht een goed te *beheren*, het recht anderen *uit te sluiten* en het recht om een goed, zijn gebruik of beheer te *verkopen* of te verhuren. Afhankelijk van de toegekende rechten kan de positie van de gebruiker opschuiven van 'legitieme bezoeker' tot 'volledige eigenaar'. Tussen de private goederen en publieke goederen die de economische theorie onderscheidt, ligt dus een wereld van juridische nuances. Over de vraag of van een zaak van publiek belang gesproken moet worden en welke rechten daarmee verbonden zijn, is dan ook nader debat noodzakelijk. In de gangbare economische theorie is hier onvoldoende aandacht voor, merkt Ostrom (2003) op.

Aan de economische theorie kan nog een *tweede* cluster van overwegingen worden ontleend om over een zaak van publiek belang te spreken. Waar sprake is van *marktfalen* is in beginsel ook overheidsingrijpen nodig. Ook hier doen zich echter al snel verdere vragen voor. Zo betogen Teulings et al. (2003: 28) op geleide van Coase dat bij eenvoudige externe effecten aan de private partijen overgelaten kan worden om deze effecten te internaliseren en dat publieke belangen alleen in het geding zijn waar van 'complexe externe effecten' sprake is. Den Butter (2011: 82) merkt echter op dat het toch uitmaakt of in een conflict over bijvoorbeeld lawaai overlast degene die lawaai wil maken degene die stilte wenst dient te compenseren, of degene die stilte wenst daarvoor moet betalen aan degene die lawaai maakt. De initiële verdeling van eigendomsrechten (en dus de vraag wie compensatie moet bieden in geval van externe effecten) moet politiek of bestuursrechtelijk geregeld zijn en dat hangt toch af van de vraag of aan het maken van lawaai dan wel aan stilte een publiek belang wordt gehecht. Ook bij de behandeling van complexere externe effecten doemen de nodige vragen op, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van onzekerheden en ambiguïteiten. Ten slotte kunnen ook bij de vanzelfsprekendheid waarmee de overheid in het spel wordt gebracht als er van marktfalen sprake is de nodige vraagtekens worden gesteld. Dat er dan collectieve arrangementen noodzakelijk zijn mag duidelijk zijn, maar dat die collectiviteit samenvalt met de overheid niet. Ook marktpartijen kunnen individueel of gezamenlijk (bijv. in branche verband) de zekerheid bieden die nodig is voor het tot stand komen van markttransacties (Akerlof 1970). Dat waar marktfalen optreedt van een zaak van publiek belang sprake is waarvoor de overheid in het geweer moet komen, vereist dus op zijn minst ook steeds weer nader betoog.

Een *derde* cluster van overwegingen om van een zaak van publiek belang te spreken kan worden ontleend aan politieke theorieën en of in tradities gewortelde waardenstelsels. Herverdeling vanwege rechtvaardigheidsoverwegingen vormt een alom aanvaarde reden om van een publiek belang te spreken. Toegankelijkheid van gezondheidszorg, bijvoorbeeld, ook voor minder draagkrachtigen, vormt hier-

van een voorbeeld. Behalve door rechtvaardigheidsoverwegingen valt de stelling dat hierbij sprake is van een publiek belang echter ook vanwege volksgezondheidsredenen te rechtvaardigen. Ook nu is daarmee echter slechts het startschot gegeven voor verder debat. Moet de overheid zich verantwoordelijk stellen voor gelijke toegang, of moet zij slechts het (bijv. vanuit volksgezondheidsgezichtspunt bezien noodzakelijke) minimale niveau garanderen? Naast rechtvaardigheidsoverwegingen worden tal van onderwerpen als zaken van publiek belang aangemerkt om burgers tegen zichzelf te beschermen. Zo biedt de overheid onderwijs aan, niet omdat onderwijs een publiek goed is waarvoor geen onderwijsmarkt zou kunnen ontstaan, maar om iedereen (in de leerplichtige leeftijd), ongeacht het gezinsinkomen, in de gelegenheid te stellen zich te ontplooien. Daarnaast kan van een zaak van publiek belang gesproken worden waar de rechtszekerheid of rechtsgelijkheid in het geding komt, of ethische beginselen. Dat mensen in beschaafde landen niet hun organen mogen verkopen en de allocatie van transplantatieorganen in professioneel-medische handen ligt, is niet omdat er geen markt voor zou zijn – die bestaat er in sommige landen, zij het doorgaans illegaal – maar omdat organen op ethische gronden niet geacht worden een verhandelbaar goed te zijn (Radin 1996).

*Ten slotte* kan erop gewezen worden dat ook tal van andere overwegingen ertoe kunnen nopen van een zaak van publiek belang te spreken. Vaccinatie tegen infectieziekten heeft in veel gevallen geen zin wanneer niet een substantieel deel van de bevolking zich laat inenten. Die aan de epidemiologie ontleende overweging kan voor de overheid een doorslaggevende reden vormen om vaccinaties vanuit de publieke middelen aan te bieden. Ook rond tal van gemeenschapsgoederen doet zich de vraag voor of de overheid niet in touw moet komen wanneer de direct betrokkenen niet gezamenlijk in staat blijken uitputting van schaarse hulpbronnen te voorkomen. Of daarvan sprake is wordt echter niet alleen bepaald door de economische overwegingen als exclusiviteit en rivaliteit. De specifieke kenmerken van het goed en de omstandigheden moeten eveneens in de beschouwingen betrokken worden. Of er een risico bestaat dat visgronden worden uitgeput, hangt bijvoorbeeld af van de manier waarop visvangst plaatsvindt en van de reproductiesnelheid van de vissoorten die er gevangen worden – vragen waarover niet een econoom of politiek filosoof kan adviseren, maar waarvoor mariene biologen en visserijdeskundigen moeten worden geraadpleegd.

In debatten over zaken van publiek belang kan dus een grote verscheidenheid van argumenten relevant zijn. Daarbij kan men uit uiteenlopende bronnen putten en zal men naast theoretische overwegingen ook steeds de specifieke omstandigheden die zich aandienen en de aard van het goed en het gebruik ervan onder ogen moeten zien. De discussies die over maatschappelijke orderingsvraagstukken plaatsvinden geven daar ook blijk van.

#### 4.4.2 'PUBLIEK' IN MEERVOUD

Het begrip 'publiek belang' wordt in veel gevallen synoniem geacht met 'algemeen' of 'nationaal belang'. Dat is echter lang niet altijd terecht. In sommige gevallen is die identificatie te beperkt. Belangen als duurzaamheid, voedselzekerheid, een schoon milieu, energiezekerheid en financieel-economische stabiliteit zijn slechts in beperkte mate op nationaal niveau te formuleren. Als dat niet mogelijk is, spreekt men van *global public goods*. In andere gevallen is de identificatie van 'publiek belang' met 'nationaal' of 'algemeen belang' juist weer te ruim. Het 'publiek' waarnaar een publiek belang verwijst hoeft zeker niet samen te vallen met de samenleving als geheel. Het kan bijvoorbeeld bestaan uit bewoners van een bepaalde regio, of het kan een specifieke groep betreffen – bijvoorbeeld gehandicapten, vrouwen, werknemers, of met uitsterven bedreigde soorten dieren en planten. Het 'publiek' hoeft ook niet als groep te bestaan: de betrokkenen hoeven van elkaar niet te weten dat zij lotsverbonden zijn. Er is dus niet alleen sprake van uiteenlopende zaken van publiek belang, er kunnen ook meerdere 'publieken' in het geding zijn. Het begrip 'publiek' is een *relationeel* begrip: het is verbonden met een inhoudelijk thema en met overwegingen die tot de conclusie leiden dat collectieve maatregelen nodig zijn. Het duidt dus niet zonder meer niet op zich staande, gegeven groep mensen, zoals de bevolking van een natie (zie Dewey 1927).

'Publiek belang' is een begrip dat inherent een zaak van discussie is, een zogeheten "*essentially contested concept*" (Gallie 1956). Van een 'publiek belang' kan worden gesproken als een kwestie in het geding is die geacht wordt collectieve zorg te verdienen. Daarvoor kunnen heel uiteenlopende redenen worden aangevoerd. Die redenen kunnen zich bovendien ontwikkelen. Wat men aanvankelijk als een private aangelegenheid beschouwde, kan later *alsnog* als een zaak van publiek belang worden aangemerkt. Dat onderstreept nog eens dat scepsis op haar plaats is waar de gedachte wordt geformuleerd dat 'publieke belangen' aan *a priori* geformuleerde *theorieën* kunnen worden ontleend – of zij nu van economische of politiek-filosofische huize zijn. Nussbaum (2006) wijst er bijvoorbeeld op dat geen van de klassieke politieke theorieën of ideologieën de zorg voor gehandicapten, vrouwenrechten, of met uitsterven bedreigde diersoorten, als zaak van publiek belang identificeerde. Dat in die gevallen tegenwoordig gesproken wordt van een zaak van publiek belang, is de uitkomst van maatschappelijke ontwikkelingen en debatten. Daarin is onderkend dat er redenen aanwezig zijn om collectieve maatregelen te nemen – bijvoorbeeld naar aanleiding van incidenten, alarmerende rapporten die door experts geschreven zijn, maatschappelijk verzet of omdat er kansen naar voren worden gebracht die onbenut zijn gebleven. Pas *daarna* komen politieke beginselen en overwegingen in het spel. En in veel gevallen zal het debat dat zich dan ontspint verweven zijn met vragen die om nader empirisch onderzoek vragen en waarin bepaald moet worden wie tot het publiek gerekend moeten worden waarnaar het begrip 'publiek belang' verwijst. Of van een publiek belang

gesproken moet worden is onmiskenbaar een normatieve vraag. Zulke vragen dienen zich in vrijwel alle gevallen eerst concreet, in specifieke contexten aan – omdat zich incidenten voordeden, problemen werden gesignaleerd, discussie is ontstaan, verzet is gerezen, of kansen naar voren zijn gebracht die onbenut zijn gebleven. Pas later – soms veel later – kleden zij zich in het gewaad van algemene beginselen, theoretische overwegingen of scherp geformuleerde doelen (vgl. Walzer 1994: hoofdstuk 1).

#### 4.4.3 VOORBIJ HET DOEL-MIDDELONDERSCHIED

‘Publiek belang’ is dus een begrip dat inherent is verbonden met discussie over een kwestie. Het is daarmee een begrip dat een plaats- en tijdsindex heeft en waarbij de vraag naar welk ‘publiek’ verwezen wordt om nader onderzoek en debat kan vragen. Die vaststelling heeft consequenties voor de beleidstheorie die vanaf de jaren 1980 gangbaar is geworden en waarin het maken van een scherp onderscheid tussen doelen en middelen van beleid is bepleit.

De genoemde beleidstheorie is leidend geweest bij het denken over de modernisering van het overheidsbestuur dat vanaf 1980 zijn beslag krijgt en bij de bepaling van de taken en verantwoordelijkheden van de overheid. De gedachte die eronder ligt heeft op het eerste gezicht een hoge mate van plausibiliteit. Omdat beleidsinstrumenten per definitie dienend zijn aan een doel, kan daarover pas rationeel worden beslist als de doelen zijn vastgesteld. Het onderscheid impliceert dus ook een tijdsvolgorde, waarbij de ‘hoe-vraag’ pas aan de orde komt als de ‘wat-vraag’ beantwoord is. Op grond van deze beleidstheorie zijn institutionele onderscheidingen geïntroduceerd tussen die takken van de overheid die zich op beleidsvorming richten en die welke verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het beleid.

Zijn de wat- en de hoe-vraag echter wel zo zuiver te scheiden? In *Het borgen van publiek belang* uitte de WRR hierover reeds twijfel. Want “in de praktijk moeten keuzes ten aanzien van de te behartigen publieke belangen steeds weer in het licht van mogelijkheden tot borging en in het licht van aanpalende publieke belangen worden gemaakt” (WRR 2000: 139). Niet alleen moeten doelen worden afgestemd op de beschikbaarheid van instrumenten, maar ook over hun onderlinge verhouding valt het nodige te bediscussiëren.

Dat er meer interactie tussen doel en middel bestaat dan de beleidstheorie suggereert is echter meer dan alleen een praktische bijkomstigheid. Dat er in de praktijk meer wisselwerking bestaat dan in de theorie wordt verondersteld is geen manco van de praktijk, maar een tekort van de beleidstheorie. Door deze interactie kunnen kennis en ervaring die anders in gescheiden kringen zouden circuleren elkaar beïnvloeden en corrigeren. In dit verkeer worden doelen en instrumenten op elkaar afgestemd.

Met die interactie is echter tijd gemoeid. Daardoor blijft vaak gedurende langere tijd onhelder wat de doelen van beleid precies zijn – een feit dat nogal eens verhuld wordt door de zeer ruime formulering van zulke doelen. Die vaagheid over wat nu precies het doel van het beleid is staat een adequate keuze van instrumenten in de weg, luidt een veel geuite kritiek uit wetenschappelijke kring. Zij belemmert bovendien een adequate evaluatie van beleid en schept gelegenheid voor politiek opportunistisch gedrag.

Die kritiek geeft echter weinig pas. Dat publieke belangen niet zodanig scherp worden geformuleerd dat een rationele keuze van instrumenten mogelijk wordt vloeit niet voort uit “beginnersfouten” (Baarsma en Theeuwes 2008), het onvermogen van politici om heldere uitspraken te doen (Van Wijnbergen 2000), of hun opportunisme. De gedachte dat publieke belangen, die de doelen van beleid vormen, steeds van tevoren zodanig helder te formuleren zijn dat vervolgens instrumenten kunnen worden gekozen, is *fundamenteel* misplaatst. Zij miskent dat ook waar doelen in algemene termen zijn geformuleerd, er nog een lange weg te gaan is voor zij vertaald zijn in spelregels die zodanig concreet zijn dat zij consequenties hebben voor het gedrag van de actoren en de gewenste effecten bewerkstelligen (zie paragraaf 2.3). Zij heeft bovendien te weinig oog voor de vaststelling die hiervoor werd gedaan, namelijk dat publieke belangen niet uit een normatieve (politieke of economische) theorie volgen, maar doorgaans worden geformuleerd naar aanleiding van concrete gebeurtenissen en problemen die naar voren worden gebracht en die discussies oproepen of niet collectieve maatregelen noodzakelijk moeten worden geacht. Zij miskent het ‘essentially contested’ karakter van het begrip publiek belang.

Deze constatering heeft gevolgen voor het scherpe onderscheid dat de marktbenadering maakt tussen enerzijds de rol die de overheid toekomt bij het stellen van *voorwaarden* aan de markt (om adequate marktwerking mogelijk te maken) en anderzijds het voortijdig *interveniëren* door de overheid wanneer – tijdens wat vanuit deze benadering als transitieproblemen worden beschouwd – zich incidenten of problemen aandienen. Wederom gooit hier de tijd roet in het eten. Hoe lang mag men spreken van een ‘transitiefase’ voordat men moet erkennen dat er structurele en blijvende problemen aan de orde zijn? Wanneer moet niet van ‘interveniëren’ maar van het stellen van ‘nieuwe voorwaarden’ worden gesproken? Het onderscheid tussen ‘voorwaarden stellen’ en ‘interveniëren’ is minder evident dan wordt verondersteld door degenen die het gebruiken om de beperkte rol van de overheid ten opzichte van de markt te markeren (Dix 2011).

Er is uitdrukkelijk meer aandacht nodig voor de onderlinge afhankelijkheid van vragen naar doelen en middelen, het verkeer daartussen en het op diverse plaatsen en tijden opduiken van deze vragen. Een strategie die in het zoeken naar een antwoord op de rolverdeling tussen markt, overheid en samenleving meer oog

heeft voor de dynamiek, de pluriformiteit van overwegingen en de veranderlijkheid van problemen in de tijd heeft op dit punt betere papieren dan de substantiële strategie die in de voorgaande paragrafen is besproken. Een dergelijke strategie legt de nadruk op het *proces* waarin deze vragen aan de orde komen en vormt voor het beantwoorden van vragen over die rolverdeling een meer geëigend kader.

Hoewel het spreken in termen van beleidsdoelen en -instrumenten verlokkelijk is, moet zuinig met die terminologie worden omgegaan. Spreken over maatschappelijke ordening vereist een andere terminologie en een andere houding dan het zetten van een man op de maan (Nelson 1974). De boodschap “mission accomplished” is in de politiek zelden op zijn plaats. Gevraagd waarvoor hij het meest beducht was, antwoordde de Engelse Prime Minister Harold MacMillan, ooit simpelweg “events, dear boy, events”. Waar publieke belangen aan de orde zijn speelt de tijd een centrale rol, moet met onvoorziene omstandigheden rekening worden gehouden en zal er gediscussieerd moeten worden.

## 4.5 EEN PROCESMATIGE VISIE OP MAATSCHAPPELIJK ORDENEN

### 4.5.1 PRAGMATISME

De substantiële strategie leidt al snel tot weinig vruchtbare ideologische debatten over de vraag welke benadering bij het bepalen van de rolverdeling tussen markt, overheid en samenleving het primaat verdient. Men belandt dan al snel bij de vraag wat voorop moet staan: overheid óf markt. Zulke discussies miskennen dat het bij maatschappelijke ordening steeds om markt én overheid gaat, aldus de SER (2010a). Wat aan de orde is, zijn geen ideologische vragen, maar pragmatische keuzes waarbij de maatschappelijke ordening beoordeeld moet worden op de bereikte resultaten. Veel problemen waarmee beleidsmakers in het verleden werden geconfronteerd kunnen bovendien worden voorkomen door een betere en meer expliciete voorbereiding, aldus de SER (2010a). Met het oog daarop heeft de SER een *effectanalyse voor orderingsbeleid* opgesteld. Beleidsmakers wordt daarin voorgehouden dat zij zich moeten richten op zes hoofdaspecten. Zij moeten (1) zich richten op de uitgangssituatie en de publieke belangen identificeren die een rol spelen; (2) de doeleinden formuleren; (3) beleidsvarianten ontwikkelen en daarbij de gewenste eindsituatie en transitie bezien; (4) de effecten van de verschillende beleidsvarianten analyseren en (5) vergelijken; en ten slotte (6) ten behoeve van monitoring en evaluatie indicatoren voor publieke belangen opstellen en de mogelijkheden voor monitoring verkennen en de evaluatie plannen. Zoals de ondertitel van het genoemde SER-rapport stelt geldt “Het resultaat telt! Voorbereiding bepalend voor succes.”

Bij het optimisme dat uit deze ondertitel spreekt, moeten zoals eerder reeds werd opgemerkt echter sceptische kanttekeningen worden geplaatst. Want wat zijn “de

resultaten”)? Evaluaties van marktwerkingsoperaties zijn behept met tal van methodologische problemen en gebrek aan data, zo stelde ook de SER (2010a: 10) vast (zie paragraaf 2.5.1). Causale relaties leggen tussen het gevoerde beleid en de ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan is niet mogelijk, omdat de uitkomsten mede worden bepaald door vele externe factoren, zoals technologische vooruitgang en veranderde consumentenvoorkeuren (Ministerie van Economische Zaken 2008a: 9). Hoe resultaten in het verleden hebben uitgepakt heeft de SER dan ook niet systematisch geëvalueerd, al had de Kamer daar wel om gevraagd (TK 2008-2009b). Ook worden resultaten vaak verschillend beoordeeld. In veel gevallen richt maatschappelijk orderingsbeleid zich op meerdere doelstellingen. Waar de een als belangrijkste resultaat ziet dat de doelmatigheid van bijvoorbeeld de zorg verhoogd is en er nu meer keuzevrijheid bestaat, zal de ander wellicht op de effecten voor de relaties tussen professionals en patiënten wijzen, vraagtekens zetten bij kwaliteit of toegankelijkheid, of benadrukken dat hogere efficiëntie niet betekent dat de betaalbaarheid is verbeterd. Zeker bij complexere operaties valt de slotsom niet eenduidig te maken.

Ook de conclusie dat ‘voorbereiding bepalend is voor succes’ is voorbarig, zo bleek uit de analyses die aan de hand van casestudies in het voorgaande hoofdstuk zijn gegeven. De overheid wordt bij de voorbereiding en uitvoering van haar beleid keer op keer met informatie-, normerings- en sturingsproblemen geconfronteerd. Door de dynamiek van markten, de schaalproblemen die kunnen optreden en het onoverzichtelijke grote aantal actoren dat bij het beleid is betrokken, kan de overheid de problemen slechts in beperkte mate voorzien. De overheid moet haar werk doen in een wereld waarin mede door de dominante rol van markten een hoge mate van onzekerheid heerst. De beleidstheorie waarvan ook de SER (2010a) uitgaat stuit dan ook op de hiervoor (in paragraaf 4.4.3) genoemde bezwaren. Het pragmatisme waarvoor de SER kiest vanuit de begrijpelijke wens ideologische debatten te vermijden, miskent dat zich tijdens het beleidsproces diverse normatieve vragen voordoen. Deze kunnen spelen aan het begin van het beleidsproces, als de beleidsanalyse zich richt op de vraag welke publieke belangen in het geding zijn en als de beleidsdoelen moeten worden geformuleerd, maar ook keer op keer in de latere fases van dit proces, bij de uitvoering.

Dat bij maatschappelijke ordening normatieve vragen aan de orde moeten komen, is onmiskenbaar. Dat normatieve idealen het geëigende *startpunt* voor debat en beleid vormen, is echter niet vanzelfsprekend. Waar normatieve idealen geformuleerd worden, dienen zich al snel onvruchtbare debatten aan, wordt het zoeken naar compromissen als intellectuele slapheid begroet en ontstaan niet zelden irritaties en worden over en weer beschuldigingen geuit. Een aanpak die een meer zakelijke benadering beoogt en die zich laat leiden door de gedachte dat ‘de resultaten tellen’ en dat ‘voorbereiding bepalend is voor succes’, biedt om de redenen die hiervoor genoemd zijn echter ook weinig soelaas.

Een aanpak die start vanuit *a priori* geformuleerde idealen (ten aanzien van markt, overheid en samenleving) of vanuit de gedachte dat publieke belangen en beleidsdoelen slechts helder geformuleerd hoeven te worden waarna het beleid zich vervolgens op de keuze van instrumenten kan richten, is niet alleen onvruchtbaar, maar ook overbodig, aldus Sen (2009). Normatieve vragen dienen zich keer op keer onderweg aan. Zij moeten dan – gevoed door normatieve idealen, kennis van de omstandigheden en beoordeling van de problemen die zich voordoen – na de nodige discussie in redelijkheid worden beantwoord. De normatieve vragen die spelen hebben dan echter geen algemeen karakter, maar dienen zich gesitueerd aan. Terwijl in algemene termen geformuleerde normatieve beginselen veelal onderling onverenigbaar zijn, waardoor de vraag wie principieel gelijk heeft dan al gauw voorop komt te staan, valt over *gesitueerde* normatieve problemen in veel gevallen een vruchtbaarder discussie te voeren, die zich kan toespitsen op het bereiken van compromissen of een voor allen acceptabele uitkomst (Sen 2009: 12 e.v.).

Er bestaat, zoals we gezien hebben, een grote verscheidenheid van overwegingen om een onderwerp tot een ‘zaak van publiek belang’ aan te merken. Sommige van deze overwegingen ontleen hun basis aan de economische wetenschap, andere aan politieke theorieën, rechtsbeginselen of ethische principes, terwijl weer andere berusten op overwegingen uit andere bron. In alle gevallen zal dan nadere discussie nodig zijn. Er moet worden vastgesteld welk ‘publiek’ geacht wordt betrokken te zijn, en er moet worden bepaald in welke mate en in welke vorm het belang daarvan behartiging behoeft, er moet vastgesteld worden welke type eigendomsrechten aan de orde zijn, et cetera. Die discussie zal plaatsvinden in een context waarin reeds private en publieke belangen aanwezig zijn. Wanneer zich de vraag aandient of een nieuw publiek belang erkenning en behartiging behoeft en dus over betrokkenheid van actoren bij dit belang beslist moet worden, doen zich dan ook belangentegenstellingen en collectieveactieproblemen voor. Maatschappelijke ordening start niet in het niets; altijd is er sprake van *her*ordening.

#### 4.5.2 ‘ORDENEN’ IS EEN WERKWOORD

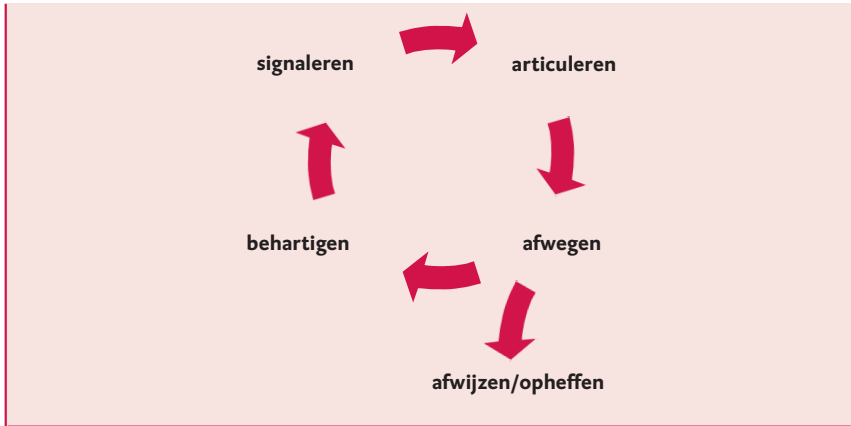
‘Ordenen’ is een werkwoord. Het verwijst naar het *proces* waarin duidelijk moet worden wat het publieke belang is dat aandacht verdient en wie, wanneer en hoe daarbij betrokken moeten worden. In een democratische samenleving vindt dit proces plaats op basis van overleg en discussie. Want democratie is ‘governance by discussion’.

We kunnen bij dit proces verschillende aspecten en fasen onderscheiden. Potentiële zaken van publiek belang moeten (1) *gesignaleerd* en (2) *gearticuleerd* worden, om vervolgens (3) te worden *afgewogen*. Het gesignaleerde publieke belang moet tegen andere publieke en private belangen worden afgezet en er moet een verde-



ling van verantwoordelijkheden worden vastgesteld. Daarbij kan uiteraard de conclusie luiden dat er geen sprake (meer) is van een publiek belang (4) (*afwijzen of opheffen*). Indien het besluit positief luidt zal de desbetreffende zaak van publiek belang aandacht en actie behoeven. De zaak van publiek belang moet door degenen die verantwoordelijkheid toekomen (5) daadwerkelijk worden *behartigd*. In figuur 4.1 is dit proces schematisch weergegeven.

**Figuur 4.1** Het proces van maatschappelijk ordenen



Als we maatschappelijke ordening als een proces benaderen, verlaten we de gedachte dat zodra de genoemde kwesties geadresseerd zijn een eindtoestand is bereikt en de ordening definitief tot stand is gekomen. Nieuwe omstandigheden, voortschrijdend inzicht, of incidenten die zich aandienen zullen keer op keer ertoe nopen de cyclus opnieuw te doorlopen. De SER (2010a) stelt terecht als uitgangspunt voor maatschappelijke ordening dat “het resultaat telt”. De benadering die hier wordt geschetst onderschrijft dit uitgangspunt. Die benadering benadrukt echter tevens dat resultaten steeds weer aanleiding kunnen, moeten en zullen vormen voor nieuw onderzoek en hernieuwde beraadslaging over de normatieve vragen die dan opkomen. Elk ‘resultaat’ is op zijn best een voorlopige tussenstand.

*Wat-vragen* dienen zich primair aan in de bovenste helft van figuur 4.1. Zij moeten ertoe leiden dat wat zich aanvankelijk aandient als een vermoeden dat een zaak van publiek belang in het geding is (*signaleren*) wordt getransformeerd tot inzicht in de aard en omvang van dat belang en tot specificatie van wat het publieke belang behelst en welk publiek (of welke publieken) daarbij betrokken is (zijn) (*articuleren*). *Hoe-vragen* dienen zich hoofdzakelijk aan in de onderste helft van de figuur. Zij moeten helpen om helderheid te verschaffen over de vragen hoe het gespecificeerde publieke belang zich verhoudt tot andere (publieke of private) belangen, wie de verantwoordelijkheid voor het behartigen ervan toekomt (*afwegen*) en hoe en door wie het adequaat kan worden *behartigd*, tenzij tot *afwijzen of opheffen*

besloten moet worden, omdat onvoldoende duidelijk geworden is dat zich een publiek belang van voldoende gewicht heeft aangediend. Omdat de verschillende aspecten die hier onderscheiden zijn onderling samenhangen, zal dit proces doorgaans meerdere cycli doorlopen.

Twee mogelijke misverstanden moeten bij voorbaat uit de weg worden geruimd. In de eerste plaats dient het in figuur 4.1 weergegeven proces uitdrukkelijk *niet* als ‘voorbereiding’ van beleid te worden gezien, waarna de ‘uitvoering’ volgt. De figuur biedt een fasering voor hoe verbondenheid tot stand kan worden gebracht. Die verbondenheid komt op vele dimensies tot stand: door gedeelde inzichten en normatieve opvattingen te ontwikkelen over wat als zaak van publiek belang moet worden aangemerkt; door afwegingen te maken en verantwoordelijkheden te verdelen; en door gerichte productie of dienstverlening te organiseren, dan wel door borging van in beginsel op andere doelen (bijv. privaat gewin) gerichte activiteiten via bijvoorbeeld wet- en regelgeving, of langs andere weg. De onderscheiden aspecten omvatten dus zowel zaken die we gewoon zijn als ‘denken’, ‘overleggen’ en ‘beslissen’ (beleidsvoorbereiding) aan te duiden, als aspecten van ‘handelen’ (beleidsuitvoering). Maatschappelijke ordening vraagt om wat in de literatuur over internationale betrekkingen *smart power* wordt genoemd – een geëigende combinatie van *soft power* en *hard power*. Zij vraagt zowel om samenwerking en overtuigen, als om maatregelen die zo nodig afgedwongen kunnen worden (zie Nye 2011).

In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat dit proces zich *niet* exclusief afspeelt binnen de kring van politiek en overheid. In *alle* genoemde fases spelen uiteenlopende overwegingen en verschillende actoren een rol. De exclusieve toedeling van wat-vragen aan de gevestigde politieke organen is dan ook ongegrond. *Dat* er zich problemen of kansen aandienen waarbij publieke belangen in het geding kunnen zijn (‘signaleren’) is een zaak die op grond van politieke overwegingen of politieke actie naar voren kan worden gebracht, maar ook op wetenschappelijke gronden kan worden geagendeerd. Dat, om een voorbeeld te noemen, zich rond de intensieve veehouderij potentiële publieke belangen aandienen is niet alleen een zaak die door lokale actiegroepen en politieke partijen werd aangekaart, maar ook vanuit de wetenschappelijke wereld, waar zorgen werden geuit over de mogelijke repercussies van deze vorm van veehouderij voor de volksgezondheid. Datzelfde geldt voor het ‘articuleren’ van het publieke belang: bij het nader onderzoeken *wat* er in een gegeven geval precies in het geding is, zullen in het algemeen zowel politieke overwegingen als wetenschappelijke argumenten relevant zijn. Ook bij de vraag hoe deze belangen onderling beoordeeld moeten worden (‘afwegen’) zijn beide typen argumenten van belang, omdat het realiseren van een publiek belang doorgaans betekent dat andere – publieke en/of private – belangen zullen moeten inschikken. Bij de vraag hoe de zaak van publiek belang daadwerkelijk behartigd wordt zijn dan ook veelal verschillende oplossingen mogelijk en kan

een palet van instrumenten worden ingezet. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering kan bij uiteenlopende partijen komen te liggen. Uiteraard kan in de afwegingsfase ook de conclusie worden getrokken dat behartiging niet (meer) nodig is ('afwijzen/opheffen') en dus geen verantwoordelijkheden hoeven te worden genomen of toebedeeld.

#### 4.5.3 ORDENEN VRAAGT ORGANISATIE VAN COMPETENTIES

Het signaleren, articuleren, afwegen, behartigen en eventueel afwijzen of opheffen van publieke belangen is een proces waarbij een *verscheidenheid van overwegingen* in het geding is – empirische zowel als normatieve. Voor elk van de genoemde fasen moet daarbij de vraag worden gesteld waar de verantwoordelijkheden voor het adequaat vervullen van de taken kunnen worden belegd. Het antwoord daarop kan luiden dat de overheid daarvoor dient te zorgen, maar evenzeer dat andere maatschappelijke partijen verantwoordelijkheden toekomen, bijvoorbeeld marktpartijen, professionals, ngo's, of de wetenschappelijke wereld. Die partijen moeten daarvoor over de noodzakelijke *competenties* (Van Dale: deskundigheid, geschiktheid maar ook: bevoegdheid tot handelen of oordelen) beschikken.

Welke competenties nodig zijn, welke procedures en technieken daarin kunnen voorzien en welke partijen daarbij betrokken moeten worden, vereist analyse en discussie. Figuur 4.1 biedt een eerste, handzame ordening daarvoor. Een aantal aspecten zal hierna kort, illustratief, worden besproken. Zoals steeds in dit rapport gaat de aandacht daarbij uit naar maatschappelijke ordening van de productie en verspreiding van goederen en diensten waarbij publieke belangen in het geding zijn, al of niet via de markt.

#### **Signaleren**

Problemen signaleren waarbij publieke belangen in het geding zijn vereist ruimte voor *voice* en kritiek, dus een *open samenleving* (Popper 1966; Hirschman 1970). Zo'n samenleving respecteert basisrechten (zoals vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vergadering) en beschikt over basisinstituties van hoge kwaliteit: een goed functionerend democratisch politiek systeem, media die hun publieke taak serieus opvatten, toegang tot rechtsmiddelen en wetenschap die haar onafhankelijkheid voldoende bewaakt. Dat alles spreekt helaas niet vanzelf: zulke basisinstituties vragen onderhoud. Naast de genoemde basisinstituties spelen NGO's, maatschappelijke bewegingen, vakbonden, werkgeversverbanden en professionele gemeenschappen een belangrijke rol. Hun betekenis voor het signaleren van publieke belangen kan moeilijk worden overschat. Zij vormen naast het politieke systeem de ogen en oren van het democratisch bestel. Ook de verhouding tussen politiek en ambtelijke wereld verdient in dit verband aandacht. Het spreekt bijvoorbeeld niet vanzelf dat het contact tussen ambtenaren en Kamerleden uitsluitend onder goedkeuring en verantwoordelijkheid van ministers dient plaats

te vinden, zo concludeerde de WRR al eerder (WRR 2006: 121). Veel bedrijvigheid speelt zich af binnen de private sfeer. Voor het signaleren van problemen die publieke belangen raken is een goede wettelijke bescherming van klokkenluiders dan ook onontbeerlijk.

Problemen rond publieke belangen komen echter niet alleen aan het licht als zij door instanties of individuen naar voren worden gebracht. Om het signaleren van problemen te bevorderen kunnen ook de nodige instrumenten worden ingezet. Monitoring is er daar een van. Dit instrument wordt vaak opgevoerd als sluitstuk van beleidsprocessen, om te controleren of de geformuleerde doelstellingen inderdaad worden gerealiseerd (de rol die onder meer de SER (2010a: 10, 152 e.v.) primair aan monitoring toewijst). Maar monitoring is ook een goed middel voor het vroegtijdig onderkennen van potentiële problemen. Mits ontdaan van de cultuur van 'afrekenen' kan monitoring een belangrijke rol spelen in leerprocessen (Sabel 2006). Monitoring van maatschappelijke ontwikkelingen langs meerdere dimensies, niet-economische dimensies inclusief, is daarvoor nodig (zie paragraaf 2.5.1).

Toekomstverkenningen kunnen dienen om de consequenties van trends, maar ook van zwakke signalen die een andere kant op wijzen, te exploreren. Effectanalyses en maatschappelijke kosten-batenanalyses dienen te worden opgevat als toekomstverkenningen. Bij deze instrumenten moeten dan ook de kanttekeningen worden geplaatst die voor toekomstverkenningen in algemene zin gelden (Van Asselt et al. 2010). Zij leveren verkenningen, geen voorspellingen. Zij kunnen (als een blindenstok) helpen om de omgeving voorzichtig af te tasten, maar bieden geen solide uitzicht op wat zich – zeker op wat langere termijn – zal voordoen.

Toezichthouders zijn in de positie om vroegtijdig problemen te signaleren. Zij worden geacht zicht te hebben op wat zich in markten en bedrijven afspeelt. In hun publieke verslaglegging wordt vaak reeds aandacht aan problemen besteed die meer systematische aandacht vragen (bijv. NMA 2010). Waar dat al niet reeds gebeurt, verdient die taak expliciet in de taakomschrijving van organen die door of namens de overheid toezicht uitoefenen te worden vastgelegd. Van de desbetreffende organen mag publieke verantwoording worden gevraagd hoe zij deze taak vervullen. Daarbij dient ook aandacht te worden besteed aan de informatiedeling tussen toezichthouders. In de financiële wereld heeft het, zoals bekend met dramatische gevolgen, daaraan in het verleden ontbroken.

Europese en mondiale toezichtorganen in de financiële wereld hebben inmiddels verantwoordelijkheden gekregen om ontwikkelingen op uiteenlopende plaatsen te aggregeren en bevindingen terug te koppelen aan nationale toezichthouders. Ook in de voedingssector worden overeenkomstige initiatieven genomen. Er is een omvangrijk systeem in ontwikkeling voor het vroegtijdig melden en bespreken van potentiële problemen waarbij uiteenlopende stakeholders worden betrokken

**Box 4.2**

Dat de explosieve groei van markten voor securitisaties substantiële problemen voor publieke belangen met zich mee kon brengen, hebben toezichthouders door informatie- en kennistekorten onvoldoende onderkend. Dit was enerzijds het gevolg van een te beperkte visie van toezichthouders op ontwikkelingen: een systeemperspectief ontbrak grotendeels (The High Level Group on Financial Supervision in the EU 2009; FSA 2009). Anderzijds was het een resultaat van de enorme *complexiteit* van de sector (waardoor verantwoordelijkheid voor het mitigeren van risico's voor een belangrijk deel bij de sector was belegd). Ook is onvoldoende gesignaleerd dat door *botsende belangen* problemen konden ontstaan: omdat veel winst gemaakt werd met nieuwe, risicovolle activiteiten, hadden financiële partijen er weinig direct belang bij om toezichthouders te waarschuwen voor marktontwikkelingen. Daar kwam nog eens bij dat veel toezichthouders in de veronderstelling waren dat financiële markten juist stabiel werden door de groei van markten voor securitisaties. Ten slotte speelden er *schaalproblemen* voor het adequaat signaleren van problemen: nationale toezichthouders faalden in het adequaat uitwisselen van informatie over ontwikkelingen in financiële markten, waardoor adequaat overzicht van de problemen niet kon ontstaan.

(Dreyer et al. 2007). Soortgelijke organisatievormen kunnen ook van toezichthouders in andere sectoren worden geëist. Datzelfde geldt ook voor private vormen van toezicht, zoals accountants, keurmerken en ratingbureaus. Waar officiële certificering, registratie of accreditatie plaatsvindt, kunnen zulke eisen expliciet worden gesteld en kunnen overheden – onder druk van het dreigen met wetgeving – ze zo nodig afdwingen.

Op specifieke terreinen als fysieke veiligheid kan alertheid van het bedrijfsleven voor vooralsnog onzekere risico's worden gevraagd en (in dit geval onder meer door aanpassing van de aansprakelijkheidswetgeving) ook wettelijk verankerd worden (WRR 2008c). Zoals in het genoemde WRR-rapport uiteen is gezet, impliceert dat tal van organisatorische en technische eisen die aan zowel private ondernemingen als aan de overheid dienen te worden gesteld.

Het signaleren van problemen waarbij publieke belangen in het geding zijn is een zaak die dus om de nodige competenties vraagt, niet alleen – en vaak zelfs niet in de eerste plaats – van de overheid, maar ook buiten de overheidsorganisatie.

**Articuleren**

Problemen moeten niet alleen gesignaleerd worden. De kwestie die aanhangig is gemaakt moet nader profiel en inhoud krijgen. Duidelijk moet ook worden welk 'publiek' daarbij in het spel is. In veel gevallen zal ook dat publiek een stem moeten krijgen. Ten minste moet duidelijk worden door wie en waar dat publiek wordt gerepresenteerd. Lang niet in alle gevallen is echter evident wie als woordvoerders kunnen optreden. Wie voert het woord namens bedreigde diersoorten? Wie

spreekt voor toekomstige generaties als intergenerationele solidariteit aan de orde is (Den Butter 2010), wie voor duurzaamheid en andere *global public goods*, wie voor continuïteit van vitale dienstverlening op lange termijn? Veel publieke belangen zullen meerdere woordvoerders kennen, die het niet in alle opzichten met elkaar eens hoeven te zijn. Er is dan ook discussie nodig.

Articulatie start bij een kwestie waarvan gesignaleerd is dat zij aandacht en zorg verdient. Die zorg moet echter nader worden onderzocht. Niet alleen moet duidelijk zijn *dat* een zaak vanwege het publieke belang aandacht verdient, maar ook moet duidelijk worden *wat* die zaak behelst en *waarom* de zorg die geclaimd wordt in de rede ligt. Dat vereist onderzoek naar de feiten die in het geding zijn, en discussie over politieke principes, morele standpunten en rechtsbeginselen en dus inbreng vanuit verschillende wetenschappelijke disciplines en maatschappelijke kringen.

#### Box 4.3

De risico's die in de aanloop naar de financiële crisis wel gesignaleerd werden kregen te weinig aandacht en kregen niet genoeg inhoud en profiel. Ze werden met andere woorden onvoldoende gearticuleerd. Zelfs waar deze risico's werden onderkend, bleek het erg moeilijk om de mogelijke problemen meer vorm en inhoud te geven: "Whilst the building up of (...) risks was widely acknowledged and commented upon, there was little consensus among policy makers or regulators at the highest level on the seriousness of the problem (...)" (The High Level Group on Financial Supervision in the EU 2009: 11). Daarnaast werden de marktontwikkelingen op basis van theoretische veronderstellingen over de werking van financiële markten, geïnterpreteerd als *positief* voor de financiële stabiliteit. Securitatisatie werd gezien als een goed middel om risico's te spreiden in het financiële systeem en dit zou ten goede komen aan de financiële stabiliteit. Er werd echter weinig onderzoek gedaan waar de risico's zich naar toe verplaatsten. Onderzoek *na* het begin van de financiële crisis wees namelijk uit dat de risico's zeer sterk geconcentreerd bleven in de bancaire sector, terwijl de aanname was dat zij hier juist waren verminderd (Turner 2010: 32).

Na het begin van de crisis zijn vele onderzoeken opgezet om te articuleren op welke manier de huidige vormgeving van financiële markten tot problemen kan leiden voor financiële stabiliteit (bijv. TK 2009-2010b; Independent Commission on Banking 2011). Daarbij is ook steeds meer aandacht vanuit andere wetenschappelijke disciplines gekomen voor problemen van regulering van financiële markten (bijv. Underhill et al. 2010). Zo is vaak aangestipt dat de *omvang* van banken en de *schaal* waarop zij actief zijn een risico vormen voor de financiële stabiliteit, omdat deze banken een onevenredig groot gevaar vormen in het geval zij in financiële problemen komen. Ook de combinatie van zakenbankactiviteiten en nutsbankactiviteiten is menigmaal aangestipt als een risico voor de financiële stabiliteit.

Alleen door verscheidenheid van argumenten te honoreren en de *checks and balances* die daarvoor nodig zijn te bewaken, kunnen *regulatory capture*, cognitieve verblinding en eventuele lobbypraktijken zichtbaar worden. Articulatie zal in veel gevallen plaatsvinden in verschillende arena's van het publieke domein: in de academische wereld, in gemeenschappen van beleidsmakers en professionals, in politieke partijen, maatschappelijke bewegingen, in de media, maar ook bijvoorbeeld binnen toezichthouders en adviesraden van de overheid. Zij krijgt vorm in onderzoek, in rapporten, publicaties, en redevoeringen – het papieren spoor van de publieke zaak. Niet zelden zullen die dan weer nieuw onderzoek, nieuwe discussies, nieuwe rapporten en nieuwe standpunten uitlokken.

### **Afwegen**

Publieke belangen die gearticuleerd zijn moeten een plaats krijgen tussen andere – publieke en private – belangen. Hun relatieve gewicht moet dus worden bepaald, en verantwoordelijkheden moeten op een redelijke en rechtvaardige manier worden verdeeld. Bij zo'n afweging zijn uiteenlopende argumenten relevant: feitelijke overwegingen over de ernst van de zaak, de consequenties op korte en op lange termijn, en de omvang van het betrokken publiek; normatieve overwegingen; en inschattingen van de mogelijkheden van diverse partijen om verantwoordelijkheid te dragen. Ook hier worden dus inzichten van zeer verschillende partijen verwacht. Als het belang van de volksgezondheid in het geding is, bijvoorbeeld, zullen medisch adviseurs een inschatting moeten maken van de bedreiging die is geconstateerd en die moeten afzetten tegen andere risico's en de kosten van preventie. Ook afwegingen maken is dus niet louter een zaak die zich binnen het politieke systeem afspeelt.

#### **Box 4.4**

Afwegingen over zaken van publiek belang vinden dus ook plaats buiten het politieke systeem om. Zo beschikken natuurbeschermingsorganisaties met de Europese kaderrichtlijnen vaak over een uiterst krachtig middel om Nederlands beleid te corrigeren. Dat vereist echter een gang naar de rechter (het Europese Hof), met als gevolg een juridificering van de verhoudingen en een oppositionele rol in de rechtbank. Omdat natuurbeschermingsorganisaties niet bij voortduring willen optreden als opponent van de overheid, maar namens hun achterban willen deelnemen aan een gesprek over de publieke zaak, wordt echter vaak besloten om niet de juridische weg te volgen, maar in te zetten op participatie in beleidsprocessen en het mobiliseren van betrokkenheid van burgers. Ook binnen natuurbeschermingsorganisaties en hun achterban vinden aldus afwegingen plaats over de wijze van behartiging van publieke belangen.

Soms zullen afwegingen expliciet worden gemaakt en moeten vragen over noodzaak en proportionaliteit beantwoord worden. In veel gevallen krijgen zij echter reeds impliciet vorm als de vraag aan de orde komt hoe de zorg voor het publieke belang vertaald kan worden in maatregelen. Dat vertaalproces vereist veelal gede-

tailleerde kennis van de context waarin deze maatregelen moeten landen. Padafhankelijkheden dienen te worden onderkend: waar beleid te vaak van koers verandert ontstaat bij marktpartijen en andere maatschappelijke groeperingen onzekerheid die zich op den duur tegen verantwoord beleid kan keren. In voorkomende gevallen zal er moeten worden geëxperimenteerd. Onderzoek naar uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid vormen dus een onderdeel van het afwegingsproces. Ook de repercussies die voorzien worden voor toezicht dienen aan de orde te komen. Zij kunnen zoals al is opgemerkt consequenties hebben voor de vorm van de maatregelen: zo stellen gedragsaanwijzingen andere eisen dan open normen. Transparantie, proportionaliteit en verantwoording dienen in deze fase voorop te staan.

Afwegingen worden daarnaast ook door toezichthouders gemaakt. Ook zij stuiten immers op de vraag hoe verschillende publieke belangen zich tot elkaar dienen te verhouden (vgl. NMa 2009, 2010; Ottervanger 2010). De NMa heeft bijvoorbeeld in het recente verleden bij fusievoorstellen van ziekenhuizen een afweging moeten maken tussen de eisen die mededinging, volksgezondheid en toegankelijkheid van de zorg stellen. Vanwege de eisen die rechtmatigheid stelt en vooruitlopend op mogelijke bezwaren die tegen oordelen zullen kunnen worden ingebracht in de rechtszaal of in beroepsprocedures, moet bij de balanceeract die wordt gevraagd de plausibiliteit, noodzakelijkheid en proportionaliteit van de verschillende belangen onderzocht en expliciet getest worden (Kalbfleisch 2007: 474).

#### Box 4.5

De fusie van twee Franse bedrijven (Veolia en Transdev) in het streekvervoer riep veel discussie op. Omdat Connexxion een dochter was van Transdev, zou het nieuwe bedrijf een zeer groot marktaandeel in het Nederlandse streekvervoer krijgen (geschat werd meer dan 50%). Dit zou nadelige gevolgen kunnen hebben voor de doelmatigheid (door minder concurrentie), de keuzevrijheid (door een beperkter aanbod) en de sectorale werkgelegenheid. Aan de andere kant was het mogelijk dat de fusie zou leiden tot een efficiënter nieuw bedrijf, wat zou kunnen leiden tot kostenreductie en dus lagere prijzen en een betere kwaliteit van de aangeboden dienst.

De afweging of de fusie al of niet concurrentiebelemmerend zou zijn, was allereerst neergelegd bij de marktpartijen zelf: die moesten zelf inschatten of toezichthouders zouden instemmen. Nadat fusie-intenties bekend werden gemaakt, was het (omdat het om een fusie met een omvang ging die Europees toezicht vereiste) de beurt aan de Europese Commissie om te controleren of de mededinging op de Europese markt zou worden belemmerd. Omdat hier volgens de Commissie geen sprake van was, werd de afweging vervolgens verplaatst naar de nationale mededingingsautoriteiten. De NMa kwam tot de conclusie dat er genoeg concurrentie zou blijven op de Nederlandse markt. Deze uitspraak leidde vervolgens tot een discussie in het Nederlandse parlement, waarin diverse parlementariërs hun zorgen uitten over consequenties voor de mededinging, de kwaliteit van dienstverlening en de positie van werknemers. De minister gaf echter aan de uitspraak van de NMa



te steunen en niet te zullen interveniëren bij deze fusie. Daarmee werd dus uiteindelijk door de regering en de NMa bepaald dat deze fusie geen gevaar vormde voor zaken van publiek belang. Aan dat besluit gingen echter dus tal van afwegingen op andere plaatsen vooraf.

In de fase van afwegingen maken kunnen tal van problemen ontstaan. Lobbygroepen kunnen onevenwichtigheden in het afwegingsproces introduceren. Er dreigen bovendien ook hier de gevaren van *regulatory capture* en cognitieve verblinding. Waar balanceeracts worden gevraagd moet worden onderzocht of de partijen die bij afwegingen betrokken zijn voldoende zijn toegerust op de taak die van hen wordt gevraagd. Een minimale toets daarvoor is de vraag of gezien de gevolgde procedures hun oordelen voor de rechter of in beroepsprocedures stand zullen houden.

In dit kader verdient het aanbeveling de bevoegdheid van met name de sectortoezichthouders nog eens tegen het licht te houden. Zijn zij wel voldoende toegerust om op marktdynamiek in te spelen? Daarover bestaan twijfels (bijv. Lavrijssen 2006; Ottow 2006; De Bijl 2009). In dit verband wordt nogal eens de vergelijking met Britse toezichthouders gemaakt, die ruimere bevoegdheid hebben dan de Nederlandse en beleid eerst in overleg met een ruime kring van *stakeholders* uitzetten, om daarover achteraf aan het parlement verantwoording af te leggen. Een ruimere bevoegdheid zou echter niet alleen gepaard moeten gaan met een aangepast machtsevenwicht om de legitimiteit van besluiten te waarborgen, maar ook met een breder repertoire van handhavingsinstrumenten. Er is momenteel een tendens waarneembaar om aan marktpartijen zwaardere straffen op te leggen en het strafrecht van toepassing te maken op ernstige overtredingen (Ottow 2009).

Dit belooft betere naleving, maar bemoeilijkt de informatievergaring, het in overleg ontwikkelen van standaarden en het bewerkstelligen van duurzame gedragsveranderingen omdat wantrouwen jegens de sector als uitgangspunt fungeert. Proportionaliteit, een combinatie van lichte en zware instrumenten, biedt in dat opzicht een grotere kans om tot werkzame oplossingen te komen. De noodzaak om gedrag te verantwoorden en bij overtredingen te straffen dient afgewogen te worden tegen de noodzaak om te leren van ervaringen.

Behalve organisaties die vanuit of namens de overheid toezicht uitoefenen bestaan er de nodige private toezichthouders. Sommige hebben een informeel karakter, zoals 'watchdogs' die door ngo's in het leven worden geroepen. Andere hebben een meer formeel karakter, zoals accountants, keurmerkorganisaties en toezichthouders in de financiële wereld. In beginsel kunnen daaraan dezelfde eisen worden gesteld als bij overheidstoezichthouders gebruikelijk is: hen kan worden gevraagd uitleg te geven over de wijze waarop afwegingen tot stand komen, over de redelijkheid en achtergronden van normen die worden gehanteerd en over de manier waarop infor-

matie wordt verzameld, verwerkt en getoetst. In dit geval zullen zulke eisen uiteraard niet publiekrechtelijk verankerd kunnen worden, maar – waar van formele organisaties sprake is – wel met privaatrechtelijke middelen of via convenanten. Waar zulke verankering niet bestaat, vormen transparantie, publieke kritiek en het reputatiemechanisme de voornaamste middelen om verantwoording af te dwingen.

### **Behartigen**

Het daadwerkelijk behartigen van publieke belangen kan langs uiteenlopende wegen plaatsvinden. De overheid kan zelf de operationele verantwoordelijkheid voor de behartiging op zich nemen. Als zij daar niet voor opteert en de operationele verantwoordelijkheid voor de behartiging door anderen plaatsvindt, zullen deze partijen soms op het juiste spoor moeten worden gezet. Verschillende mechanismes zijn daarvoor geëigend: regels (vastgelegd in wetten of contracten), concurrentie (zowel op als om de markt), hiërarchie (aanwijzingen door de politiek) en institutionele waarden (versterking van de waarden en normen binnen een organisatie die de behartiging van het desbetreffende publieke belang ondersteunen) (WRR 2000).

De SER (2010a: 74 e.v.) vult deze maatregelen op een aantal punten nader aan en merkt op dat “de uiteindelijke keuze van het instrumentarium moet worden gemaakt aan de hand van het specifieke publieke belang, de specifieke omgeving en de gewenste aard en mate van overheidsbemoedienis. Borging van het publieke belang is maatwerk en vraagt dan ook om een toegespitste inzet van de ter beschikking gestelde instrumenten” (SER 2010a: 61). Daarbij past echter een kanttekening. De overgang van de eerste fases naar de fase van de behartiging is niet een overgang van ‘denken’ naar ‘doen’ of van ‘voorbereiding’ naar ‘uitvoering’. Reeds in de eerdere fases moet het nodige werk zijn verzet. De eerdere fases dienen niet alleen voor ter voorbereiding van een besluit, maar moeten ook reeds de stappen hebben geïntroduceerd die voldoende vertrouwenwekkend zijn om adequate uitvoering mogelijk te maken.

Als aan andere partijen dan de overheid ruimere verantwoordelijkheden toekomen dan louter de operationele verantwoordelijkheid die wordt uitgeoefend onder eindverantwoordelijkheid van de overheid, dienen zich vragen aan over de legitimiteit van de arrangementen waarin deze verantwoordelijkheden worden belegd. In hoofdstuk 5 zal daar uitgebreid op worden ingegaan.

## **4.6 CONCLUSIE**

Maatschappelijk orderingsbeleid betreft de institutionele vormgeving van de relaties van overheid, markt en samenleving gericht op het behartigen van zaken van publiek belang. Daarbij dienen zich normatieve vragen aan: wat moet als zaak van publiek belang worden aangemerkt? Waar moeten de verantwoordelijkheden voor het behartigen van deze belangen worden belegd? En meer toegespitst: wat

dient de rol van de overheid daarbij te zijn? Zulke vragen dienen zich keer op keer, gaandeweg, en dan gesitueerd, aan en dienen vervolgens na de nodige discussie in redelijkheid te worden beantwoord.

De weg naar beantwoording van deze vragen kent – zo heeft dit hoofdstuk laten zien – diverse valkuilen. Een *eerste* valkuil wordt gevormd door de veronderstelling dat maatschappelijke ordening geleid dient te worden door een *a priori* geformuleerd normatief ideaal, of door een expliciete formulering van de publieke belangen, waarna de aandacht kan worden gericht op de keuze van de voor het realiseren van deze doelen geëigende beleidsinstrumenten. Waar deze valkuil onvoldoende wordt vermeden, ontstaan tal van problemen. In de eerste plaats krijgen discussies al snel een ideologisch karakter en leiden zij tot herhalingen van zetten. In de tweede plaats wordt zo onvoldoende onderkend dat men vaak niet kan voorzien welke omstandigheden, veranderingen van inzichten en problemen zich zullen aandienen, en dat dus de nodige vraagtekens kunnen worden gezet bij de gedachte dat een goede voorbereiding en expliciete keuze van instrumenten bepalend is voor het realiseren van de gestelde doelen. De mogelijkheden van *ex ante*-analyses worden overschat.

Een *tweede* valkuil bestaat in het miskennen of onderschatten van de normatieve component. Gevoed door de op zich begrijpelijke wens ideologische debatten zo veel mogelijk te vermijden, wordt er dan de nadruk op gelegd dat de resultaten tellen. Weinigen zullen dat ontkennen; de vraag is echter wélke resultaten tellen. Altijd zijn er meerdere dimensies te onderscheiden waaraan verschillende groeperingen uiteenlopend gewicht zullen willen toekennen. Bovendien blijken zelfs in strikt economische termen uitgevoerde evaluaties nauwelijks uitvoerbaar. Niet alleen doen zich daarbij methodologische problemen voor, ook zullen verstandige beleidsmakers de beleidsdoelen en criteria willen aanpassen als de omstandigheden zich wijzigen.

#### Box 4.6

Bij de privatisering en liberalisering van de telecom werd zoals eerder gememoreerd vanwege het publieke belang van ‘toegankelijkheid’ geëist dat iedere burger die dat wenste een vaste telefoonlijn moest kunnen krijgen. Die eis kon door de technische ontwikkeling en massale verspreiding van de mobiele telefonie aanmerkelijk worden gerelativeerd, zo niet komen te vervallen (vgl. Van Kalles 2010). Het had dan ook weinig zin om van falend beleid te spreken vanuit het motief dat het oorspronkelijke beleidsdoel niet was bereikt.

Maatschappelijke ordening vereist onmiskenbaar antwoorden op normatieve vragen. Die vragen dienen zich echter niet alleen aan bij de start van op maatschappelijke ordening gericht beleid. Zij dienen zich, in vele gedaanten, ook

onderweg aan. Er bestaan uiteenlopende ideeën over wat als zaak van publiek moet worden aangemerkt, waarbij uiteenlopende overwegingen gelden en over details steeds nader moet worden gediscussieerd. Daarbij tekenen we bovendien aan dat het ‘publiek’ waarnaar verwezen wordt niet samen hoeft te vallen met de bevolking van de nationale staat. ‘Publiek belang’ is een begrip dat inherent controversieel is en dat zijn inhoud ontleent aan de discussies die er over worden gevoerd.

Wie realistisch over maatschappelijk orderingsbeleid denkt, doet dat dan ook niet in termen van operaties met een welbepaald begin en eind, maar in termen van een *proces* waarin analytisch wel verschillende fasen en aspecten zijn te onderscheiden, maar dat geen eindpunt kent. Aan dit proces zijn aspecten verbonden die we kunnen categoriseren als ‘denken’ – beleidsvoorbereiding – en ‘handelen’ – beleidsuitvoering.

Een procesmatige visie op het omgaan met de normatieve vraagstukken die rond maatschappelijke ordening spelen ligt dan ook meer in de rede. Zij komt op een aantal punten overeen met de pragmatische benadering die de SER (2010a) bepleit en ook door het kabinet is aanvaard (TK 2010-2011). Het pragmatisme zal dan echter een *bredere scope* moeten hebben dan de genoemden voor ogen staat. De benadering die in dit hoofdstuk is geschetst maakt dat duidelijk:

- 1 Zij onderkent dat normatieve vragen ertoe doen, maar dat zij zich *op tal van plaatsen* en zeker niet alleen aan het begin van beleidsprocessen aandienen. Daarbij kan een grote *verscheidenheid* van argumenten – en niet alleen ‘economische’ en ‘politieke’ overwegingen – in het geding worden gebracht. Bovendien kunnen die overwegingen *in de loop van de tijd* verschuiven.
- 2 Zij laat zien dat die normatieve vragen moeten worden beantwoord aan de hand van *realistisch* inzicht in de omstandigheden die zich aandienen en in de mogelijkheden van uiteenlopende actoren – overheid en andere maatschappelijke betrokkenen – om de desbetreffende zaken van publiek belang te behartigen.

Deze benadering onderstreept dat ‘ordenen’ een werkwoord is en dat maatschappelijk ordenen de inzet en de inspanningen vereist van tal van maatschappelijke partijen en niet alleen de overheid. Zij moeten daarvoor de competenties hebben, verantwoordelijkheden nemen of toegekend krijgen, en daarvoor zijn geëigende bestuurlijke arrangementen vereist.

Dat laat de vraag welke rol de overheid daarbij toekomt nog onbeantwoord. Dat geldt ook voor de vraag hoe de legitimiteit kan worden verzekerd van bestuurlijke arrangementen waarin het proces van maatschappelijk ordenen plaatsvindt als deze zich buiten de overheidssfeer afspelen. Op deze twee vragen gaat hoofdstuk 5 nader in.

## NOOT

- 1 Naast de normatieve samenlevingsbenadering die hierna kort geïntroduceerd zal worden bestaat een onderzoekslijn waarin empirisch bestudeerd wordt hoe samenlevingen zaken met een collectief langetermijnbelang – bijvoorbeeld het voorkomen dat gemeenschappelijke visgronden worden leeggevist – leren te behartigen (Ostrom 1990; Bowles en Gintis 2011). Op deze empirische benadering komen wij in hoofdstuk 5 terug. Een belangrijk verschil met de hierna te bespreken normatieve benadering bestaat erin dat de gemeenschappen waarover de empirische benadering spreekt een *functioneel* karakter hebben en dat er niet bij voorbaat van wordt uitgegaan dat van een waardengemeenschap kan worden gesproken.

## 5 VERANTWOORDELIJKHEDEN EN LEGITIMITEIT; DE ROLLEN VAN DE OVERHEID

### 5.1 INLEIDING

Voor het goed verlopen van het proces van maatschappelijk ordenen is de inbreng van tal van actoren vereist. Daarbij dienen zich vragen aan over de legitimiteit van de arrangementen die worden ontwikkeld met het oog op het behartigen van zaken van publiek belang. Als die behartiging is gebaseerd op besluiten van regering en parlement en de maatschappelijke ordening via wet- en regelgeving institutioneel vorm heeft gekregen, hoeft daarover niet te worden gesproken. Het democratische politieke systeem vormt al meer dan een eeuw de gouden standaard voor politieke legitimiteit. Burgers en bedrijven hebben zich aan de wet te houden. Of en hoe zij zich hebben te voegen naar een ordening die geheel of gedeeltelijk buiten het politieke systeem tot stand is gekomen, staat echter te bezien.

De overheid is de enige partij die is gelegitimeerd *dwingend* te bepalen welke publieke belangen moeten worden behartigd. Of daarvan sprake moet zijn of niet, is onvervreemdbaar aan de wetgever. Vanwege de ontwikkelingen die zich in de samenleving hebben voorgedaan, is de overheid echter in tal van gevallen niet meer bij machte om alleen de zorg voor publieke belangen voor haar rekening te nemen. De hiërarchische verhoudingen die in het politieke systeem zijn belegd staan op gespannen voet met de economische realiteit die zich in de afgelopen decennia heeft ontwikkeld. Behalve door ontwikkelingen op markten en in het bedrijfsleven is de rol van de overheid bovendien door bewust ingezet beleid beperkt.

Dat wil uiteraard niet zeggen dat de overheid irrelevant is geworden. Wie aan het belang van de overheid mocht twijfelen werd in 2008, toen de financiële crisis in volle omvang uitbrak, tot de orde geroepen. Overheden moesten massaal ingrijpen, niet alleen om individuele nationale banken te redden, maar ook om het financiële systeem op de been te houden. Dat (financiële) markten informatie efficiënt verwerken en dat zelfregulering van markten voldoende zekerheden voor publieke belangen biedt, klonk opeens aanzienlijk minder overtuigend. In brede kring werd onderkend dat overheden een sterkere controlerende taak zouden moeten vervullen dan velen tijdenlang hadden gedacht.

Door de schulden crisis die vervolgens ontstond zijn de verhoudingen echter toch weer anders komen te liggen. Het beleid van regeringen van de eurolanden wordt *de facto* voor een niet te verwaarlozen deel gedicteerd door financiële markten en (private) ratingbureaus. Sen (2011) ziet daarin “een bedreiging voor de democratie, niet alleen in Europa, maar in de wereld als geheel”. In zulke opmerkingen weerklinken geluiden over de bedreiging van de democratie door de macht van grote ondernemingen van enkele decennia terug (Galbraith 1967; Lindblom 1977).

De wereld lijkt zo voor een keuze te staan. ‘Hyperglobalisering’, democratie en nationale soevereiniteit gaan niet samen, schrijft bijvoorbeeld Rodrik (2011). Een van deze drie zal moeten worden opgegeven ter wille van de andere twee. Voor dit trilemma gesteld, kiest Rodrik ervoor om de globalisering aan banden te leggen, met als argument dat nationale staten vooralsnog het enige kader vormen voor democratische politieke legitimiteit. Staten zouden daarom moeten vasthouden aan het recht om hun nationale sociale arrangementen, regelgeving en instituties te beschermen, als deze door de bevolking breed gedragen worden en door internationale handel bewijsbaar worden bedreigd (Rodrik 2011: 240 e.v.). Om de erosie van democratische legitimiteit door de globalisering het hoofd te bieden, zouden dan ook nieuwe, heldere afspraken tussen staten noodzakelijk zijn. Die zouden vergelijkbaar zijn met de Bretton Woods-afspraken die na de Tweede Wereldoorlog gedurende enkele decennia, in de periode van het ‘embedded liberalism’, het kader vormden. Die afspraken zouden dan niet zozeer de stroom van goederen en kapitaal over de wereld moeten maximeren, maar beoordeeld moeten worden op de mate waarin zij landen in staat stellen hun eigen waarden en ontwikkelingsperspectieven na te streven (Rodrik 2011: 243 e.v.).

Rodriks eerste aanbeveling zal door machtige staten met omvangrijke economieën makkelijker uit te voeren zijn dan door kleine landen met een open economie. Over de kansen van zijn tweede aanbeveling, een nieuw Bretton Woods, valt slechts te speculeren. Hoewel er talrijke initiatieven worden ondernomen gericht op een betere controle op met name de financiële markten, mag ook duidelijk zijn dat er nog een lange weg te gaan valt. De richting die wordt gekozen is vooralsnog niet degene die Rodrik propageert. Vele van de besproken hervormingen impliceren eerder dat nationale staten soevereiniteit moeten inleveren, dan dat zij ruimte krijgen om hun eigen waarden en ontwikkelingsperspectieven na te streven.

Rodrik richt zich uitdrukkelijk op het internationale handelsverkeer. Daardoor mist zijn beschouwing een belangrijk punt. De problemen van politieke legitimiteit waarvoor overheden staan blijven immers niet beperkt tot het internationale toneel. In de afgelopen decennia is op tal van gebieden bewust beleid gevoerd om de rol van politiek en overheid in te dammen en meer ruimte te geven aan de markt. Waar daarvoor gekozen werd, kwam de overheid voor de nodige informatie-, normerings- en sturingsproblemen te staan (zie hoofdstuk 3). De traditionele regierol van de overheid en daarmee haar politieke legitimiteit staat ook *binnen* de grenzen van de nationale staat onder druk. Voor zover er van een wedstrijd tussen markten en overheden gesproken kan worden, is de tweede helft inmiddels begonnen en staan overheden op achterstand. Dat geldt voor binnenlandse toernooien niet minder dan op het internationale strijdperk. Over de rol van de overheid zal dan ook gesproken moeten worden onder een gesternte dat niet zonder meer gunstig voor haar is.

Bij het bepalen van de rol van de overheid dient voorop te staan dat maatschappelijk ordenen een procesmatig karakter heeft. Omstandigheden kunnen zich wijzigen, inzichten veranderen, en zeker waar markten in het geding zijn is sprake van dynamiek en onzekerheid. Er is dan ook in zowel empirisch als normatief opzicht realisme vereist. Er moet zowel rekening gehouden worden met de beperkingen waarmee de overheid te kampen heeft, als met feit dat er tal van redenen kunnen zijn om van een zaak van publiek belang te spreken en dat normatieve overwegingen zich op tal van plaatsen in het proces aandienen. Zij kunnen een politiek karakter hebben en aan ideologische beginselen zijn ontleend, maar kunnen ook aan tal van andere overwegingen ontspruiten, bijvoorbeeld naar voren worden gebracht op basis van economisch-theoretische of andere wetenschappelijke inzichten.

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag welke rol de overheid toekomt en onder welke voorwaarden gesproken kan worden van legitieme behartiging van publieke belangen, wanneer de verantwoordelijkheid daarvoor niet primair bij de overheid wordt gelegd. Daartoe wordt in paragraaf 5.2 om te beginnen kort ingegaan op twee betekenissen die aan het woord 'politiek' kunnen worden toegekend. Paragraaf 5.3 richt zich daarna op de verantwoordelijkheid die de overheid toekomt. Om die verantwoordelijkheid nader in te vullen en te bepalen aan welke voorwaarden bestuurlijke arrangementen buiten of op afstand van de overheid dienen te voldoen als zij claimen zich te richten op het behartigen van publieke belangen wordt in paragraaf 5.4 ingegaan op de aard en het type institutionele voorzieningen die nodig zijn om het in hoofdstuk 4 beschreven proces van maatschappelijk ordenen vorm te geven. In paragrafen 5.5 en 5.6 wordt daarna ingegaan op de problemen die het naast elkaar bestaan van overheids- en niet-overheidsbetrokkenheid met zich meebrengt.

## 5.2 TWEE BETEKENISSEN VAN 'POLITIEK'

Maatschappelijk ordenen is onmiskenbaar een *politiek* proces. Daaruit volgt echter niet dat de overheid – op geleide van *de politiek*, dat wil zeggen regering en parlement – daarbij steeds leidend is. Evenmin is het vanzelfsprekend dat zij daarbij altijd leidend behoort te zijn. Het begrip 'politiek' heeft namelijk een groter bereik dan waar we gewoonlijk naar verwijzen als we spreken over 'de politiek'.

In de loop van de lange geschiedenis van denken zijn aan het begrip 'politiek' twee betekenissen toegekend (Wolin 2004; WRR 2006). In de eerste plaats is politiek al sinds de antieke tijd de aanduiding voor een specifieke weg waarlangs in samenlevingen oplossingen worden gezocht voor collectieveactieproblemen, namelijk via beraadslaging. Het begrip verwijst dan naar het scheppen van maatschappelijke orde en gecoördineerd, gemeenschappelijk handelen, waarbij expliciet wordt verdisconteerd dat er een verscheidenheid van ervaringen, belangen en meningen bestaat. In een tweede, modernere betekenis duidt 'politiek' op de specifieke



manier waarop de machtsverhouding van staat en burger wordt geregeld in een rechtsstaat en een parlementaire democratie. In deze betekenis staat niet het proces van het zoeken naar oplossingen voor maatschappelijke problemen centraal, maar staan vragen over macht en legitimiteit voorop. In *Lerende overheid* (WRR 2006) duidde de WRR de onderscheiden betekenissen kortweg aan met respectievelijk de termen *horizontale* en *verticale politiek*. De feitelijke politieke praktijk is een gemengd bedrijf. In tal van recente publicaties is echter aandacht gevraagd voor de toenemende expansie van politieke processen buiten het politieke systeem, dus voor veranderingen in de gewichtsverdeling tussen horizontale en verticale politiek. Die verschuiving (die bekendstaat als ‘het verplaatsen van de politiek’) heeft geleid tot de nodige vragen over de legitimiteit van deze politieke processen en de beslissingen die worden genomen (Bovens et al. 1995; Beck 1997; Rosanvallon 2006, 2008; Dijstelbloem et al. 2010).

Maatschappelijk ordenen wordt in de in hoofdstuk 4 geïntroduceerde procesbenadering beschouwd als een politiek proces in de eerstgenoemde betekenis van politiek. Die betekenis staat dus voorop. Analytisch kan de vraag welk deel van dat proces zich kan, dan wel behoort, af te spelen in het politieke systeem (dus gedekt wordt door de tweede betekenis van ‘politiek’) dan daarna worden gesteld.

In de procesbenadering doen politieke vragen rond maatschappelijke ordening zich niet louter, en in veel gevallen zelfs niet in de eerste plaats, voor op het niveau van regering en parlement, dus binnen het politieke systeem. Ook maatschappelijke organisaties en individuele burgers spelen een rol, alsmede professionals en wetenschappers, pers en media. Behalve via de inbreng van de genoemde participanten aan het openbare debat speelt het proces van maatschappelijk ordenen zich bovendien ook elders af. Het vroegtijdig signaleren van problemen vereist vaak vertrouwdsheid met en gedetailleerde kennis over wat zich in specifieke domeinen afspeelt. Toezichhouders, bijvoorbeeld, zullen vaak als eersten signalen krijgen dat in het domein waarop zij zich bewegen zich onvoorziene problemen aandienen die aandacht behoeven. Ook van marktpartijen kan alertheid op dit punt worden gevraagd. Hun verantwoordelijkheid betreft dus niet alleen de uitvoering, het daadwerkelijk behartigen van publieke belangen, maar ook het bijdragen aan het besef dat in een gegeven situatie publieke belangen in het geding zijn, het articuleren en afwegen van de belangen die in het geding zijn inclusief. Zeker gezien de problemen die in eerdere hoofdstukken zijn behandeld is hun bijdrage gewenst, en in veel gevallen zelfs noodzakelijk. Op tal van terreinen is de kennis van de overheid immers beperkt en in een samenleving waarin bedrijvigheid grenzen overschrijft stuit zij al snel op de beperkingen van haar bevoegdheden. Overzicht is bovendien vaak ver te zoeken; dynamiek, onzekerheid en schaalproblemen dienen zich aan. Alertheid voor problemen die publieke belangen kunnen raken moet daarom dicht op de bedrijvigheid en het maatschappelijk gebeuren worden georganiseerd. De vraag hoe zaken van publiek belang gesignaleerd, gearticuleerd, afgewogen en

daadwerkelijk behartigd of afgewezen worden, kan daarom ook om arrangementen vragen buiten de overheid. Vanuit de genoemde tweede betekenis van het begrip politiek bezien leidt dat echter tot de nodige vragen over legitimiteit. In hoeverre kan geclaimd worden dat zo *publieke* belangen worden gediend? Hoe is verzekerd dat de betrokken actoren vanuit publieke belangen bezien verantwoord handelen?

### 5.3 DE 'OVERKOEPELENDE VERANTWOORDELIJKHEID' VAN DE OVERHEID

In een democratische rechtsstaat heeft de overheid onmiskenbaar bijzondere verantwoordelijkheden die geen andere maatschappelijke partij toekomt. Zij is immers de enige instantie die gelegitimeerd is aan maatschappelijke partijen *dwingend* verplichtingen op te leggen en daarvoor over de nodige machtsmiddelen (het monopolie op legitiem geweld, zie Weber 1972: 29) beschikt. De legitieme macht van de overheid is echter ook beperkt: omdat haar bevoegdheden beperkt zijn tot het gebied binnen de landsgrenzen, maar ook om politieke redenen, vanwege de vrijheden die in een democratische rechtsstaat gelden. Daarnaast kunnen er praktische beperkingen bestaan, zoals de grenzen aan de mogelijkheden tot ingrijpen die samenhangen met de in hoofdstuk 3 gesignaleerde informatie-, normerings- en sturingsmogelijkheden.

Door maatschappelijke ordening als politiek proces te formuleren ontstaat ruimte voor het verdisconteren van de beperkingen waarmee de overheid geconfronteerd wordt. De eerdergenoemde vragen dienen zich nu immers aan:

- 1 Welk deel van het politieke *proces* van maatschappelijk ordenen moet en kan zich binnen het politieke *systeem* afspelen en kan dus geacht worden de primaire verantwoordelijkheid van de overheid te zijn?
- 2 Hoe kan worden verzekerd dat het deel van het politieke proces dat niet door het politieke systeem wordt gedekt op een adequate manier verloopt?

Deze tweede vraag kan vervolgens in twee deelvragen worden uitgesplitst: (a) welke andere maatschappelijke (niet-overheids) partijen kunnen geacht worden de nodige verantwoordelijkheden te moeten dragen; en (b) hoe kan bevorderd en zo nodig afgedwongen worden dat die partijen de verantwoordelijkheid die zij geacht worden te hebben ook daadwerkelijk nemen en adequaat vervullen? Bij het beantwoorden van deze deelvragen kan de overheid opnieuw in beeld komen.

De overheid komt zo bezien verschillende verantwoordelijkheden toe. In sommige gevallen zal zij de taak hebben publieke belangen te signaleren, te articuleren, af te wegen en deze zelf te behartigen of ervoor te zorgen dat de behartiging door andere partijen voldoende geborgd is en aan de door het politieke systeem

gestelde normen voldoet. In andere gevallen zal zij echter moeten bevorderen en zo nodig afdwingen dat andere maatschappelijke partijen de competenties hebben om publieke belangen te signaleren, te articuleren, af te wegen en te behartigen en de verantwoordelijkheid die hen toekomt ook daadwerkelijk nemen, en dat de bestuurlijke arrangementen waarbinnen een en ander plaatsvindt de nodige legitimiteit toekomt. In die opdracht ligt besloten wat we zullen aanduiden als de *overkoepelende verantwoordelijkheid* van de overheid.

Van een 'overkoepelende verantwoordelijkheid' spreken impliceert niet dat de overheid de 'procesmanager' of regisseur is die het proces van maatschappelijk ordenen regelt en controleert. De overkoepelende verantwoordelijkheid richt zich in de eerste plaats op het creëren en vitaal houden van de *voorwaarden* waaronder dit proces geacht kan worden naar behoren te verlopen, de aanwezigheid van de voor het proces van signaleren, articuleren, afwegen en daadwerkelijk behartigen benodigde competenties. De overheid heeft de taak erop toe te zien dat deze voorwaarden voldoende zijn vervuld. In de tweede plaats houdt de overkoepelende verantwoordelijkheid in dat waar onvoldoende aan die voorwaarden wordt voldaan, de overheid deze moet bevorderen en ze zo nodig moet afdwingen en dus in het maatschappelijke ordeningsproces dient te *interveniëren*.

Dat alles impliceert voor de overheid een breed repertoire aan rollen. In toneeltermen gesproken is zij niet bij voorbaat de regisseur van het proces van maatschappelijk ordenen, maar is zij in de eerste plaats de *producent*. Haar overkoepelende verantwoordelijkheid richt zich op het scheppen van voorwaarden voor het goed verloop van het proces. Daarnaast kan zij ook tal van andere rollen vervullen. Soms zal zij de regie voeren, in andere gevallen ook een van de spelers zijn. Ook kan haar rol zich beperken tot die van souffleur of grimeur: dan levert zij kleine maar belangrijke bijdragen waar op de juiste momenten een beslissende invloed van uit kan gaan. Uiteraard zal zij in veel gevallen ook de kassa willen beheren of daarop ten minste willen toezien.

De verscheidenheid van rollen die de overheid in de procesbenadering toekomt kan reliëf krijgen door een vergelijking te maken met de rollen die haar in de verschillende in paragraaf 4.2 behandelde benaderingen van maatschappelijke ordeningsvraagstukken worden toegekend. In de 'marktbenadering' is, zoals we gezien hebben, haar rol beperkt. De overheid moet de voorwaarden formuleren waaronder de markt kan zorgen voor realisering van het publieke belang van de maatschappelijke welvaart en dus van de efficiënte productie en effectieve allocatie van goederen en diensten. In de 'overheidsbenadering' stelt de overheid de publieke belangen vast. Indien de overheid die belangen niet zelf behartigt, zal zij door borgingsmechanismen te introduceren ervoor moeten zorgen dat marktpartijen de politiek geformuleerde publieke belangen adequaat behartigen. In de 'samenlevingsbenadering' is de rol van de overheid primair het bevorderen van de

door tradities gedragen maatschappelijke verbondenheid. Elk van deze drie benaderingen gaat ervan uit dat de ‘wat-vraag’ reeds beantwoord is – al lopen de antwoorden daarbij sterk uiteen. De een stelt het publieke belang van maatschappelijke welvaart voorop en beperkt de rol van de overheid tot het corrigeren van marktfalen, de ander verwijst daarvoor naar de maatschappelijke tradities, de derde wijst het politieke systeem aan als de plek waar publieke belangen worden vastgesteld.

De procesbenadering laat ruimte voor de verscheidenheid van argumenten die de basis kunnen vormen voor het spreken van een zaak van publiek belang en wijst erop dat niet alleen het politieke systeem maar ook andere partijen verantwoordelijkheden hebben voor het signaleren en articuleren van publieke belangen (zie paragrafen 4.5.2 en 4.5.3). Ook als het op het beantwoorden van ‘hoe-vragen’ en het verdelen van verantwoordelijkheden aankomt, ontstaat daardoor een breder palet aan opties. Vanuit haar overkoepelende verantwoordelijkheid bestaat de taak van de overheid er in de eerste plaats uit ervoor te zorgen dat de competenties (in de zin van deskundigheid en bevoegdheid) om publieke belangen te signaleren, te articuleren, af te wegen en te behartigen (en zo nodig af te wijzen of op te heffen) aanwezig zijn. Waar zij zelf daarin voorziet, is de overheid een van de spelers op het toneel. In tal van andere gevallen zullen anderen echter daarvoor moeten zorgen. De vermogens en ook de bevoegdheden van overheden hebben immers grenzen. In de tweede plaats dient de overheid erop toe te zien dat als niet-overheidspartijen verantwoordelijkheden krijgen voor het behartigen van publieke belangen, de bestuurlijke arrangementen waarin die verantwoordelijkheid gestalte krijgt daadwerkelijk geacht kunnen worden publieke belangen legitiem te behartigen.

Haar overkoepelende verantwoordelijkheid voor het *proces* van maatschappelijk ordenen verlangt dan ook een allesbehalve solistische rol van de overheid. Zij zal nauwkeurig moeten bepalen of andere partijen – ook zonder dat de overheid hen daartoe verplicht – hun verantwoordelijkheden kunnen en willen nemen. Indien zij dat onvoldoende doen, zal de overheid voor het goed verlopen van het politieke proces van maatschappelijke ordening zulke partijen zo nodig de plicht op moeten kunnen leggen om hun verantwoordelijkheden te nemen en de competenties te ontwikkelen die vereist zijn om publieke belangen waarin de overheid zelf niet kan voorzien te behartigen en zich bestuurlijk adequaat te legitimeren. Dat is op zich overigens niet ongewoon. Op tal van gebieden zijn zorgplichten of professionele vereisten gangbaar, soms met en in andere gevallen zonder expliciete wettelijke basis. De procesbenadering generaliseert die op tal van deelreinen reeds bestaande vereisten.

## 5.4 ONTWERPPRINCIPES VOOR INSTITUTIONELE ARRANGEMENTEN

Voor we nader ingaan op de invulling van de ‘overkoepelende verantwoordelijkheid’ van de overheid, is inzicht nodig in het *type* en de *aard* van de institutionele voorzieningen die nodig zijn om het in paragraaf 4.5 beschreven proces van maatschappelijk ordenen vorm te geven. Vervolgens kunnen we bezien welke rol de overheid daarbij kan en dient te spelen.

Wat voor richtlijnen kunnen er worden gegeven om relaties tussen markt, overheid en samenleving gericht op het behartigen van publieke belangen institutioneel vorm te geven? Systematische inzichten daarvoor levert Elinor Ostrom (1990; 2009). In langjarig empirisch onderzoek heeft zij gedocumenteerd hoe in tal van samenlevingen op lokaal en regionaal niveau institutionele voorzieningen zijn ontwikkeld die levensvatbare oplossingen blijken te kunnen bieden voor duurzaam beheer van gemeenschapsgoederen (zie Cox et al. 2010). Haar onderzoek biedt zicht op het *type* en de *aard* van de institutionele maatregelen die nodig zijn om private partijen collectief aan te zetten tot verantwoord gedrag. In 2009 ontving zij hiervoor de Nobelprijs voor economie.

Gemeenschapsgoederen geven aanleiding tot complexe collectieveactieproblemen waarbij, naar de titel van Hardins (1968) klassieke artikel, al snel het gevaar van *the tragedy of the commons* dreigt (zie paragraaf 4.4.1). Om uitputting van gemeenschapsgoederen te voorkomen zouden slechts twee wegen openstaan: overheidsregulering of privatisering van het gemeenschapsgoed waarna de markt de coördinatie van handelen zou overnemen. Ostroms onderzoek toont echter aan dat de opties hiermee niet zijn uitgeput. Ook langs de weg van collectieve leerprocessen, blijken, *bottom-up*, instituties te kunnen ontstaan voor het duurzaam beheer van zulke goederen. Voorbeelden daarvan zijn gebruiksregelingen voor de traditionele meent (de gemene weide die alle boeren van een dorp konden gebruiken), visgronden, bossen, en rivieren, maar ook arrangementen ter bevordering van de sociale veiligheid in steden. Zulke – in sommige gevallen reeds eeuwenlang bestaande – voorbeelden inspireerden vervolgens tot het zoeken naar oplossingen voor de omgang met tal van nieuwe gemeenschapsgoederen, zoals onder (veel) meer voor het beheer en ontwikkelen van biobanken (Dedeurwaerdere 2010), kennis (Hess en Ostrom 2007), en software (Lessig 2001). Ostrom (2009) heeft bovendien als alternatief voor bestaande globale regelingen die vatbaar zijn voor *free rider*-gedrag voor de Wereldbank voorstellen ontwikkeld die zijn gericht op het beperken van de globale uitstoot van broeikasgassen. Die voorstellen behelzen polycentrische, meerlagige, bestuurlijke arrangementen. De aanpak die zij voorstaat nodigt uit tot het experimenteren op verschillende niveaus, het systematisch vergelijken van de effectiviteit van maatregelen en het opbouwen van de betrokkenheid om naar wegen te zoeken om lokaal en regionaal emissies aan banden te leggen.

In lijn met de gedachten in paragraaf 4.5 gaat Ostrom ervan uit dat maatschappelijke ordening begint met het signaleren en articuleren van collectieve belangen, waarna die belangen afgewogen en behartigd moeten worden. Zij wijst op de tijd die dit proces vraagt en benadrukt dat het vinden van aanvaardbare oplossingen het nodige overleg en uitproberen zal vergen en dat nieuwe omstandigheden of inzichten ertoe kunnen dwingen geaccepteerde oplossingen bij te stellen of zelfs radicaal te herzien. Ondanks de enorme verscheidenheid van de voorbeelden die zij empirisch heeft onderzocht, kan een aantal algemene lessen worden getrokken met betrekking tot de voorzieningen die succesvolle voorbeelden delen. Die lessen vormen de grondslag voor een aantal ontwerpprincipes die aandachtspunten en richtlijnen geven voor situaties waarin vraagstukken rond het beheer van gemeenschapsgoederen aan de orde zijn.

Er bestaat een zekere verwantschap tussen de door Ostrom beschreven initiatieven en de samenlevingsbenadering die in paragraaf 4.2.3 behandeld is. In beide gevallen wordt de aandacht gevestigd op andere mogelijkheden van coördinatie van handelen dan via overheid of markt. Een belangrijk verschil is echter dat de samenlevingsbenadering ervan uitgaat dat de gemeenschappen die naar zulke oplossingen zoeken als zodanig al gegeven zijn en dat zij hun samenhang ontleen aan gedeelde waarden. Die veronderstelling vormt hier geen uitgangspunt. De gemeenschappen waarover Ostrom spreekt zijn *functionele* verbanden van actoren die niet noodzakelijk reeds waarden delen, maar vaak pas *gaandeweg* ontdekken dat zij gemeenschappelijke belangen hebben. In veel van de door haar onderzochte gevallen moest de waarde van het gemeenschapsgoed dat beheerd diende te worden nog worden gesignaleerd en gearticuleerd. Pas daarna kwamen de betrokkenen voor de vraag te staan hoe het belang dat zich zo manifesteerde moest worden afgewogen tegen ieders individuele belangen en hoe het beheer van het gemeenschapsgoed op langere termijn kon worden behartigd. Waar instituties ontwikkeld worden voor het duurzaam beheer van bijvoorbeeld visgronden, hoeft dat dus niet gemotiveerd te zijn door vooraf gegeven waarden (bijv. religieus gemotiveerde noties over rentmeesterschap), maar kan dat ook plaatsvinden omdat de betrokkenen zich in de loop der tijd zijn gaan realiseren dat het leegvisen van een rivier of de zee op den duur ieders belang zal schaden.

Op grond van haar empirische onderzoek heeft Ostrom (1990: hfdst 3; 2009; 2010) acht *ontwerpprincipes voor instituties voor het duurzaam beheer van gemeenschapsgoederen* geformuleerd. Deze principes zijn:

- 1 *Duidelijk afgebakende grenzen.* Het moet duidelijk zijn welke individuen of groepen toegang hebben tot het gebruik van het gemeenschapsgoed en wat dat gemeenschapsgoed behelst.
- 2 *Congruentie tussen regels van levering, regels van gebruik en lokale omstandigheden.* Regels die de tijd, plaats, technieken en hoeveelheden van gebruik en toeëigening bepalen zijn afgestemd

- op lokale (natuurlijke en sociale) omstandigheden en op het werk, de materialen en de financiële middelen die van de betrokkenen worden verwacht.
- 3 *Arrangementen voor collectieve besluitvorming*: degenen op wie de operationele regels van toepassing zijn hebben een stem in het maken en wijzigen van deze regels.
  - 4 *Monitoring*: degenen die toezicht hebben op de condities van het gemeenschapsgoed en op het gebruik daarvan zijn ter verantwoording te roepen door degenen die gebruikmaken van het gemeenschapsgoed of zijn zelf gebruikers.
  - 5 *Proportionele sancties*: degenen die de operationele regels overtreden kunnen (afhankelijk van de overtreding) op gepaste wijze gestraft worden door andere gebruikers, hun vertegenwoordigers of beiden.
  - 6 *Conflictoplossingsmechanismen*: gebruikers en hun vertegenwoordigers hebben toegang tot lokale arena's waar (zonder al te veel kosten) onderlinge conflicten kunnen worden beslecht.
  - 7 *Minimale erkenning van het recht tot zelforganisatie*: het recht van gebruikers om eigen instituties te ontwikkelen wordt door overheidsinstellingen gerespecteerd.
  - 8 *Genestelde instituties*: bij gemeenschapsgoederen die onderdeel zijn van een groter systeem worden er op meerdere lagen van het systeem instituties gevormd.

Kort gezegd vereist het beheer van gemeenschapsgoederen over langere tijd de ontwikkeling van *competenties* die tot uitdrukking komen in de beschikbaarheid van zowel procedures als technieken. De *procedures* leggen de rechten en verplichtingen van de deelnemers vast en maken door hun proportionaliteit redelijke conflictbeslechting mogelijk. De *technieken* maken de mate waarin de deelnemers van het gemeenschapsgoed gebruikmaken zichtbaar. Zij maken ook de consequenties van dat gebruik – de mate van uitputting, bijvoorbeeld – bespreekbaar, zodat controle en conflictbeslechting op basis van objectieve (intersubjectieve, publiek beschikbare en gemeenschappelijk aanvaardbare) gegevens mogelijk wordt. De procedures en technieken dienen zo de in paragraaf 4.5 genoemde aspecten van maatschappelijke ordening: zij zijn zowel gericht op het publiek signaleren en articuleren van collectieve belangen als op het afwegen en daadwerkelijk behartigen daarvan.

Steeds gaat het daarbij om voorzieningen die worden aangepast aan de lokale omstandigheden en aan de zaak waarom het draait, zo benadrukt Ostrom op basis van haar onderzoek. Omdat de omstandigheden of de zaak kunnen veranderen, moeten er ook procedures bestaan om een en ander aan te passen op een manier die vertrouwen blijft wekken. Alle betrokkenen hebben om die reden daarin een stem. De benodigde instituties zullen dan ook zelden op de tekentafel ontworpen kunnen worden; zij zijn het resultaat van vaak langdurige leerprocessen. De overheid komt de rol toe die in het zevende en achtste ontwerpprincipie is geformuleerd en kan in het kader van conflictbeslechting als 'stok achter de deur', als ultieme macht, worden ingeroepen.

Ostroms onderzoek richt zich uitdrukkelijk op institutionele voorzieningen voor het beheer van gemeenschapsgoederen. Die beperking roept de vraag op in hoeverre de ontwerpprincipes die zij formuleert ook bruikbaar zijn bij het bespreken van institutionele voorzieningen gericht op het behartigen van andere typen zaken van publiek belang.

In algemene zin behoeft daar geen twijfel over te bestaan. De algemene aard van de genoemde principes sluit immers nauw aan bij het in paragraaf 4.5 geschetste proces van maatschappelijk ordenen. Zij vormen een nadere specificatie van de competenties die voor dat proces zijn vereist. De nadere invulling daarvan bestaat met name in het benadrukken van de voorzieningen die nodig zijn om onderling vertrouwen te wekken en overeenstemming te bereiken. Voor langdurige behartiging is het daarnaast nodig dat de institutionele vormgeving voldoende flexibel is en dat bij veranderingen de stem van de betrokkenen dient te tellen.

De economische theorie specificeert evenwel twee gevallen die nadere discussie vereisen, namelijk private goederen en publieke goederen (zie paragraaf 4.4.1). Tolgoederen kunnen als een bijzondere vorm van een van beide worden beschouwd. Waar sprake is van *pure private goederen* levert het marktmechanisme volgens de economische theorie doelmatige handelingscoördinatie. Het marktmechanisme dient dan het publieke belang van de welvaartsvermeerdering. Definitie van eigendomsrechten en de mogelijkheid van conflictbeslechting via de rechter zijn nodig. Daarnaast moeten de verschillende partijen over volledige informatie beschikken. Meer structuur keert zich al snel tegen de adequate werking van de markt. Als er rond pure private goederen te veel gemeenschappelijkheid wordt geconstrueerd, is immers al snel sprake van een kartel en komt de concurrentie die voor adequate marktwerking vereist is in gevaar. Waar sprake is van *pure publieke goederen* zal geen markt kunnen ontstaan en zal de overheid de voorzieningen moeten treffen. In beide gevallen zijn Ostroms principes niet aan de orde. Die richten zich immers op het *bottom up*, via gemeenschappelijke leerprocessen, inrichten van instituties voor het beheer van gemeenschapsgoederen. Daarbij behoort evenwel de kanttekening dat er in de praktijk relatief weinig voorbeelden van deze twee beide zuivere typen goederen bestaan. Steeds zal nader beraad moeten plaatsvinden (zie paragraaf 4.4.1). Er moet worden bepaald of er sprake is van marktfalen, er moet nadere specificatie van de specifieke eigendomsrechten die gebruikers van private goederen toekomt plaatsvinden en er moet (met Coase 1974) bezien worden of er ook buiten de overheid om mogelijkheden bestaan om de levering van publieke goederen te organiseren. Dat heeft een belangrijke consequentie. Hoewel de economische theorie pure private goederen en pure publieke goederen als uitgangspunt van redeneren kiest, waarbij gemeenschapsgoederen op basis van het *tragedy of the commons* argument als een instabiele tussencategorie verschijnen, ligt vanuit de praktijk van maatschappelijke ordening bezien een omkering meer voor de hand. Vanuit dat perspectief ligt het meer in de rede



gemeenschapsgoederen als primaire categorie te beschouwen en pure private en pure publieke goederen als bijzondere randgevallen te behandelen (zie Bowles en Gintis 2011).

Zwaarwegender is het bezwaar dat institutionele arrangementen gericht op het behartigen van de collectieve belangen van een bepaalde (functionele) gemeenschap niet automatisch impliceren dat er ook sprake is van het behartigen van *publieke* belangen. Daarbij dient in de eerste plaats bedacht te worden dat ‘publiek’ in dit verband niet geïdentificeerd moet worden met ‘het algemene publiek’ en dat ‘publieke belangen’ ook niet hetzelfde zijn als ‘nationale belangen’ (zie paragraaf 4.4.2). ‘Publiek’ is een relationele term, verbonden met een specifiek issue; van een zaak van ‘publiek belang’ kan gesproken worden als er een kwestie in het geding is die geacht wordt zorg te verdienen omdat anderen dan degenen die bij handelingen of transacties private belangen hebben daarvan negatieve consequenties ondervinden.

Omdat Ostrom zich in veel van haar voorbeelden richt op situaties waarin de duurzaamheid van een gemeenschapsgoed in het geding is (en dus naast de directe private belangen van de betrokkenen verderstrekkende belangen spelen – met betrekking tot het milieu en toekomstige generaties) is het ‘publieke’ karakter impliciet verdisconteerd. In andere gevallen dient het echter expliciet te worden gemaakt. Om legitiem te kunnen claimen dat institutionele arrangementen gericht zijn op het behartigen van een zaak van publiek belang moeten functionele gemeenschappen aan de volgende voorwaarden voldoen:

- 1 De zaak van publiek belang waarvan behartiging wordt geclaimd is als zodanig expliciet geformuleerd; gespecificeerd is welke ‘externe effecten’, informatieasymmetrieën, of algemene beginselen en overwegingen zorg verdienen.
- 2 Over de behartiging van de desbetreffende zaak van publiek belang wordt informatie verschaft die openbaar is en dus ook beschikbaar is voor niet-leden van de functionele gemeenschap.
- 3 Er bestaan bestuurlijke voorzieningen waaruit blijkt dat niet alleen interne conflicten redelijkerwijs kunnen worden beslecht, maar dat bij het maken van afwegingen ook kritiek van buiten de gemeenschap wordt meegewogen.
- 4 Er zijn expliciete voorzieningen om nieuwe leden van de functionele gemeenschap toe te laten en hen dezelfde rechten en plichten te verschaffen als die van de bestaande leden.

Kort gezegd vereist de claim dat een gemeenschap zich richt op het behartigen van een zaak van *publiek* belang adequate *openbaarheid* en *openheid voor kritiek*, die tot uitdrukking moet komen in de wijze waarop in bestuurlijke procedures en technieken *checks and balances* gestalte krijgen. Waar (nog) niet aan de genoemde eisen is voldaan, is het wantrouwen gewettigd dat collectieve arrangementen primair (collectieve) private belangen dienen. De bovengenoemde eisen mogen

dan ook gesteld worden vanuit het beginsel ‘*comply or explain*’. Waar het eerste niet gebeurt en het tweede onvoldoende overtuigend is, zal de overheid maatregelen moeten nemen om te bevorderen dat aan de genoemde voorwaarden alsnog wordt voldaan. Zo nodig zal zij de maatregelen moeten afdwingen.

Het inrichten van adequate institutionele voorzieningen vereist leerprocessen, zoals in het voorgaande reeds enkele malen is benadrukt. Voor tal van problemen zullen oplossingen gevonden moeten worden. Tegen de achtergrond van de problemen die zich bij maatschappelijke ordening voordoen (hoofdstuk 3) en de valkuilen die zich in het denken daarover (hoofdstuk 4) aandienen, kunnen de nodige aspecten genoemd worden die specifieke aandacht verdienen. In hoofdstuk 6 zullen deze nader aan de orde komen. Hier richten wij ons op de problemen die legitimiteit met zich meebrengt.

## 5.5 GOVERNMENT EN GOVERNANCE

De overheid heeft zich in de afgelopen decennia ontwikkeld in de richting van een regulerende staat. Niet alleen op het internationale vlak, maar ook op het eigen grondgebied weet zij zich inmiddels omgeven door tal van bestuurlijke ‘satellieten’. Zij vullen de door de terugtrekkende overheid vrijgemaakte ruimte op. Dat er een grote verscheidenheid van bestuurlijke arrangementen is ontstaan, is geen incidenteel aspect van de toegenomen dominantie van markten, die zich in de afgelopen decennia zowel door expliciet beleid als door exogene ontwikkelingen (zoals de opkomst van containervervoer en ICT) heeft afgetekend. Het is hiervan een direct, structureel gevolg. Zij leveren de spelregels waarin de overheid niet meer zelf kan of wil voorzien, maar zonder welke marktwerking en geordend economisch verkeer onmogelijk is (zie paragraaf 1.2).

Zulke bestuurlijke arrangementen worden veelal door experts bemand en niet door democratisch gekozen vertegenwoordigers. Soms zijn zij door overheden in het leven geroepen, maar vervolgens – als ZBO of onafhankelijke toezichthouder – op afstand van de politiek gesteld. In andere gevallen zijn zij het resultaat van initiatieven binnen het bedrijfsleven, of van samenwerking tussen bedrijfsleven, overheid en ngo’s. Hun formele juridische basis loopt sterk uiteen: soms is er sprake van door nationale wetgeving of door internationale overeenkomsten ondersteunde initiatieven, in andere gevallen van convenanten, privaatrechtelijke arrangementen, of zelfs informele verbanden. Zij leggen de grondslag voor nieuwe vormen van bestuur, verantwoording en overleg. In tal van gevallen zijn zij niet alleen gericht op het behartigen van louter private belangen, maar ook van wijdere, publieke, belangen. In de wetenschappelijke literatuur worden zij doorgaans aangeduid met tamelijk onbestemde termen als *fora*, *arena’s*, *networked agencies*, of *councils of regulators*.

We treffen zulke instituties en daarmee verbonden bestuurlijke arrangementen aan tussen staten, in de EU, in het bedrijfsleven en de financiële wereld, en op tal van terreinen van het binnenlands bestuur. Zij formuleren doelen, richtlijnen, normen of gedragsregels en houden in veel gevallen ook toezicht op de naleving daarvan. Zij kennen vele vormen. De mate waarin de overheid erbij betrokken is wisselt, ook als zij expliciet gericht zijn op het behartigen van publieke belangen.

Door onder meer brancheorganisaties is een groot aantal richtlijnen, standaarden, platformen en keurmerken ontwikkeld om bedrijven ertoe te brengen hun gedrag meer in lijn te brengen met publieke belangen. Zij doen dat niet alleen uit altruïsme; vaak is ook reputatie een motief. Er bestaan private keurmerken gericht op het bevorderen van onder meer gezondheid, milieu, biodiversiteit en dierenwelzijn, alsmede diverse vormen van privaat toezicht. Deze reguleringen zijn wel of niet in samenspraak met, of onder druk van, ngo's tot stand gekomen. Zij worden op zowel nationaal, Europees als mondiaal niveau ontplooid. Doorgaans is daarbij een breed scala van actoren betrokken, zoals (multinationale) bedrijven, internationale instellingen, vertegenwoordigers van overheden, expertgemeenschappen en ngo's. Zij voeren zogenoemde multistakeholder-dialogen. Voorbeelden van zulke samenwerkingsverbanden zijn de *Forest Stewardship Council*, de Ronde Tafel voor Duurzame Palmolie en de *Marine Stewardship Council*. Ook worden diverse (sector)standaarden ontwikkeld door de *International Organisation for Standardisation*.

Deze bestuurlijke arrangementen zijn soms gezaghebbend, omdat zij – meer of minder op afstand – onder formele politieke verantwoordelijkheid opereren, soms omdat aanvankelijk onderling overeengekomen eisen door overheden zijn overgenomen en wettelijk of in internationale verdragen verankerd zijn (zoals bij eisen die in internationale boekhoudregels en *corporate governance codes* zijn vastgelegd), in andere gevallen omdat brancheorganisaties of andere samenwerkingsverbanden op naleving toezien. Een deel van deze arrangementen ontleent zijn gezag aan de wetenschappelijke expertise die wordt ingebracht. Meer informele, maar zeker niet minder krachtige sturing en controle vinden plaats via het reputatiemechanisme, door onder meer ratingbureaus en door ngo's in het leven geroepen *watchdogs*. Ten slotte kunnen ook grote bedrijven die hun maatschappelijke verantwoordelijkheden serieus nemen een belangrijke rol spelen bij het disciplineren van kleinere bedrijven en toeleveranciers (zie Ruggie (2004); Slaughter (2004); Kingsbury et al. (2005); Cohen en Sabel (2006); en Rodrik (2011) voor ontwikkelingen op het internationale vlak, Braithwaite (2008) voor een overzichtsbeschouwing en Bovens et al. (1995) en Dijstelbloem et al. (2010) voor Nederlandse voorbeelden).

In de wetenschappelijke literatuur bestaat sinds de jaren negentig ruime belangstelling voor deze nieuwe vormen van bestuur (veelal aangeduid als *governance*) die zich naast – of in plaats van – de overheid (*government*) ontwikkeld hebben.

Die toegenomen belangstelling kan ons gemakkelijk doen vergeten dat het hier zeker niet om een recent verschijnsel gaat. De nationale staat en zeker de democratische rechtsstaat zijn relatief jonge loten aan de politieke stam. De Republiek der Nederlanden was, lang voor er van *government* sprake was, gebaseerd op *governance* en ook nadat de Nederlandse staat zich daadwerkelijk had gevestigd bleef ‘polderen’ een voorname rol spelen in de Nederlandse praktijk van maatschappelijke ordening (Daalder 1989; Lendering 2005; WRR 2006: hoofdstuk 4). Toch kan van een zich in de afgelopen decennia snel om zich heen grijpend verschijnsel gesproken worden (Braithwaite 2000; 2008). Ook in Nederland bestaat in toenemende mate belangstelling voor ‘alternatieve regelgeving’ (Witteveen et al. 2007) van zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke aard.

Niet alle initiatieven die buiten de overheid om met het oog op het behartigen van publieke belangen genomen worden hebben – formeel of praktisch – een verplichtend karakter. Vanuit het bedrijfsleven zijn in de afgelopen decennia onder de brede noemer van ‘*maatschappelijk verantwoord ondernemen*’ (MVO) initiatieven genomen die beogen het gedrag van bedrijven op basis van vrijwilligheid en eigen verantwoordelijkheid niet alleen te richten op winst, maar ook op wijdere, publieke belangen (zie SER 2000; 2009; European Commission 2006; International Organization for Standardization 2010). MVO beoogt waardecreatie in drie dimensies te bevorderen – doorgaans aangeduid als *people, planet, profit* – om zo bij te dragen aan de welvaart op langere termijn. Bedrijven onderhouden daartoe relaties met verschillende *stakeholders* op basis van transparantie en dialoog, waar bij vanuit het bedrijfsleven antwoord wordt gegeven op gerechtvaardigde vragen uit de maatschappij (TK 2007-2008a). Onder meer de Verenigde Naties en de OECD hebben daarvoor de nodige kaders ontworpen (Ruggie 2008; OECD 2011; UN Global Compact 2011). Hoewel de ontwikkelde kaders onderling verschillen, kan van toenemende convergentie worden gesproken, waardoor de ruimte voor individuele ondernemingen om zich hieraan te onttrekken afneemt.

Het *reputatiemechanisme* speelt bij dit alles een belangrijke rol. ‘Merken’ zijn belangrijk op consumentenmarkten; en zeker voor beursgenoteerde bedrijven geldt dat reputatieschade tot verminderde beurswaarde kan leiden met grote gevolgen voor de onderneming, ook op langere termijn. Voor het aantrekken van kwalitatief goed personeel zijn bedrijven bovendien in hoge mate afhankelijk van hun reputatie op de arbeidsmarkt. De media spelen bij de werking van het reputatiemechanisme uiteraard een belangrijke rol. In toenemende mate doet zich ook de invloed van nieuwe media gelden. Zeker internationaal opererende ondernemingen zullen er rekening mee moeten houden dat informatie zich al lang niet meer primair lokaal verspreidt.

Al met al kan van een rijk ecosysteem van bestuurlijke arrangementen worden gesproken. Een eerste en zeker niet uitputtende ordening valt te geven aan de hand

van enkele voorbeelden, waarbij het initiatief aanvankelijk aan de kant van respectievelijk overheid, de samenleving en marktpartijen lag. Daarbij dient dan ogenblikkelijk te worden aangetekend dat in veel gevallen de betrokkenheid van andere partijen al snel wenselijk zo niet noodzakelijk bleek en dat er ook initiatieven zijn die vanuit deze indeling gezien een gemengde vorm hebben. Tabel 5.1 verschaft een aantal voorbeelden. Niet al deze initiatieven richten zich op het gehele proces van maatschappelijke ordening. Een deel daarvan richt zich primair op het (beter) signaleren en articuleren van publieke belangen; andere zijn meer gericht op het organiseren van afwegingen en/of het behartigen.

**Tabel 5.1 Voorbeelden van bestuurlijke arrangementen gericht op het behartigen van publieke belangen buiten de overheid**

1. Door overheid geïnitieerde bestuurlijke arrangementen <i>buiten de overheid</i>
delegatie van bevoegdheden aan expertgemeenschappen
versterking van professionele waarden
delegatie aan ZBO
op afstand van de politiek geplaatste toezichhouders
vertrouwen op concurrentiemechanisme; mededingingstoezicht
overdragen aan internationale autoriteiten of EU
2. Vanuit de samenleving geïnitieerde bestuurlijke arrangementen
instituten voor langetermijnbeheer gemeenschapsgoederen, met name op ecologisch terrein
'transition cities'/'groene steden'
coöperaties
IPCC
biobanken
<i>open source</i> software
3. Door marktpartijen geïnitieerde bestuurlijke arrangementen
door branches of samenwerkende bedrijven ingestelde keurmerken
maatschappelijk verantwoord ondernemen
creditrating bureaus
consumentenorganisaties

## 5.6 PROBLEMEN VAN PRIVATE REGULERING EN COREGULERING

Naast de complexiteit waarmee de overheid wordt geconfronteerd door de in hoofdstuk 3 genoemde factoren, ziet zij zich dus ook nog geconfronteerd met een tamelijk onoverzichtelijk bestuurlijk landschap. Zij is daar op verschillende wijzen

bij betrokken. En zeker wanneer er zich problemen voordoen wordt er dan ook al snel naar de overheid gekeken.

Blijkens empirisch onderzoek hangen de doeltreffendheid en doelmatigheid van private regulering en publiek-private vormen van coregulering af van met name (1) de mate waarin bedrijven overtuigd zijn van het belang van de reputatie van de onderneming; (2) de flexibiliteit van regelgeving en de mogelijkheid om gezamenlijk tot aanpassingen te besluiten; (3) de bestuurlijke capaciteit en autonomie van de bij de regulering betrokken niet-gouvernementele autoriteiten; (4) de mate van transparantie van regulering en toezicht; en (5) de mate waarin *accountability* serieus wordt genomen (Balleisen en Eisner 2009: 131 e.v.). De overheid heeft op veel van deze factoren weinig greep.

Naast doeltreffendheid en doelmatigheid behoeft ook de *legitimiteit* van alternatieve vormen van regulering aandacht, zeker als die regulering gepaard gaat met aanspraken dat zij beoogt publieke belangen te behartigen. Die legitimiteit kan worden ontleend aan expliciete mandatering door de wetgever, maar in veel gevallen zal een lossere of zelfs geen verband bestaan tussen overheid en (niet-gouvernementele) bestuursorganen. Behalve te zijn geënt op expliciete hiërarchische verhoudingen met het politieke gezag van de overheid kan legitimiteit echter ook verworven worden door te verwijzen naar beginselen en eerder aanvaarde rechtsgronden; naar de gevolgde procedures en de redelijkheid die daarin besloten ligt; naar de te verwachten efficiëntie en effectiviteit van maatregelen; naar de expertise die wordt ingebracht; of naar de redelijkheid van verdeling van lasten (Cohen en Sabel 2005; Sabel en Zeitlin 2010). Om te voorkomen dat onder de vlag van publieke belangen *de facto* gezamenlijke private belangen worden behartigd, zullen de eisen die zijn gesteld in paragraaf 5.4 aandacht moeten krijgen. Zoals daar is gesteld, mogen deze eisen gesteld worden vanuit het beginsel '*comply or explain*'.

Rond verschillende bestuurlijke arrangementen dienen zich specifieke problemen aan, waarop hierna wordt ingegaan.

### 5.6.1 BRANCHEORGANISATIES EN PROFESSIONELE VERENIGINGEN; PBO

Brancheorganisaties en professionele verenigingen kunnen in beginsel een belangrijke rol spelen bij het uitoefenen van maatschappelijke verantwoordelijkheid van marktpartijen en hebben dat in het verleden soms ook gedaan. Zij hebben daar ook direct belang bij. Sectoren die onvoldoende oog hebben voor publieke belangen zullen reputatieschade oplopen. Vaak vatten zij hun taken echter beperkter op, namelijk als pure (eigen) belangenvertegenwoordiger en lobbyorganisatie (waarbij niet zelden de belangen van de middenmoot de toon aangeven). Verruiming van die beperkte taakopvatting is gewenst. Belangenorga-

nisaties kunnen immers ook fungeren als bundeling van kennis en ervaring die op weinig andere plekken in de samenleving aanwezig is en daarom niet kan worden gemist.

In dit licht verdient de lopende discussie over de toekomst van het stelsel van publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties (PBO) aandacht. In reactie op een op 16 februari 2011 door de Tweede Kamer aanvaarde motie waarin de regering werd verzocht te onderzoeken welke taken publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties toekomen, is door het kabinet gesteld dat publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties naast de medebewindstaken – taken met een publiek belang die voortspruiten uit wet- en regelgeving – autonome taken hebben op het terrein van de bevordering van plant- en diergezondheid en dierenwelzijn, alsmede de voedselveiligheid en gezondheid (Tweede Kamer 2011-2012). Die beperking tot enkele specifieke publieke belangen – hoe belangrijk deze ook zijn – is ongemotiveerd. Ook op terreinen als bijvoorbeeld duurzaamheid, milieu-, privacy- en kennisbevordering staat de maatschappij voor vragen waarbij de kennis, ervaring, inzet en verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven niet kan worden gemist. In toenemende mate dienen zulke vragen zich bovendien aan in een internationale context. De organisatie van branches dient daarop te worden toegesneden.

Het bestaande PBO-stelsel is niet zonder bezwaren (Van Waarden 2011; Tweede Kamer 2011-2012). Betere procedures om de interne democratie te bevorderen, met expliciete aandacht daarbij voor de rol van toetreders op de markt en explicietere publieke verantwoording, kunnen bijdragen aan het opheffen van deze bezwaren. De eerdergenoemde ontwerpprincipes kunnen, aangevuld met de eisen die met betrekking tot legitimiteit moeten worden gesteld (zie paragraaf 5.4), daarbij leidend zijn. Daarmee kan een stelsel ontstaan waarin het bedrijfsleven binnen een bepaalde sector collectief de verantwoordelijkheden op zich neemt om bij te dragen aan het adequaat behartigen van zaken van publiek belang. Daarbij horen ook verplichtingen. Van Waarden (2011) maakt de vergelijking met gemeenten, die in hetzelfde hoofdstuk van de Nederlandse grondwet worden geïntroduceerd. Waar we product- en bedrijfschappen ‘publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties’ noemen, zou men gemeenten als ‘publiekrechtelijke ruimtelijke organisaties’ kunnen duiden, aldus Van Waarden (2011: 338). Zoals gemeenten een territoriale identiteit en jurisdictie hebben, taken hebben op het terrein van de regulering, uitvoering, handhaving en de verschaffing van collectieve goederen en daartoe inwoners enerzijds verplichten belasting te betalen en hen anderzijds democratische rechten geven, zo hebben product- en bedrijfschappen een functionele identiteit en jurisdictie en dienen zij met overeenkomstige taken, verplichtingen en rechten gepaard te gaan. Toezicht daarop kan dan plaatsvinden via de SER en op basis van de ministeriële verantwoordelijkheid.

### 5.6.2 SECTORSTANDAARDEN EN KEURMERKEN

Het ontwerpen van sectorstandaarden en keurmerken is een verre van neutrale exercitie. Sommige actoren worden in- en andere uitgesloten bij het ontwerp en dus kan de mededinging in gevaar komen. Als het ontwerpen van standaarden een exclusieve bezigheid is van de grote spelers, kunnen strenge standaarden een manier zijn om kleinere bedrijven weg te concurreren en uitdaggers buiten te sluiten (Busch 2000). Het *Forest Stewardship Council* werd bijvoorbeeld verweten geen oog te hebben voor de kleinere spelers in de mondiale houtsector. Het bestaan van machtsverschillen bij het ontwerp van standaarden en het idee dat standaarden voor sommige partijen beter uitpakken dan voor andere partijen blijft echter vaak buiten beschouwing (Blowfield 2005; zie ook Giesen 2007: 87). Het behoort de aandacht van mededingingsautoriteiten te hebben. Zij zullen daarvoor naast het consumentenbelang meer oog dienen te hebben voor de andere publieke belangen die in het geding zijn.

Ook de proliferatie van keurmerken in tal en aard levert de nodige problemen op. Op het vlak van ‘gezonde voeding’ bestaan ettelijke keurmerkinitiatieven en de consument raakt het spoor dan al snel bijster. Het Max Havelaar keurmerk voor koffie zegt net iets anders dan het UTZ-koffiekeurmerk. Bovendien kunnen over de onafhankelijkheid van keurmerken de nodige vragen worden gesteld. Sommige zijn in het leven geroepen door specifieke bedrijven, al is dat vaak niet duidelijk te zien. *Ratings* worden vaak alleen tegen een vergoeding beschikbaar gesteld, soms – zoals in de financiële wereld – door instellingen die bedrijven tegelijk adviseren over de manier waarop zij hun *ratings* kunnen verbeteren. Indien voor keurmerken moet worden betaald, dreigt bovendien het gevaar dat keurmerkorganisaties met elkaar gaan concurreren waardoor een *race to the bottom* kan ontstaan (Van Waarden en Van Dalen 2011).

### 5.6.3 REPUTATIEMECHANISME

Het reputatiemechanisme is een even krachtig als onbetrouwbaar instrument. Het richt zich vaak op “aspecten die sterk afhankelijk zijn van toevalligheden en interpretaties, die veelal voortkomen uit conflicten, en [die gerichtheid sluit] een groot aantal ondernemingen buiten [...]” (Kolk 2004: 120). Hypes kunnen gemakkelijk ontstaan, het geheugen van de media is vaak opmerkelijk kort, en *namings and shaming* kan gemakkelijk ontaarden in publieke lynchpartijen. Daarnaast moeten nog andere problemen onder ogen worden gezien. De klacht dat mensen als burger verantwoorde producenten willen maar als consument toch naar de goedkoopste aanbieding grijpen – ook als hun financiële middelen hen daar niet toe dwingen – is niet ongegrond. Naast maatschappelijk verantwoord ondernemen is maatschappelijk verantwoord consumeren nodig. Ook bij beleggers is het hemd vaak nader dan de rok. Werknemers zullen niet snel van de ‘exit optie’ gebruikmaken. Er moet



in sommige gevallen bovendien met bijzondere effecten rekening worden gehouden. Bij banken is inzetten op het reputatiemechanisme via de consumentenmarkt bijvoorbeeld ronduit gevaarlijk: een *bankrun* heeft al snel funeste gevolgen, niet alleen voor de bank en zijn rekeninghouders, maar ook elders in het financiële systeem. Ten slotte moet worden opgemerkt dat het reputatiemechanisme alleen kan functioneren wanneer er werkelijk iets te kiezen valt. Een monopolist zal minder snel de druk van de consumentenmarkt ervaren dan een bedrijf dat veel andere spelers om zich heen weet. Adequate mededinging kan dus ook voor het behartigen van andere publieke belangen dan alleen doelmatigheid een belangrijke rol spelen (Fernández-Kranz en Santoló 2010). Daarom moeten *exit*-mogelijkheden niet onnodig worden belemmerd door allerlei obstakels. Het opheffen van belemmeringen om van dienstenleverancier te wisselen (zoals het invoeren van nummerportabiliteit in de telefonie- en de bankensector), bijvoorbeeld, vormt dan ook niet alleen vanwege de consumentenvrijheid, maar ook vanuit dit gezichtspunt een nuttig instrument.

#### 5.6.4 MVO

Ten slotte moeten ook MVO-initiatieven met de nodige scepsis worden bezien. De waarschijnlijkheid dat bedrijven zich er blijvend naar richten blijkt in de praktijk afhankelijk te zijn van tal van omstandigheden (Kolk 2003; Margolis en Walsh 2003; Orlitzky et al. 2003; Campbell 2007). Zij neemt af wanneer financiële resultaten tegenvallen en de economie in zwaarder weer komt. Daarnaast varieert zij al naar gelang de mate waarin bedrijven moeten concurreren, waarbij zowel een zeer lage als een zeer hoge concurrentiegraad tot minder sociaal verantwoord gedrag blijkt te leiden. Waar ondernemingen geconfronteerd worden met sterkere overheden, brancheorganisaties, vakverenigingen en ngo's neemt de waarschijnlijkheid echter weer toe (Kolk 2003; Campbell 2007).

De beste weg om de maatschappelijke verantwoordelijkheid van bedrijven te bevorderen bestaat erin managers ervan te overtuigen dat verantwoord gedrag niet alleen ethisch juist is maar ook de onderneming ten goede zal komen, zo luidt een veelgehoorde opvatting. Naast die overtuiging is echter een institutionele omgeving nodig die als normatief kader fungeert en dergelijk gedrag lonend maakt (Baumol 1990). Zonder zo'n kader verwordt MVO al snel tot lippendienst aan goede bedoelingen, in plaats van daadwerkelijk consequenties te hebben.

Voor het scheppen van zo'n institutionele omgeving kan uiteraard in de eerste plaats naar de overheid worden gekeken. Op dit moment neemt de overheid diverse maatregelen om MVO te bevorderen, maar de overheidspositie kan desniettemin zacht gezegd als tamelijk afstandelijk worden gekwalificeerd. De formulering in het Regeerakkoord 2010 is weinig verplichtend: "Maatschappelijk verantwoord ondernemen is belangrijk. Ondernemingen tonen aandacht voor mensen,

milieu en maatschappij. Het gaat hierbij onder meer om de belangen van alle betrokkenen, met inbegrip van de aandeelhouders, om continuïteit en duurzaamheid, zowel ten aanzien van de omgeving, de klant en het product.” Het uitgangspunt, ook van het vorige kabinet, is dat het bij MVO gaat om vrijwillige initiatieven, waarbij nadrukkelijke overheidsinmenging (bijv. door wetgeving) kan zorgen voor het ontmoedigen van dit initiatief (TK 2007-2008a).

Er wordt dan ook vooral ingezet op bewustwording onder bedrijven, het koppelen van MVO aan innovatiebeleid en het ontwikkelen van praktische instrumenten om MVO te integreren in het bedrijfsproces (TK 2007-2008a: 8-9). Ook assisteert de overheid bedrijven door “verschillende instrumenten, zoals het voorzien van praktische handleidingen, bundelen van kennis, duidelijke kaders af te spreken en zelf duurzaam in te kopen” (Rijksoverheid 2010). Verder waren voor bedrijven die willen investeren in duurzame projecten gunstige fiscale regelingen in het leven geroepen (zij zijn echter deels weer afgeschaft). Er zijn diverse organisaties in het leven geroepen (MVO Nederland, Agentschap NL en Initiatief Duurzame Handel)<sup>1</sup> die bedrijven ondersteunen bij het ‘maatschappelijk verantwoord ondernemen’. In de Nederlandse *Corporate Governance Code* is bovendien vastgelegd dat het bestuur verantwoordelijk is voor de voor de onderneming relevante maatschappelijke aspecten van ondernemen en hierover informatie verstrekt aan de Raad van Commissarissen. Sinds 2005 wordt van bedrijven verlangd in het reguliere jaarverslag informatie te verstrekken over niet-financiële prestatie-indicatoren, voor zover dit noodzakelijk is voor een goed begrip van de ontwikkeling, de resultaten, of de positie van de onderneming (artikel 2:391, eerste lid, BW). Deze maatregel dient echter in eerste instantie de aandeelhouders en niet de samenleving als geheel, al zal die uiteraard over de schouder van de aandeelhouder mee kunnen kijken. In EU-Richtlijn 400 zijn suggesties gedaan op welke manier MVO langs deze weg kan worden bevorderd.

Op elk van de genoemde terreinen valt dus nog het nodige te doen. Op het terrein van MVO zou de overheid een minder afstandelijke rol kunnen spelen dan zij tot dusverre heeft gedaan. Zij kan bovendien meer ondersteuning bieden aan actoren die bedrijven kunnen aanzetten tot verantwoord ondernemen (zoals ngo’s of consumenten). De nadruk die de overheid nu legt op vrijwilligheid van MVO en de afstandelijkheid die de overheid daarbij dient te behouden suggereren juist beperkte relevantie van de kwesties die spelen. Dat kan moeilijk als de bedoeling van de wetgever worden begrepen. De overheid kan verder eisen stellen aan keurmerken en sectorstandaarden en tot certificering overgaan. De richtlijnen die reeds gelden voor consumenteninformatie zou zij verder kunnen uitbreiden. Zij kan ook brancheorganisaties en PBO’s stimuleren tot meer op het behartigen van publieke belangen gerichte activiteiten. Het reputatiemechanisme ligt weliswaar goeddeels buiten de sfeer van de overheid, maar ngo’s die een belangrijke rol als *watchdog* spelen zouden kunnen worden ondersteund. Ten slotte dient de over-

heid uit te dragen dat hier maatschappelijke kwesties aan de orde zijn (zoals duurzaamheid, mensenrechten en arbeidsomstandigheden) die onmiskenbaar van groot belang zijn.

## 5.7 CONCLUSIE

Het behartigen van publieke belangen vraagt de inzet van tal van partijen. Zeker niet in alle gevallen kan en dient de overheid daarbij op te treden als de regisseur van het proces van maatschappelijk ordenen. Haar primaire verantwoordelijkheid is een overkoepelende, haar rol is – in theatertermen geformuleerd – die van producent. Daarbij dient aangetekend te worden dat van de overheid vervolgens nog tal van andere rollen mogen worden verwacht.

Waar zich buiten de overheid om – of met de overheid op grote afstand – bestuurlijke arrangementen ontwikkelen die zijn gericht op het signaleren, articuleren, afwegen en behartigen van publieke belangen, dienen zich vragen aan met betrekking tot de legitimiteit van zulke arrangementen. Black (geciteerd in Giesen 2007: 71) formuleert de uitdaging die zich dan aandient: “The regulation of self-regulation is the new challenge.” Richtinggevend bij het zoeken naar antwoorden voor deze uitdaging kunnen de ontwerpprincipes voor institutionele arrangementen gericht op het langdurig beheer van gemeenschapsgoederen die Ostrom heeft geformuleerd, alsmede de nadere eisen die daaraan met betrekking tot legitimiteit gesteld mogen worden. Bij het bespreken van maatschappelijke orderingsvraagstukken dienen ‘gemeenschapsgoederen’ als de *default*-optie te worden behandeld; zuivere private en publieke goederen verschijnen vanuit dat perspectief als randgevallen, die nadere discussie behoeven. Daarmee wordt een fundamentele koerswijziging ingezet ten opzichte van het debat over maatschappelijke ordening dat in de afgelopen decennia is gevoerd en waarin de in hoofdstuk 4 besproken marktbenadering en overheidsbenadering dominant zijn geweest. Die koerswijziging behelst een breder perspectief op maatschappelijke ordening en een andere houding zowel tegenover de overheid als tegenover de markt en de samenleving. Op de repercussies die dit heeft voor de opdracht van de overheid zal in hoofdstuk 6 nader worden ingegaan.

## NOOT

- 1 MVO Nederland is een kennis- en netwerkorganisatie over maatschappelijk verantwoord ondernemen, om ondernemers te ondersteunen bij het maken van MVO-beleid. Agentschap NL is een kennis- en adviesorganisatie voor bedrijven, kennisinstellingen en overheden op het gebied van duurzaamheid, innovatie en internationaal ondernemen. Het Initiatief Duurzame Handel is een publieke organisatie die in de vorm van publiek-private samenwerking tracht projecten te ondersteunen die een verduurzaming van handelsketens bevorderen.



## 6 DE OPDRACHT VOOR DE OVERHEID; CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 6.1 BEPERKINGEN VOOR DE OVERHEID

Maatschappelijk orderingsbeleid heeft in de afgelopen decennia overwegend de vorm gekregen van marktwerkingsbeleid. Het was erop gericht de taken van de overheid te beperken tot het scheppen en bewaken van de voorwaarden waar- onder markten zouden floreren en publieke belangen zouden zijn geborgd. De overheid zou de koers blijven uitzetten, maar zou op tal van terreinen het roeien voortaan moeten overlaten aan de markt.

De keuze voor deze beperkte rol voor de overheid stelde op ideologische overwegingen en op beloften over marktwerking die aan de economische wetenschap waren ontleend. Daarnaast dwongen maatschappelijke ontwikkelingen en toene- mende begrotingsproblemen de overheid tot herbezinning op haar taken. Die verscheidenheid van overwegingen verklaart waarom het marktwerkingsbeleid lange tijd op breed gedragen politieke steun kon rekenen. Als er twijfels werden geuit, hadden deze aanvankelijk slechts betrekking op deelaspecten en uitvoe- ringskwesaties. Gaandeweg veranderde de discussie echter van karakter en werden ook meer fundamentele vragen gesteld. Zeker na de financiële crisis van 2008 is de discussie over de onderlinge verhouding van markt, overheid en samenleving in een nieuwe sleutel komen te staan.

Waar twijfels over marktwerking ontstaan, mag ‘meer overheid’ het voor de hand liggende antwoord lijken. Wie zijn kaarten daarop zet, komt echter voor de vraag te staan of de overheid nog wel in staat is om de dan gewekte verwachtingen in te lossen. Die vraag moet worden beantwoord tegen de achtergrond van de maat- schappelijke ontwikkelingen die in de afgelopen decennia hun beslag hebben gekregen. Daarnaast dienen de beleidservaringen van de afgelopen periode te worden verdisconteerd.

In de voorgaande hoofdstukken van dit rapport is daarom ingegaan op de *om- standigheden* waaronder maatschappelijk orderingsbeleid gestalte moest krijgen, de *problemen* die zich bij de implementatie van het marktwerkingsbeleid in de afgelopen periode voordeden en enkele *valkuilen* die zich in de debatten daarover bleken aan te dienen. Zij bieden zicht op de *beperkingen* waarmee de overheid rekening heeft te houden bij het vormgeven van maatschappelijke ordening in een samenleving waarin markten een voorname rol spelen en waarin zaken van publiek belang aandacht blijven vragen. Na enkele decennia ervaring met marktwerkingsbeleid, is het de vraag of maatschappelijke orderingsvraagstukken op dezelfde manier benaderd moeten worden als in

het verleden en of het overheidsbeleid nog wel op de oude leest kan worden geschoeid.

In dit rapport is die vraag ontkennend beantwoord. Betoogd is dat maatschappelijke ordening vanuit een breder perspectief dient te worden gezien. Op maatschappelijke ordening gericht beleid vereist een gezichtspunt dat de dynamiek van de marktsamenleving onderkent en dat ruimte biedt voor de gedachte dat naast de overheid ook marktpartijen en burgers – al dan niet in georganiseerd verband – specifieke verantwoordelijkheden voor het behartigen van publieke belangen toekomen. Dit hoofdstuk gaat in op de opdracht waarvoor de overheid dan staat. Daartoe recapituleren we eerst nog eens de achtergrond waartegen deze opdracht moet worden gezien.

### 6.1.1 INFORMATIE-, NORMERINGS- EN STURINGSPROBLEMEN IN EEN COMPLEXE MAATSCHAPPIJ

In de afgelopen decennia hebben zich belangrijke verschuivingen voorgedaan in de onderlinge verhoudingen tussen markt, overheid en samenleving. Er is een ‘marktsamenleving’ ontstaan. Ook *binnen* elk van de genoemde domeinen hebben zich tal van ontwikkelingen voorgedaan (zie hoofdstuk 2). Markten zijn internationaal meer verweven geraakt en er zijn nieuwe bedrijfsmodellen ontwikkeld, waarbij de bedrijvigheid in netwerkstructuren over diverse organisaties en landen is verspreid. De samenleving is in toenemende mate gedifferentieerd en geïndividualiseerd. Er is meer informatie beschikbaar gekomen, wat het maken van eigen keuzes heeft bevorderd. Burgers zijn zich daardoor meer gaan gedragen als calculerende consumenten. De overheid is teruggetreden en heeft een deel van haar voorafmalige bestuurstaken overgedragen aan andere organen.

Bij de implementatie van het marktwerkingsbeleid is de overheid echter op de nodige problemen gestuit. In hoofdstuk 3 zijn die onder drie noemers samengevat, te weten: (1) de *onoverzichtelijkheid* die is ontstaan door het grote aantal actoren dat bij de uitvoering betrokken is – waarbij die actoren bovendien vaak ook nog de rol die zij te spelen hebben, moeten leren; (2) de *schaal* die in het geding is, waarbij zich de vraag aandient of daadwerkelijke behartiging van publieke belangen nog wel plaats kan vinden op geleide van de wetgever; (3) de *dynamiek* van markten en de inherente *onzekerheid* waarmee marktwerking gepaard gaat. De overheid is zo geconfronteerd met structurele beperkingen op het terrein van de informatievoorziening, de normstelling en haar sturingsmogelijkheden. Zij heeft ontdekt dat het vormgeven van markten en het onder de nieuwe omstandigheden doen behartigen van publieke belangen aanzienlijk moeilijker is dan aanvankelijk werd verondersteld. Waar de overheid zich heeft teruggetrokken, is de ruimte bovendien vaak gevuld door bestuurlijke satellieten met – wat hun legitimiteit betreft – een soms onduidelijke statuur (hoofdstuk 5). De vraag wie nog betrokken is bij het behartigen van publieke

belangen, waar en hoe die betrokkenheid zich dan manifesteert, en waarop de legitimiteit van die betrokkenheid berust, is een onderwerp geworden voor onderzoekers die zijn geïnteresseerd in ‘de verplaatsing van de politiek’. Zij hebben alras kunnen concluderen dat eenvoudige antwoorden op die vragen niet te geven zijn.

Aan het beleid gericht op bevordering van marktwerking lagen uiteenlopende overwegingen ten grondslag. Die redenen zijn niet verdwenen. Zij dienen zich nog steeds aan – opmerkelijk genoeg deels als gevolg van het beleid dat is ontwikkeld om deze problemen het hoofd te bieden. Ook nu staat de overheid weer voor begrotingsproblemen en wordt zij geconfronteerd met een samenleving die vanwege haar gedifferentieerde karakter vraagt om complexe en voor zowel de overheid als andere partijen kostbare regelgeving. Markten en bedrijvigheid zijn in de afgelopen decennia bovendien nog verder geïnternationaliseerd en in ingewikkelde netwerkstructuren georganiseerd geraakt. Hoewel het marktwerkingsbeleid in het afgelopen decennium in toenemende mate discussie heeft opgeroepen, blijven privatisering, deregulering, liberalisering en andere vormen van op marktwerking gericht beleid dan ook aantrekkelijke opties voor overheden die in de pas willen lopen met de maatschappelijke ontwikkelingen, of hun begroting op orde moeten brengen.

Bij het beantwoorden van de vraag hoe maatschappelijke orderingsvraagstukken benaderd moeten worden is realisme vereist. De maatschappij kent geen reset-knop. De genoemde omstandigheden zijn praktisch gesproken grotendeels een gegeven. Ook wie benadrukt dat maatschappelijke ordening altijd een zaak is van én markt én overheid (SER 2010a) en daarbij wellicht zelfs naar de situatie van het *embedded liberalism* van voor 1980 verlangt, zal rekening moeten houden met de beperkingen waarmee de overheid nu en in de voorzienbare toekomst wordt geconfronteerd. Voorafgaand aan de vraag wat de overheid *moet* doen, dient zich dan ook de vraag aan wat de overheid nog *kan* doen. Wanneer de conclusie luidt dat de overheid de verantwoordelijkheden voor het behartigen van bepaalde publieke belangen niet zelf kan nemen, dringt zich de vraag op waar zij dan wél kunnen worden belegd.

Het gesternte waaronder de overheid aan het begin van deze eeuw haar verantwoordelijkheden voor zaken van publiek belang moet waarmaken, is niet gunstig. Zij moet haar rol vinden in een samenleving die – door de rol van (geglobaliseerde) markten, de verwevenheid door technologie en tal van andere factoren – in toenemende mate als een ‘complex systeem’ moet worden gekarakteriseerd.

Complexe systemen zijn bekend uit onder meer de biologie. Zij hebben een ander karakter dan veel systemen die in andere natuurwetenschappen worden onderzocht. De laatste mogen gecompliceerd zijn, maar zij kunnen in veel gevallen in deelsystemen worden uiteengelegd, waarna het gedrag van het geheel op basis van



het gedrag van deelsystemen kan worden geanalyseerd en voorspeld. Voor het bestuderen van het gedrag van ‘complexe systemen’ staat die weg maar zeer beperkt open en zijn andere onderzoekstechnieken, zoals simulaties, vereist (KNAW 2011). Hoe ‘complexe systemen’ zich ontwikkelen en of zij de nodige veerkracht hebben of juist heel kwetsbaar zijn, valt vaak alleen langs die weg te onderzoeken. Recente ontwikkelingen op het terrein van de *market design*-theorie volgen dan ook deze weg (Cramton 2010). Ook op andere terreinen binnen de sociale wetenschappen is de belangstelling voor ‘complexe systemen’ groeiende (Nowotny 2005; Ostrom 2010; KNAW 2011; NWO 2011). Praktisch, op beleidsvorming gericht onderzoek van complexe systemen is evenwel vooralsnog schaars. In algemene zin leidt de aandacht voor complexiteit echter tot het besef dat de voorspellende vermogens van meer traditionele analysemethoden beperkt zijn en dat onzekerheden daarom bijzondere aandacht vragen bij de beleidsbepaling. Aandacht voor potentiële kwetsbaarheden en het organiseren van een vroegtijdige signalering van problemen zijn dan belangrijke opgaven. Zo’n opstelling is ook van toepassing wanneer zich maatschappelijke orderingsvragen aandienen waarbij over de rol van de overheid moet worden nagedacht.

Wie van beleidsanalisten betrouwbare voorspellingen verwacht over hoe markten zich ontwikkelen en waar door die ontwikkelingen publieke belangen in gevaar zullen komen, overvraagt hen.

“Markets are not a well oiled physical machine – they are a constantly changing, adaptive biological system. Pluralism is their motive force, their essence chaotic, and their development inherently uncertain. If we could predict the evolution of markets, we would not need markets in the first place”, zo merkt Kay (2010: 42) op.

*Ex ante*-effectanalyses en maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA) die de SER (2010a) en anderen (TK 1999/2000; Van Damme en Schinkel 2009; Baarsma en Theeuwes 2009; Baarsma 2010) ter voorbereiding van het beleid propageren en zelfs bepalend achten voor succes, hebben door deze dynamiek inherente beperkingen. Zoals het kabinet in zijn reactie op het SER-advies (2010a) opmerkt, is “een voorafgaande beleidsevaluatie [...] geen wondermiddel”, omdat “bij veel hervormingen [...] een dynamiek [kan] ontstaan die zich vooraf moeilijk laat voorspellen” (TK 2010-2011: 4). *Ex ante*-beleidsanalyses en MKBA kunnen als een ‘blindenstok’ helpen om de omgeving voorzichtig af te tasten, maar bieden geen zicht op wat we nog later op de weg zullen tegenkomen. Het *Onderzoek marktwerkingsbeleid* dat het ministerie van Economische Zaken (2008a) heeft uitgevoerd bevestigt dat. In dit rapport is per sector een ‘tijdslijn beleidswijzigingen’ opgenomen. Daaruit komt naar voren dat na het aanvankelijk uitgezette beleid verscheidene beleidsveranderingen zijn geïntroduceerd. Interventie, of zo men wil het stellen van nieuwe voorwaarden, was nodig omdat technologische ontwikkelingen, markt-

ontwikkelingen of nadere inzichten over wat als publiek belang moest worden aangemerkt, daartoe noopten. Beleidsveranderingen hebben zich bovendien niet alleen voor-gedaan in sectoren waar het marktwerkingsbeleid omstreden was of omstreden werd. Keer op keer zag de overheid zich gedwongen in te spelen op veranderde omstandigheden en nieuw beleid te formuleren.

In de discussies van de afgelopen jaren over het marktwerkingsbeleid is het complexe karakter van de marktsamenleving onvoldoende verdisconteerd. Dat evaluaties van marktwerkingsbeleid met tal van problemen te kampen hebben en dan ook zelden tot eensluidende conclusies leiden, wordt inmiddels ruim onderkend. Veel minder ontwikkeld is het besef dat een deel van de redenen die evaluaties belemmeren (zoals de rol van bijkomende factoren als technologische en maatschappelijke ontwikkelingen) ook het voorspellen van effecten en planning van marktwerkingsoperaties tot een hachelijke zaak maken. Dat leidt tot een tegenstrijdigheid die het meest scherp naar voren komt in de ‘marktbenadering’ van maatschappelijke orderingsvraagstukken (zie hoofdstuk 4). In deze benadering wordt marktwerking gemotiveerd met het argument dat een centraal sturende en plannende overheid het wat doelmatigheid betreft altijd zal afleggen tegen de markt, omdat zij nimmer over de vereiste informatie kan beschikken. Als het op het voorbereiden van beleid aankomt, wordt binnen deze benadering van diezelfde overheid echter paradoxaal genoeg verwacht dat zij wél over voldoende informatie beschikt om de voorwaarden waaronder de markt adequaat zal werken nauwkeurig te voorspellen en te plannen. De overheid zou zich daarna verder kunnen beperken tot het bewaken van deze voorwaarden. Die gedachte moet om de genoemde redenen als een simplisme worden bestempeld.

### 6.1.2 VALKUILEN IN DE DISCUSSIE

Maatschappelijk ordenen is onmiskenbaar een politiek proces. Er dienen zich normatieve vragen aan: welke publieke belangen behoren behartigd te worden en welke verdeling van verantwoordelijkheden tussen markt, overheid en samenleving is wenselijk?

In de beleidstheorie die in de jaren tachtig gangbaar is geworden krijgen deze normatieve vragen een welbepaalde plaats. In deze theorie wordt een strikte boedelscheiding bepleit tussen de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering. Om te beginnen moet bepaald worden *wat* als publiek belang dient te worden aangemerkt en moeten de beleidsdoelen worden bepaald. Vervolgens kan dan de *hoe*-vraag aan de orde komen en moeten passende instrumenten worden gezocht en geïmplementeerd om die doelen te realiseren. De theorie belooft dat bij de uitvoering van het zo geformuleerde beleid – eventueel na een transitieperiode – een eindtoestand zal worden bereikt waarin door de inzet van de juiste instrumenten de gekozen doelen zullen worden gerealiseerd.

De beperkte voorspelbaarheid gooit echter roet in het eten, waardoor ook de planbaarheid van ontwikkelingen op losse schroeven komt te staan. Tussen de ‘wat-’ en de ‘hoe-vraag’ blijkt in de praktijk meer wisselwerking te ontstaan dan de theorie voor wenselijk houdt. Bovendien doet zich keer op keer de vraag voor of problemen die zich aandienen op fricties wijzen die zich in elke transitie zullen voordoen, maar na verloop van tijd vanzelf zullen verdwijnen, of dat zij een structureel karakter hebben en systematische aandacht verdienen en eventueel nieuw overheidsingrijpen noodzakelijk maken. In de discussies die zich dan ontplooiën doen zich twee valkuilen voor.

De eerste valkuil ontstaat uit het rigide vasthouden aan deze theorie en het nogmaals onderstrepen van het belang van het van tevoren scherp formuleren van de normatieve vragen die in het geding zijn. De remedie wordt dan gezocht in een expliciete keuze voor een normatieve benadering die expliciet aanwijst welke publieke belangen het waard zijn behartigd te worden en die een ideaalbeeld van de verdeling van verantwoordelijkheden tussen markt, overheid en samenleving schetst. Omdat er verschillende benaderingen bestaan leidt dit antwoord echter al snel tot een herhaling van zetten. De discussie over wat de geëigende beleidsdoelen en verantwoordelijkheidsverdeling verplaatst zich dan naar de vraag wat de juiste benadering is. De discussies krijgen dan al snel een ideologisch karakter of ontaarden in strijd tussen verschillende wetenschapsgebieden die om voorrang vragen.

Uiteraard kan het geen kwaad om expliciet te zijn over de normatieve vragen die zich rond maatschappelijke ordening aandienen. Maar als het belang van het *van tevoren* identificeren van beleidsdoelen wordt overschat, ontstaan er problemen. Zodra zich problemen in de beleidsuitvoering aandienen, zal automatisch met de beschuldigende vinger worden gewezen naar overheid en politiek. In die kringen zouden te vage of tegenstrijdige doelen zijn gesteld; heeft men in de voorbereiding stekende laten vallen en niet de juiste instrumenten gekozen of verkeerde voorwaarden geformuleerd; zijn er bij de implementatie fouten gemaakt; of heeft men te weinig geduld betracht en ingegrepen op basis van incidenten die aan problemen te wijten zijn die een transitiefase nu eenmaal altijd met zich meebrengt. Als het ingezette beleid consequent was voortgezet, zouden de problemen op den duur vanzelf zijn verdwenen, zo wordt gesuggereerd. Zulke beschuldigingen aan het adres van de politiek zijn in het verleden in vaak niet mis te verstane woorden geuit. Een oplossing voor de problemen bieden zij echter niet. Zij leiden er slechts toe dat het gezag van politiek en overheid wordt ondermijnd.

Een tweede valkuil ontstaat omgekeerd door het miskennen of onderschatten van de normatieve component. Gevoed door de op zich begrijpelijke wens ideologische debatten zo veel mogelijk te vermijden, wordt dan de nadruk erop gelegd dat slechts de resultaten tellen. Weinigen zullen dat ontkennen; de vraag dient zich

echter al snel aan wélke resultaten tellen. Altijd zijn er meerdere dimensies te onderscheiden waaraan verschillende groeperingen uiteenlopend gewicht zullen willen toekennen. Er bestaan in een pluralistische samenleving nu eenmaal uiteenlopende ideeën over wat als zaak van publiek belang moet worden aangemerkt. Daarbij kunnen uiteenlopende overwegingen naar voren worden gebracht en moet over de nadere invulling daarvan steeds verder worden gediscussieerd. Bovendien moet worden aangetekend dat het ‘publiek’ waarnaar verwezen wordt niet samen hoeft te vallen met de bevolking van de nationale staat. ‘Publiek belang’ is een begrip dat inherent controversieel is en dat zijn inhoud ontleent aan de discussies die erover worden gevoerd. Die discussies moeten in een democratie worden gevoerd en zo nodig steeds opnieuw worden aangegaan. Zij kunnen noch door een normatieve theorie, noch door een normatief-arm pragmatisme worden beslecht.

Dat tussen de ‘wat-’ en de ‘hoe-vraag’ meer wisselwerking bestaat dan in de gangbare beleidstheorie wordt verondersteld, is geen teken van onvolkomenheden in de praktijk, maar duidt op een tekort van de genoemde beleidstheorie. Als er een wisselwerking tussen beleidsvorming en -uitvoering bestaat, kunnen kennis en ervaring die anders in gescheiden kringen zouden circuleren elkaar beïnvloeden en corrigeren en kan gaandeweg worden geleerd hoe ordening gestalte kan krijgen. De gangbare beleidstheorie geeft door het scherp onderscheiden van de beide genoemde vragen te weinig aandacht aan zowel wat aan de formulering van beleid voorafgaat, als wat zich daarna aandient. Publieke belangen en andere doelen van beleid komen niet zomaar uit de politieke hemel vallen en evenmin uit de economische theorie. Zij worden doorgaans geformuleerd naar aanleiding van concrete gebeurtenissen en problemen die discussies losmaken over de vraag of collectieve maatregelen noodzakelijk zijn. In zulke discussies komen argumenten naar voren die betrekking kunnen hebben op de omstandigheden, doelen, instrumenten en verdelingen van verantwoordelijkheden. Er moeten afwegingen worden gemaakt en verantwoordelijkheden voor de zo geïdentificeerde collectieve belangen worden toegewezen. Ook daarbij zijn weer normatieve aspecten aan de orde.

Wie realistisch over maatschappelijk orderingsbeleid denkt, doet dat dan ook niet in termen van operaties met een welbepaald begin en eind, maar in termen van een doorgaand *proces*. Daarin zijn analytisch wel fasen en aspecten te onderscheiden, maar het kent geen eindpunt. In dit proces zijn aspecten verweven die we gewend zijn met respectievelijk ‘denken’ – beleidsvoorbereiding – en ‘handelen’ – beleidsuitvoering – te verbinden. Maatschappelijke ordening moet langs beide dimensies tot stand komen. Zij vereist zowel concrete maatregelen als een klimaat waarin het vertrouwen bestaat dat die ordening op redelijke gronden berust. Normatieve vragen doen zich daarbij niet alleen voor aan het begin van het proces, maar duiken op tal van plaatsen en tijden op. Zij zullen bovendien door uiteenlopende betrokkenen gesteld worden en de beantwoording ervan vindt niet alleen plaats binnen regering en parlement.

Dat uit het falen van de overheid of het politieke systeem fricties kunnen voortkomen in de relaties tussen markt, overheid en samenleving en problemen kunnen ontstaan bij het behartigen van zaken van publiek belang, mag vanzelf spreken. De *reflex* om zulke fricties en problemen bij voorbaat exclusief aan de falende overheid te wijten, leidt echter tot weinig vruchtbare debatten. Want dan vraagt men zich niet meer af of de problemen die zich aandienen wel of niet voorzienbaar en vermijdbaar waren. Men loopt voorbij aan de vraag of zulke fricties aan de transitie geweten moeten worden of van structurele aard zijn en of zij wellicht aan niet het falen van de overheid, maar aan een gebrek aan betrokkenheid – of gebrekkige betrokkenheid – van marktpartijen en samenleving te wijten zijn.

Het inbinden van de genoemde reflex impliceert dat de *discussie* over maatschappelijke orderingsvraagstukken ruimer bemeten dient te zijn dan zij in het verleden vaak is geweest. Het betekent ook dat het *beleid* gericht op het tot stand brengen van betrokkenheid en van daarbij passende bestuurlijke verhoudingen eveneens vanuit een breder perspectief vorm dient te krijgen.

### 6.1.3 EEN BREDER PERSPECTIEF: MAATSCHAPPELIJK ORDENEN BETREFT EEN PROCES

In de voorgaande hoofdstukken van dit rapport is zo'n breder perspectief op de vraagstukken die bij maatschappelijke ordening in het geding zijn geschetst. Dat perspectief beoogt realistisch te zijn; dit geldt zowel voor de omstandigheden die zich aandienen, als voor de mogelijkheden die de overheid heeft om als hoeder van publieke belangen op te treden. De centrale gedachte binnen dit bredere perspectief is dat het signaleren, articuleren, afwegen en adequaat (laten) behartigen van publieke belangen een proces is dat niet alleen een zaak van politiek en overheid is, maar een waarbij uiteenlopende actoren betrokken behoren te zijn en waarbij naast politieke overwegingen ook tal van andere argumenten relevant zijn. Ook marktpartijen en de samenleving hebben in dit proces verantwoordelijkheden te dragen en niet alleen als uitvoerder van door de politiek geformuleerd beleid. Op tal van terreinen blijken zij die verantwoordelijkheid overigens vaak ook reeds daadwerkelijk te nemen.

Maatschappelijke ordening kan ook – en moet soms, vanwege de beperkingen waarmee de overheid te kampen heeft – tot stand komen buiten de overheid om, ook als er publieke belangen in het geding zijn. Daarmee is niet ontkend dat de overheid een bijzondere positie heeft. Zij heeft onmiskenbaar de *overkoepelende verantwoordelijkheid* om het maatschappelijke orderingsproces naar behoren te laten verlopen. Haar betrokkenheid bij het maatschappelijke orderingsproces zal soms direct zijn, maar kan er ook in bestaan dat zij ruimte schept voor anderen om de taken die maatschappelijke ordening met zich meebrengt te vervullen. De rol van de overheid is daarmee een andere en in elk geval meer gevarieerd dan lange

tijd in discussies over marktwerking en in de vormgeving van het daarop gerichte beleid is verondersteld.

Maatschappelijke ordening is daarmee een opdracht waar de maatschappij als geheel voor staat. Zij vereist aandacht voor de uiteenlopende rollen die verschillende partijen kunnen en hebben te spelen, voor de verscheidenheid van argumenten die in het geding zijn en voor de diversiteit van opties die moet worden overwogen. Op dit gebied mag geen *one size fits all*-beleid worden verwacht. Dat vereist een andere houding *tegenover* de overheid en leidt tot andere rollen *voor* de overheid.

## 6.2 DE OVERKOEPELENDE VERANTWOORDELIJKHEID VAN DE OVERHEID: COMPETENTIES EN LEGITIMITEIT BEVORDEREN

Maatschappelijke ordening draait uiteindelijk om twee ogenschijnlijk simpele vragen, zo is in hoofdstuk 1 gesteld. In de eerste plaats: *wat* moet als zaak van publiek belang worden aangemerkt en worden behartigd en langs *welke* weg ontstaat hierover helderheid? En in de tweede plaats: *wie* moeten gezien de publieke belangen die in het geding zijn *wanneer* en *hoe* institutioneel daarbij betrokken worden? En meer specifiek: welke rol komt de overheid toe? En welke rollen *kan* de overheid spelen, als de omstandigheden, problemen, beperkingen en valkuilen die hiervoor zijn geresumeerd verdisconteerd worden?

Het daadwerkelijk tot stand brengen van maatschappelijke ordening brengt onvermijdelijk zogeheten collectieveactieproblemen met zich mee. Naast private belangen moeten publieke belangen een plaats krijgen; voor- en nadelen op lange en korte termijn moeten tegen elkaar worden afgewogen; gevestigde belangen zullen moeten inschikken; gewekte verwachtingen worden bijgesteld. De wetenschappelijke literatuur bevat de nodige inzichten over de verdiensten van markt, overheid en samenleving als mechanismen voor het oplossen van collectieveactieproblemen en over de voorwaarden waaronder zij functioneren. Geen van de genoemde coördinatiemechanismen werkt echter als het vertrouwen ontbreekt dat nodig is om collectief handelen niet vroegtijdig te laten ontsporen. Zulk vertrouwen is echter niet automatisch gegeven. Het moet expliciet worden georganiseerd door instituties te creëren. Die moeten vertrouwen *wekken*. Zonder instituties kan geen markt functioneren, kan geen overheid haar werk doen en vindt binnen de samenleving geen serieuze dialoog over publieke zaken plaats.

De overheid heeft met de wet in de hand de mogelijkheid om instituties te creëren en ordening af te dwingen. Dat is echter zeker niet altijd nodig. Markten kennen al vele instituties om informatieasymmetrieën te corrigeren en zo het vertrouwen te wekken dat voor markttransacties nodig is, zonder dat de overheid daarbij een expliciete rol speelt. Uit onderzoek waarvoor Elinor Ostrom in 2009 de Nobelprijs

voor Economie ontving, wordt duidelijk dat instituties gericht op het duurzaam beheer van gemeenschapsgoederen ook tot stand kunnen komen via collectieve leerprocessen, *bottom-up*, met slechts een beperkte rol van de overheid (zie hoofdstuk 5). ‘Gemeenschap’ dient daarbij te worden begrepen als een functionele term. De gemeenschappen waarover gesproken wordt omvatten dus meer dan slechts de directe, lokale betrokkenen en zij vereisen ook niet dat vanuit een gegeven en door allen gedeeld waardenstelsel wordt gehandeld. In veel gevallen moeten de betrokkenen nog ontdekken dat zij collectieve belangen delen en moeten zij nog leren hoe daarmee om te gaan.

In Ostroms onderzoek zijn instituties bestudeerd die zich richten op het langetermijnbeheer van (uiteenlopende) gemeenschapsgoederen. Desalniettemin kunnen de systematische conclusies die zij formuleert ook inzicht bieden in de aard en typen voorzieningen die ontwikkeld moeten worden voor andere zaken van publiek belang. Uit haar empirische onderzoek blijkt dat, om het noodzakelijke vertrouwen te wekken, in de eerste plaats *procedures* nodig zijn die de rechten en verplichtingen van de betrokkenen vastleggen en die door proportionele sancties te introduceren redelijke conflictbeslechting mogelijk maken. In de tweede plaats zijn *technieken* nodig die de consequenties van handelen objectief zichtbaar en publiek bespreekbaar maken en zo een gedeelde basis kunnen vormen voor redelijke conflictbeslechting. Beide moeten zijn afgestemd op de lokale, praktische omstandigheden die zich aandienen. Samen dienen zij de in hoofdstuk 4 onderscheiden fasen van het maatschappelijke orderingsproces: zij scheppen de ruimte waarin zaken van publiek belang gesignaleerd, gearticuleerd, afgewogen en behartigd kunnen worden. Omdat de omstandigheden kunnen veranderen, dienen er bovendien voorzieningen te bestaan om procedures en technieken aan te passen. Daarbij behoren de betrokkenen een stem te hebben en daarom moeten overheden het recht tot zelforganisatie erkennen. Deze zelforganisatie kan echter ook weer (positieve of negatieve) effecten hebben op andere gemeenschappen. Ook die belangen dienen te worden gesignaleerd, gearticuleerd, afgewogen en behartigd, door de overheid en/of andere partijen zoals bedrijven, burgers/consumenten en maatschappelijke organisaties. De meer grootschalige publieke belangen kunnen niet altijd door singuliere functionele gemeenschappen worden behartigd. In zulke meer complexe gevallen zijn dan ook voorzieningen nodig die meerdere lagen kennen.

Gemeenschappelijke belangen zijn echter niet noodzakelijkerwijs ook publieke belangen. Van behartiging van publieke belangen kan pas worden gesproken als er ruimere belangen worden gediend dan alleen collectief gedeeld eigenbelang. Dat dit het geval is, moet tot uitdrukking komen in de mate waarin ruimte wordt geboden voor nieuwe toetreders tot de gemeenschap; in de aandacht voor ‘externe effecten’ en het beschikbaar stellen van de relevante informatie ook buiten de eigen kring; alsmede in de wijze waarop *checks and balances* zijn georganiseerd.

Waar daarop gerichte procedures en technieken beschikbaar zijn, beschikken gemeenschappen – in de genoemde functionele betekenis van die term – over de competenties en de daarbij passende bestuurlijke arrangementen om collectieve-actieproblemen het hoofd te bieden en publieke belangen te behartigen. Ook zijn zij dan in staat om waar zich nieuwe ontwikkelingen en problemen aandienen zich daarop te heroriënteren.

### 6.2.1 GEGENERALISEERD SUBSIDIARITEITSBEGINSEL

De overheid komt de ‘overkoepelende verantwoordelijkheid’ toe voor het maatschappelijke ordeningsproces. Vanuit die verantwoordelijkheid dient zij te bevorderen dat de benodigde competenties aanwezig zijn. Indien door de betrokkenen reeds voldoende initiatieven worden genomen, doet de overheid er verstandig daarvoor ruimte te scheppen. Soms zal zij echter zelf in de benodigde competenties moeten voorzien, of via wet- en regelgeving moeten afdwingen dat ze worden ontwikkeld. Bij de vraag of de overheid deze rol toekomt en hoe die gestalte moet krijgen, moeten echter de beperkingen waarmee de overheid te kampen heeft onder ogen worden gezien. De ‘overkoepelende verantwoordelijkheid’ van de overheid kan dan ook uiteenlopende rollen impliceren.

Bij het afwegen welke rol in de rede ligt moeten tal van problemen onder ogen worden gezien. Paragraaf 6.3 identificeert een aantal aandachtspunten, dit tegen de achtergrond van de ervaringen die eerder in dit rapport zijn beschreven en van de bevindingen uit het werk van Ostrom. Om de problemen het hoofd te bieden en te bevorderen – en zo nodig af te dwingen – dat de vereiste competenties aanwezig zijn, beschikt de overheid over een breed repertoire van maatregelen. In paragraaf 6.4 zal daar nader op worden ingegaan.

Het *beginsel* van waaruit zo wordt geopereerd, kan worden opgevat als een *generalisatie* van het in de Europese traditie breed geaccepteerde *subsidiariteitsbeginsel*. Subsidiariteit heeft traditioneel betrekking op de geëigende jurisdictie van politieke organen in termen van territoriale niveaus (althans als we ons beperken tot overheden en afzien van de toepassing van dit beginsel in andere kringen). Maar in onze context richt subsidiariteit zich op de vraag op welk bestuurlijk niveau en door welke actoren bij maatschappelijke orderingsvraagstukken publieke belangen het beste kunnen worden gesignaleerd, gearticuleerd, afgewogen en behartigd. Dat kan een niveau hoger zijn dan de nationale overheid, zoals de EU en/of andere internationale bestuurlijke arrangementen, het kan evenzeer de rijksoverheid zelf of lagere overheden betreffen, en het kan ook betrekking hebben op bestuurlijke arrangementen buiten de overheid, in de private wereld. Daarbij dienen zich de nodige vragen aan. Op welke manier dienen deze bestuurlijke arrangementen zich tot elkaar te verhouden? Hoe kan worden voorkomen dat maatregelen genomen op het ene niveau het effect van maatregelen op een ander niveau belemmeren?



En op welke manier kunnen deze bestuurlijke arrangementen van elkaar leren en elkaar controleren (zie Sabel en Zeitlin 2010)? Zoeken naar het juiste niveau reduceert het aantal actoren dat geacht moet worden betrokken te zijn, beperkt de problemen van onoverzichtelijkheid en biedt schaalproblemen de aandacht die zij verdienen. Naast de verschuiving van de aandacht van de regionale jurisdictie naar functionele betrokkenheid is er nog een verschil. Het klassieke subsidiariteitsbeginsel heeft betrekking op de bestuurslagen van de overheid en beperkt zich dus tot de publiekrechtelijke sfeer. De gegeneraliseerde versie kent die beperking niet. Die vat publiek- en privaatrechtelijke voorzieningen onder één algemeen bestuurlijk beginsel. De vraag of een publiekrechtelijke, of een privaatrechtelijke weg, dan wel een combinatie van beide, in de rede ligt, wordt daarbij beoordeeld op praktische gronden. Het gegeneraliseerde subsidiariteitsbeginsel laat ruimte voor de gedachte dat publieke belangen ook behartigd kunnen worden langs de weg van alternatieve vormen van regelgeving, privaatrechtelijke arrangementen inclusief.

Als dit gegeneraliseerde subsidiariteitsbeginsel wordt geaccepteerd, laat de overheid eerst en vooral ruimte voor initiatieven in de samenleving. Zij erkent dat ook buiten haar om instituties gericht op de behartiging van publieke belangen kunnen worden ontwikkeld. Indien zulke instituties moeten worden ingebed in overkoepelende kaders, moeten zij de ruimte krijgen om adequaat te reageren op veranderende omstandigheden. De overheid biedt (functionele) gemeenschappen de gelegenheid om *kennis en ervaringen te bundelen*, waarbij rekening gehouden kan worden met de specifieke omstandigheden waaronder diensten worden verleend of producten worden geproduceerd of geconsumeerd. Zij biedt de ruimte om te *experimenteren* en te *vernieuwen* en om voor de betrokken gemeenschappen *geëigende vormen van betrokkenheid, verantwoording, toezicht en conflictbeslechting* te ontwikkelen. De overheid zal daarbij echter eisen dat die gemeenschappen *publiek* verantwoording afleggen en dat zij dat doen in een vorm die *vergelijking* met in andere gemeenschappen mogelijk maakt. Zij zal er bovendien op moeten toezien dat afdoende voorzieningen bestaan voor nieuwe toetreders tot de gemeenschap. Ook waar voor bestuurlijke arrangementen gekozen wordt buiten de overheid om, zal de overheid dus eisen stellen die *legitimiteit* verzekeren. Waar (nog) niet aan deze eisen is voldaan, is het wantrouwen gewettigd dat collectieve arrangementen primair (collectieve) private belangen dienen.

De WRR heeft eerder in *Bewijzen van goede dienstverlening* (WRR 2004) gepleit voor een overeenkomstige benadering van de dienstverlening op het terrein van onder meer zorg, welzijn en onderwijs, om ruimte te scheppen voor initiatieven van professionals en andere bij deze dienstverlening betrokkenen, afnemers van die diensten inclusief. De raad deed dat tegen de achtergrond van een analyse waarin de nadelen en de hardnekkige problemen werden uiteengezet die de na 1980 gangbaar geworden benadering van de dienstverlening in de genoemde sectoren met zich meebrengt. Die gangbare benadering leunt op de hiervoor bekri-

tiseerde beleidstheorie en op een eenzijdige aandacht voor doelmatigheid, die bovendien eendimensionaal in economische termen wordt gemeten.

De argumentatie in het genoemde WRR-advies geldt evenzeer voor andere sectoren waarin zaken van publiek belang in het geding zijn. Waar de levering, verspreiding en afname van goederen en diensten via markten plaatsvindt, komen, zoals in de voorgaande hoofdstukken is betoogd, daar echter een aantal problemen bij. Een overheid die zich naar de genoemde beleidstheorie richt zal keer op keer met haar beperkingen geconfronteerd worden. Waar zij verwachtingen wekt waaraan zij om de genoemde redenen niet kan voldoen, zal zij uiteindelijk haar eigen legitimiteit ondermijnen.

### 6.3 AANDACHTSPUNTEN VOOR BELEID

Het signaleren, articuleren, afwegen en daadwerkelijk behartigen van zaken van publiek belang vereist de aanwezigheid van tal van competenties. In hoofdstuk 4 zijn daarvan voorbeelden genoemd. Zij zullen moeten worden ontwikkeld door uiteenlopende actoren. Sommige zullen hun werk doen op aanwijzingen van, of namens, de overheid; andere hebben een eigenstandige positie en verantwoordelijkheid.

Verscheidene vragen moeten hierbij worden beantwoord. Zullen de actoren die de maatschappelijke ordening bestuurlijk moeten gaan vertalen, opgewassen zijn tegen de problemen die in eerdere hoofdstukken zijn genoemd? Zijn de juiste actoren betrokken en ontstaat er door hun aantal niet juist het probleem van onoverzichtelijkheid? Kan het aantal betrokkenen worden gereduceerd door een meer gelaagde en genestelde bestuursstructuur? Zijn de actoren actief op het juiste schaalniveau en zullen zij dus daadwerkelijk in staat zijn om de publieke belangen die zij geacht worden te behartigen te vertalen in operationeel gedrag dat verschil maakt? Zijn zij bovendien voldoende toegerust om hun taak te blijven doen, of zich zo nodig tijdig aan te passen, wanneer zich onvoorziene ontwikkelingen manifesteren? Zijn de bestuurlijke arrangementen die ontwikkeld zijn daarvoor robuust genoeg? En wordt er voldoende aandacht besteed aan de legitimiteit van hun handelen? Zulke vragen dienen zowel gesteld te worden voor actoren en bestuurlijke arrangementen die geheel of gedeeltelijk onder de politieke hiërarchie fungeren, als voor die situaties waarin de overheid welbewust of noodgedwongen afstand houdt en waarin andere maatschappelijke partijen als gedelegeerden van publieke belangen optreden.

De voorwaarden waaraan moet worden voldaan zijn in algemene zin te formuleren. *Signaleren* vereist publiek beschikbare informatie en ruimte voor kritiek, ook van buitenstaanders. *Articuleren* vraagt om respect voor pluralisme, onafhankelijk onderzoek en zorgvuldigheid. *Afwegen* vereist transparantie, redelijke conflictbeslechting en verantwoording afleggen. *Daadwerkelijk behartigen* vraagt om disci-

plines, publieke verantwoording en controle. *Legitimiteit* brengt eisen met zich mee met betrekking tot de openheid voor nieuwe toetreders, aandacht voor ‘externe effecten’ en het publiek beschikbaar maken van relevante informatie en de organisatie van *checks and balances*. Kort gezegd kan worden geconcludeerd dat de beginselen van behoorlijk bestuur die gelden voor de publieke sector – en die als zodanig deels in de Algemene wet bestuursrecht zijn vastgelegd en door de Nationale Ombudsman zijn geformuleerd (Nationale Ombudsman 2010) – ook van toepassing mogen worden verklaard waar niet-overheidspartijen verantwoordelijkheden nemen voor de publieke zaak. Zij dienen de competenties te ontwikkelen om daaraan te kunnen voldoen en mogen daarop ook beoordeeld worden.

De bovengenoemde bestuurlijke beginselen indachtig mag van de overheid worden verwacht dat zij vanuit haar overkoepelende verantwoordelijkheid voor maatschappelijke ordening aandacht heeft voor situaties waarin het vervullen van deze eisen belemmerd wordt. Op basis van de in voorgaande hoofdstukken behandelde omstandigheden, problemen, valkuilen en beperkingen en tegen de achtergrond van de ontwerpprincipes die Ostrom heeft geformuleerd, kunnen zulke situaties worden geïdentificeerd. Vaak zal daarbij sprake zijn van een opeenstapeling van problemen. Zonder te willen pretenderen volledig te zijn, sommen wij hierna een aantal punten op die in dit verband aandacht verdienen. We ordenen deze op basis van de eerder onderscheiden fases van het proces van maatschappelijke ordening.

Veel van de genoemde aandachtspunten betreffen problemen die zich *binnen* bestuurlijke arrangementen voordoen. Andere betreffen het *gebrek aan betrokkenheid* – of *gebrekkige betrokkenheid* – van de relevante actoren. Voor de overheid kunnen zij een reden zijn om te interveniëren door eisen op te leggen aan zulke bestuurlijke arrangementen of zelfs het bestuur over te nemen. Vaak zal een meer indirecte rol van de overheid echter meer in de rede liggen. Daarom formuleren wij om te beginnen waaraan de overheid zich – gezien vanuit het gegeneraliseerde subsidiariteitsbeginsel – zélf heeft te houden. Daarna worden aandachtspunten genoemd voor het beoordelen van met name private en publiek-private bestuurlijke arrangementen gericht op het behartigen van publieke belangen.

## 1 Respecteer het *subsidiariteitsbeginsel*; geef initiatieven de ruimte.

### Aandachtspunten

- 1 De samenleving kent op veel terreinen eigen veerkracht. De overheid dient dan ook te onderkennen dat betrokkenen ook eigen instituties met voldoende legitimiteit gericht op de behartiging van publieke belangen kunnen ontwikkelen.
- 2 Indien zulke instituties moeten worden ingebed in overkoepelende kaders moet de overheid onderkennen dat die instituties de nodige eigen handelingsvrijheid dienen te hebben om adequaat te kunnen reageren op verandering van de omstandigheden.

## 2 Onderken dat *signaleren* publiek beschikbare objectieve informatie en ruimte voor kritiek vereist en dat *articuleren* vraagt om respect voor pluralisme, onafhankelijkheid in de oordeelsvorming en zorgvuldigheid.

### Aandachtspunten

- 1 Zorg voor voldoende aandacht voor het stem geven aan, dan wel adequate representatie van het publiek. Zorg voor duidelijke afbakening van wie als 'publiek' betrokken is. Zorg voor bestuurlijke arrangementen die voldoende open staan voor kritiek, ook als die niet binnen de bestaande denkkaders past.
- 2 Tref adequate voorzieningen voor objectieve, publieke informatievoorziening door te monitoren, en waak ervoor dat monitoring niet op basis van eenzijdige of te beperkte indicatoren gebeurt.
- 3 Schep voorzieningen die de onafhankelijkheid waarborgen van instanties die geacht worden objectieve gegevens te verschaffen.
- 4 Geef aandacht aan de eisen die gesteld mogen worden aan de (wetenschappelijke) onderbouwing van het bestaande beleid en van de kritiek daarop.
- 5 Heb oog voor de gevaren van cognitieve verblindings. Zorg voor een adequate inzet van en voldoende confrontatie tussen uiteenlopende wetenschappelijke disciplines.
- 6 Heb voldoende besef van onzekerheden en overschat niet de mogelijkheden van *ex ante*-analyses en planning.
- 7 Wees bewust van de beperkingen van het reputatiemechanisme omdat *naming and shaming* zich vaak richt op aspecten die sterk afhankelijk zijn van toevalligheden en interpretaties. Heb ook oog voor het korte geheugen van de media.
- 8 Geef toezichthouders voldoende competenties en bevoegdheden om vroegtijdig problemen te signaleren en te articuleren.

## 3 Onderken dat *afwegen* transparantie, proportionele conflictbeslechting en verantwoording afleggen vereist.

### Aandachtspunten

- 1 Zorg voor heldere afbakening van rechten en plichten. Onderzoek wie als representant van private, respectievelijk publieke belangen kan optreden en onder welke condities een private actor als gedelegeerde een publiek belang kan behartigen.
- 2 Wees bewust van de – mogelijk tegengestelde – belangen van betrokkenen, hun rechten, verplichtingen en verantwoordelijkheden.
- 3 Schep de voorzieningen die nodig zijn om bij afwegingen vrij toegankelijke, objectieve gegevens hun rol te laten spelen.
- 4 Zorg voor transparante en toegankelijke procedures voor conflictbeslechting. Introduceer voldoende proportionaliteit bij sancties.
- 5 Waak voor *regulatory capture*. Bewaak de onafhankelijkheid van toezichthouders ten opzichte van onder toezicht gestelden.

#### 4 Onderken dat daadwerkelijk *behartigen* discipline, publieke verantwoording en controle vereist.

##### Aandachtspunten

- 1 Houd rekening met schaalproblemen. Geef de vertaling van eisen in concrete gedragseisen voldoende aandacht en houd rekening met de lokale omstandigheden waaronder eisen moeten worden toegepast en met het feit dat zulke omstandigheden kunnen veranderen.
- 2 Zorg voor heldere en voor het beoogde publiek begrijpelijke informatie en verantwoording.
- 3 Onderzoek de prikkels waaraan actoren zowel vanwege het beleid als vanwege andere omstandigheden blootstaan en houd daar rekening mee.
- 4 Organiseer voldoende toezicht op de naleving van eisen die worden gesteld.
- 5 Wees je bewust van de afstand die kan bestaan tussen wat met de mond (en via PR) beleden wordt en feitelijke daden.

#### 5 Onderken dat *legitimiteit* van bestuurlijke arrangementen eisen met zich meebrengt met betrekking tot de openheid voor nieuwe toetreders, aandacht voor 'externe effecten' en het publiek beschikbaar maken van relevante informatie en dat legitimiteit vraagt om het organiseren van *checks and balances*.

##### Aandachtspunten

- 1 Onderken dat legitimiteit op uiteenlopende gronden verworven kan worden. Beoordeel bestuurlijke arrangementen niet eenzijdig op representatieve vertegenwoordiging en/of politieke aansturing. Heb oog voor de rol die expertise dient te spelen.
- 2 Waak voor een exclusieve focus op bestaande actoren met verwaarlozing van potentiële nieuwkomers (toekomstige generaties inclusief). Zorg voor een organisatie waarin externe effecten vroegtijdig kunnen worden gesignaleerd. Onderken het belang van klokkenluiders en regel daarvoor adequate bescherming.
- 3 Geef aandacht aan de machtsverhoudingen. Heb oog voor monopolies en oligopolies en voor samenwerkingsovereenkomsten die nieuwkomers effectief buitensluiten en als kartels functioneren. Zorg voor adequaat mededingingstoezicht. Signaleer *too big to fail*-problemen voor zij ontstaan, want waar de afhankelijkheid van te grote spelers optreedt, wordt ingrijpen al snel praktisch onmogelijk.

## 6.4 PALET VAN MAATREGELEN

De overheid heeft dus nog een breed spectrum van rollen en taken. Zij zal die taken in veel gevallen echter moeten vervullen samen met marktpartijen en burgers, die al of niet in georganiseerd verband optreden. Ook die partijen komen verantwoordelijkheden voor het behartigen van publieke belangen toe.

Dat *burgers* ook voor zaken van publiek belang eigen verantwoordelijkheden hebben is in de afgelopen decennia door opeenvolgende kabinetten reeds breed uitgedragen. Marktwerkingsoperaties zijn mede in deze termen gelegitimeerd. De keuzevrijheid van consumenten is dan ook op tal van terreinen bevorderd. Om aan te moedigen dat zij ook weloverwogen keuzes maken, wordt voorlichting gegeven en worden in verschillende sectoren wettelijke eisen gesteld aan de consumenteninformatie over producten en diensten. In veel gevallen richt die aandacht zich echter eenzijdig op de prijs en op ondergeschikte aspecten van dienstverlening en producten. De burger is bovendien meer dan alleen consument en afnemer van diensten. Van burgers mag dan ook een actievere rol worden verwacht dan alleen die van de consument die een keuze maakt tussen gegeven producten en die als de dienstverlening hem niet bevalt naar een andere aanbieder omziet. Burgerschap is – in de woorden van Van Gunsteren (1992; 1998) – een *ambt* dat gepaard gaat met rechten en plichten. De overheid moet de ruimte scheppen waarin burgers deze rol bij het signaleren, articuleren, afwegen en behartigen van zaken van publiek belang daadwerkelijk kunnen spelen. Zij zal ruimte moeten bieden aan collectieve arrangementen die legitiem kunnen claimen als gedelegeerden van publieke belangen op te treden. De mogelijkheden daarvoor kunnen, explicieter dan in het verleden is gebeurd, onder de aandacht worden gebracht, zoals door de regering-Cameron-Clegg is gedaan (zie paragraaf 4.2.3; zie ook Blond 2010). Dat de overheid terugtreedt impliceert niet automatisch dat de vrijgekomen ruimte dient te worden bezet door de markt. Vaak dienen zich ook alternatieven daarvoor aan waarbij vanuit (functionele) gemeenschappen initiatieven worden ontplooid, en rekening gehouden kan worden met specifieke (bijv. lokale) omstandigheden en overwegingen.

Actieve betrokkenheid van de samenleving is essentieel voor het adequaat verlopen van het proces van maatschappelijke ordening. Burgers ruimte geven vraagt van de overheid vertrouwen in de burger. In een afzonderlijk te verschijnen rapport zal de WRR nader ingaan op wat dit impliceert voor de bestuurlijke omgang met initiatieven van burgers. In *Bewijzen van goede dienstverlening* (WRR 2004) heeft de raad reeds gewezen op de rol en verantwoordelijkheden van burgers als afnemers van uiteenlopende diensten in onder meer de zorg, het welzijn en het onderwijs. Hier richten wij ons specifiek op de verantwoordelijkheden voor het bedrijfsleven (bedrijven in de genoemde dienstensectoren inclus).

#### 6.4.1 DE VERANTWOORDELIJKHEID VAN ONDERNEMINGEN

De overheid dient uit te dragen dat ook ondernemingen – hetzij afzonderlijk, hetzij georganiseerd in bijvoorbeeld brancheorganisaties, of als onderdeel van een waardeketen – verantwoordelijkheden hebben te dragen voor het behartigen van publieke belangen. Behartigen van publieke belangen is dus geen zaak van louter ondernemingen met een eigen rechtsvorm (“de maatschappelijke onderneming”),

maar een opdracht die in beginsel *elke* onderneming toekomt. De verantwoordelijkheden die deze opdracht met zich meebrengt dienen tot uitdrukking te komen in de *governance* van ondernemingen, in hun gedrag en in de netwerken en organisaties waarin zij opereren.

Net als burgerschap komt ook ondernemerschap met zowel rechten als plichten. Wie onderneemt doet dit op basis van een 'maatschappelijke legitimatie', een '*license to operate*' (Eijsbouts et al. 2010). Of die legitimatie wettelijke verankering behoeft is voornamelijk omstreden (ibid.). Zo'n codificatie zou eventueel kunnen bestaan uit een algemene bepaling over goed ondernemerschap in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, waarin de doelstellingen van de onderneming worden omschreven. Wat zo'n bepaling concreet behelst kan dan in jurisprudentie gaandeweg nader worden ingevuld. Over de wenselijkheid daarvan is nadere discussie echter noodzakelijk.

Nationale wetgeving kent immers beperkingen en bezwaren, ook op dit terrein. Internationaal opererende ondernemingen zullen de eisen die nationale overheden stellen al snel als oneerlijke belemmeringen voor hun concurrentievermogen ervaren. In toenemende mate wijzen met name grote internationaal opererende ondernemingen maatschappelijke verantwoordelijkheden niet af, maar wijzen daarbij wel op de noodzaak van een *level playing field*. De initiatieven op het terrein van de maatschappelijke verantwoordelijkheid van ondernemingen van de Verenigde Naties (UN Global Compact), de OECD (2011) en ISO 26000 bieden daarvoor kaders. Deze kaders verschillen nog op tal van punten onderling en hebben geen verplichtend karakter. Toch wijzen zij alle in dezelfde richting, namelijk expliciete verantwoordelijkheden van ondernemingen op terreinen als mensenrechten, kinderarbeid, discriminatie, bescherming van het milieu, en duurzaamheid. Deze congruentie verkleint de marges om de verschillende richtlijnen en principes die zij behelzen te negeren. Convenanten tussen het bedrijfsleven en ngo's kunnen de daadkracht ervan versterken, waarbij koplopers het voorbeeld stellen (en eisen kunnen doorvertalen naar andere betrokkenen in de keten en in *business-to-business*-markten). Zulke initiatieven dienen dan ook met meer kracht door de Nederlandse overheid te worden ondersteund. Ook in EU-verband moeten met de nodige spoed verdere stappen worden gezet. Een groeiend deel van het bedrijfsleven vraagt daarom. Zij zijn bovendien nodig gezien de niet geringe uitdagingen waarvoor de Europese interne markt staat, met name wat betreft de legitimiteit van het daarop gerichte beleid (Monti 2010).

De overkoepelende verantwoordelijkheid impliceert voor de overheid een drieledige opdracht. Zij zal stappen moeten nemen om te bevorderen (1) dat marktpartijen en samenleving hun verantwoordelijkheden nemen; (2) dat de competenties die daarvoor benodigd zijn worden ontwikkeld; en (3) dat de bestuurlijke arrangementen waarin deze verantwoordelijkheden tot uitdrukking komen aan eisen van

legitimiteit voldoen. Dat vraagt, zoals we zagen, aandacht voor tal van potentiële knelpunten en problemen. De overheid kan daarvoor gebruikmaken van een breed repertoire van maatregelen. Zij kan *stimuleren*, *faciliteren* en *optreden als wet- en regelgever*.

#### 6.4.2 STIMULEREN

Ook waar de overheid niet zelf de behartiging van publieke belangen ter hand kan nemen, dient zij door *stelling te nemen* het belang ervan expliciet uit te dragen. Leiderschap vormt een belangrijke bindende factor voor samenwerking tussen partijen met verschillende belangen (Acemoglu en Jackson 2011). Zulk leiderschap impliceert ook dat expliciet wordt onderkend dat de legitimiteit van bestuurlijke arrangementen niet uitsluitend gefundeerd hoeft te zijn op een hiërarchisch gegeven fiat van regering of electoraat, maar ook op andere gronden kan berusten, zoals beginselen van recht en behoorlijk bestuur en expertise. Democratie is *'governance by discussion'*. Waar argumenten niet serieus genomen worden, komt het signaleren, articuleren en afwegen en behartigen van zaken van publiek belang in gevaar.

Gegeven de omstandigheden waaronder de overheid moet opereren en gezien de beperkingen waarmee zij op het vlak van informatievoorziening, normstelling en sturing te maken heeft, zal de uitwisseling van argumenten in tal van gevallen niet binnen de overheid en het politieke systeem plaatsvinden. Brancheorganisaties en professionele verenigingen zullen een belangrijke rol moeten spelen bij het ontwikkelen van de hiervoor benodigde competenties. Zij vormen *functionele* gemeenschappen waarbinnen veel kennis en ervaring beschikbaar is. Die kunnen gebundeld worden, waardoor problemen vroegtijdig gesignaleerd, gearticuleerd en afgewogen kunnen worden, en oplossingen kunnen worden ontwikkeld. In dit verband verwijst de raad naar de voorstellen die hij heeft gedaan op het terrein van de fysieke veiligheidszorg in *Onzekere veiligheid* (WRR 2008c) en *Evenwichtskunst* (WRR 2011). Zij laten zich naar andere terreinen vertalen. Van de overheid mag verwacht worden dat zij expliciet haar *visie* op de rol die zulke organisaties kunnen spelen bij het behartigen van publieke belangen ontwikkelt en dat zij uitdraagt welke eisen deze taak met zich meebrengt. Zij dient het tot stand komen ervan bovendien te faciliteren.

#### 6.4.3 FACILITEREN

Het adequaat doen verlopen van het maatschappelijke ordeningsproces en daarmee de behartiging van publieke belangen wordt in de eerste plaats bevorderd door de aanwezigheid van kwalitatief goede basisinstituten. Voldoende onafhankelijkheid en transparantie vormen daarbij belangrijke eisen. Deze aspecten vereisen onderhoud en aanpassing aan veranderende omstandigheden. De raad verwijst in dit verband naar de opmerkingen die de WRR hierover eerder, in de



context van het behartigen van het publieke belang van fysieke veiligheid, maakte (WRR 2008c: hoofdstuk 6). Zij gelden ook voor andere terreinen.

De overheid zal maatschappelijke ordening moeten benaderen vanuit het besef dat haar eigen vermogens beperkt zijn. Zij zal ruimte moeten bieden voor collectieve arrangementen die legitiem kunnen claimen om als gedelegeerden van publieke belangen op te treden. De ontwerpprincipes van Ostrom indachtig zal de overheid in zulke gevallen zich moeten richten op de omvattende kaders waarbinnen lokale initiatieven hun eigen weg kunnen vinden. Waar met recht geclaimd kan worden dat van gedelegeerden van publieke belangen sprake is, zal het toezicht daarop beperkt kunnen worden tot controle op de competenties van de betrokkenen en de *governance*-structuur, in plaats van zich te richten op gedrag. De legitimiteit van hun optreden verdient evenwel aandacht.

Brancheorganisaties en professionele verenigingen kunnen een voornamelijk rol spelen en hebben dat in het verleden vaak ook gedaan. Vanuit publiek oogpunt bezien bieden brancheorganisaties een onmisbare bundeling van kennis en ervaring. Het onbenut laten daarvan kan niet anders worden gezien dan als onverantwoorde maatschappelijke verspilling. Zij kunnen een belangrijk forum vormen voor het uitoefenen van de maatschappelijke verantwoordelijkheid die ondernemingen toekomt. Zij hebben daar overigens ook een direct belang bij: sectoren die onvoldoende oog hebben voor publieke belangen zullen reputatieschade oplopen en daardoor problemen gaan ondervinden bij het aantrekken van gekwalificeerd personeel en op de consumentenmarkt. Waar zij deze taak negeren – en zich louter als belangenbehartiger en lobbyorganisatie opstellen – lopen zij bovendien het risico dat de koplopers in het bedrijfsleven hen op dit punt voorbijstreven en eigenstandig convenanten afsluiten met ngo's en de overheid. Niet iedere vorm van samenwerking hoeft als een potentieel kartel te worden benaderd, al blijft alertheid op dit punt uiteraard van belang. In dit licht dient de lopende discussie over de toekomst van het stelsel van publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties te worden bezien (zie hoofdstuk 5). Omdat branches zich in toenemende mate internationaal ontwikkelen, zal binding aan internationaal ontwikkelde noties over de maatschappelijke verantwoordelijkheid van ondernemingen noodzakelijk zijn en zullen in Europees verband daarvoor nieuwe vormen van toezicht en verantwoording ontwikkeld moeten worden.

De in paragraaf 6.3 gegeven opsomming van aandachtspunten wijst keer op keer op het belang van adequate informatievoorziening en transparantie. De mogelijkheden daarvoor zijn door de ICT-revolutie enorm uitgebreid. De nadelen van de overvloed aan informatie die daardoor beschikbaar komt is evenwel ook evident: onoverzichtelijkheid, niet alleen in kwantitatief opzicht, maar ook wat betreft kwaliteit. Heldere procedures, aandacht voor de kwaliteit van de geboden informatie en technieken om informatie zodanig te presenteren dat zij de basis kan

vormen voor serieus debat en redelijke conflictbeslechting, zijn dan ook essentieel. Het gaat daarbij uitdrukkelijk niet alleen om productinformatie die aan consumenten wordt verstrekt; dat is een aspect dat reeds ruime aandacht krijgt en waarvoor in tal van sectoren reeds wettelijke verplichtingen bestaan, al valt op dit vlak vaak nog een wereld te winnen. Het gaat ook om verslaggeving van het maatschappelijk optreden van ondernemingen in ruimere zin en om de wijze waarop en de mate waarin hun gedrag publieke belangen raakt. De eisen die de Nederlandse *Corporate Governance Code* stelt zijn daarvoor te nauw bemeten. Daarin wordt slechts geëist dat het bestuur verantwoordelijk is “voor de voor de onderneming relevante maatschappelijke aspecten van ondernemen” en dat het hierover informatie verstrekt aan de raad van commissarissen. Geëist zou mogen worden dat deze informatie publiek toegankelijk is en dat zij zich niet beperkt tot de voor de onderneming relevante maatschappelijke aspecten, maar ook de voor de samenleving relevante aspecten van het ondernemen bevat. Want alleen op die basis kunnen toeleveranciers, afnemers, burgers en toezichthouders in de gelegenheid worden gesteld om hun verantwoordelijkheid te nemen.

Naast de ‘tucht van de markt’ worden ondernemingen in toenemende mate geconfronteerd met de ‘tucht van publieke informatie’. Uiteraard mogen de nodige eisen worden gesteld aan de informatie die de overheid over zichzelf verschaft, maar in een democratie moet zij zich terughoudend opstellen bij het verstrekken van informatie over de activiteiten van private partijen. Haar rol is op dat terrein primair een faciliterende. Zij kan die rol vervullen door te bevorderen dat de contramacht wordt georganiseerd die vereist is om *checks and balances* naar behoren te laten functioneren. Dit kan zij realiseren door het ondersteunen van ngo’s, onafhankelijke wetenschap, de publieke media en tal van andere maatschappelijke organisaties die als *countervailing power* een belangrijke rol spelen. Aandacht voor de beperkingen van het reputatiemechanisme (zie hoofdstuk 5) is evenwel nodig. Hypes kunnen ontstaan waar *checks and balances* uit balans raken. De mogelijkheden voor de overheid om hier in te grijpen zijn echter beperkt. Waar het zich voordoet, kunnen politici echter leiderschap tonen door zich expliciet uit te spreken. Daarnaast helpt een generiek, op het faciliteren van adequate informatievoorziening gericht beleid om het risico van uitwassen te beperken.

#### 6.4.4 OPTREDEN ALS WET- EN REGELGEVER

Faciliteren zal in tal van gevallen gepaard moeten gaan met wet- en regelgeving die ruimte schept voor initiatieven en daaraan richting geeft. Op diverse terreinen mag van de overheid echter een meer actieve rol worden verwacht en zal zij zelf de verantwoordelijkheid moeten nemen voor regulering, toezicht en monitoring. Het wantrouwen dat private partijen uit zichzelf onvoldoende oog hebben voor publieke belangen is immers vaak terecht. Zij zullen dan met wettelijke dwang moeten worden gedisciplineerd.

Als er nieuwe regelingen worden geïntroduceerd, zijn *monitoring* en *toezicht* op de naleving nodig en moeten er middelen beschikbaar zijn voor *handhaving*. Om deze controlerende taken adequaat handen en voeten te geven, kan een gedetailleerd inzicht nodig zijn in de netwerken waarin bedrijvigheid tot stand komt. Naast de controlefunctie dient het toezicht ook gericht te zijn op het vroegtijdig signaleren en articuleren van publieke belangen en zal het een rol kunnen spelen in de fase van het afwegen. Proportionele sanctiemechanismen zijn daarvoor vereist. Toezicht dient daarnaast niet louter gericht te zijn op de vraag of wel of niet aan de minimumeisen wordt voldaan. In *Bewijzen van goede dienstverlening* (WRR 2004) is er reeds op gewezen dat toezicht waarin risicobeperking vooropstaat en het accent ligt op het 'afrekenen' op de gemiddelde 'scores' waaraan instellingen moeten voldoen, ten onrechte de aandacht richt op de negatieve afwijkingen, terwijl positieve afwijkingen minder in het oog springen. Nieuwe initiatieven en innoverende experimenten komen daardoor moeilijk van de grond, de middelmaat regeert en het goede voorbeeld wordt niet gesteld. Een meer gevarieerd toezichtsregime, dat meer oog heeft voor de rol van experimenten gericht op innovatie en verbetering, kan deze trend helpen keren. De WRR bereidt daarom over toezicht een later te verschijnen rapport voor. Overeenkomstige kanttekeningen kunnen geplaatst worden bij *monitoring*. Alleen wanneer *monitoring* wordt geplaatst in de sleutel van het leren, en niet het 'afrekenen', vervult zij haar rol adequaat.

Wantrouwen is echter ook gerechtvaardigd als de vraag aan de orde komt of de overheid wel in de positie is om voor adequate regelgeving, toezicht en handhaving te zorgen. De reikwijdte van de arm van de overheid kent immers grenzen. Zeker is dat – letterlijk – het geval waar markten zich ver over de landsgrenzen uitstrekken en bedrijven activiteiten ontplooiën op plaatsen die buiten de jurisdictie van de nationale overheid vallen. Om het gedrag van marktpartijen op de juiste manier te beïnvloeden, zal vaak gedetailleerde kennis nodig zijn van de omgeving waarin marktpartijen opereren, de prikkels waaraan zij zijn blootgesteld, de aard van hun activiteiten en in sommige gevallen ook van productieketens, interne bedrijfsstructuren en technologische ontwikkelingen. Dat gegeven kan beperkingen impliceren.

De vraag dient dan ook te worden gesteld of de overheid daadwerkelijk in staat zal zijn om problemen adequaat te signaleren en in te grijpen als de ernst van de situatie daarom vraagt. Naast publiekrechtelijke middelen dient bij het beantwoorden van die vraag ook het inzetten van privaatrechtelijke middelen te worden gezien. Publieke belangen kunnen ook behartigd worden door te vertrouwen op de *checks and balances* die langs die weg worden geïntroduceerd.

Het gegeneraliseerde subsidiariteitsbeginsel indachtig zal de overheid dan ook in de eerste plaats dienen te onderzoeken waar verantwoordelijkheden effectief

kunnen worden belegd. Dit doet zij door (eventueel met wettelijke middelen en regelgeving ingeperkte) ruimte te bieden aan initiatieven buiten de overheid, waar zich actoren aandienen die als gedelegeerden van publieke belangen kunnen optreden. Niet in alle gevallen zal dat echter voldoende zekerheid bieden. Waar bedrijvigheid en markten zich afspelen binnen de jurisdictie van de overheid zullen dan via wet- en regelgeving de aanvullende eisen kunnen worden gesteld en toezicht en handhaving moeten worden geregeld. Waar dat niet het geval is, of indien de bedrijvigheid zich in ketens over verschillende schijven ontwikkelt waarbij vele – relatief autonome – actoren actief zijn, doen zich echter complicaties voor. Dan moet nader onderzoek uitwijzen waar in de keten het beste de gewenste effecten bereikt kunnen worden en waar de verantwoordelijkheid voor het behartigen van publieke belangen kan worden belegd.

Door analyse van de ketens en netwerken waarbinnen de bedrijvigheid tot stand komt, moeten de juiste ‘hefboom punten’ worden gezocht. Dat zijn de plekken in netwerken en ketens waar beslissingen gericht op het publieke belang genomen kunnen worden die de gewenste effecten hebben op de (netwerk)organisatie en de bedrijvigheid als geheel. Vaak zal co-regulatie, een combinatie van publiek- en privaatrechtelijke middelen, nodig zijn om het hefboom punt ook als zodanig te laten functioneren.

Op het terrein van de voedselveiligheid wordt dit principe reeds uitgebreid toegepast. Door strenge eisen te stellen aan de kwaliteit en veiligheid van consumentenproducten worden Nederlandse supermarkten gedwongen die eisen via contracten door te vertalen aan hun toeleveranciers en vervoerders – ook als die toeleveranciers en vervoerders in landen gevestigd zijn waar de Nederlandse overheid of de Europese Commissie geen zeggenschap heeft. In veel gevallen zullen zij behalve contracten af te sluiten ook extra technische maatregelen moeten nemen – zoals de introductie van *tracking and tracing*-systemen – om problemen snel en adequaat te kunnen signaleren en om vervolgens gericht de nodige maatregelen te kunnen nemen.

Niet in alle gevallen bevindt het geëigende hefboom punt zich echter aan het einde van de keten. Vliegtuigen kunnen uiteraard beter worden gecontroleerd voor vertrek dan na aankomst en dat geldt ook voor de controle op de veiligheid van scheepsladingen. Dan moeten andere voorzieningen worden getroffen, zoals het delegeren van bevoegdheden aan internationale (beroeps)organisaties of aan certificeerders. Hierbij gaat het om private partijen (in het geval van zeeschepen: grote verzekeraars) die hun werk onder contract en toezicht *namens* de nationale overheid verrichten. In weer andere gevallen bevinden de geëigende hefboom punten zich op andere plaatsen in het netwerk. Bestrijding van ‘spam’, dat een substantiële bedreiging vormt voor het internetverkeer, kan – zo suggereert recent wetenschappelijk onderzoek – bijvoorbeeld het beste plaatsvinden door creditcardmaat-

schappijen als waakhond aan te stellen (Markoff 2011). De vraag wat als het beste hefboompunt kan fungeren vereist nauwkeurige analyse. In al zulke gevallen dient zich de vraag aan of de actoren die als gedelegeerden van publieke belangen optreden en de bestuurlijke arrangementen waarbinnen zij opereren, daarvoor voldoende zijn toegerust. Bij de introductie van marktwerking in de zorg is een deel van de verantwoordelijkheid voor de kwaliteitsverbetering bij de zorgverzekeraars neergelegd. Of verzekeraars die functie daadwerkelijk adequaat kunnen vervullen vallen vooralsnog de nodige twijfels te uiten (hoofdstuk 3). Waar door de complexiteit zulke problemen met de gangbare analysemethoden niet altijd *ex ante* kunnen worden voorzien, zijn simulaties (zie paragraaf 6.1.1) en experimenten de aangewezen weg.

Om adequaat te kunnen regelen is het noodzakelijk gedetailleerde kennis te hebben van de organisatie van de bedrijvigheid en te beschikken over voldoende inzicht in het complexe en op het eerste gezicht vaak tegen-intuïtieve gedrag van netwerken (Meadows 1999; Watts 2004). Een op netwerken en ketens gericht beleid kan dan ook wetgeving vereisen die bedrijven verplicht om inzage te geven in de netwerken waarin zij opereren. Brancheorganisaties kunnen daarbij een rol spelen. Onderzoek en simulaties zullen daarnaast vaak noodzakelijk zijn.

## 6.5 SLOT

Dit rapport verschijnt in een turbulente tijd. Vragen over de marktwerking in specifieke sectoren zijn van de voorpagina's verdrongen door de schulden crisis en discussies over de houdbaarheid van de eurozone. Bedenkingen bij aanbestedingen in het openbaar vervoer zijn naar de achtergrond geplaatst door zorgen over een mogelijk nieuwe bankencrisis. Grote internationale problemen strijden om voorrang. Dat wil echter niet zeggen dat de problemen rond marktwerking die in het verleden meer aandacht kregen, verdwenen zijn. Zoals de financiële crisis van 2007/2008 liet zien, zijn vragen over de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven en de mogelijkheden van de overheid om toezicht te houden nog steeds uiterst relevant. Dat geldt echter ook voor andere sectoren. En niet alleen internationaal, maar ook binnen de nationale staat doen zich onverminderd vragen voor over de rol die markten kunnen spelen, en over hun verhouding tot de samenleving en de overheid.

In dit rapport is betoogd dat deze vragen het smalle kader van het staande marktwerkingsbeleid overstijgen. Het zijn kwesties van maatschappelijke ordening, die betrekking hebben op de vraag hoe hedendaagse markten maatschappelijk kunnen worden ingebed. Dat daarbij over de rol van de overheid evenzeer gesproken moet worden in termen van wat zij nog *kan* doen in plaats van wat zij *moet* doen, betekent niet dat haar positie gemarginaliseerd is. De uitdaging van het maatschappelijke orderingsbeleid in de marktsamenleving bestaat eruit de verantwoordelijk-

heden voor de publieke zaak opnieuw in te vullen. Dat kan door de rol van de overheid te herijken, door de betrokkenheid van de samenleving te vergroten, en zeker ook door de maatschappelijke verantwoordelijkheid van bedrijven verder te versterken.

Of de overheid daarmee kleiner of groter wordt, valt niet in algemene zin te beantwoorden. Duidelijk is in ieder geval dat de vormgeving van de relatie tussen markten, overheden en samenleving om meer pluralisme vraagt dan het aanvankelijke marktwerkingsbeleid liet zien. Het dwingende, door de regering-Thatcher uitgedragen motto *'there is no alternative'* leidde maar al te vaak tot een politiek van de voldongen feiten waarin de oplossing voor de problemen van markten steevast 'meer markt' luidde. Er zijn wel degelijk alternatieven. Die vereisen echter een bredere visie op maatschappelijke ordening en dus op de rollen van overheid, marktpartijen en samenleving bij het behartigen van zaken van publiek belang.

De uitdaging waar de overheid voor staat is om verstandig met haar beperkingen om te gaan en van de nood een deugd te maken. De regulerende staat weet zich omringd door talloze bestuurlijke arrangementen waarin met wisselend succes gezocht wordt naar manieren om met zowel de dynamiek van markten als het dynamische karakter van publieke belangen om te gaan. Het signaleren, articuleren, afwegen en behartigen van die belangen is onderdeel van een proces waarin de overheid uiteenlopende rollen speelt. Daarnaast hebben bedrijven, burgers/consumenten en maatschappelijke organisaties hun eigen verantwoordelijkheden te nemen. Zij dienen zich actief bezig te houden met de vraag welke zaken van publiek belang zich aandienen en welke rol zij hebben te spelen bij het behartigen daarvan. Als de overheid om politieke redenen of noodgedwongen terugtreedt, zal zij niet alleen ruimte moeten maken voor de markt, maar ook voor de samenleving. Maar dat terugtrekken dient wel geordend plaats te vinden. Die ordening mogelijk maken, dat is de overkoepelende verantwoordelijkheid van de overheid.

Het werk van met name Ostrom maar ook van vele andere empirisch gerichte economen laat zien dat succesvolle ordeningsvormen ook buiten de overheid om gezocht en gevonden kunnen worden. Haar werk biedt inzicht in de eisen die aan zulke vormen van betrokkenheid van de samenleving gesteld moeten worden en in de problemen die zich daarbij voor kunnen doen. Daarin schuilt ook de opdracht voor de overheid. Zij zal de betrokkenheid van andere maatschappelijke partijen moeten bevorderen en zo nodig afdwingen. Publieke zaken in een markt-samenleving behartigen houdt, zo heeft dit rapport betoogd, niet alleen in dat de verantwoordelijkheid van de overheid voor de maatschappelijke ordening van markten centraal staat; het geeft aan dat zaken van publiek belang aandacht nodig hebben, ook als de overheid daarin zelf niet kan voorzien en marktpartijen of de samenleving daarvoor verantwoordelijkheden moeten nemen.



## LITERATUURLIJST

- Aalbers, M., E. Engelen en A. Glasmacher (2011) *Securitization in the Netherlands. Shaped by (and shaping) regulation*, WRR web-publicatie nr. 55, document beschikbaar op: [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl).
- Aarden, E., Y. Bartholomé, A. Meershoek, I. Van Hoyweghen en K. Horstman (2011) *De prijs van heupen en knieën: Vermarkting van behandelingen in de gezondheidszorg*, WRR-webpublicatie nr. 52, document beschikbaar op: [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl).
- Abdelal, R. en J. Ruggie (2009) 'The principles of embedded liberalism: Social legitimacy and global capitalism', blz. 151-162 in D. Moss en J. Cisternino (red.) *New perspectives on regulation*, Cambridge, Mass.: The Tobin Project.
- Abvakabo FNV (2011) *Zwartboek. Onverantwoorde zorg*, Zoetermeer: Abvakabo.
- Acemoglu, D. en M.O. Jackson (2011) *History, expectations, and leadership in the evolution of cooperation*, NBER Working paper 17066, document beschikbaar op: [www.nber.org/papers/w17066](http://www.nber.org/papers/w17066).
- Aghion, Ph., N. Bloom, R. Blundell, R. Griffith en P. Howitt (2005) 'Competition and innovation: An inverted-U relationship', *Quarterly Journal of Economics*, 120 (2): 701-728.
- Akerlof, G.A. (1970) 'The market for 'lemons': Quality uncertainty and the market mechanism', *Quarterly Journal of Economics*, 83 (3): 488-500.
- Alchian, A.A. (1950) 'Uncertainty, evolution and economic theory', *Journal of Political Economy*, 58 (3): 211-221.
- Algemene Rekenkamer (2009) *Het systeem van toezicht op de stabiliteit van financiële markten; Verkenning*, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2009-2010, 32 255, nrs. 1-2, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Amendola, M. en J.-L. Gaffard (2007) *The market way to riches: Behind the myth*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Arrow, K.J. en G. Debreu (1954) 'The existence of an equilibrium for a competitive economy', *Econometrica*, 22 (3): 265-290.
- Arrow, K.J. en F.H. Hahn (1971) *General competitive analysis*, San Francisco: Holden-Day.
- Asaftei, G., S.C. Kumbhakar en D. Mantescu (2008) 'Ownership, business environment and productivity change', *Journal of Comparative Economics*, 36 (3): 498-509.
- Aspers, P. (2009) *How are markets made?*, Max Planck Institute for the Study of Societies Working Paper, 09/2, document beschikbaar op: [www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp09-2.pdf](http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp09-2.pdf).
- Asselt, M.B.A. van, A. Faas, F. van der Molen en S.A. Veenman (2010) *Uit zicht: Toekomst-verkennen met beleid*, WRR-verkenning nr. 24, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Audretsch, D.B. en A.R. Thurik (2001) 'What's new about the new economy? Sources of growth in the managed and entrepreneurial economies', *Industrial and Corporate Change*, 10 (1): 267-315.



- Baarsma, B. (2010) 'Moeilijke marktwerking en meedogenloze mededinging: Een welvaartseconomisch perspectief', *TPEdigitaal*, 4 (1): 147-176.
- Baarsma, B. (2011) 'Heel Nederland moet bloeden voor deelbelang TNT-postbezorgers', *Me Judice*, 29 maart 2011.
- Baarsma, B. en F. Felsö (2006) 'Een economische blik op het procesmonopolie van de advocatuur', *Economisch Statistische Berichten*, 91 (4481): 107-109.
- Baarsma, B. en J. Theeuwes (2008) 'Er is nooit gezegd dat het geen pijn zou doen: Marktwerking – Economen Barbara Baarsma en Jules Theeuwes over het voordeel van marktwerking voor de consument', *NRC Handelsblad*, 8 maart.
- Baarsma, B. en J. Theeuwes (2009) 'Publiek belang en marktwerking: Argumenten voor een welvaartseconomische aanpak', blz. 23-86 in E. van Damme en M.P. Schinkel (red.) *Marktwerking en publieke belangen*, Preadviezen Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde.
- Baldwin, R. (2006) *Globalization: The great unbundling(s)*, Contribution to the project 'Globalization Challenges for Europe and Finland', organised by the Secretariat of the Economic Council of Finland, document beschikbaar op: [http://appli8.hec.fr/map/files/globalisationthegreatunbundling\(s\).pdf](http://appli8.hec.fr/map/files/globalisationthegreatunbundling(s).pdf).
- Balleisen, E.J en M. Eisner (2009) 'The promise and pitfalls of co-regulation: How governments can draw on private governance for public purpose', blz. 127-150 in D. Moss en J. Cisternino (red.) *New perspectives on regulation*, Cambridge, Mass.: The Tobin Project.
- Bartel, A.P. en A.E. Harrison (2005) 'Ownership versus environment: Disentangling the sources of public-sector inefficiency', *Review of Economics and Statistics*, 87 (1): 135-147.
- Baumol, W.J. (1990) 'Entrepreneurship: Productive, unproductive and destructive', *Journal of Political Economy*, 98 (5): 893-921.
- Beck, U. (1997) *The reinvention of politics. Rethinking modernity in the global social order*, Cambridge: Polity Press.
- Beek, K. van (1998) *De ondernemende samenleving: Een verkenning van maatschappelijke veranderingen en implicaties voor beleid*, WRR-voorstudies nr. 104, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Bijl, P. de (2009) 'Liberalisering in telecom: Missie geslaagd, operatie afgerond?', blz. 117-146 in E. van Damme en M. P. Schinkel (red.) *Marktwerking en publieke belangen*. Preadviezen Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde.
- Blond, P. (2010) *Red Tory. How left and right broke Britain and how we can fix it*, London: Faber & Faber.
- Blowfield, M. (2005) 'Corporate social responsibility – The failing discipline and why it matters for international relations', *International Relations*, 19 (2): 173-191.
- Blyth, M. (2002) *Great transformations: Economic ideas and institutional change in the twentieth century*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Boom, W.H. van, en J.G.J. Rinkes (2006) 'Toezicht op consumentenrecht en de komst van de Consumentenautoriteit', *Tijdschrift voor Consumentenrecht en Handelspraktijken*, 5: 135-138.
- Boot, A.W.A. (2006) 'Private equity: Actie nodig?', *Economisch Statistische Berichten*, 91 (45008): 69-74.
- Boot, A.W.A. (2009) *De onwortelde onderneming. Ondernemingen overgeleverd aan financiers?*, Assen: Van Gorcum.
- Boot, A.W.A. en H. Garretsen (2010) 'Meer Machiavelli goed voor Nederland; Het nieuwe ministerie van Economische Zaken heeft de juiste man aan het hoofd', *NRC Handelsblad*, 8 november.
- Boot, A.W.A. en K. Cools (2007) 'Private equity en activistische aandeelhouders: Bestuur onder vuur', in S.C.W. Eijfinger en C.G. Koedijk (red.) (2007) *Private equity en aandeelhoudersactivisme*. Preadviezen Koninklijke Vereniging voor de Staaathuishoudkunde, Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor de Staaathuishoudkunde.
- Bos, W. (2010) 'De derde weg voorbij. 21<sup>e</sup> Den Uyl Lezing', document beschikbaar op: <http://nu.pvda.nl/binaries/content/assets/documenten/De+Derde+Weg+Voor+bij.pdf>.
- Bouckaert, G., B.G. Peters en K. Verhoest (2010) *The coordination of public sector organisations. Shifting patterns of public management*, Basingstroke: Palgrave.
- Bovens, M., W. Derksen, W. Witteveen, F. Becker en P. Kalma (1995) *De verplaatsing van de politiek: Een agenda voor democratische vernieuwing*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting.
- Bowles, S. en H. Gintis (2011) *Cooperative species: Human reciprocity and its evolution*, Princeton: Princeton University Press.
- Braithwaite, J. (2000) 'The new regulatory state and the transformation of criminology', *British Journal of Criminology*, 40 (2): 222-238.
- Braithwaite, J. (2008) *Regulatory capitalism. How it works, ideas for making it work better*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Brinkhorst, L.J. (2005) 'Sterke markt, sterke overheid', *Economisch Statistische Berichten*, 90 (4464): D1.
- Bruijn, H. de, E. ten Heuvelhof en M. van Twist (2004) 'Calculeren voorbij de calculus. Identificatie van publieke belangen in het politiek-bestuurlijke debat', blz. 1-14 in Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken, *Essays over de Calculus van het publieke belang*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Buiter, W.H. (2008) 'Lessons from the global credit crisis for social democrats. Background paper for the Dr. J.M. Den Uyl Lezing 2008', document beschikbaar op: [www.nber.org/~wbuiter/uyl.pdf](http://www.nber.org/~wbuiter/uyl.pdf).
- Busch, L. (2000) 'The moral economy of grades and standards', *Journal of Rural Studies*, 16: 273-283.
- Butter, F.A.G. den (2010) 'Solidariteit als te borgen publiek belang', *Economisch Statistische Berichten*, 95 (4590): 472-475.
- Butter, F.A.G. den (2011) 'Marktwerking en het "wat" en "hoe" van het publiek belang', *Tijdschrift voor Openbare Financien*, 43 (2): 78-92.

- Cabinet Office (2010) *Building the Big Society*, document beschikbaar op: [www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/building-big-society\\_o.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/building-big-society_o.pdf).
- CAE en SBGE (2010) *Évaluer la performance économique, le bien-être et la soutenabilité – Rapport du Conseil d'analyse économique et du Conseil allemand des experts en économie*, Conseil des ministres franco-allemand, Fribourg en Brisgau, 10 décembre 2010.
- Cahlsen, A. (2011) 'Nieuw financieel toezicht in EU van start. Andere structuur moet EU wapenen tegen nieuwe crises, maar centrale bankiers zijn wel erg sterk vertegenwoordigd', *Het Financieele Dagblad*, 4 januari.
- Campbell, J.L. (2007) 'Why would corporations behave in socially responsible ways? An institutional theory of corporate social responsibility', *Academy of Management Review*, 32 (3): 946-967.
- Caparoso, J. en S. Tarrow (2009) 'Polanyi in Brussels: Supranational institutions and the transnational embedding of markets', *International Organization*, 63 (4): 593-620.
- Cassidy, J. (2009) *How markets fail. The logic of economic calamities*, New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Cats, R. en J. Pietersma (2011) 'Het gemeenteapparaat kan een stuk kleiner', *Het Financieele Dagblad*, 10 januari.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2010) *Internationalisation monitor 2010*, Den Haag: CBS.
- Chang, H.J. (2010a) 'UK needs a selective industrial policy', *The Guardian*, 3 May.
- Chang, H.J. (2010b) *23 things they don't tell you about capitalism*, London: Penguin Books.
- Coase, R.H. (1974) 'The lighthouse in economics', *Journal of Law and Economics*, 17 (2): 357-376.
- Cohen, J. en C.F. Sabel (2005) 'Global democracy?', *NYU Journal of International Law and Politics*, 37 (4): 763-797.
- Cox, M., G. Arnold, en S. Villamayor Tomas (2010) 'A review of design principles for community-based natural resource management', *Ecology and Society*, 15 (4): 38.
- Cramton, P. (2010) *Market design: Harnessing market methods to improve resource allocation*, White Paper, University of Maryland, document beschikbaar op: [www.cramton.umd.edu/papers2010-2014/cramton-market-design.pdf](http://www.cramton.umd.edu/papers2010-2014/cramton-market-design.pdf).
- Crane, A., A. McWilliams, D. Matten, J. Moon en D. Siegel (2008) 'The corporate social responsibility agenda', blz. 3-18 in A. Crane et al. (red.) *The Oxford handbook of corporate social responsibility*, Oxford: Oxford University Press.
- Daalder, H. (1989) *Ancient and modern pluralism in the Netherlands*, Working Paper Series 22, Cambridge, Mass.: Center for European Studies, Harvard University.
- Dal Bo, E. (2006) 'Regulatory capture: A review', *Oxford Review of Economic Policy*, 22 (2): 203-225.
- Damme, E. van (2001) 'Marktwerking vereist maatwerk', *Maandschrift Economie*, 65 (3): 185-207.
- Damme, E. van (2006) 'Pragmatic Privatisation: The Netherlands, 1982-2002', blz. 289-338 in M. Köthenbürger, H.-W. Sinn en J. Whalley (red.) *Privatisation experiences in the European Union*, Cambridge, Mass.: The MIT Press.

- Damme, E. van (2007) 'Concurrentiebeleid en consumentenbeleid', *Economisch Statistische Berichten*, 92 (4508): 37-42.
- Damme, E. van en M.P. Schinkel (2009) 'Marktwerking en de borging van publieke belangen', blz. 1-22 in E. van Damme en M. P. Schinkel (red.) *Marktwerking en Publieke Belangen*. Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde Preadviezen 2009, Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde.
- De Nederlandsche Bank (2005) 'Minder welvaarts groei in de diensteneconomie', *DNB Kwartaalbericht*, september 2005.
- De Nederlandsche Bank (2010) *In het spoor van de crisis. Achtergronden bij de financiële crisis*, Amsterdam: DNB.
- Dedeurwaerdere, T. (2010) 'Self-governance and international regulation of the global microbial commons. Introduction to the special issue on the microbial commons', *International Journal of the Commons*, 4 (1): 390-403.
- Dekker, P. et al. (red.) (2009) *Strategisch Europa*. Europese verkenning 7; deel B3, Den Haag: SCP/CPB.
- Dewey, J. (1927) *The public and its problems*, Athens: Swallow Press – Ohio University Press.
- Dicken, P. (2007) *Global shift. Mapping the changing contours of the world economy*. 5<sup>th</sup> edition, London: SAGE Publications Ltd.
- Dijstelbloem, H., P. den Hoed, J.W. Holtslag en S. Schouten (red.) (2010) *Het gezicht van de publieke zaak. Openbaar bestuur onder ogen*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Disney, R., J. Haskel en Y. Heden (2003) 'Restructuring and productivity growth in UK manufacturing', *Economic Journal*, 113 (489): 666-694.
- Dix, G. (2011) *Procedures en problemen op de markt voor re-integratiedienstverlening*, WRR-webpublicatie nr. 54, document beschikbaar op: [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl).
- Donk, W. van de (2008) 'Enkele gedachten bij het thema van dit Christelijk Sociaal Congres', in W. Eikelboom (red.) *Solidariteit in de global village*, Doorn: Stichting Christelijk-Sociaal Congres, blz. 39-50.
- Douven, R. (2009) *Ex-postcorrectiemechanismen in de Zorgverzekeringswet. Hoe nu verder?*, CPB-document nr. 212, Den Haag: CPB.
- Dreyer, M., O. Renn, A. Ely, E. Vos en F. Wendler (2007) *A general framework for the precautionary and inclusive governance of food safety – Accounting for risks, uncertainties and ambiguities in the assessment and management of food safety threats*, Stuttgart: Dialogik.
- Drijber, B.J. (2011) 'The role of economics and economists in the Court', in H. Don, J. de Keijzer, E. Lamboo, M. van Oers en J. van Sinderen (red.) *The art of supervision. Liber amicorum Pieter Kalbfleisch*, Rotterdam: Editor Ronald Kouwenhoven.
- Eaton, S.C. (2003) 'If you can use them: Flexibility policies, organizational commitment, and perceived performance', *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, 42 (2): 145-167.
- Egan, M. (2007) 'The Single Market', blz. 253-270 in M. Cini (red.) *European Union politics*. Second edition, Oxford: Oxford University Press.

- Eichengreen, B. (2008) *The European economy since 1945. Coordinated capitalism and beyond*, Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- Eijsbouts, A.J.A.J., F.G.H. Kristen, J.M. de Jongh, A.J.P. Schild en L. Timmerman (2010) 'Maatschappelijk (verantwoord) ondernemen: naast, in of met recht?', in A.J.A.J. Eijsbouts et al. (red.) *Preadviezen 2010 Nederlandse Juristen Vereniging*, Den Haag: Kluwer.
- EIM (2011) *Trendstudie MKB en ondernemerschap. Ontwikkelingen, vooruitblik en beleids-signalen*, Zoetermeer: EIM.
- Engelen, E. (2000) *Economisch burgerschap in de onderneming. Een oefening in concreet utopisme*, Amsterdam: Thela Thesis.
- Ernst & Young (2011) *Winning in a polycentric world. Globalization and the changing world of business*, New York: Ernst & Young.
- Etzioni, A. (2009) 'The capture theory of regulations – revisited', *Society*, 46 (4): 319-323.
- European Commission (2006) *Implementing the partnership for growth and jobs: Making Europe a pole of excellence on corporate social responsibility*, Brussels: European Commission.
- Ewijk, C. van en C. Teulings (2009) *De grote recessie: het Centraal Planbureau over de kredietcrisis*, Amsterdam: Uitgeverij Balans.
- Fernández-Kranz, D. en J. Santaló (2010) 'When necessity becomes a virtue: the effect of product market competition on corporate social responsibility', *Journal of Economics & Management Strategy*, 19 (2): 453-487.
- Financial Services Authority (2009) *The Turner Review – A regulatory response to the global banking crisis*, London: Financial Services Authority.
- Flecker, J. en C. Hermann (2009) 'How companies react to the liberalisation and privatisation of public services', *PIQUE Policy Paper 4*, document beschikbaar op: [www.pique.at/reports/pubs/PIQUE\\_PP4.pdf](http://www.pique.at/reports/pubs/PIQUE_PP4.pdf).
- FNV (2007) *Marktwerking? Time-out!*, document beschikbaar op: [www.europadecentraal.nl/documents/dossiers/Mededinging/notitieFNVmarktwerkingtimeout.pdf](http://www.europadecentraal.nl/documents/dossiers/Mededinging/notitieFNVmarktwerkingtimeout.pdf).
- Fombrun, C.J. en V. Rindova (2000) 'The road to transparency: Reputation management at royal Dutch/Shell', blz. 77-96 in M. Schultz, M.J. Hatch en M.H. Larsen (red.) *The expressive organization: Linking identity, reputation, and the corporate brand*, Oxford: Oxford University Press.
- Frey, B.S. (1997) 'A Constitution for Knaves Crowds out Civic Virtues', *Economic Journal*, 107 (433): 1043-1053.
- Frey, B.S. (2008) *Happiness: A Revolution in Economics*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Frey, B.S. en R. Jegen (2000) 'Motivation crowding theory', *Journal of Economic Surveys*, 15 (5): 589-611.
- Fukuyama, F. (1992) *The end of history and the last man*, New York: Avon Books.
- Fukuyama, F. (2004) *State-building: Governance and world order in the 21st century*, Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Galbraith, J.K (1967) *The new industrial state*, London: Hamish Hamilton.

- Gallie, W.B. (1956) 'Essentially contested concepts', *Proceedings of the Aristotelian Society*, 56: 167-197.
- Gereffi, G. (1999) 'International trade and industrial upgrading in the apparel commodity chain', *Journal of International Economics*, 48 (1): 37-70.
- Gertner, J. (2010) 'The rise and fall of the G.D.P.', *The New York Times*, 13 mei 2010.
- Giesen, I. (2007) 'Alternatieve regelgeving in privaatrechtelijke verhoudingen', blz. 67-168 in W.J. Witteveen, I. Giesen en J.L. de Wijkerslooth (red.) *Alternatieve regelgeving*, Preadviezen van de Nederlandse Juristen Vereniging, Deventer: Kluwer.
- Goodhart, C. (2010) 'How should we regulate the financial sector?', blz. 165-186 in A. Turner et al. (red.) *The future of finance: The LSE report*, London: London School of Economics.
- Griffith, R. (2001) *Product market competition, efficiency and agency costs: An empirical analysis*. The Institute for Fiscal Studies working paper WP01/12, London: The Institute for Fiscal Studies.
- Gunsteren, H.R. van (1992) *Eigentijds burgerschap*. WRR-publicatie, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Gunsteren, H.R. van (1998) *A theory of citizenship: Organizing plurality in contemporary democracies*, Boulder, CO: Westview.
- Haffner, R.C.G. en P.A.G. van Bergeijk (1997) 'Marktwerking in Nederland: Diagnose en consequenties', *Maandschrift Economie*, 61: 308-327.
- Hall, P.A. en D. Soskice (red.) (2001) *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage*, Oxford: Oxford University Press.
- Hardin, G. (1968) 'The tragedy of the commons', *Science*, 162: 1243-1248.
- Hardin, G. (1978) 'Political requirements for preserving our common heritage', in H.P. Bokaw (red.) *Wildlife and America*, Washington, DC: Council on Environmental Quality.
- Heijne, S. (2011) 'Schoonmakers zijn tekortgedaan, zegt de NS een jaar na de staking', *de Volkskrant*, 18 maart.
- Hemerijck, A., B. Knapen en E. van Doorne (red.) (2009) *Aftershocks. Economic crisis and institutional choice*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hendriks, C. (2010) *The story behind the Dutch model. Consensual politics of wage restraint*, Oisterwijk: Uitgeverij BOXPress.
- Hess, C. en E. Ostrom (2007) *Understanding knowledge as a commons: From theory to practice*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- High Level Group on Financial Supervision in the EU (2009) *The de Larosière report*, Brussels: European Commission.
- Hirschman, A.O. (1970) *Exit, voice and loyalty – Responses to decline in firms, organizations and states*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Hirschman, A.O. (1977) *The passions and the interests – Political arguments for capitalism before its triumph*, Princeton NJ: Princeton University Press.
- Hoed, P. den en S. Schouten (2010) 'De publieke zaak wil publiek worden behandeld': een blik op de ontwikkeling van het openbaar bestuur in Nederland sinds 1848', blz.



- 55-104 in H. Dijkstra, P. den Hoed, J.W. Holtslag en S. Schouten (red.) *Het gezicht van de publieke zaak. Openbaar bestuur onder ogen*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hollingsworth, J.R., C.P. Schmitter en W. Streeck (1994) *Governing capitalist economies*, New York/Oxford: Oxford University Press.
- Hoofd van Huysduynen, M. en J. Piersma (2011) 'Vrees voor piek in zorgpremie', *Het Financieele Dagblad*, 22 maart.
- Hutter, B. (2006) *The role of non-state actors in regulation*, CARR working paper 37, document beschikbaar op: [www.lse.ac.uk/collections/CARR/pdf/DPS/Disspaper37.pdf](http://www.lse.ac.uk/collections/CARR/pdf/DPS/Disspaper37.pdf).
- Independent Commission on Banking (2011) *Final report. Recommendations*, London: Independent Commission on Banking.
- International Organization for Standardization (2010) *ISO 26000. Guidance on social responsibility*. Geneva: ISO.
- Jabko, N. (2006) *Playing the market: A political strategy for uniting Europe, 1985-2005*, Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Jahdi, K.S. en G. Acikdilli (2009) 'Marketing communications and corporate social responsibility (CSR): Marriage of convenience or shotgun wedding?', *Journal of Business Ethics*, 88 (1): 103-113.
- Jenkins, R. (2005) 'Globalization, corporate social responsibility and poverty', *International Affairs*, 81 (3): 525-540.
- Jong, A. de, P.J.G. Roosenboom, M.J.C.M. Verbeek en P. Verwijmeren (2007) *Hedgefondsen en private equity in Nederland*, Maastricht: Universiteit Maastricht.
- Jordana, J. en D. Levi-Faur (red.) (2004) *The politics of regulation. Institutions and regulatory reforms for the age of governance*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Joskow, P.L. (2005) 'Regulation and deregulation after 25 years: Lessons learned for research in industrial organization', *Review in Industrial Organization*, 26 (2): 169-193.
- Kalbfleisch, P. (2007) 'The assessment of interests in competition law: A balancing act', in M. Monti, N. von und zu Lichtenstein, B. Vesterdorf, J. Westbrook en L. Wildhaber (red.) *Economic law and justice in time of globalization. Festschrift for Carl Baudenbacher*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Kalbfleisch, P. (2008) 'Tien jaar Mededingingswet: van "Paradise Lost" naar "Met Recht Markt"', blz. 17-28 in P. Kalbfleisch et al. (red.) *Trust en antitrust. Beschouwingen over 10 jaar Mededingingswet en 10 jaar NMA*, Den Haag: NMA.
- Kaletsy, A. (2010) *Capitalism 4.0. The birth of a new economy in the aftermath of crisis*, New York: PublicAffairs.
- Kalles, B. van (2010) 'Marktwerking moet worden ontdaan van emoties en politiek opportunisme', *Het Financieele Dagblad*, 18 februari.
- Karlsson, P.-O., G.L. Neilson en J.C. Webster (2008) 'CEO succession 2007: The performance paradox', *Strategy & Business*, 51 (Summer): 76-89.
- Kay, J. (2003) *The truth about markets. Why some nations are rich and most remain poor*, London: Allen Lane.
- Kay, J. (2010) 'The future of markets', *Economic Affairs*, 30 (1): 38-42.

- Kerste, M. en L. Kok (2010) *Winst in de eigendomsstructuur. Eigendom, winstbestemming en zeggenschap binnen ziekenhuizen*, SEO-rapport nr. 2010-11, Amsterdam: SEO.
- Kingsbury, B., N. Krisch en R.B. Stewart (2005) *The emergence of global administrative law*, New York University Public Law and Legal Theory Working Paper no. 17, document beschikbaar op: [http://lsr.nellco.org/nyu\\_plltwp/17](http://lsr.nellco.org/nyu_plltwp/17).
- Kolk, A. (2003) *Het einde van maatschappelijk verantwoord ondernemen, of het begin?*, Amsterdam: Vossiuspers UvA.
- Kolk, A. (2004) 'MVO vanuit bedrijfskundig en beleidsmatig perspectief', *Tijdschrift voor Management en Organisatie*, 4/5 (juli/oktober): 112-126.
- Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen (2011) *Kwetsbaarheid en veerkracht van maatschappelijke systemen*, Amsterdam: KNAW.
- Kösters, L. en R. Dekker (2010) 'Meer zelfstandigen zonder personeel', *Sociaal Bestek*, 6: 26.
- Krugman, P. (1996) 'Making sense of the competitiveness debate', *Oxford Review of Economic Policy*, 12 (3): 17-25.
- Krugman, P. (2009) *The return of depression economics and the crisis of 2008*, New York: W.W. Norton & Company.
- Kuttner, R. (1996) *Everything for sale. The virtues and limits of markets*, New York: Knopf.
- Landier, A., V.B. Nair en J. Wulf (2007) 'Trade-offs in staying close: Corporate decision making and geographic dispersion', *Review of Financial Studies*, 22 (3): 1119-1148.
- Langlois, R.N. (2003) 'The vanishing hand: The changing dynamics of industrial capitalism', *Industrial and Corporate Change*, 12 (2): 351-385.
- Lavrijssen, S.A.C.M. (2006) *Onafhankelijke mededingingstoezichthouders, regulerende bevoegdheden en de waarborgen voor good governance*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Lazonick, W. en M. O'Sullivan (2000) 'Maximizing shareholder value: A new ideology for corporate governance', *Economy and Society*, 29 (1): 13-35.
- Lendering, J. (2005) *Polderdenken. De wortels van de Nederlandse overlegcultuur*, Amsterdam: Athenaeum – Polak & Van Gennep.
- Lerner, J. (2009) *Boulevard of broken dreams. Why public efforts to boost entrepreneurship and venture capital have failed and what to do about it*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Lessig, L. (2001). *The future of ideas. The fate of the commons in a connected world*, New York: Random House.
- Lever, M.H.C. (1997) 'Concurrentie verlaagt lonen en prijzen', *Economisch Statistische Berichten*, 82 (4118): 652-656.
- Levi-Faur, D. en J. Jordana (2005) 'The rise of regulatory capitalism. The global diffusion of a new order', *Annals of the American Academy for Political and Social Sciences*, 598 (Special Issue): 102-124.
- Levine, M.E. en J.L. Forrence (1990) 'Regulatory capture, public interest, and the public agenda: Toward a synthesis', *Journal of Law, Economics, and Organization*, 6 (Special Issue): 167-198.
- Levinson, M. (2006) *How the shipping container made the world smaller and the world economy bigger*, Princeton, NJ: Princeton University Press.



- Liagre Bohl, H. de (2004) 'Consensus en polarisatie. Spanningen in de verzorgingsstaat 1945-1990', in R. Aerts, H. de Liagre Böhl, P. de Rooy en H. te Velde (red.) *Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland 1780-1990*, Amsterdam: Boom.
- Lindblom, C.E. (1977), *Politics and markets*, New York: Basic Books.
- Maarse, H. (2011) *Markthervorming in de zorg*, Maastricht: Universitaire Pers Maastricht.
- Maat, A.J., L. Hermans en B. Wientjes (2010) 'Naar een nieuw industriebeleid', *Het Financieele Dagblad*, 15 september.
- MacIntyre, A. (1984) *After virtue: A study in moral theory*. Indiana: University of Notre Dame Press.
- MacKenzie, D. (2009) *Material markets*, Oxford: Oxford University Press.
- Maier, C. (2009) 'A history of orofligate lending', in A. Hemerijck, B. Knapen en E. van Doorne (red.) *Aftershocks. Economic crisis and institutional choice*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Majone, G. (1994) 'The rise of the regulatory state in Europe', *West European Politics*, 17 (3): 77-101.
- Margolis, J.D. en J.P. Walsh (2003) 'Misery loves companies: Rethinking social initiatives by business', *Administrative Science Quarterly*, 48 (2): 268-305.
- Markoff, J. (2011) 'Study sees way to win spam fight', *New York Times*, May 19.
- McGrew, A. (2008) 'The logics of globalization', blz. 277-313 in J. Ravenhill (red.) *Global political economy*, Second edition, Oxford: Oxford University Press.
- McMillan, J. (2002) *Reinventing the bazaar: A natural history of markets*, New York: W.W. Norton & Company.
- Meadows, D. (1999) *Leverage points. Places to intervene in a system*, Hartland: The Sustainability Institute.
- Meershoek, A., Y. Bartholomé, E. Aarden, I. Van Hoyweghen, en K. Horstman (2011) *Vitaal en bevlogen: Vermarkting van de gezondheid van werknemers*, WRR-web-publicatie nr. 53, document beschikbaar op: [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl).
- Mein, A., K. van Wingerde, A. Ottow, F. van der Lecq, K. de Ridder, R. Pollman, K. Raaijmakers en J. Blenkers (2009) *Toezicht door private partijen: Panacee voor alle kwalen?* Rotterdam: Erasmus Instituut Toezicht & Compliance.
- Ministerie van Economische Zaken (2008a) *Onderzoek marktwerking*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Ministerie van Economische Zaken (2008b) *Overzicht sectorale wet- en regelgeving*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Ministerie van Financiën en ministerie van Economische Zaken (2008) *Sovereign Wealth Funds. Gezamenlijke notitie van ministeries van Financiën en Economische Zaken*, Den Haag: Ministerie van Financiën en ministerie van Economische Zaken.
- Monti, M. (2010) *Een nieuwe strategie voor de eengemaakte markt. Ten dienste van de Europese economie en samenleving*, Brussel: Europese Commissie.
- Mügge, D.K. (2010) *Widen the market, narrow the competition*, Colchester: ECPR Press.
- Muniesa, F., Y. Millo en M. Callon (2007) 'An introduction to market devices', *The Sociological Review*, 55 (Special Issue): 1-12.

- Nationale ombudsman (2010) *Behoorlijkheidswijzer*, Den Haag: De Nationale ombudsman.
- Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (2011) 'Onderzoeksprogramma: Dynamica van complexe systemen', onderzoeksprogramma beschikbaar op: [www.nwo.nl/nwohome.nsf/pages/NWOA\\_7BUJ6J](http://www.nwo.nl/nwohome.nsf/pages/NWOA_7BUJ6J).
- Nelson, R. (1974) 'Intellectualizing about the moon-ghetto metaphor: A study of the current malaise of rational analysis of social problems', *Policy Sciences*, 5 (4): 375-414.
- Nelson, R. (2002) 'The problem of market bias in modern capitalist economies', *Industrial and Corporate Change*, 11 (2): 207-244.
- Nelson, R. (2005) *Limits of market organization*, New York: Russell Sage Foundation.
- Nickell, S. (1996) 'Competition and corporate performance', *Journal of Political Economy*, 104 (4): 724-746.
- NMa (2009) *Jaarverslag 2008: De keuze*, Den Haag: NMa.
- NMa (2010) *Annual Report 2009: Weighing interests*, Den Haag: NMa.
- Nooteboom, B. (2008) 'We denken veel te simpel over marktwerking', *NRC Handelsblad*, 24/25 mei.
- Nooteboom, B. (2009) 'Winst in ziekenhuizen?' *ESB*, 20 maart.
- Nooteboom, B. en E. Stam (red.) (2008) *Micro-foundations for innovation policy*. WRR-Verkenning nr. 18, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- North, D.C. (1990) *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Nowotny, H. (2005) 'The increase of complexity and its reduction. Emergent interfaces between the natural sciences, humanities and social sciences', *Theory, Culture & Society*, 22 (5): 15-31.
- Nussbaum, M.C. (2006) *Frontiers of justice – Disability, nationality, species membership*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Nussbaum, M.C. (2011) *Creating capabilities – The human development approach*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Nussbaum, M.C. en A.K. Sen (red.) (1993) *The quality of life*, Oxford: Clarendon Press.
- Nye, J.S. (2011) *The future of power*, New York: PublicAffairs.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2008) *OECD Economic Surveys. Netherlands*, Paris: OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2011) *OECD guidelines for multinational enterprises*, Ministerial Meeting 25 May 2011, Paris: OECD.
- Orlitzky, M., F.L. Smith en S.L. Rynes (2003) 'Corporate social and financial performance: A meta-analysis', *Organization Studies*, 24 (3): 403-441.
- Ostrom, E. (1990) *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2003) 'How types of goods and property rights jointly affect collective action', *Journal of Theoretical Politics*, 15 (3): 239-270.
- Ostrom, E. (2009) 'A general framework for analyzing sustainability of social-ecological systems', *Science*, 325 (5939): 419-422.
- Ostrom, E. (2010) 'Beyond markets and states: Polycentric governance of complex economic systems', *American Economic Review*, 100 (3): 641-672.

- Ottervanger, T.R. (2010) 'Maatschappelijk verantwoord concurreren: Mededingingsrecht in een veranderende wereld', Oratie uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar op het gebied van Europees Recht, in het bijzonder Mededingingsrecht aan de Universiteit Leiden, vrijdag 19 maart, oratie beschikbaar op: <http://media.leidenuniv.nl/legacy/oratie-ottervanger.pdf>.
- Ottow, A.T. (2006) *Telecommunicatietoezicht. De invloed van het Europese en Nederlandse bestuursprocesrecht*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Ottow, A.T. (2009) *De markt meester? – De zoektocht naar nieuwe vormen van toezicht*, inaugurele rede Universiteit Utrecht, 18 september 2008, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Perrow, C. (2009) 'Modeling firms in the global economy', *Theory and Society*, 38 (3): 217-243.
- Pestoff, V.A. (1998) *Beyond market & state: Social enterprise & civil democracy in a welfare society*, Aldershot: Ashgate.
- Piersma, J. (2010) 'FNV: bij aanbesteding is lagere overheid te veel op prijs gericht', *Het Financieele Dagblad*, 12 januari.
- Piersma, J. (2011) 'Verzekeraars hebben tot nu toe nog niet de rol gespeeld die het zorgstelsel hun oplegt', *Het Financieele Dagblad*, 2 februari.
- Piore, M.J. en C.F. Sabel (1984) *The second industrial divide: Possibilities for prosperity*, New York: Basic Books.
- PIQUE (2009) *Privatisation of public services and the impact on quality, employment and productivity*, Summary report, document beschikbaar op: [www.pique.at/reports/pubs/PIQUE\\_SummaryReport\\_Download\\_May2009.pdf](http://www.pique.at/reports/pubs/PIQUE_SummaryReport_Download_May2009.pdf).
- Polanyi, K. (2001 [1944]) *The great transformation: The political and economic origins of our time*, Boston, Mass.: Beacon Press.
- Popper, K.R. (1966) *The open society and its enemies*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Porter, M.E. (1998) *On competition*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Princen, S. en K. Yesilkagit (2005) 'Tussen Brussel en de Polder. De europeïsering van politiek en bestuur in Nederland', *Beleid en Maatschappij*, 35 (1): 1-12.
- Prosser, T. (2005) *The limits of competition law. Markets and public services*, Oxford: Oxford University Press.
- Raad van de Europese Unie (2004) *Verordening (EG) nr. 139/2004 van de Raad van 20 januari 2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen (Concentratieverordening)*, beschikbaar op: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:024:0001:0022:nl:pdf>.
- Raaijmakers, G.T.M.J. (2009) *De financiële markt en het ondernemingsrecht*, Oratie in verkorte vorm uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar Ondernemings- en effectenrecht aan de Vrije Universiteit te Amsterdam op dinsdag 16 juni 2009, oratie beschikbaar op: [www.rechten.vu.nl/nl/Images/De%20financiële%20markt%20en%20het%20ondernemingsrecht\\_tcm22-83341.pdf](http://www.rechten.vu.nl/nl/Images/De%20financiële%20markt%20en%20het%20ondernemingsrecht_tcm22-83341.pdf).
- Radin, M.J. (1996) *Contested commodities: The trouble with trade in sex, children, body parts and other things*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

- Rajan, R.G. (2010) *Fault lines: How hidden fractures still threaten the world economy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ramaswamy, K. (2001) 'Organizational ownership, competitive intensity, and firm performance: An empirical study of the Indian manufacturing sector', *Strategic Management Journal*, 22 (10): 989-998.
- Regioplan (2009) *Marktwerving in de kinderopvang*, Amsterdam: Regioplan.
- Reijnen, B. (2009) 'Overname NUON: niet erg, wel jammer', *Elsevier*, 24 februari.
- Ridder, J. de, en D. Kloosterman (2002) 'De Nederlandse Mededingingsautoriteit op eigen benen?', *Openbaar Bestuur*, 12 (5): 23-26.
- Rijksoverheid (2010) *Nederlands beleid voor MVO*. Beschikbaar op: [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/maatschappelijk-verantwoord-ondernemen/nederlandse-beleid-voor-mvo](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/maatschappelijk-verantwoord-ondernemen/nederlandse-beleid-voor-mvo).
- Rijn, T.P.J.N. van (2009) *Europese mededingingsregels. EG-concentratieverordening*, Deventer: Kluwer.
- Rodrik, D. (2007) *One economy, many recipes: Globalization, institutions, and economic growth*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rodrik, D. (2011) *The Globalization Paradox – Democracy and the Future of the World Economy*, New York: W.W. Norton & Co.
- Rölller, L.H. (2005) 'Economic analysis and competition policy enforcement in Europe', blz. 13-26 in P.A.G. van Bergeijk en E. Kloosterhuis (red.) *Modelling European mergers: Theory, competition policy and case studies*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Romer, P.M. (1986) 'Increasing returns and long-run growth', *The Journal of Political Economy*, 94 (5): 1002-1037.
- Romer, P.M. (1990) 'Endogenous technological change', *The Journal of Political Economy*, 98 (5): S71-102.
- Romer, P.M. (1994) 'The origins of endogenous growth', *The Journal of Economic Perspectives*, 8 (1): 3-22.
- Rosanvallon, P. (2006) *Democracy past and future*, New York: Columbia University Press.
- Rosanvallon, P. (2008) *Counter-democracy. Politics in an age of distrust*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ruggie, J. (1982) 'International regimes, transactions, and changes: Embedded liberalism in the postwar economic order', *International Organization*, 36 (2): 379-415.
- Ruggie, J. (2004) 'Reconstituting the global public domain – Issues, actors, and practices', *European Journal of International Relations*, 10 (4): 499-531.
- Ruggie, J. (2008) *Protect, respect, and remedy. A framework for business and human rights*, New York: United Nations.
- Sabel, C.F. (2006) *Learning by monitoring*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Sabel, C.F. en J. Zeitlin (2010) 'Learning from difference: The new architecture of experimentalist governance in the EU', blz. 1-28 in C.F. Sabel en J. Zeitlin (red.) *Experimentalist governance in the European Union. Towards a new architecture*, Oxford: Oxford University Press.
- Salm, F. van der, E. Stam, C. Marijs en G. de Vries (2011) *Public interests in the EU ETS in The*

- Netherlands: stakeholder perspectives*, WRR-webpublicatie nr. 61, document beschikbaar op: [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl).
- Sandel, M. (1997) 'It's immoral to buy the right to pollute', *New York Times*, 15 December.
- Schrijvers, E., E. Stam, B. Stellinga en G.H. de Vries (red.) (2010) 'Markten maken', *Beleid & Maatschappij*, 37 (3): 195-287.
- Schut, E. (2003) *De zorg is toch geen markt? Laveren tussen marktfaalen en overheidsfaalen in de gezondheidszorg*, Rede in verkorte vorm uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar Gezondheidszorgbeleid en economie van de gezondheidszorg aan de Faculteit der Geneeskunde en Gezondheidswetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam, vanwege de Vereniging Trustfonds EUR, op vrijdag 9 mei 2003, rede beschikbaar op: [http://gsml.websites.xs4all.nl/mambo/images/stories/Downloads/zorg%20zorg%20is%20toch%20geen%20markt!%20\(oratie\).pdf](http://gsml.websites.xs4all.nl/mambo/images/stories/Downloads/zorg%20zorg%20is%20toch%20geen%20markt!%20(oratie).pdf).
- Sen, A.K. (1979) 'Rational fools: A critique of the behavioral foundations of economic theory', *Philosophy and Public Affairs*, 6: 317-344.
- Sen, A.K. (2009) *The idea of justice*, London: Allan Lane – Penguin Books.
- Sen, A.K. (2011) 'It isn't just the euro. Europe's democracy itself is at stake', *The Guardian*, June 22.
- Shleifer, A. (1998) 'State versus private ownership', *Journal of Economic Perspectives*, 12 (4): 133-150.
- Slaughter, A. (2004) *A new world order*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Sluyterman, K.E. (2003) *Kerende kansen. Het Nederlandse bedrijfsleven in de twintigste eeuw*, Amsterdam: Boom.
- Smith, A. (1776) *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, beschikbaar op: [www2.hn.psu.edu/faculty/jmanis/adam-smith/Wealth-Nations.pdf](http://www2.hn.psu.edu/faculty/jmanis/adam-smith/Wealth-Nations.pdf).
- Smith, R. (1981) 'Resolving the tragedy of the commons by creating private property rights in Wildlife', *Cato Journal*, 1 (2): 439-468.
- Sociaal-Economische Raad (2000) *De winst van waarden*, Advies nr. 00/11, Den Haag: SER.
- Sociaal-Economische Raad (2008a) *Duurzame globalisering: Een wereld te winnen*, Den Haag: SER.
- Sociaal-Economische Raad (2008b) *Internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen*, Den Haag: SER.
- Sociaal-Economische Raad (2009) *Waarde winnen, ook in de keten. Eerste voortgangsrapportage initiatief Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen*, Den Haag: SER.
- Sociaal-Economische Raad (2010a) *Overheid én markt. Het resultaat telt! Voorbereiding bepalend voor succes*, Den Haag: SER.
- Sociaal-Economische Raad (2010b) *zzp'ers in beeld. Een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel*, Den Haag: SER.
- Sorge, A. en W. Streeck (1988) 'Industrial relations and technical change: The case for an extended perspective', blz. 19-47 in R. Hyman en W. Streeck (red.) *New technology and industrial relations*, Oxford: Basil Blackwell.

- Srinivasan, S.B. en R. Jagannathan (1999) *Does product market competition reduce agency costs?*, document beschikbaar op: <http://ssrn.com/abstract=181166>.
- Stam, E. (2007) 'Why butterflies don't leave. Locational behavior of entrepreneurial firms', *Economic Geography*, 83 (1): 27-50.
- Stiglitz, J. (2010) *Freefall – America, free markets, and the sinking economy*, New York: W.W. Norton & Company, Inc.
- Stiglitz, J.E., A. Sen, en J.-P. Fitoussi (2009) *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, document beschikbaar op: [www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport\\_anglais.pdf](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf).
- Stoker, E. (2010) 'Schoonmaken voor 16 euro kan niet'; Interview eigenaresse van schoonmaakbedrijf Ella Zander', *de Volkskrant*, 20 april.
- Storper, M. (1997) *The regional world. Territorial development in a global economy*, New York: Guilford Press.
- Tamminga, M. (2009) *De uitverkoop van Nederland. Hoe een ondernemend land geveild werd*, Amsterdam: Prometheus.
- Tamminga, M. (2011) 'Wonderbaarlijke vermenigvuldiging; Nucletron is schoolvoorbeeld van de werkwijze van private equity-financiers', *NRC Handelsblad*, 24 juni.
- Teulings, C. en P. de Bijl (2008) 'Marktordeningsbeleid: brengt het ons wat we ervan verwachten?', blz. 33-43 in P. van Bergeijk, A. van den Ende, P. Kalbfleisch, J. van Oers en J. van Sinderen (red.) *Trust en anti-trust*, Den Haag: NMA.
- Teulings, C., L. Bovenberg en H.P. van Dalen (2003) *De calculus van het publieke belang*, Den Haag: Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken.
- Teulings, C., L. Bovenberg en H.P. van Dalen (2005) *De cirkel van goede intenties – De economie van het publiek belang*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Thun, E. (2008) 'The globalization of production', blz. 346-372 in J. Ravenhill (red.) *Global political economy*, Second Edition, Oxford: Oxford University Press.
- Tiemeijer, W. (2011) *Hoe mensen keuzes maken: de psychologie van het beslissen*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Tiemeijer, W., C.A. Thomas en H.M. Prast (2009) *De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag*. WRR-verkenning nr. 22, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Tjeenk Willink, H. (2002) 'De herwaardering van het particulier initiatief. Enkele gedachten over de toekomst van de Nederlandse non-profitsector', blz. 28-39 in P. Dekker (red.) *Particulier initiatief en publiek belang*, Den Haag: SCP.
- Townley, C. (2009) *Article 81 EC and public policy*, Oxford: Hart Publishing.
- Turner, A. (2010) 'What do banks do? Why do credit booms and busts occur and what can public policy do about it?', blz. 5-86 in A. Turner et al. (red.) *The future of finance: The LSE report*, London: London School of Economics.
- Tweede Kamer (1994-1995) *Brief van de ministers van de ministers van Economische Zaken en Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 24 036, nr. 1, blz. 1.
- Tweede Kamer (1999/2000) *Brief van de Ministers van Economische Zaken en Justitie en de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 21 oktober 1999*, 24 036, nr. 141.



- Tweede Kamer (2007-2008a) *Kabinetvisie MVO*, Kamerstukken II, 26 485, nr. 53.
- Tweede Kamer (2007-2008b) *Nota Staatsdeelnemingenbeleid*, 28 165, nr. 69.
- Tweede Kamer (2008-2009a) *Brief van de Ministers van Financiën, van Economische Zaken en van Justitie*, 31 350, nr. 7.
- Tweede Kamer (2008-2009b) *Gewijzigde motie van het lid Vos c.s. ter vervanging van die gedrukt onder nr. 352*, 24 036, nr. 358.
- Tweede Kamer (2009-2010a) *Brief van de Ministers van Financiën en Economische Zaken*, 31 350, nr. 8.
- Tweede Kamer (2009-2010b) *Verloren krediet. Parlementair onderzoek financieel stelsel*, 31 980, nrs. 3-4.
- Tweede Kamer (2010-2011) *Brief van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Kabinetsreactie op SER-advies 'Overheid én markt: Het resultaat telt! Voorbereiding bepalend voor succes'*, 24 036, nr. 380.
- Tweede Kamer (2011-2012) *Brief van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Toekomst Publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO)*, 32 615, nr. 4.
- Underhill, G.R.D., J. Blom en D. Mügge (red.) (2010) *Global financial integration: Thirty years on*, Cambridge: Cambridge University Press.
- UN Global Compact (2011) *Corporate sustainability in the world economy*, beschikbaar op: [www.unglobalcompact.org](http://www.unglobalcompact.org).
- Veen, M. van der, S. Sleenhoff en T. Klop (2010) 'De producentenbenadering', blz. 273-304 in H. Dijstelbloem, P. den Hoed, J.W. Holtslag en S. Schouten (red.) *Het gezicht van de publieke zaak. Openbaar bestuur onder ogen*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Verdun, A. (2007) 'Economic and Monetary Union', in M. Cini (red.) *European Union Politics*, Second edition, Oxford: Oxford University Press.
- Vijlbrief, H. (2008) 'Mededingingsrecht en niet-economische belangen', blz. 101-108 in P. Kalbfleisch et al. (red.) *Trust en antitrust. Beschouwingen over 10 jaar Mededingingswet en 10 jaar NMa*, Den Haag: NMa.
- Vining, A. en A. Boardman (1992) 'Ownership versus competition: Efficiency in public enterprise', *Public Choice*, 73 (2): 205-239.
- Vogel, S.K. (1996) *Freer markets, more rules: Regulatory reform in advanced industrial countries*, Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Waarden, F. van (2011) '‘t Schap als 'n schip van staat in de markt?' *Beleid en Maatschappij*, 38 (3): 337-361.
- Waarden, F. van, en R. van Dalen (2011) *Hallmarking halal. Case study of a 'free market' and its derived emerging market for quality certificates*. WRR-webpublicatie nr. 56, document beschikbaar op: [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl).
- Walzer, M. (1994) *Thick and thin – Moral argument at home and abroad*, Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame.
- Waslander, S., C. Pater en M. van der Weide (2010) *Markets in education: An analytical review of empirical research on market mechanisms in education*, OECD Education Working Paper. Paris: OECD.
- Watts, D.J. (2004) 'The "New" Science of Networks', *Annual Review of Sociology*, 30: 243-270.

- Weber, M. (1972) *Gezag en bureaucratie*, Rotterdam: Universitaire Pers Rotterdam.
- Went, R. (2010) *Internationale publieke goederen: Karakteristieken en typologie*, WRR-webpublicatie nr. 41, beschikbaar op: [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl).
- Wetenschappelijk Bureau Socialistische Partij (2005) *De zorg is geen markt. Een kritische analyse van de marktwerking in de zorg vanuit verschillende perspectieven*, Rotterdam: Wetenschappelijk Bureau SP.
- Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (2008) *Migratie naar en vanuit Nederland. Een eerste proeve van de Migratiekaart*, Den Haag: WODC.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1980) *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*, WRR-rapport 18, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000) *Het borgen van publiek belang*, WRR-rapport 56, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002) *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, WRR-rapport 63, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening*, WRR-rapport 70. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006) *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*, WRR-rapport 75. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2008a) *Infrastructures: Time to invest*, WRR-rapport 81. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2008b) *Innovatie vernieuwd. Opening in viervoud*, WRR-rapport 80. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2008c) *Onzekere veiligheid*, WRR-rapport 82, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2010a) *Aan het buitenland gehecht: Over de verankering en strategie van Nederlands buitenlandbeleid*, WRR-rapport 85. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2010b) *Minder pretentie, meer ambitie. Ontwikkelingshulp die verschil maakt*, WRR-rapport 84. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2011) *Evenwichtskunst. Over de verdeling van de verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid*, WRR-reflectie, Den Haag: WRR.
- Wijnbergen, S. van (2000) 'De WRR snapt niets van privatisering', *NRC Handelsblad*, 3 juni.
- Witteloostuijn, A. van (1999) *Anorexiastrategie. Over de gevolgen van saneren*, Amsterdam: De Arbeiderspers.
- Witteveen, W.J., I. Giesen en J.L. de Wijkerslooth (red.) *Alternatieve regelgeving*, Preadvies van de Nederlandse Juristen Vereniging, Deventer: Kluwer.
- Wolin, S.S. (2004) *Politics and vision*. Expanded Edition, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Zanden, J.L. van (1997) *Een klein land in de lange twintigste eeuw*, Utrecht: Het Spectrum.



Zuiderent-Jerak, T., K. Grit en T. van der Grinten (2011) *Markets and public values in health care*, WRR web-publicatie nr. 57, document beschikbaar op: [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl).

Zwaan, J.W. de (1999) 'De publieke en private verantwoordelijkheid van de overheid; een aantal Europeesrechtelijke beschouwingen', in W. Derksen et al. (red.) *Over publieke en private verantwoordelijkheden*, WRR voorstudies en achtergronden, Den Haag: Sdu Uitgevers.

## LIJST VAN GESPROKEN PERSONEN

Dr. M. Aalbers	Universiteit van Amsterdam
Dr. E. Aarden	Universiteit Maastricht
Prof. dr. B. van Bavel	Universiteit Utrecht
Dr. Y. Bartholomé	Universiteit Maastricht
Dr. P. de Bijl	Centraal Planbureau
Prof. dr. A.W.A. Boot	Universiteit van Amsterdam/Sociaal-Economische Raad
Prof. dr. F.A.G. den Butter	Vrije Universiteit Amsterdam; voormalig lid Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Drs. J.H. Christoffels	Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
Drs. S. Croonenberg	RANIVRA
Prof. dr. E.E.C. van Damme	Tilburg University
Drs. G. Dix	Universiteit van Amsterdam
Drs. S. Ederveen	Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
Prof. dr. E.R. Engelen	Universiteit van Amsterdam
Drs. T. Faber	Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
Drs. A.U.A. Glasmacher	Universiteit van Amsterdam
Prof. dr. T. van der Grinten	Erasmus Universiteit Rotterdam
Dr. K. Grit	Erasmus Universiteit Rotterdam
Drs. A.A.A. Hoftijzer	Aon Risk Solutions
Prof. dr. K. Horstman	Universiteit Maastricht
Dr. I. Van Hoyweghen	Universiteit Maastricht
Prof. dr. H. Hummels	sns bank/Universiteit Maastricht
Drs. M. Imandt	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Dr. M. Jeucken	PGGM
Drs. H. Jonkman	Ministerie van Buitenlandse Zaken
Mr. P. Kalbfleisch	Nederlandse Mededingingsautoriteit
A. van Lakerveld MA MSC	Schuttelaar en Partners; voormalig Vereniging van Beleggers voor Duurzame Ontwikkeling
Prof. dr. S.A.C.M. Lavrijssen	Universiteit van Amsterdam
Dr. A.M. Meershoek	Universiteit Maastricht
Dr. T. de Moor	Universiteit Utrecht
Drs. R. Nijs	Rabobank Nederland
Prof. dr. A.T. Ottow	Universiteit Utrecht
P. Ras	Oxfam Novib
Dr. M. Scheltema	Regeringscommissaris voor de algemene regels van bestuursrecht; voormalig voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Prof. dr. A. Schilder RA	Universiteit van Amsterdam/Chair International Auditing and Assurance Standards Board; voormalig DNB
Drs. R.I. Schipper-Tops	Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
Dr. ing. J.T. Schokker	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Prof. dr. J. van Sinderen	Nederlandse Mededingingsautoriteit/Erasmus Universiteit Rotterdam
Prof. dr. R. Smits	Nederlandse Mededingingsautoriteit/ Universiteit van Amsterdam
Drs. F.W. Suijker	Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
Prof. dr. C.N. Teulings	Centraal Planbureau/Universiteit van Amsterdam
Drs. D. Timmer	Sustainalitics
Prof. dr. B.F. van Waarden	Universiteit Utrecht
Prof. dr. J.S.G. van Wijnbergen	Universiteit van Amsterdam
Dr. K. Yesilkagit	Universiteit Utrecht
Dr. T. Zuiderent-Jerak	Erasmus Universiteit Rotterdam

## RAPPORTEN AAN DE REGERING

### Eerste raadsperiode (1972-1977)

- 1 Europese Unie
- 2 Structuur van de Nederlandse economie
- 3 Energiebeleid  
Gebundeld in één publicatie (1974)
- 4 Milieubeleid (1974)
- 5 Bevolkingsgroei (1974)
- 6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)
- 7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)
- 8 Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)
- 9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)
- 10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)
- 11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
- 12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
- 13 Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)
- 14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)
- 15 De komende vijfentwintig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)
- 16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)

### Tweede raadsperiode (1978-1982)

- 17 Etnische minderheden (1979)
  - A. Rapport aan de Regering
  - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
- 18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- 19 Beleidsgerichte toekomstverkenning  
Deel 1: Een poging tot uitlokking (1980)
- 20 Democratie en geweld. Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980
- 21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)
- 22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)
- 23 Onder invloed van Duitsland. Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)
- 24 Samenhangend mediabeleid (1982)

### Derde raadsperiode (1983-1987)

- 25 Beleidsgerichte toekomstverkenning  
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)
- 26 Waarborgen voor zekerheid. Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
- 27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
- 28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
- 29 Ruimte voor groei. Kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
- 30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)

Deel 1: Rapport aan de Regering

Deel 2: Pre-adviezen

- 31 Cultuur zonder grenzen (1987)
- 32 De financiering van de Europese Gemeenschap. Een interimrapport (1987)
- 33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
- 34 Overheid en toekomstonderzoek. Een inventarisatie (1988)

#### **Vierde raadsperiode (1988-1992)**

- 35 Rechtshandhaving (1988)
- 36 Allochtonenbeleid (1989)
- 37 Van de stad en de rand (1990)
- 38 Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
- 39 Technologie en overheid (1990)
- 40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
- 41 Milieubeleid. Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)
- 42 Grond voor keuzen. Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
- 43 Ouderen voor ouderen. Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

#### **Vijfde raadsperiode (1993-1997)**

- 44 Duurzame risico's. Een blijvend gegeven (1994)
- 45 Belang en beleid. Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekering (1994)
- 46 Besluiten over grote projecten (1994)
- 47 Hoger onderwijs in fasen (1995)
- 48 Stabiliteit en veiligheid in Europa. Het veranderende krachtenveld voor het buitenlandse beleid (1995)
- 49 Orde in het binnenlands bestuur (1995)
- 50 Tweedeling in perspectief (1996)
- 51 Van verdelen naar verdienen. Afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw (1997)
- 52 Volksgezondheidszorg (1997)
- 53 Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek (1998)
- 54 Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie (1998)

#### **Zesde raadsperiode (1998-2002)**

- 55 Generatiebewust beleid (1999)
- 56 Het borgen van publiek belang (2000)
- 57 Doorgroei van arbeidsparticipatie (2000)
- 58 Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur (2001)
- 59 Naar een Europabrede Unie (2001)
- 60 Nederland als immigratiesamenleving (2001)
- 61 Van oude en nieuwe kennis. De gevolgen van ICT voor het kennisbeleid (2002)
- 62 Duurzame ontwikkeling. Bestuurlijke voorwaarden voor een mobiliserend beleid (2002)
- 63 De toekomst van de nationale rechtsstaat (2002)
- 64 Beslissen over biotechnologie (2003)
- 65 Slagvaardigheid in de Europabrede Unie (2003)

- 66 Nederland handelsland. Het perspectief van de transactiekosten (2003)
- 67 Naar nieuwe wegen in het milieubeleid (2003)

#### **Zevende raadsperiode (2003-2007)**

- 68 Waarden, normen en de last van het gedrag (2003)
- 69 De Europese Unie, Turkije en de islam (2004)
- 70 Bewijzen van goede dienstverlening (2004)
- 71 Focus op functies. Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid (2005)
- 72 Vertrouwen in de buurt (2005)
- 73 Dynamiek in islamitisch activisme. Aanknopingspunten voor democratisering en mensenrechten (2006)
- 74 Klimaatstrategie – tussen ambitie en realisme (2006)
- 75 Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek (2006)
- 76 De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden (2006)
- 77 Investeren in werkzekerheid (2007)
- 78 Europa in Nederland (2007)
- 79 Identificatie met Nederland (2007)
- 80 Innovatie vernieuwd. Opening in viervoud (2008)
- 81 Infrastructures. Time to Invest (2008)

#### **Achtste raadsperiode (2008-2012)**

- 82 Onzekere veiligheid. Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid (2008)
- 83 Vertrouwen in de school. Over de uitval van 'overbelaste' jongeren (2009)
- 84 Minder pretentie, meer ambitie. Ontwikkelingshulp die verschil maakt (2010)
- 85 Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van Nederlands buitenlandbeleid (2010)
- 86 iOverheid (2010)

*Rapporten aan de Regering* nrs. 1 t/m 67 en publicaties in de reeks *Voorstudies en achtergronden* zijn niet meer leverbaar. Alle studies van de WRR zijn beschikbaar via de website [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl).

*Rapporten aan de Regering* nrs. 68 t/m 86 zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Amsterdam University Press, Herengracht 221, 1016 BG Amsterdam ([www.aup.nl](http://www.aup.nl)).

## VERKENNINGEN

### Zevende raadsperiode (2003-2007)

- 1 J. Pelkmans, M. Sie Dhian Ho en B. Limonard (red.) (2003) Nederland en de Europese grondwet
- 2 P.T. de Beer en C.J.M. Schuyt (red.) (2004) Bijdragen aan waarden en normen
- 3 G. van den Brink (2004) Schets van een beschavingsoffensief. Over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland
- 4 E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.) (2004) De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat
- 5 P.A. van der Duin, C.A. Hazeu, P. Rademaker en I.J. Schoonenboom (red.) (2004) Vijfentwintig jaar later. De Toekomstverkenning van de WRR uit 1977 als leerproces
- 6 H. Dijkstra, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.) (2004) Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren
- 7 W.B.H.J. van de Donk, D.W.J. Broeders en F.J.P. Hoefnagel (red.) (2005) Trends in het medialandschap. Vier verkenningen
- 8 G. Engbersen, E. Snel en A. Weltevrede (2005) Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam. Eén verhaal over twee wijken
- 9 D.J. Wolfson (2005) Transactie als bestuurlijke vernieuwing. Op zoek naar samenhang in beleid en uitvoering
- 10 Nasr Abu Zayd (2006) Reformation of Islamic Thought. A Critical Historical Analysis
- 11 J.M. Otto (2006) Sharia en nationaal recht. Rechtssystemen in moslimlanden tussen traditie, politiek en rechtsstaat
- 12 P.L. Meurs, E.K. Schrijvers en G.H. de Vries (red.) (2006) Leren van de praktijk. Gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid
- 13 W.B.H.J. van de Donk, A.P. Jonkers en G.J. Kronjee (red.) (2006) Geloven in het publieke domein. Verkenningen van een dubbele transformatie
- 14 D. Scheele, J.J.M. Theeuwes, G.J.M. de Vries (red.) (2007) Arbeidsflexibiliteit en ontslagrecht
- 15 P.A.H. van Lieshout, M.S.S. van der Meij en J.C.I. de Pree (red.) (2007) Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid
- 16 J.J.C. Voorhoeve (2007) From War to the Rule of Law. Peace Building after Violent Conflicts
- 17 M. Grever en K. Ribbens (2007) Nationale identiteit en meervoudig verleden
- 18 B. Nooteboom and E. Stam (eds.) (2008) Micro-foundations for Innovation Policy
- 19 G. Arts, W. Dicke and L. Hancher (eds.) (2008) New Perspectives on Investments in Infrastructures

### Achtste raadsperiode (2008-2012)

- 20 D. Scheele, R. van Gaalen en J. van Rooijen (2008) Werk en inkomsten na massaontslag: de zekerheid is niet van de baan
- 21 Monique Kremer, Peter van Lieshout and Robert Went (eds.) (2009) Doing Good or Doing Better. Development Policies in a Globalizing World
- 22 W.L. Tiemeijer, C.A. Thomas en H.M. Prast (red.) (2009) De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag
- 23 Huub Dijkstra, Paul den Hoed, Jan Willem Holtslag en Steven Schouten (red.) (2010) Het gezicht van de publieke zaak. Openbaar bestuur onder ogen
- 24 M.B.A. van Asselt, A. Faas, F. van der Molen en S.A. Veenman (red.) (2010) Uit zicht. Toekomstverkennen met beleid
- 25 D. Broeders, C.M.K.C. Cuijpers en J.E.J. Prins (red.) (2011) De staat van informatie

Alle *Verkenningen* zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Amsterdam University Press, Herengracht 221, 1016 BG Amsterdam ([www.aup.nl](http://www.aup.nl)).



## WEBPUBLICATIES

### Zevende raadsperiode (2003-2007)

- WP 01 Opvoeding, onderwijs en jeugdbeleid in het algemeen belang
- WP 02 Ruimte voor goed bestuur: tussen prestatie, proces en principe
- WP 03 Lessen uit corporate governance en maatschappelijk verantwoord ondernemen
- WP 04 Regulering van het bestuur van maatschappelijke dienstverlening: eenheid in verscheidenheid
- WP 05 Een schets van het Europese mediabeleid
- WP 06 De regulering van media in internationaal perspectief
- WP 07 Beleid inzake media, cultuur en kwaliteit: enkele overwegingen
- WP 08 Geschiedenis van het Nederlands inhoudelijk mediabeleid
- WP 09 Buurtinitiatieven en buurtbeleid in Nederland anno 2004: analyse van een veldonderzoek van 28 casussen
- WP 10 Geestelijke gezondheid van adolescenten: een voorstudie
- WP 11 De transitie naar volwassenheid en de rol van het overheidsbeleid: een vergelijking van institutionele arrangementen in Nederland, Zweden, Groot-Brittannië en Spanje
- WP 12 Klassieke sharia en vernieuwing
- WP 13 Sharia en nationaal recht in twaalf moslimlanden
- WP 14 Climate strategy: Between ambition and realism
- WP 15 The political economy of European integration in the polder: Asymmetrical supranational governance and the limits of legitimacy of Dutch EU policy-making
- WP 16 Europe in law, law in Europe
- WP 17 Faces of Europe: Searching for leadership in a new political style
- WP 18 The psychology and economics of attitudes in the Netherlands
- WP 19 Citizens and the legitimacy of the European Union
- WP 20 No news is bad news! The role of the media and news framing in embedding Europe
- WP 21 Actor paper subnational governments: Their role in bridging the gap between the EU and its citizens
- WP 22 The Dutch third sector and the European Union: Connecting citizens to Brussels
- WP 23 Europe in parliament: Towards targeted politicization
- WP 24 Europe in the Netherlands: Political parties
- WP 25 The EU Constitutional Treaty in the Netherlands: Could a better embedding have made a difference?
- WP 26 How to solve the riddle of belated Euro contestation in the Netherlands?
- WP 27 Connection, consumer, citizen: Liberalising the European Union gas market
- WP 28 Dutch EU-policies with regard to legal migration – The directive on family reunification
- WP 29 The accession of Turkey to the European Union: The political decision-making process on Turkey in The Netherlands
- WP 30 The Habitats Directive: A case of contested Europeanization
- WP 31 Encapsulating services in the 'polder': Processing the Bolkestein Directive in Dutch Politics
- WP 32 Zorgen over de grens
- WP 33 De casus Inburgering en Nationaliteitswetgeving: iconen van nationale identiteit
- WP 34 In debat over Nederland

**Achtste raadsperiode (2008-2012)**

- WP 35 Veel voorkomende criminaliteit
- WP 36 Gevaarlijke stoffen
- WP 37 ICT en internet
- WP 38 Voedsel en geneesmiddelen
- WP 39 Waterbeheer en waterveiligheid
- WP 40 Verschuivende vensters: veranderingen in het institutionele landschap van de Nederlandse ontwikkelings-samenwerking
- WP 41 Internationale publieke goederen: karakteristieken en typologie
- WP 42 Het Nederlandse veiligheidsbeleid in een veranderende wereld
- WP 43 Internationalisering en Europeanisering van strafrechtelijke rechtshandhaving in Nederland
- WP 44 Praktijken van beleidsgerichte toekomstverkenning : een inventarisatie
- WP 45 Het landelijk EPD als blackbox: besluitvorming en opinies in kaart
- WP 46 Happy Landings? Het biometrische paspoort als zwarte doos
- WP 47 Over de rolverdeling tussen overheid en burger bij het beschermen van identiteit
- WP 48 eCall Blackbox
- WP 49 Blackbox-onderzoek veiligheidshuizen
- WP 50 Goed opdrachtgeverschap jegens ICTU
- WP 51 Het biometrische paspoort in Nederland: crash of zachte landing?
- WP 52 De prijs van heupen en knieën
- WP 53 Vitaal en bevlogen
- WP 54 Procedures en problemen op de markt voor reïntegratiedienstverlening
- WP 55 Securization in the Netherlands shaped by and shaping regulation
- WP 56 Hallmarking Halal
- WP 57 Markets and public values in healthcare
- WP 58 Het buitenlandse beleid van middelgrote mogendheden
- WP 59 'Location based privacy' in constellaties van publiek-private verantwoordelijkheid
- WP 60 Landelijk overgewichtbeleid gespiegeld aan kennis uit de gedragswetenschappen
- WP 61 Public interests in the implementation of the EU ETS in the Netherlands: stakeholder perspectives

## *Publieke zaken in de marktsamenleving*

Welke verwachtingen mogen we van marktwerking hebben? Behartigt de markt de publieke belangen voldoende? Welke verantwoordelijkheden komen marktpartijen en de overheid toe?

In dit rapport plaatst de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) de discussie over marktwerking in het perspectief van de ingrijpende maatschappelijke transformatie die zich in de afgelopen decennia heeft voltrokken. De onderlinge verhoudingen *tussen*, maar ook *binnen* de domeinen markt, overheid en samenleving zijn veranderd. Het marktwerkingsbeleid werd daardoor met lastige vraagstukken geconfronteerd.

Beleid gericht op het behartigen van publieke zaken zal in de huidige marktsamenleving op een bredere leest moeten worden geschoeid dan waarop het marktwerkingsbeleid werd ontworpen. De WRR werkt deze visie uit door in het bijzonder aandacht te besteden aan de verantwoordelijkheden voor de publieke zaak die het bedrijfsleven toekomen. Ten slotte analyseert de WRR hoe de overheid kan bevorderen dat deze verantwoordelijkheden ook daadwerkelijk worden genomen.



ISBN 978 90 8964 361 2