



## Marktwerving en publieke belangen

**Auteur(s):**

Derksen, W.

*De auteur is hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.***Verschenen in:**

ESB, 86e jaargang, nr. 4325, pagina D15, 27 september 2001

**Rubriek:**

Dossier: Effecten en toekomst van mdw

**Trefwoord(en):**

publiek, belang

*Bij mdw gaat het niet alleen om de mogelijkheden voor (meer) marktwerving, maar ook om het borgen van de publieke belangen die in het geding zijn. De overheid heeft immers niet alleen een verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van markten, maar ook voor de behartiging van andere publieke belangen.*

'Marktwerving' wordt in Den Haag gemakkelijk geassocieerd met 'mdw', 'privatiseren' met de KPN en de Nederlandse Spoorwegen schijnen vooral te worden 'verzelfstandigd'. Daarnaast wordt 'deregulering' met enige graagte door het ministerie van Justitie gebezigd en ging het bij Cohen om de dichotomie tussen markt en overheid. Het gevolg is verwarrend: over hetzelfde wordt in verschillende termen gesproken en dezelfde termen hebben verschillende betekenissen. Gaat het bij marktwerving om het introduceren van concurrentie, om het versterken van concurrentie of om het overlaten aan de markt? Welke politieke vragen zijn daarnaast in het geding? Te lang zijn vragen rondom privatisering en marktwerving in termen van techniek blijven steken. Het was de belangrijkste reden voor de WRR om te pleiten voor een politieke discussie over privatisering en marktwerving <sup>1</sup>.

### Maatschappelijke en publieke belangen

Centraal in het rapport van de WRR staat het onderscheid tussen maatschappelijke en publieke belangen. Belangen zijn *maatschappelijke belangen* als hun behartiging voor de samenleving als geheel gewenst is. Algemeen vinden we het een maatschappelijk belang dat treinen rijden, dijken worden onderhouden, hygiëne wordt betracht, goed onderwijs wordt gegeven, vervuiling van het milieu wordt tegengegaan, armoede wordt bestreden en sommige individuele risico's collectief worden opgevangen. Niettemin blijft het een politieke vraag of van maatschappelijke belangen sprake is.

Voor de behartiging van veel maatschappelijke belangen is geen enkele betrokkenheid van de overheid vereist. De markt of andere coördinatiemechanismen in de samenleving dragen in dit geval voor de behartiging zorg. Maar dat geldt niet voor alle maatschappelijke belangen. Wanneer die betrokkenheid van de overheid wel vereist is, is er sprake van *publieke belangen*. Wanneer voor behartiging van maatschappelijke belangen betrokkenheid van de overheid vereist is, spreekt de WRR over publieke belangen: de overheid neemt de verantwoordelijkheid voor de behartiging van deze belangen op zich.

Indien de overheid zich een bepaald belang aantrekt, is nog niet gegeven *hoe* de overheid deze verantwoordelijkheid waar moet maken. Dit kan op vele manieren. De overheid kan zelf brood bakken, scholen bouwen, onderwijs verzorgen, treinen laten rijden, dijken aanleggen, uitkeringen verstrekken. Hij kan ook regels stellen waaraan bakkers zich bij het bakken van brood te houden hebben, contracten afsluiten met private vervoerbedrijven over het openbaar vervoer op 'onrendabele' tijden, organisaties als NOVIB financieel ondersteunen bij de internationale armoede-bestrijding, enzovoorts. In die zin gebruikte de WRR het begrip 'privatisering': het inschakelen van private partijen bij de behartiging van publieke belangen.

### Twee vragen

Het gaat dus om twee vragen. Ten eerste: welke belangen moet de overheid zich aantrekken (de wat-vraag)? Ten tweede: draagt de overheid hier alleen een eindverantwoordelijkheid (terwijl de feitelijke behartiging aan private partijen wordt overgelaten) of draagt de overheid hier ook die operationele verantwoordelijkheid (de hoe-vraag)? Die eerste vraag is een politieke, zelfs ideologische vraag, de tweede is dat niet. Voor de beantwoording van de tweede vraag zijn met name de mogelijkheden om het betreffende publieke belang te borgen, van belang. Wie wil privatiseren, moet dus goed weten welke publieke belangen in het geding zijn. De discussie over privatisering moet volgens de WRR dan ook niet verzanden in een ideologische voorkeur voor 'overheid of markt', maar moet starten met een politiek debat over de publieke belangen die door de overheid moeten worden geborgd. Vaak worden de ideologische stellingen derhalve bij de verkeerde vraag betrokken. Bovendien gaat het bijna nooit om de keuze tussen overheid en markt. De overheid is immers op zeer veel terreinen betrokken en over die betrokkenheid bestaat ook vaak consensus. De discussie gaat derhalve met name over de vraag hoe de betrokkenheid van de overheid vorm moet krijgen.

### Drie gedaanten

Ook marktwerving zelf is niet meteen een eenvoudig te definiëren begrip <sup>2</sup>. Laat ik een brede definitie aanhouden. "Een markt 'werkt' wanneer er enerzijds talrijke consumenten zijn en anderzijds meerdere aanbieders. Onder deze voorwaarden kunnen consumenten een

vrije keus maken uit de aangeboden waar (optimale prijs-kwaliteitscombinatie) en worden de aanbieders gestimuleerd om zo goed mogelijk in te spelen op de voorkeuren van consumenten <sup>3</sup>." Uitgaande van deze definitie kan er in een drietal opzichten iets schorten aan de marktwerking. Dit blijkt ook uit de mdw-operaties die tot nu toe hebben plaatsgehad.

### *Marktwerking als publiek belang*

Een goed functionerende markt is op zich een publiek belang. Een goed functionerende markt is immers een maatschappelijk belang en die goed functionerende markt ontstaat niet vanzelf. De aanbieders zullen proberen concurrentie tegen te gaan door kartelvorming, indien hen daartoe de mogelijkheid wordt geboden. De NMa is ervoor om dergelijke kartelvorming tussen private aanbieders tegen te gaan. We zien dit op tal van terreinen. Als huisartsen onderlinge afspraken maken om minder last te hebben van concurrentie door outsiders, komt de NMa in het geweer. Maar ook regelgeving zorgt ervoor dat de markt beter functioneert. Regels bepalen dat niet iedereen zich als arts mag presenteren. Regelgeving en bijbehorend toezicht zorgen ervoor dat het brood op de markt wordt aangeboden, aan bepaalde kwaliteitseisen voldoet. Aldus weet de consument wat hij koopt. Het mogelijk maken van een goed functionerende markt, is derhalve één van de kerntaken van de overheid.

### *Behartiging publiek belang verstoort markt*

Vaak gaat de betrokkenheid van de overheid veel verder. Dit is niet alleen wenselijk in geval van marktfalen, maar ook als de markt effecten heeft die we maatschappelijk minder aanvaardbaar achten. Of iets wel of niet aanvaardbaar is, is een politieke vraag. De theorie over marktfalen geeft op zich dus geen eenduidig en zeker geen objectief antwoord op de vraag of en in welke mate overheidsingrijpen gewenst is. Ook hier gaat het om publieke belangen: de markt heeft niet zonder bijsturing de uitkomsten die maatschappelijk wenselijk worden geacht. Vriendelijk gezegd zouden we kunnen stellen dat de overheid hier aanvullend is op de markt. Minder vriendelijk zouden we kunnen stellen dat de overheid hier ter wille van publieke belangen de markt verstoort. Dit is bijvoorbeeld evident als het gaat om het verstrekken van huursubsidies of het financieren van sociale werkplaatsen.

In het kader van mdw zijn hier zowel de wat- en de hoe-vraag in het geding. Zo moeten we ons steeds afvragen of de overheid zich deze belangen (een volwaardige woning voor iedereen; een volwaardige arbeidsplaats voor iedereen) moet (blijven) aantrekken en daarmee een mindere werking van de markt moet (blijven) accepteren. In welke mate is er sprake van publieke belangen en in welke mate rechtvaardigen deze belangen de verstoring van de markt (wat-vraag)?

Het vaststellen van publieke belangen ontslaat ons niet van de verplichting om te bezien of deze publieke belangen wellicht beter kunnen worden geborgd, dat wil zeggen: met minder nadelige effecten voor de werking van de markt. Ik meen dat mdw uiteindelijk vooral over deze vraag gaat. Mdw leidt zelden tot de beslissing dat bepaalde belangen geen overheidsverantwoordelijkheid meer hoeven te zijn. Mdw zoekt met name naar andere methoden van borging van publieke belangen in het private domein, opdat de markt minder wordt verstoord (hoe-vraag).

### *Marktwerking om publieke belangen te borgen*

Ten slotte is concurrentie een middel om publieke belangen te borgen (ook dit valt onder de hoe-vraag). Als aanbodsturing ertoe leidt dat de overheid te afhankelijk wordt van de uitvoerende instellingen, kan concurrentie tussen deze instellingen wellicht tot een veel efficiëntere behartiging van publieke belangen leiden. Zo onderhandelt de overheid nog steeds te veel met de universiteiten over te leveren prestaties, terwijl concurrentie tussen de universiteiten vaak een veel beter en goedkoper alternatief is (bij dezelfde eindnormen). De numerus fixus bij de (initiële) opleiding geneeskunde is daarvan een mooi voorbeeld. Naarmate de politieke druk in Den Haag toeneemt om meer artsen op te leiden en naarmate de universiteiten elkaar beter vasthouden, neemt de prijs per opleidingsplaats toe. Hier kan concurrentie tussen universiteiten een belangrijke bijdrage leveren aan het verschaffen van een zo groot mogelijk aantal opleidingsplaatsen voor hetzelfde geld. Dus overheid: schep een markt en ga kartelvorming tussen universiteiten tegen.

### **Uitleiding**

De mdw-operatie heeft te maken met deze drie vormen van marktwerking. Mdw gaat met name over de tekorten van marktwerking in de hierboven genoemde tweede en derde gedaante. Daarmee gaat mdw dus bij uitstek over publieke belangen. Welke belangen moet de overheid zich aantrekken en hoe kunnen die belangen het beste worden geborgd? Vanzelfsprekend worden die vragen gesteld om waar mogelijk marktwerking te versterken. Maar marktwerking is nooit een doel op zich, de mogelijkheden voor concurrentie moeten altijd worden bezien in het licht van de publieke belangen die in het geding zijn.

---

## **Dossier Effecten en toekomst van mdw**

A. Jorritsma-Lebbink en A.H. Korthals: [Mdw: een operatie met effect](#)

M. Stefanski: [Mdw in vogelmucht](#)

J.B.G.M. Holtus en G.W.J.M. Linssen: [In het kraaiennest van mdw](#)

J. Boone, reactie: [De vragen die mdw niet stelt](#)

D.P. van den Bosch: [Meer vrijheid in de vrije beroepen](#)

W. Koole en H. Sandriman, reactie: [Notarissen: kernproblemen onopgelost](#)

J. Vianen: [Werkt mdw voor het mkb?](#)

B.I. van der Burg, reactie: [Haal meer uit de mdw-operatie](#)

W. Derksen: [Marktwerking en publieke belangen](#)

A. Klamer, reactie: [Welk belang prevaleert?](#)

D.J. Janssen: [Verder met mdw](#)

H.A. Keuzenkamp, reactie: [Doelen of dolen](#)

W. Etty en M.D.L. Veraart: [Ontvoogding van de burger](#)

F.J. De Vijlder, reactie: [Verandering technische uitgangspunten nodig](#)

E. Bauw, F. van Dijk en P. van Wijck: [Impulsen voor een effectievere overheid](#)

H.M.C.M. van Oorschot, reactie: [Nog een lange weg te gaan](#)

J.J.M. Theeuwes: [Nooit meer zonder mdw](#)

C.N. Teulings, reactie: [Niet ontpolderen maar depolitiseren](#)

A.M. Reitsma, epiloog: [De markt meester](#)

---

**1** Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Het borgen van publiek belang*, adviezen aan de regering, nr. 56, Sdu, Den Haag, 2000.

**2** Zie onder andere ministerie van Economische Zaken, *Visie op marktwerking*, paper bundel bij de EZ-conferentie, Den Haag, 20 oktober 2000.

**3** Zie de inleiding in de genoemde bundel uit noot 2 opgesteld door de Directie Marktwerking van het ministerie van Economische Zaken