



Publieke zaken in de marktsamenleving

SYNOPSIS VAN WRR-RAPPORT 87

WRR

*Publieke zaken
in de marktsamenleving*

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 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 langere 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:
prof.dr. J.A. Knottnerus (voorzitter)
mw. prof.dr.ir. M.B.A. van Asselt
prof.dr. P.A.H. van Lieshout
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
Website <http://www.wrr.nl>

Publieke zaken in de marktsamenleving

SYNOPSIS VAN WRR-RAPPORT 87

Verantwoording

Deze publicatie is een samenvatting van het WRR-rapport nr. 87 *Publieke zaken in de marktsamenleving* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Voor een onderbouwing van de in deze publicatie gepresenteerde conclusies en aanbevelingen wordt verwezen naar de uitvoerige analyses van het beleid en de wetenschappelijke literatuur die in dat rapport te vinden zijn. Daarnaast zij verwezen naar de casestudies die ten behoeve van dit rapport zijn uitgevoerd en die als webpublicatie beschikbaar zijn op www.wrr.nl.

Het rapport *Publieke zaken in de marktsamenleving* (ISBN 978 90 8964 361 2) is in maart 2012 aangeboden aan de regering. Het rapport is te koop in de boekhandel en te bestellen bij Amsterdam University Press. Het rapport kan ook in PDF-formaat worden gedownload op www.wrr.nl.

Samenstelling: Jos Dohmen

Vormgeving cover en binnenwerk: Studio Daniëls, Den Haag

Omslagafbeelding: © Elmer van der Marel / Hollandse Hoogte

© Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 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° 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.

INHOUD

I	Inleiding	7
II	De marktsamenleving	9
III	Kernproblemen	11
IV	Maatschappelijk ordenen als proces	13
V	Rollen en taken	15
VI	De opdracht van de overheid	17
	Stimuleren	20
	Faciliteren	20
	Optreden als wet- en regelgever	21
VII	Tot slot	23
VIII	Bestelinformatie	24

I INLEIDING

In enkele decennia heeft zich een ingrijpende verschuiving van maatschappelijke verhoudingen voltrokken. Overheidsbeleid dat zich richt op het bevorderen van marktwerking heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld. Op terreinen als gezondheidszorg, openbaar vervoer en de energievoorziening zijn burgers geconfronteerd met nieuwe verhoudingen tussen markt, overheid en samenleving. De onderlinge verhoudingen *tussen* markt, overheid en samenleving zijn ingrijpend gewijzigd, maar ook *binnen* elk van deze domeinen hebben zich belangrijke veranderingen voorgedaan. In het rapport *Publieke zaken in de marktsamenleving* analyseert de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) deze ontwikkelingen. De raad concludeert dat hedendaagse vraagstukken over maatschappelijke ordening eerder benaderd dienen te worden vanuit de vraag wat de overheid kan doen, dan vanuit de vraag wat zij moet doen. Bedrijven en maatschappelijke organisaties zullen meer dan nu het geval is hun verantwoordelijkheid dienen te nemen voor zaken van publiek belang.

Het marktwerkingsbeleid heeft lange tijd op brede maatschappelijke en politieke steun kunnen rekenen. In de afgelopen jaren, en zeker na de financiële crisis, hebben dit beleid en de maatschappelijke verschuivingen die ermee gepaard gaan echter steeds meer twijfel opgeroepen. Daarom staan vragen over maatschappelijke ordening en de behartiging van publieke belangen nu voorop. In *Publieke zaken in de marktsamenleving* betoogt de WRR dat dergelijke vragen een bredere leest vereisen dan waarop het marktwerkingsbeleid was geschoeid.

In de discussies die in de afgelopen jaren zijn gevoerd, is met name de vraag opgeworpen of het marktwerkingsbeleid niet te ver is doorgeschoten. Moeten markten niet opnieuw door overheid en samenleving worden ingebed om te verzekeren dat naast private belangen ook publieke belangen adequaat behartigd worden? De financiële crisis heeft immers laten zien hoe gevaarlijk een te lichtvaardig vertrouwen op het zelfsturend vermogen van markten en het ontbreken van voldoende overheids-toezicht kan zijn. Risico nemen werd in de financiële sector aangemoedigd en hoog beloond; maar terwijl winsten ten goede kwamen aan private partijen, moesten de verliezen door overheden en dus door de belastingbetalers worden opgevangen. Ook rond andere sectoren dienen zich de nodige vragen aan, bijvoorbeeld over de gevolgen van het marktwerkingsbeleid voor werkgelegenheid en arbeidsomstandigheden.

De vraag of er zo'n nieuwe inbedding moet komen, dekt echter slechts een deel van het probleem. Een zeker zo belangrijke vraag luidt: kan het ook, gezien de ontwikkelingen die zich in 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 die vragen is groot. Als 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.

II DE MARKTSAMENLEVING

Marktwerkingsbeleid is de verzamelnaam voor beleidsvormen als verzelfstandiging, privatisering, liberalisering en deregulering. Het concurreren 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 daarmee het speelveld veranderd. Er zijn nieuwe vormen van dienstverlening ontstaan. Sectoren als de telecommunicatie en de energie, maar ook het welzijnswerk en de gezondheidszorg, hebben ingrijpende gedaanteveranderingen ondergaan. Burgers hebben, in reactie op de door de overheid aangemoedigde marktvorming, nieuwe houdingen aangenomen of moeten aannemen, bijvoorbeeld als klant of ondernemer. De overheden zelf hebben zich teruggetrokken van tal van terreinen waar zij voorheen actief waren om er vervolgens in een andere rol, bijvoorbeeld als marktmeester of toezichthouder, op te treden.

Markten zijn uiteraard van alle tijden, maar vanwege de toegenomen rol van marktwerking en de gevolgen die dit op tal van gebieden heeft gehad, kan de huidige maatschappij als een 'marktsamenleving' worden getypeerd. Veel aspecten van deze marktsamenleving hebben discussies uitgelokt. Die richtten zich in eerste instantie vooral 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 wel 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? Is het nodig dat de overheid tussenbeide komt, of moet dat juist niet gebeuren, omdat het middel dan erger is dan de kwaal?

Gaandeweg is de discussie echter verschoven van vragen die in specifieke sectoren spelen naar conceptuele en normatieve kwesties die zich rond de relaties van 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 later werd onderkend dat het niet om de keuze tussen markt óf overheid gaat, maar om vraagstukken waarbij markt én overheid betrokken moeten worden. Die formulering liet de samenleving nog grotendeels buiten beschouwing. Om deze ontbrekende derde uitdrukkelijk ook in de beschouwingen te betrekken, spreekt de WRR over *maatschappelijk orderingsbeleid*. Zulk 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 hebben voor het behartigen van publieke belangen.

III KERNPROBLEMEN

Marktwerkingsbeleid wil bevorderen dat de markt adequaat functioneert en dat het economisch verkeer tussen vrije rechtspersonen in goede banen wordt geleid. Daarnaast is het gericht op het behartigen van publieke belangen of tenminste op het ‘borgen’ (zekerstellen) dat die behartiging naar behoren plaatsvindt. Publieke belangen worden dan veelal in globale termen aangeduid: kwaliteit, doelmatigheid, toegankelijkheid, keuzevrijheid, de belangen van consumenten en werknemers, rechtszekerheid of duurzaamheid. Maar hiermee is nog niet gezegd dat ook echt duidelijk is waarop wordt gedoeld, terwijl die belangen – afhankelijk van de sector – wel in heldere wet- en regelgeving moeten worden geoperationaliseerd.

Dit alles vereist een lang proces van afwegen. Publieke belangen kunnen immers onderling strijdig zijn. ‘Toegankelijkheid’ kan bijvoorbeeld doelen op lage prijzen, maar dit publieke belang komt al snel in strijd met het belang van ‘kwaliteit’, wat doorgaans met hogere kosten en dus hogere prijzen gepaard gaat. Ook kunnen de belangen van consumenten botsen met die van werknemers in een sector: als in de postsector betere arbeidsomstandigheden gerealiseerd moeten worden, 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 komt te staan. Er moet dus vrijwel steeds een balans tussen verschillende publieke belangen worden gevonden.

Beleidsmakers moeten dus lastige afwegingen maken. Zij komen voor keuzes te staan als regelgeving gericht op het behartigen of borgen van publieke belangen praktisch vorm moet krijgen en als belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen. Om meer inzicht te krijgen in de structurele problemen waarmee beleidsmakers, marktpartijen en klanten geconfronteerd worden, heeft de WRR de problemen geanalyseerd bij het vormgeven van uiteenlopende markten. Daarvoor zijn gedetailleerde casestudies uitgevoerd op de terreinen van markten in de gezondheidszorg en de verpleegzorg, diensten ter bevordering van de gezondheid van werknemers, reïntegratiedienstverlening, securitisaties van hypotheeklen, certificering van halalproducten, de Europese markt voor CO₂-emissierechten en de marktwerking in de telecommunicatie. Deze behandelen verschillende publieke belangen en uiteenlopende aspecten van marktwerking.

De problemen in deze markten zijn volgens de analyse van de WRR in drie categorieën te groeperen. Ten eerste is vaak niet duidelijk wie, wanneer en hoe betrokken moeten zijn bij maatschappelijke orderingsvraagstukken en blijft het soms lang onduidelijk of de partijen de rol die van hen gevraagd wordt ook kunnen en willen spelen. Ten tweede moeten publieke belangen vertaald worden in regels, procedures en instrumenten die op de juiste plekken effect hebben. Als gevolg van schaalproble-

men, bijvoorbeeld internationaal, zijn deze plekken echter niet altijd 'bereikbaar'. Ten slotte zijn markten vaak zeer dynamisch, hetgeen gepaard gaat met grote onzekerheden. Oplettendheid is dus geboden om tijdig te kunnen ontdekken dat publieke belangen onder druk staan.

Dit confronteert de overheid met drie kernproblemen, zo concludeert de WRR. Omdat het behartigen van publieke belangen vaak maatwerk is, moet de overheid over gedetailleerde *kennis en informatie* kunnen beschikken. Door het grote aantal betrokkenen is het beleidsveld echter onoverzichtelijk. Zelfs als informatie van alle relevante partijen kan worden achterhaald, is het moeilijk te bepalen welke rol partijen daadwerkelijk zullen kunnen spelen. Dit probleem wordt versterkt door schaalkwesaties. Als bijvoorbeeld productieketens worden georganiseerd die zich uitstrekken over de hele wereld, is het voor de overheid niet mogelijk er direct op toe te zien of wat er gebeurt in een verre schakel niet schadelijk is voor publieke belangen. Ten slotte wordt de overheid geconfronteerd met de onzekerheid die de dynamiek van markten met zich meebrengt. Nieuwe toetreders op de markt, of technologische vernieuwingen, kunnen het beeld snel veranderen en onvoorziene vragen oproepen over publieke belangen.

De vraag is dan ook hoe een overheid die zelf op afstand van de markt staat de juiste *normen* kan stellen. Zij kan uiteraard wetten uitvaardigen, maar een te grote detaillering daarvan is vaak niet mogelijk en ook onwenselijk. De vraag is welke andere manieren bestaan om normen te stellen. In veel situaties wordt er voor gekozen met open normen te werken of minimumstandaarden te ontwikkelen. De overheid zal dan deels op de informatie van belanghebbenden zijn aangewezen, hetgeen de nodige risico's met zich meebrengt. Naast vraagstukken rond informatie en normering wordt de overheid ook geconfronteerd met *sturingsproblemen*. In veel gevallen heeft zij geen zeggenschap over beslissingen van marktpartijen. De overheid heeft ook maar beperkte mogelijkheden om het gedrag van consumenten te sturen of te beïnvloeden.

IV MAATSCHAPPELIJK ORDENEN ALS PROCES

Door de dynamiek van markten, de schaalproblemen en het onoverzichtelijke aantal partijen dat bij marktwerkingsbeleid betrokken is, wordt de overheid bij de voorbereiding en uitvoering van haar beleid dus voortdurend geconfronteerd met informatie-, normerings- en sturingsproblemen. Problemen die zich in een later stadium kunnen voordoen zijn vooraf nauwelijks te voorzien. Als ze zich aandienen, roept dat de vraag op of de overheid moet ingrijpen of terughoudend moet blijven om de markt de gelegenheid te geven de problemen zelf op te lossen. Wat kan en mag van de overheid worden verwacht? Welke verantwoordelijkheden komt haar toe? Wat dient zij over te laten aan de markt? En welke rol heeft de samenleving bij maatschappelijke ordening?

De weg naar beantwoording van deze vragen kent diverse valkuilen, aldus de WRR. Een eerste valkuil is de veronderstelling dat maatschappelijke ordening geleid dient te worden door een tevoren geformuleerd normatief ideaal, of door een expliciete formulering van de publieke belangen, waarna de aandacht kan worden gericht op de keuze van de daartoe geëigende beleidsinstrumenten. Het gevaar hiervan is dat de discussies al snel een ideologisch karakter krijgen en in een herhaling van zetten vervallen. Verder wordt hiermee onvoldoende onderkend dat omstandigheden, verandering van inzichten en problemen die zich zullen aandienen vaak niet zijn te voorzien. Dat betekent dat de nodige vraagtekens kunnen worden gezet bij de gedachte dat een goede voorbereiding en expliciete keuze van instrumenten bepalend zijn voor het realiseren van de gestelde doelen.

Een tweede valkuil bestaat juist in het miskennen of onderschatten van de normatieve component. Dat gebeurt als men ideologische debatten zoveel mogelijk wil vermijden en benadrukt dat de resultaten tellen. De vraag is welke resultaten tellen, want er zijn vrijwel altijd meerdere dimensies te onderscheiden waaraan verschillende groeperingen uiteenlopend gewicht zullen willen toekennen. Ook zullen verstandige beleidsmakers de beleidsdoelen en criteria willen aanpassen als de omstandigheden zich wijzigen.

Maatschappelijke ordening vereist dus wel degelijk 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 allerlei vormen, ook onderweg aan. Er bestaan immers uiteenlopende ideeën over wat als zaak van publiek belang moet worden aangemerkt, waarbij uiteenlopende overwegingen gelden en over details steeds nadere discussie nodig is. Anders gesteld: 'publiek belang' is een inherent controversieel begrip dat alleen inhoud heeft dankzij de discussies die er over worden gevoerd.

Wie realistisch over maatschappelijke ordenen denkt, aldus de WRR, gaat niet uit van operaties met een welbepaald begin en eind maar van een *proces*. Hierin zijn analytisch wel verschillende fasen en aspecten te onderscheiden, maar is er geen eindpunt.

Zo'n procesmatige benadering onderkent:

- 1 dat normatieve vragen er toe 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 – worden ingebracht. Bovendien kunnen die overwegingen *in de loop van de tijd* verschuiven;
- 2 dat zulke vragen besproken moeten worden vanuit een *realistisch* inzicht in de omstandigheden die zich aandienen en de mogelijkheden van uiteenlopende actoren – de overheid zowel als andere maatschappelijke betrokkenen – om de desbetreffende zaken van publiek belang te behartigen.

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

V ROLLEN EN TAKEN

Zeker niet in alle gevallen kan en dient de overheid op te treden als de regisseur van het proces van maatschappelijk ordenen. Ook marktpartijen en burgers (al of niet in georganiseerd verband) hebben verantwoordelijkheden wat betreft het behartigen van publieke belangen.

Dat *burgers* eigen verantwoordelijkheden hebben, ook voor zaken van publiek belang, is in de afgelopen decennia door opeenvolgende kabinetten breed uitgedragen. Marktwerkingsoperaties zijn mede in deze termen gelegitimeerd. De keuzevrijheid van consumenten is 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 naar een andere aanbieder omziet als de dienstverlening hem niet bevalt.

Burgerschap gaat gepaard met rechten en plichten. De overheid moet de ruimte scheppen waarin burgers hun rol bij het signaleren, articuleren, afwegen en behartigen van zaken van publiek belang daadwerkelijk kunnen spelen. Zij zal ruimte moeten bieden voor collectieve arrangementen die kunnen aantonen als gedelegeerden van publieke belangen op te treden. De mogelijkheden daarvoor kunnen explicieter dan in het verleden is gebeurd onder de aandacht worden gebracht, aldus de WRR. Dat de overheid terugtreedt, betekent niet automatisch dat de vrijgekomen ruimte door de markt moet worden ingenomen. Vaak dienen zich ook alternatieven aan waarbij gemeenschappen initiatieven ontplooien die rekening kunnen houden met specifieke, bijvoorbeeld lokale, omstandigheden en overwegingen.

De overheid dient echter ook uitdrukkelijker dan tot dusverre gebeurde te bevorderen dat ook *ondernemingen* – afzonderlijk of georganiseerd in bijvoorbeeld brancheorganisaties – verantwoordelijkheden voor het behartigen van publieke belangen nemen. Ook ondernemerschap komt immers met rechten en plichten. De maatschappelijke verantwoordelijkheid van ondernemingen dient dan ook tot uitdrukking te komen in hun management en beleid, in hun gedrag en in de netwerken en organisaties waarin zij opereren. Sectorstandaarden en keurmerken die door brancheorganisaties worden ontwikkeld spelen hierin een belangrijke rol.

Grote internationaal opererende ondernemingen accepteren in toenemende mate hun maatschappelijke verantwoordelijkheden. De initiatieven op dit terrein van bij-

voorbeeld de Verenigde Naties en de OECD bieden daarvoor kaders. Hoewel deze kaders nog op tal van punten onderling verschillen en geen verplichtend karakter hebben, wijzen zij alle in dezelfde richting, namelijk expliciete verantwoordelijkheden van ondernemingen op terreinen als mensenrechten, kinderarbeid, discriminatie, bescherming van het milieu en duurzaamheid. Convenanten tussen het bedrijfsleven en niet-gouvernementele organisaties kunnen dit versterken, waarbij koplopers het voorbeeld stellen. Zulke initiatieven verdienen volgens de WRR dan ook krachtiger steun van de Nederlandse overheid.

VI DE OPDRACHT VOOR DE OVERHEID

De overheid komt een overkoepelende verantwoordelijkheid toe voor het maatschappelijke ordeningsproces, aldus de WRR. Vanuit die verantwoordelijkheid dient zij te bevorderen dat de benodigde competenties aanwezig zijn. Als de betrokken partijen zelf voldoende initiatieven nemen, doet de overheid er verstandig aan hiervoor ruimte te scheppen. Soms zal zij echter zelf in de benodigde competenties moeten voorzien, of via wet- en regelgeving moeten afdwingen dat deze worden ontwikkeld. De beantwoording van de vraag of de overheid deze rol toekomt en hoe die gestalte moet krijgen, vergt echter ook oog voor de beperkingen waarmee de overheid kampt.

In het rapport *Publieke zaken in de marktsamenleving* formuleert de WRR welke ‘opdracht’ voor de overheid hieruit voortvloeit:

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 handlingsvrijheid 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 (wetenschap-

- pelijke) onderbouwing van het bestaande beleid en van de kritiek daarop.
5. Heb oog voor de gevaren van cognitieve verblinding. 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 verantwoordelijkheid 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 bloot staan 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.

Elk van deze eisen brengt de nodige aandachtspunten met betrekking tot competenties en bestuurlijke arrangementen met zich mee die sectorstipiefiek dienen te worden ingevuld.

Deze overkoepelende verantwoordelijkheid impliceert dat de overheid stappen neemt om te bevorderen dat marktpartijen en samenleving hun verantwoordelijkheden nemen, dat de competenties die daarvoor benodigd zijn ontwikkeld worden en dat de bestuurlijke arrangementen waarin deze verantwoordelijkheden tot uitdrukking komen aan eisen van legitimiteit voldoen. De overheid kan daarvoor gebruik maken van een breed repertoire van maatregelen. Zij kan *stimuleren, faciliteren en optreden als wet- en regelgever*.

STIMULEREN

Ook waar de overheid niet zelf de behartiging van publieke belangen ter hand kan nemen, dient zij het belang ervan duidelijk uit te dragen. Leiderschap is een belangrijke bindende factor voor samenwerking van partijen met verschillende belangen. Dit leiderschap houdt ook in dat expliciet onderkend wordt dat de legitimiteit van bestuurlijke arrangementen niet uitsluitend hoeft te berusten op een fiat van de regering of het electoraat. Naast politieke dwang dient ook de kracht van goede redenen erkenning.

Gegeven de omstandigheden waaronder de overheid moet opereren en de beperkingen waarmee zij op het vlak van informatievoorziening, normstelling en sturing te maken heeft, zal de uitwisseling van argumenten vaak buiten 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. Daar is veel kennis en ervaring beschikbaar die gebundeld kan worden, waardoor problemen vroegtijdig kunnen worden gesignaleerd, gearticuleerd en afgewogen, en oplossingen kunnen worden ontwikkeld. Van de overheid mag verwacht worden dat zij een visie ontwikkelt op de rol die zulke organisaties kunnen spelen bij het behartigen van publieke belangen en dat zij uitdraagt welke eisen deze taak met zich meebrengt. Zij dient het tot stand komen ervan bovendien te faciliteren.

FACILITEREN

Het adequaat doen verlopen van het maatschappelijke orderingsproces en daarmee de behartiging van publieke belangen wordt in de eerste plaats bevorderd door de aanwezigheid van kwalitatief goede basisinstituten. Voldoende onafhankelijkheid en transparantie zijn belangrijke eisen. Dat vergt voortdurend onderhoud en aanpassing aan veranderende omstandigheden.

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 de publieke belangen te behartigen. De overheid zal zich in zulke gevallen moeten richten op omvattende kaders waarbinnen lokale initiatieven hun eigen weg kunnen vinden. Vervolgens zal toezicht beperkt kunnen worden tot controle op de competenties van de betrokkenen en de bestuursstructuur, in plaats van zich exclusief te richten op gedrag.

Brancheorganisaties en professionele verenigingen kunnen ook daarbij weer een voorname rol spelen. 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 consumenten- en de kapitaalmarkt. 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 niet-gouvernementele organisaties en de overheid.

OPTREDEN ALS WET- EN REGELGEVER

Faciliteren zal in veel gevallen gepaard moeten gaan met wet- en regelgeving die ruimte voor initiatief schept en daaraan richting geeft. Op diverse terreinen is echter een meer actieve rol van de overheid nodig; ze dient daar zelf de verantwoordelijkheid te nemen voor regulering, toezicht en monitoring. Het wantrouwen dat private partijen uit zichzelf onvoldoende oog hebben voor publieke belangen is immers vaak gepast.

Waar regelingen worden geïntroduceerd is monitoring en toezicht op de naleving nodig en moeten de middelen beschikbaar zijn voor handhaving. Naast de controlefunctie dient 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 ook niet louter gericht te zijn op de vraag of wel aan de minimumeisen wordt voldaan. Daarmee wordt immers ten onrechte de aandacht gericht op de negatieve afwijkingen, terwijl positieve afwijkingen minder in het oog springen. Nieuwe initiatieven en innoverende experimenten komen dan 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.

VII TOT SLOT

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. Dat wil echter niet zeggen dat de problemen rond marktwerking 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 nog steeds uiterst relevant. Voor andere sectoren geldt dat evenzeer.

In het rapport *Publieke zaken in de marktsamenleving* betoogt de WRR 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 eerder gesproken moet worden in termen van wat zij *kan* 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 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 verder te versterken.

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 met 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 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 zich om politieke redenen of noodgedwongen terugtreedt, zal zij niet alleen ruimte moeten maken voor de markt, maar ook voor de samenleving. Maar dat terugtreden dient wel geordend plaats te vinden. Die ordening mogelijk maken, is de overkoepelende verantwoordelijkheid van de overheid.

VIII BESTELINFORMATIE PUBLIEKE ZAKEN IN DE MARKTSAMENLEVING

Het WRR-Rapport *Publieke zaken in de marktsamenleving* is te bestellen bij Amsterdam University Press, Herengracht 221, 1016 BG te Amsterdam (info@aup.nl). De teksten zijn te downloaden via www.wrr.nl.



Publieke zaken in de marktsamenleving, ISBN 978 90 8964 361 2



Amsterdam University Press

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 daarvoor 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.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is een onafhankelijke denktank voor de Nederlandse regering. De WRR geeft de regering gevraagd en ongevraagd advies vanuit een langetermijnperspectief. De onderwerpen zijn sectoroverstijgend en hebben betrekking op maatschappelijke vraagstukken waarmee de regering in de toekomst te maken kan krijgen.

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID