

## Marktwerving en publieke belangen

In de KVS-preadviezen van 2009 wordt een welvaartseconomisch alternatief geboden voor de WRR-benadering van marktwerving en publieke belangen. Beide benaderingen schieten echter tekort. Een pleidooi voor een realistische visie op de rol van marktwerving bij het ontdekken, realiseren en belemmeren van publieke belangen.

Om de relatie van marktwerving en publieke belangen te bespreken zijn twee argumentatiestrategieën gangbaar. De eerste start bij politiek en overheid om vervolgens de ruimte te bepalen voor de markt. De tweede volgt de omgekeerde weg.

In de publicatie *Het borgen van publiek belang*, kiest de WRR (2000) voor de eerste route. Volgens de WRR behoort de politiek te beslissen welke maatschappelijke belangen om overheidsbemoeienis vragen en dus wat als publiek belang moet worden aangemerkt. Uit zo'n besluit volgt nog niet hoe de overheid haar verantwoordelijkheid vorm moet geven. Dat kan in principe op vele manieren. De overheid kan zelf initiatieven nemen, maar zij kan dit ook overlaten aan de markt, mits zij de behartiging van het publieke belang, bijvoorbeeld via regelgeving en toezicht, voldoende borgt. Het onderscheid tussen wat de WRR aanduidt als de wat-vraag en de hoe-vraag en het expliciet kiezen voor het primaat van de politiek markeren de aanpak van de WRR.

In de WRR-benadering kan de politiek in beginsel alles tot publiek belang verklaren. Daarmee wordt het een "ongrijpbaar begrip", aldus Baarsma en Theeuwes (2009) in het hoofdstuk dat de conceptuele basis legt voor de benadering die in de KVS-preadviezen centraal staat. Om die reden kiezen zij voor de argumentatiestrategie die niet bij politiek en overheid, maar aan de marktkant begint. Twee fundamentele welvaartstheorema's bieden daarvoor het kader. Tezamen garanderen zij dat bij een goed gekozen initiële verdeling van middelen de markt een allocatie tot stand zal brengen die zowel Pareto-optimaal als rechtvaardig is. De overheid moet dan wel voor een initiële verdeling zorgen die een rechtvaardige allocatie zal opleveren. Daarna kan de markt zijn werk doen. De verdeling die ontstaat vertegenwoordigt dan per definitie het maatschappelijk belang: optimale maatschappelijke welvaart. Naast het tot stand brengen van een juiste initiële verdeling heeft de overheid nog een tweede taak. Waar sprake is van marktfalen, bijvoorbeeld door monopolievorming, externe effecten, publieke goederen, of informatiegebreken, is Pareto-optimaliteit niet gegarandeerd. Ook dan moet de overheid in touw komen om de publieke belangen zeker te stellen. Daarbij moet echter een afweging worden gemaakt tussen de schadelijke effecten van markt-

falen en de evenzeer nadelige effecten van overheidsfalen.

Ook Baarsma en Theeuwes maken dus een onderscheid tussen de wat- en de hoe-vraag. Maar waar de WRR de wat-vraag laat beantwoorden door de politiek, waarna de markt aan bod kan komen als de hoe-vraag aan de orde komt, keren Baarsma en Theeuwes de volgorde om. De wat-vraag wordt in hun redeneerwijze beantwoord door de markt die een optimale maatschappelijke welvaart tot stand brengt; politiek en overheid komen in beeld als de hoe-vraag aan de orde komt en beleid moet worden ontwikkeld om een initiële verdeling tot stand te brengen die rechtvaardigheid garandeert en om marktfalen te corrigeren.

### Ideaal en realiteit

Beide redeneerwijzen hebben een normatief karakter. Beide presenteren een ideaal voor de verhouding van overheid en markt. Maar zijn die idealen wel realistisch genoeg om er concreet beleid op te baseren? Daarop valt het nodige af te dingen.

De WRR (2000) gaat ervan uit dat de politiek niet alleen vaststelt wat als publieke belangen moet worden aangemerkt, maar ook bij machte is zo'n besluit daadwerkelijk door te voeren. Dat is zeer de vraag. De tijd dat gedacht kon worden dat de stuurcabine van de samenleving in Den Haag staat ligt achter ons. Maatschappelijke complexiteit, individualisering en internationale afhankelijkheden staan centrale politieke sturing in toenemende mate in de weg. Omgekeerd roept ook de argumentatiestrategie van Baarsma en Theeuwes de nodige vragen op. Onder hun redenering ligt het model van de *homo economicus* waarvan het realiteitsgehalte valt te betwisten (Conlisk, 1996; Henrich *et al.*, 2001; Akerlof en Shiller, 2009). En dekt een objectivistisch welvaartsbegrip alle relevante aspecten wel adequaat af (Heertje, 2007; Van den Bergh, 2009)?

Baarsma en Theeuwes maken zich hierover weinig zorgen. Zij lijken zich te beroepen op Friedmans opvatting (Friedman, 1953) dat theorieën niet beoordeeld moeten worden op het realiteitsgehalte van hun veronderstellingen maar op hun voorspellende kracht. Dat volmaakte concurrentie van de markt zelden wordt gerealiseerd is geen bezwaar, betogen zij. Wat telt zijn de resultaten: "Marktwerving creëert meer welvaart voor iedereen. (...) Pareto-optimaliteit wordt weliswaar nooit gerealiseerd, maar de benadering (...) blijkt in de praktijk vele voordelen te hebben. Door te starten bij de markt kunnen deze voordelen zo veel mogelijk worden meegenomen in de afweging" (Baarsma en Theeuwes, 2009). De auteurs lijken over het hoofd te zien dat Friedman zijn instrumentalisme verdedigde voor de positieve economische wetenschap, niet voor normatieve economie. Aan de orde zijn hier niet voorspellende modellen, maar normatieve orderingsvraagstukken.

Anderen reageren met het betonen van bescheidenheid. Uiteraard kan er geen sprake zijn van een “ongebreidelde marktwerking”, zo wordt keer op keer gesteld (Van Damme en Schinkel, 2009b). Marktwerking is “maatwerk”. Die bescheidenheid mag weldadig aandoen, maar intellectueel is het een twijfelachtige positie. Waar de welvaartseconomie een coherent gezichtspunt beloofde, moet als puntje bij paaltje komt teruggegrepen worden op ad-hoc-redeneringen en praktische overwegingen.

Wat blijft is wat Van Damme en Schinkel keer op keer aanduiden als het “geloof” in de markt (2009a). Maar dat geloof “heeft intussen (...) een flinke knauw gekregen” (Van Damme en Schinkel, 2009a). Zoals theologen zich eeuwenlang hebben gebogen over de vraag hoe te verklaren dat de wereld die een goede en almachtige God geschapen heeft toch zo’n poel van ellende is, het probleem van de theodicee, zo lijken economen zich gesteld voor het raadsel van de onvolkomenheden van de rationele markt.

## Voorbij de tegenstelling tussen markt en overheid

Zowel de welvaartseconomische aanpak als de WRR formuleert de problematiek van marktwerking en publieke belangen in termen van een rolverdeling tussen de markt en de overheid. Dat lijkt vanzelfsprekender dan het is.

Wie de beide argumentatiestrategieën even terzijde zet moet immers constateren dat overheid en markt vrijwel overal verweven zijn. Zelfs bij de meest simpele transactie spelen beide een rol. De huisarts die een recept uitschrijft is een kleine zelfstandige; hij heeft de bevoegdheid voor deze handeling op basis van een uit de rijksbegroting bekostigde opleiding. Als hij fouten maakt, krijgt hij te maken met de tuchtrechter. Hij wordt voor zijn consult betaald door een private verzekeraar, die op basis van wettelijke richtlijnen zijn patiënt niet als verzekerde kan weigeren. Enzovoort. Hoe zinvol is een decompositie van transacties langs de assen van overheid en markt? Zelfs in zo’n simpel voorbeeld blijkt de overheid een samenstel van uiteenlopende elementen: wetgeving, een uit de rijksbegroting bekostigde opleiding, een wettelijk geregelde maar op afstand van de overheid gestelde tuchtrechter. En ook de markt blijkt een amalgaam van ongelijksoortige eenheden, een particulier, een verzekeraar en een kleine zelfstandige, die in wisselende relaties staan die deels ook nog via de overheid worden bemiddeld (Nelson, 2001). Wat is dan de markt? Welke processen worden ertoe gerekend? Alleen volmaakte vrije mededinging of

## Publieke belangen komen niet uit de politieke hemel vallen.

**Dat er van zo’n belang gesproken moet worden is veelal een conclusie die getrokken wordt nadat zich incidenten hebben voorgedaan, burgers zich hebben geroerd, of experts hebben gewaarschuwd**

ook beperkte vormen van concurrentie? Welke eigenschappen komen die markt en de marktspelers precies toe? De preadviezen leveren een ambigu beeld. En dan blijkt ook nog dat een groot deel van de transacties zich buiten de markt, in organisaties, afspeelt en dat wie de relatie van publieke belangen en economie zou willen bespreken dus ook de theorie van organisaties in de beschouwing moet betrekken (Simon, 1991). Door onzekerheid en dynamiek neemt de complexiteit nog toe. De politiek mag in de WRR-redenering de wat-vraag beantwoorden, maar dat gaat wel erg gemakkelijk voorbij aan de vraag hoe de politiek tot de overtuiging komt dat een bepaald maatschappelijk belang zonder overheidsbemoediging onvoldoende tot zijn recht komt. Publieke belangen komen niet uit de politieke hemel vallen. Dat er van zo’n belang gesproken moet worden is veelal een conclusie die getrokken wordt nadat zich incidenten hebben voorgedaan, burgers zich hebben geroerd, of experts hebben gewaarschuwd. Het milieu werd pas als publiek belang ontdekt nadat in de jaren zestig de externaliteiten van de chemische industrie manifest waren gemaakt. Dat er publieke belangen aan de orde zijn bij banken die tot het systeem behoren werd evident toen de financiële markten in 2008 instortten. Publieke belangen zijn met andere woorden niet gegeven, maar moeten worden ontdekt. Het onderscheid tussen de wat- en de hoe-vraag is weinig productief om dat leerproces te begrijpen. Het publieke belang van het milieu heeft gaandeweg inhoud gekregen: de formulering van doelen en middelen, zoals regelgeving en technische innovaties, is steeds nauw verweven geweest. Soms liepen doelformuleringen voorop en werden de middelen daaruit afgeleid; in andere gevallen maakte de beschikbaarheid van nieuwe middelen het mogelijk om nieuwe doelen te formuleren. Overeenkomstige conclusies volgen als de welvaartseconomische argumentatiestrategie onder de loep wordt genomen. De markt mag in de analyse van Baarsma en Theeuwes de wat-vraag beantwoorden, maar omdat de overheid geacht wordt zowel actief te zijn bij het realiseren van een geschikte initiële situatie als bij het corrigeren van marktfalen, lopen wat- en hoe-vragen onontwarbaar door elkaar. Welke initiële situatie zal een rechtvaardige allocatie bewerkstelligen? In theorie mag dat duidelijk zijn; in reële omstandigheden doen zich onzekerheden voor, omdat technologie zich onvoorspelbaar ontwikkelt en omdat sociale omstandigheden en politieke preferenties veranderen. En waar politiek en markt verweven zijn, valt lang te discussiëren of onvolkomenheden te wijten zijn aan marktfalen of overheidsfalen. Al snel ontstaat dan

de situatie waarin incidenten politici tot dadendrang aanzetten, waarna vanuit de economische wetenschap de roep klinkt om de markt zijn werk te laten doen.

Niets ten nadele van idealen en abstracties. De beide besproken argumentatiestrategieën lijken echter te lijden aan rationalistische overmoed. Zij staan een realistische discussie over marktwerking en publieke belangen in de weg. Zij leiden er slechts toe dat de politiek ertoe veroordeeld wordt achter de feiten aan te lopen, dan wel wordt opgezegd met de plicht om bij onzekere maatschappelijke ontwikkelingen heldere publieke belangen te formuleren; waarna politici het verwijt krijgen dat zij die doelen onvoldoende scherp hebben geformuleerd en na elk incident het marktproces met aanvullende maatregelen verstoren. Ondertussen zijn de economen verstrikt in discussies die echo's oproepen van debatten over de theodicee.

### De weg naar realisme

Wie realistisch is zal het onderscheid tussen overheid en markt niet als uitgangspunt kiezen en zich niet laten verleiden tot discussies over het primaat van de wat- en hoe-vraag. Een realistische aanpak start met het gegeven dat markt en overheid verweven zijn, dat dynamiek en onzekerheid een rol spelen, dat publieke belangen noch door de markt, noch in de politiek gegeven zijn maar moeten worden ontdekt, en dat daarom gesproken moet worden in termen van problemen en leerprocessen, in plaats van doelen en middelen.

Realisme eist dat de leerprocessen die in de publieke en de private sfeer in onderlinge wisselwerking optreden centraal worden gezet. In de economische sociologie (Callon, 1998; MacKenzie, 2009) en in het werk van Nobelprijswinnaar Ostrom (Ostrom, 2007; Ostrom, 2009) zijn daarvoor uitgewerkte aanpakken te vinden.

Ook de *Mechanism design theory* kan in dit verband worden genoemd (Mookherjee, 2008); in het bijzonder de toepassing van marktontwerp theorie (McMillan, 2003; Roth, 2008).

Ostrom kiest als uitgangspunt de problemen waarvoor gemeenschappen komen te staan die geconfronteerd worden met de mogelijke uitputting van de hulpbronnen die zij voor hun economische activiteiten gebruiken. Zij analyseert hoe in dat soort situaties *governance*- en omgangsvormen worden ontwikkeld die een dreigende tragedie van de meet afwenden. Technische voorzieningen, regulering, toezicht en vormen van overleg krijgen daarbij gaandeweg gestalte. Niet omdat er van meet af aan een doel is gesteld, maar omdat langzamerhand geleerd wordt welke publieke belangen in het geding zijn en hoe die tot hun recht kunnen komen.

Op basis van vele case-studies heeft Ostrom een aantal principes voor *governance* geformuleerd die het leren omgaan met problemen mogelijk maakt. Haar onderwerp betreft veelal *common pool resources*; haar aanpak leent zich echter ook voor andere situaties. In plaats van uit te gaan van een gegeven overheid en markt, leidt

die tot een benadering waarin gaandeweg duidelijk wordt hoe overheden, markten en andere organisaties vorm en inhoud krijgen en hoe in dat proces de behartiging van publieke belangen tot stand kan komen, dan wel wordt belemmerd.

Het debat over marktwerking en publieke belangen zou aan realisme winnen wanneer we de redeneerwijzen uit de voorbije periode achter ons laten en de aanpak uit deze literatuur ter harte nemen. Die biedt een adequatere benadering om de rol van marktwerking bij het ontdekken, realiseren en belemmeren van publieke belangen te bespreken.

### LITERATUUR

- Akerlof, G. en R. Shiller (2009) *Animal spirits*. Princeton: Princeton University Press.
- Baarsma, B. en J. Theeuwes (2009) *Publiek belang en marktwerking: argumenten voor een welvaartseconomische aanpak*. In: Van Damme, E. en M.P. Schinkel (red.) *Marktwerking en publieke belangen*. Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde. 23–86.
- Bergh, J. van den (2009) *The GDP paradox*. *Journal of economic psychology*, 30, 117–135.
- Callon, M. (red.) (1998) *The laws of the markets*. Oxford: Blackwell publishers.
- Conlisk, J. (1996) *Why bounded rationality?* *Journal of economic literature*, 34(juni), 669–700.
- Damme, E. van en M.P. Schinkel (2009a) *Marktwerking en de borging van publieke belangen*. In: Van Damme, E. en M.P. Schinkel (red.) *Marktwerking en publieke belangen*. Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde. 1–22.
- Damme, E. van en M.P. Schinkel (red.) (2009b) *Marktwerking en publieke belangen*. Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde.
- Friedman, M. (1953) *Essays in positive economics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Heertje, A. (2007) *Naar echte economie in 2008*. *ESB*, 92(4525), 772–775.
- Henrich, J., R. Boyd, S. Bowles, C. Camerer, E. Fehr, H. Gintis en R. McElreath (2001) *In search of homo economicus: behavioural experiments in 15 small-scale societies*. *American economic review*, 91(2), 73–78.
- MacKenzie, D. (2009) *Material markets*. Oxford: Oxford University Press.
- Mookherjee, D. (2008) *The 2007 Nobel memorial prize in mechanism design theory*. *Scandinavian journal of economics*, 110(2), 237–260.
- McMillan, J. (2003) *Market design: the policy uses of theory*. *American economic review*, 93(2), 139–144.
- Nelson, R. (2001) *The problem of market bias in modern capitalist economies*. *Industrial and corporate change*, 11(2), 207–244.
- Ostrom, E. (2007) *Challenges and growth: the development of the interdisciplinary field of institutional analysis*. *Journal of institutional economics*, 3(3), 239–264.
- Ostrom, E. (2009) *A general framework for analyzing sustainability of social-ecological systems*. *Science*, 325(5939), 419–422.
- Roth, A. (2008) *What have we learned from market design?* *The economic journal*, 118(527), 285–310.
- Simon, H. (1991) *Organizations and markets*. *Journal of economic perspectives*, 5(2), 25–44.
- WRR (2000) *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

### ERIK STAM, BART STELLINGA EN GERARD DE VRIES

Hoofddocent aan de Universiteit Utrecht, wetenschappelijk medewerker bij de WRR en hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam.