# Marktwerking en het "wat"en "hoe" van het publiek belang

F.A.G. den Butter*

**Samenvatting**
Recentelijk is het debat over marktwerking weer opgelaaid. Dit artikel plaats dit debat in het kader van het onderscheid tussen de "wat-vraag" en de "hoe-vraag" van het publiek belang dat indertijd door de WRR is gemaakt. Bepalend voor het antwoord op de "wat-vraag" is het argument voor overheidsingrijpen dat de grondslag vormt voor het te borgen publiek belang. Bij herverdelingskwesties geldt het primaat van de politiek, maar bij opheffen van marktfalen geven economische argumenten de doorslag bij de beantwoording van de "wat-vraag". Veelal is de aanduiding wat als publiek belang wordt gezien, echter afhankelijk van de manier waarop het publiek belang kan worden geborgd, dat wil zeggen van het antwoord op de "hoe-vraag".

Trefwoorden: marktwerking, publiek belang, welvaartstheorie.

## 1 Inleiding

In de afgelopen periode is de discussie over nut en noodzaak van marktwerking weer opgelaaid. Wouter Bos bepleit in zijn Den Uyl-lezing van 21 januari 2010 om de markt af te schermen omdat het ruimte geven aan marktwerking haaks kan staan op het borgen van publieke belangen (Bos, 2010). De vicevoorzitter van de Raad van State, Herman Tjeenk Willink, heeft een soortgelijke klacht. Volgens hem heeft in Nederland de verschuiving van het evenwicht tussen staat en samenleving, die onder invloed van het marktdenken is opgetreden, geleid tot vervaging van publieke verantwoordelijkheden (Raad van State, 2011). De SER heeft in maart 2010 op verzoek van Tweede Kamer een advies uitgebracht over de relatie tussen marktwerking en de borging van verschillende publieke belangen (SER, 2010). Hierop vooruitlopend heeft de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde (KVS) de preadviezen van 2009 aan dit onderwerp gewijd (Van Damme en Schinkel, 2009a). Baarsma (2010a) beklaagt zich dat het kabinet-Rutte, behalve in de zorg, geen visie op marktwerking toont.
Bij dit alles gaat het om de vraag wat publieke belangen zijn en hoe deze, al dan niet via marktwerking, het beste kunnen worden geborgd. Deze discussie over de "wat- vraag" en de "hoe-vraag" van het borgen van het publiek belang wordt gevoerd vanuit het economisch perspectief van de welvaartstheorie (zie ook Baarsma, 2010b). De mate waarin deze economische theorie antwoord kan geven op de "wat-vraag" wordt echter in de economische beschouwingen over de borging van publiek belang overschat. Dit geldt voor allerlei kwesties waarbij herverdeling een rol speelt. De gewenste mate van herverdeling, zoals deze bijvoorbeeld in de sociale zekerheid, de gezondheidszorg, maar ook in het globaliseringdebat speelt, is een kwestie van maatschappelijke, en dus politieke afwegingen, die voor de econoom die de "hoe-vraag" van de borging wil beantwoorden, een gegeven zijn.

Dit artikel plaatst enige kanttekeningen bij de dominante positie die economen voor zich zelf opeisen in het debat over de borging van het publiek belang. Het bevorderen van marktwerking vormt een mogelijk antwoord op de "hoe-vraag", maar dan moet wel duidelijk zijn wat het te borgen publiek belang behelst. In die zin beoogt dit artikel helderheid te verschaffen in de spraakverwarring die rond het begrip publiek belang is ontstaan.

## 2 De WRR over publiek belang

Nadat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in 2000 het rapport *Borgen van Publiek Belang* heeft gepubliceerd (WRR, 2000), is een enorme spraakverwarring ontstaan over het begrip "publiek belang". De WRR heeft zelf aan die verwarring bijgedragen door een vrij vage omschrijving te geven van dit begrip. De WRR begint met het benoemen van maatschappelijke belangen. Dat zijn die belangen waarvan de behartiging voor de samenleving als geheel gewenst is. Zo is het gewenst dat er voldoende brood is om te eten. Wanneer de broodvoorziening echter naar behoren door bakkers in de private sector wordt verzorgd, is hier geen directe overheidsbemoeienis nodig. Dan is dit maatschappelijke belang geen publiek belang. Het wordt volgens de begripsbepaling van de WRR pas een publiek belang wanneer de broodvoorziening via de private sector stagneert. Zo is in de omschrijving van de WRR sprake van een publiek belang wanneer de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt. Dan dient de overheid dus dit publieke belang te borgen. De WRR denkt daarbij onder meer aan collectieve goederen, die zonder overheidsborging niet beschikbaar komen. In deze redenering is het dus de overheid die bepaalt wat een publiek belang is. Daarbij geldt het primaat van de politiek. Om niet in een moeizame politieke discussie verzeild te raken, zoals die over de kerntaken van de overheid, probeert de WRR de beantwoording van deze "wat-vraag" te vermijden. Het rapport richt zich dan ook ten principale op de "hoe vraag": hoe kan de overheid het publieke belang het beste borgen, indien eenmaal goed is vastgesteld wat het publieke belang is. Daarbij worden vier vormen van borging onderscheiden, namelijk drie vormen van borging door de private sector, die dus min of meer gebruik maken van het marktmechanisme, plus een vorm van borging door de overheid zelf, via de overheidshiërarchie en het budgetmechanisme. Wanneer Van Damme en Schinkel (2009) in hun inleiding bij de preadviezen van de KVS beweren dat het WRR-rapport gelezen kan worden als een pleidooi tegen marktwerking en privatisering, mag dat zo zijn; het was niet de bedoeling. Voor zover ik mij herinner en daaraan bijgedragen heb, is in de WRR een zorgvuldig evenwicht bewaard tussen het "neen, tenzij" en het "ja, mits" van verdere privatisering en benutting van de markt voor borging van publieke belangen. Vandaar de nadruk in het rapport op de verschillende manieren van borging via de markt, maar ook op de daarbij geldende restricties.

## 3 Argumenten voor overheidsingrijpen en publiek belang

Opmerkelijk is dat het WRR-project in eerste aanleg ging over private en publieke verantwoordelijkheden, en over de organisatieprincipes die deze verantwoordelijkheden afbakenen. In die zin hebben Bovenberg en Teulings (1999) in een voorstudie de

afweging van de verschillende organisatieprincipes vanuit het economische gedachtegoed beschreven. Het gaat daarbij dus om het antwoord dat de economische theorie op de "hoe-vraag" heeft, zonder daarbij het publieke belang te benoemen. Anders gezegd, het publieke belang blijft beperkt tot wat de politiek daarover bepaalt. Daarentegen beslaat de afbakeningskwestie in wat bij de beantwoording van de "hoe-vraag" de publieke en private verantwoordelijkheden zijn, een veel breder terrein. Ook in de rechtstatelijke voorstudie van Bovens en Scheltema (1999) blijft het begrip publiek belang ongedefinieerd en beperkt de beschouwing zich voornamelijk tot de "hoe-vraag". Centraal daarin staan de te volgen redeneerpatronen bij de verzelfstandiging en privatisering van organisaties waarbij overheidsbemoeienis een rol speelt.

In feite maken de "wat-vraag" en de "hoe-vraag" van het publieke belang deel uit van de theorie van de economie van de collectieve sector. Deze theorie richt zich op de verschillende argumenten van overheidsbemoeienis, zoals beschreven in ieder handboek over "public sector economics" (b.v. Connoly en Munro, 1999, Stiglitz, 2000, Tresch, 2008). In deze handboeken blijft het begrip publiek belang echter onbenoemd, zij het dat wel van "algemeen belang" ("public interest") wordt gesproken. De omschrijving daarvan is nogal vaag, Het geeft een normatieve aanduiding hoe de burgers en de overheid zich ten opzichte van de maatschappij zouden moeten opstellen.
De in de economische handboeken beschreven argumenten van overheidsbemoeienis vloeien voort uit de twee fundamentele stellingen van de welvaartstheorie. De eerste stelling luidt dat onder bepaalde voorwaarden volledige mededinging bij nutsmaximering door consumenten en winstmaximering door producenten tot een Pareto-efficiënte allocatie leidt. Volgens de tweede stelling kan via een geschikte initiële (her)verdeling van eigendomsrechten en met volledige mededinging iedere mogelijke efficiënte allocatie worden bereikt (dus ook de vanuit het criterium van rechtvaardigheid gewenste allocatie). De combinatie van beide stellingen geeft aan hoe in een ideale wereld met perfect werkende markten en een geschikte initiële verdeling van middelen en talenten, de gewenste optimale omvang en bestemming van welvaart vanzelf, via het marktmechanisme, tot stand komt. Overheidsbemoeienis is nu juist nodig omdat aan de voorwaarden van de twee stellingen niet is voldaan. Wanneer het begrip publiek belang in dat kader wordt geplaatst, zijn er twee verschillende zienswijzen, die ieder een eigen (enge) omschrijving van het publiek belang inhouden. In de ene omschrijving heeft publiek belang uitsluitend betrekking op overheidsbemoeienis waar maatschappelijke voorkeuren bepalend zijn en waar dus het primaat van de politiek geldt. Dat zijn voornamelijk herverdelingskwesties, bijvoorbeeld vanwege maatschappelijke voorkeuren voor solidariteit (Den Butter, 2010). Volgens deze zienswijze kan worden gesproken van een *politiek publiek belang*.

Andere argumenten voor overheidsingrijpen, zoals het voorkomen dan wel repareren van verschillende vormen van marktfalen (monopolievorming, externe effecten, onvolledige en asymmetrische informatie), vloeien voort uit de economische theorie zelf. In de tweede zienswijze worden juist deze argumenten van overheidsingrijpen die aan de economische theorie zijn ontleend, als publiek belang gezien. Om deze vormen van publiek belang te onderscheiden van die waar het primaat van de politiek speelt, worden

deze hier aangeduid als een *economisch publiek belang*. Bij deze omschrijving wordt de zienswijze van het WRR-rapport weersproken dat het publieke belang, en daarmee het antwoord op de "wat-vraag", altijd een kwestie van politieke afwegingen is. Wel doet zich bij deze zuiver economische argumenten van overheidsbemoeienis, zoals bij regelgeving om milieueffecten te internaliseren, het probleem van een belangenafweging voor. Overheidsbemoeienis brengt kosten en baten met zich mee die per groep belanghebbenden kunnen verschillen. Vaak vallen dergelijke belangentegenstellingen via onderhandelingen op te lossen (in het geval dat het over de verdeling van baten gaat of bij compensaties) en anderszins betreft het vaak ook een bestuursrechtelijke en geen politieke afweging.
Een apart geval vormt de voorziening van collectieve goederen. Voor zover het om zuiver collectieve goederen gaat, zoals leger, politie, rechtspraak en dijken, is het de economische theorie die hier het argument voor overheidsingrijpen verschaft. Het betreft voorzieningen die niet-rivaliserend en niet-uitsluitbaar zijn. Deze vallen daarom onder de economische publieke belangen. Vanuit politieke preferenties wordt echter veelal de voorziening van een breder palet aan collectieve goederen – ook semi-collectieve goederen zoals onderwijs en infrastructuur – als een te borgen publiek belang gezien. Hoewel grenzen hier niet strak te trekken zijn, gaat het daarbij meestal toch om een politiek publiek belang.

## 4 De calculus van het publiek belang

In 2002 hebben Bovenberg en Teulings, in zekere zin als vervolg op hun voorstudie voor de WRR, samen met Van Dalen de opdracht gekregen om verdere uitwerking te geven aan wat de moderne economische welvaartstheorie te zeggen heeft over de borging van het publiek belang (Teulings, Bovenberg en Van Dalen, 2003, TBD). In hun visie kan niet alleen de "hoe-vraag", maar ook de "wat-vraag" grotendeels door de economische redeneertrant worden beantwoord. Daarbij stellen TBD de borging van het publiek belang gelijk aan het voorkomen van marktfalen vanwege externe effecten: het publiek belang is "… een complex extern effect waarvan de realisatie door free-rider gedrag moet worden verhinderd" (TBD, blz. 30). Dat is waar de redeneertrant moet beginnen: "allereerst moet de aard van het publiek belang worden vastgesteld, ofwel het marktfalen"(TBD, blz. 28)". Wanneer de "wat-vraag" zo is vastgesteld, past vervolgens ook de beantwoording van de "hoe-vraag" volledig binnen het welvaartstheoretische gedachtegoed. Daartoe wordt een institutionele benadering uitgewerkt waarin transactiekosten voor de afbakening van de verschillende verantwoordelijkheden een belangrijk gegeven vormen. De mate waarin de overheid in institutionele zin in staat is om de externe effecten te internaliseren en het marktfalen op te heffen, blijft de kern van het verhaal: "het behartigen van publieke belangen is derhalve niet meer en niet minder dan de calculus van de externe effecten" (TBD, blz. 174). Die "calculus" heeft mede betrekking op de afweging van de kosten: de transactiekosten om marktfalen te voorkomen kunnen voor de overheid zodanig hoog zijn dat deze niet opwegen tegen de welvaartswinst die het voorkomen van marktfalen oplevert. In dat geval is sprake van een te groot overheidsfalen. De beantwoording van de "hoe-vraag" richt zich dan ook op de manier waarop de overheid tegen de laagst mogelijke transactiekosten de externe effecten kan internaliseren. Een maatschappelijke kosten/batenanalyse vormt daarbij een

beproefd hulpmiddel dat bovendien de kosten en baten van de betrokkenen met veelal conflicterende belangen in beeld brengt.
Deze redeneertrant gaat dus uit van de zienswijze van het economisch publiek belang en blijft grotendeels beperkt tot de externe effecten als onderdeel van marktfalen. De politieke afweging, waar de WRR het primaat legt, blijft hier buiten beeld. De wijze waarop in de "hoe-vraag" met conflicterende belangen moet worden omgegaan – wie regelt de compensaties en hoe worden welvaartswinsten verdeeld – dient echter te zijn voorafgegaan door een antwoord hierover in de "wat-vraag". Het is ook wel wat kort door de bocht dat TBD (blz. 28) het bij eenvoudige of enkelvoudige externe effecten aan de private partijen zelf over willen laten om deze effecten via vrijwillige transacties (de Coase-oplossing) te internaliseren. Dan is toch tenminste een politieke en/of bestuursrechtelijke mening nodig over hoe de eigendomsrechten bij het begin van de "vrijwillige" transacties zijn verdeeld. Het maakt immers flink wat uit of in een conflict over lawaaioverlast degene die lawaai wil maken degene die stilte wenst dient te compenseren, of dat degene die stilte wenst daarvoor moet betalen aan degene die lawaai maakt. Zo'n toedeling van eigendomsrechten hangt bovendien af van het publiek belang dat aan het maken van lawaai verbonden is.
Opmerkelijk in de zienswijze op publiek belang van TBD is de manier waarop zij de voorziening van collectieve goederen hierbij betrekken. Cruciaal in hun optiek is dat free-rider-gedrag moet worden verhinderd. Zoals gezegd, voor zuiver collectieve goederen, of collectieve voorzieningen, is het kenmerkend, dat deze niet-rivaliserend en niet-uitsluitbaar zijn, zodat ook degenen die niet meebetalen er wel van profiteren. Maar wanneer het om semipublieke voorzieningen gaat, is bij nader inzien toch wel enige politieke invulling nodig welke collectieve goederen een zodanig publiek belang vormen dat zij door de overheid dienen te worden geborgd. In het voorgaande is hierop al gewezen. Heftige politieke discussies over infrastructurele projecten en de kosten daarvan illustreren dit.
Een ander actueel voorbeeld is handhaving van de openbare orde als collectief goed. In hoeverre beschouwt de overheid het als een publiek belang om vergunning te verlenen aan organisatoren van een festiviteit die de openbare orde in gevaar kan brengen, en in welke situaties kan de overheid zo'n vergunning weigeren omdat de kosten van de inzet van de politie om de openbare orde te handhaven niet opwegen tegen de maatschappelijke baten van de festiviteit. Zo krijgt de semipublieke voorziening al gauw het karakter van een politiek publiek goed.

## 5 De preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde (KVS) van 2009

Met de preadviezen van 2009 heeft de KVS de discussie onder economen over het wat en hoe van het publieke belang weer nieuw leven ingeblazen. De meeste preadviseurs onderschrijven de kritiek van de economen op het WRR-rapport met de opmerking dat "..de economische wetenschap wel degelijk iets over de "wat-vraag" te melden heeft" (Van Damme en Schinkel , 2009b, blz. 6). In hun inleiding zien Van Damme en Schinkel (DS, 2009b, blz. 7) vanuit het welvaartseconomisch perspectief drie belangrijke mogelijke taken voor de overheid, namelijk (i) zorgen voor marktwerking; (ii) corrigeren

van diverse vormen van marktfalen, en (iii) bijstellen van een ongewenste inkomensverdeling.
Het is mooi dat de maatschappelijke verdelingskwestie hierbij genoemd wordt, want daarover hebben economen weliswaar iets te zeggen – bijvoorbeeld over het verband tussen inkomensverdeling en productiviteit –, maar het is toch vooral een politieke belangenafweging. De focus van de preadviezen ligt, in het verlengde van het eerdere economendebat, op het oplossen van marktfalen als publiek belang. Dus op het economische publieke belang, hoewel het onduidelijk is welke definitie van publiek belang in de preadviezen wordt aangehouden. Verwarrend is wat dat betreft de formulering van de conclusies die DS (blz. 18) uit de preadviezen trekken. Een eerste conclusie luidt: ”Goede marktwerking is een publiek belang, evenals de efficiënte aanwending van schaarse middelen die door een goede marktwerking voortgebracht kan worden”. Deze omschrijving doet vermoeden dat een goed antwoord op de “hoe-vraag” een publiek belang vormt. In een volgende conclusie zeggen DS dat het misleidend is te spreken over een tegenstelling tussen marktwerking en het publiek belang omdat er in het algemeen meerdere publieke belangen in het geding zijn. Afgezien van de vraag wie die tegenstelling suggereert, blijkt een publiek belang nu opeens een persoonlijk belang (of groepsbelang) te zijn, waarbij dus een politieke afweging nodig is over de verdeling van opbrengsten, of, in het geval van externe effecten, over de toedeling van eigendomsrechten. Baarsma en Theeuwes (2009) bewandelen in hun preadvies een middenweg tussen de opvatting van de WRR dat voor de “wat-vraag” het primaat van de politiek geldt, en de calculus-gedachte van de economen, die het publiek belang alleen verbinden met marktfalen: “Publiek belang is echter meer dan alleen falende markten. Ze kunnen ook ontstaan als gevolg van politieke motieven: welvaart herverdelen of paternalisme” (Baarsma en Theeuwes, 209, blz. 27). Voor het overige bevat de KVS-bundel een aantal op specifieke sectoren gerichte preadviezen. In deze preadviezen blijft de omschrijving van publieke belangen beperkt tot het domein van de desbetreffende sectoren. Zo beschouwen Janssen et al (2009) bereikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit als publieke belangen in de zorgsector. In deze formulering is het publiek belang dus een samenstel van voorwaarden waar door de overheid te borgen voorzieningen aan moeten voldoen. Kortom, de preadviezen van de KVS bieden weinig duidelijkheid over wat onder publiek belang dient te worden verstaan en dus ook over de rol van marktwerking bij borging van die publieke belangen.

## 6 Het SER-advies van maart 2010

De SER (2010) beschouwt publieke belangen als de “uiteindelijke doelen van overheidsbeleid”. Daarbij zijn publieke belangen “ belangen waarvan de behartiging voor de samenleving als geheel wenselijk is en die de politiek zich om deze reden aantrekt”. Deze omschrijvingen doen vermoeden dat de SER dicht aanleunt tegen de zienswijze van de WRR waarbij voor het antwoord op de “wat-vraag” het primaat van de politiek geldt: het politieke publieke belang. Toch blijkt uit het SER-advies dat ook opheffen van marktfalen, wanneer dat tenminste welvaartsvoordeel oplevert, als een te borgen publiek belang wordt gezien. In die zin hanteert de SER dus een brede omschrijving van publiek belang die beide hiervoor onderscheiden zienswijzen omvat. Het onderscheid tussen de “wat-vraag” en de “hoe-vraag” wordt in het SER-advies niet expliciet gemaakt, maar

impliciet komt dit onderscheid naar voren in de "Effectenanalyse voor het ordeningsbeleid" die in het SER-advies een centrale plaats inneemt. Deze effectenanalyse is een soort draaiboek waar in een aantal stappen de publieke belangen en daarbij geldende doelstellingen worden geïdentificeerd (de "wat-vraag"). Vervolgens wordt aan de hand van een vergelijkende analyse van de effecten van beleidsvarianten nagegaan hoe de publieke belangen het beste kunnen worden geborgd ("de hoe-vraag"). Een belangrijk aspect bij deze effectenanalyse is dat er een monitoring en evaluatie van de wijze van borging van het publiek belang dient plaats te vinden. Hiermee wordt in de analyse rekening gehouden met het feit dat opvattingen over het publiek belang, en de wijze waarop dat het beste kan worden geborgd, in de loop van de tijd kunnen veranderen. Dit aspect vormde ook al een belangrijk onderwerp in het WRR-rapport van 2000, waarin is beschreven hoe technologische veranderingen van invloed kunnen zijn op zowel het antwoord op de "wat-vraag" als op de "hoe-vraag".

## 7 Het regeerakkoord van 30 september 2010 (Vrijheid en verantwoordelijkheid)

In het regeerakkoord van VVD en CDA wordt nergens expliciet aandacht besteed aan de wat- en hoe-vragen van het publiek belang en aan de daarbij gewenste mate van inschakeling van marktwerking. Baarsma (2010a) merkt dan ook terecht op dat het regeerakkoord van het kabinet-Rutte niet is opgesteld vanuit een economisch denkkader van publieke belangen, en dat het kabinet de marktwerking, afgezien van in de zorg, links laat liggen. Verwarrend in de beschouwing van Baarsma is echter dat marktwerking en het borgen van publieke belangen volledig in het verlengde van elkaar worden gezien: "Volgens economen is dan ook alleen sprake van een publiek belang – een belang dat vraagt om overheidsoptreden – als er welvaartsverlies optreedt omdat de markt niet goed werkt." (Baarsma, 2010: 247). Daarbij wordt marktwerking omschreven als een situatie waarbij de markt aan het werk is zonder dat de overheid er aan te pas komt. Dat geeft bovendien een nogal beperkte betekenis aan het antwoord op de "hoe-vraag". Marktwerking of, ruimer, de benutting van prikkels van het marktmechanisme, vormt immers slechts één manier om het publieke belang te borgen. Daarbij bewijst Baarsma weliswaar lippendienst aan het feit dat marktwerking economisch gezien een neutraal concept is, en dat de mate van inschakeling van marktwerking geen onderwerp van een politiek ideologisch debat moet zijn, maar toch noemt zij een aantal gebieden waar het kabinet-Rutte meer aan marktwerking had kunnen doen. Dat zijn de woningmarkt (hypotheekrente-aftrek), de arbeidsmarkt (inkorten WW-duur, afschaffen van ontslagbescherming en sneller en meer verhogen van de pensioenleeftijd) en de mobiliteit (kilometerheffing). Deze opsomming heeft toch een normatief karakter en neigt naar een ideologische benadering van marktwerking. Wat in feite ontbreekt in de analyse van het kabinet-Rutte, en in die van Baarsma, is een goede articulatie van de "wat-vraag" op de bovengenoemde gebieden.

## 8 Marktwerking op de taximarkt als voorbeeld hoe het niet moet

Als voorbeeld van mislukte marktwerking noemt Baarsma (2010a) de taximarkt. Volgens haar komt dat omdat niet goed een analyse is gemaakt waarom deze markt uit de bocht is gevlogen. Er is geen rekening gehouden met het beperkte vermogen van de taximarkt om de kwaliteit te borgen. Kennelijk wordt de kwaliteit van het taxivervoer hier als het

publiek belang gezien. De vraag is dan waarom dat zo is, en waarom de kwaliteit van de broodvoorziening is ons land geen publiek belang is. Neen, het voorbeeld van de taximarkt geeft juist aan welke problemen er ontstaan wanneer de overheid marktwerking gaat bevorderen zonder goed zicht te hebben op welk publiek belang er met die marktwerking wordt gediend. Anders gezegd, er bestond vooraf onvoldoende duidelijkheid over de "wat-vraag"van het te borgen publiek belang bij de taximarkt.
In januari 2000 is een nieuwe taxiwet in werking getreden. Deze wet vormde indertijd de basis voor het nieuwe taxibeleid dat beoogt om door wijziging van de marktcondities ertoe bij te dragen dat meer gebruik wordt gemaakt van de taxi als onderdeel van de vervoerketen. Het doel was het taxivervoer te stimuleren door middel van meer marktwerking. In een "second opinion" op de eerste evaluatie van deze wet hebben Hans Bloemen en ik ons de vraag gesteld welk publiek belang de regering met de taxiwet wilde borgen (zie Den Butter en Bloemen, 2001). Het meest directe effect van een betere marktwerking op de taximarkt zou moeten zijn dat de toetreding tot de markt kostenvrij wordt en er met andere woorden *geen aanbodrantsoenering* plaatsvindt. Dit zou betekenen dat taxivergunningen geen meerwaarde hebben en derhalve niet meer via hoge overnamebedragen aan nieuwe vergunninghouders kunnen worden verkocht. In tweede instantie is dan ook de *mate van doorstroming* op de taximarkt van belang. Efficiënte nieuwe bedrijven kunnen daarbij toetreden terwijl inefficiënte bestaande bedrijven zich ofwel zullen aanpassen, ofwel vanwege de sterkere concurrentie en de lagere toetredingsdrempel het hoofd niet boven water kunnen houden en zullen verdwijnen. Kortom, de dynamiek op de taximarkt zal dan toenemen waarbij overigens te grote dynamiek ook niet optimaal kan zijn. In dit laatste geval weegt de efficiencywinst die via de doorstroming wordt bereikt, niet langer op tegen de transactiekosten van het vele toe- en uittreden, en worden de specifieke investeringen en leerkosten, die met toetreden verbonden zijn, niet goed gemaakt.

De belangrijkste indirecte welvaartswinst van de verbeterde marktwerking is gelegen in een verhoogde efficiëntie hetgeen betekent dat, gegeven de productformule (of type taxidienst), *ceteris paribus*, de *prijs omlaag* zal gaan. Overigens werd met de taxiwet eveneens beoogd om de productconcurrentie en diversificatie te doen toenemen hetgeen tot gevolg heeft dat de prijzen moeilijker onderling vergelijkbaar zijn. Tenslotte is het de vraag welke effecten de (verhoopte) lagere prijzen en de grotere productdifferentiatie op de vraag naar taxidiensten hebben. Hiertoe zijn twee mogelijkheden. Ten eerste, dat de mobiliteitsvraag stijgt en ten tweede, dat het *marktaandeel van het taxivervoer* stijgt. Een toename van de totale mobiliteitsvraag lijkt in dit geval vanuit het beleidsperspectief niet een na te streven doelstelling. Dan komt dus het tweede mogelijke antwoord op de "wat-vraag" in beeld, namelijk dat *relatief* meer van de taxi gebruik wordt gemaakt. De vraag is dan ten koste van welk ander marktaandeel dit marktaandeel van het taxivervoer stijgt. Wanneer dit gebeurt ten koste van het particuliere autovervoer, vanwege een beter voor- en natraject van het openbaar vervoer, betekent dit een wijziging van de *modal split*. Dat zou als een politiek publiek belang kunnen gelden. Daarnaast, of in plaats daarvan, kan een vergroting van het marktaandeel plaatsvinden via een verlaging van het marktaandeel van ander openbaar vervoer, bijvoorbeeld vanwege opheffing van onrendabele busdiensten. Deze veelheid van mogelijke

antwoorden op de "wat-vraag" toont dat de overheid zich indertijd vooraf onvoldoende rekenschap heeft gegeven om welke publieke belangen het ging bij meer marktwerking op de taximarkt. Daar komt overigens bij dat, gezien het groot aantal geconstateerde overtredingen, de taxibranche zich in eerste instantie nauwelijks aan de taxiwet hield. Dan is het ook niet zo verwonderlijk dat deze operatie indertijd geen (gunstige) effecten liet zien.
Een aantal jaren later, in 2008, heeft staatsecretaris Huizinga een brief aan de Tweede Kamer over het toekomstige taxibeleid gestuurd. Daaruit blijkt dat het publiek belang van de taximarkt vooral in de kwaliteit is gelegen (Huizinga-Heringa, 2008). De wet uit 2000 heeft, aldus de staatsecretaris, niet gewerkt omdat ondanks het grote aantal toetreders – dat is dus wel gelukt! – de tarieven niet zijn gedaald en het aantal ritten niet is gestegen. Hier kruipt dus het aantal ritten als een bijkomend (politiek) publiek belang de discussie binnen. De reden is volgens de brief aan de Kamer dat het taxivervoer ten onrechte als een uniforme markt is beschouwd. Het is de bedoeling in de nieuwe wetgeving ruimte te geven aan maatwerk. Dat komt echter vooral neer op reguleringsmaatregelen, die randvoorwaarden aan de taximarkt opleggen. Zo moeten de taxi's voorzien worden van een boordcomputer zodat klanten meer inzicht krijgen in de ritadministratie. Daarnaast komt er een vervoersplicht voor de straattaxi. Kortom, een expliciete benoeming van het publiek belang dat in de taximarkt geldt, blijft nog steeds uit. Het betekent dat er nog steeds geen duidelijkheid is over het antwoord op de "hoe-vraag" over meer marktwerking in de taximarkt.

## 9 Markten maken

Het themanummer van het tijdschrift *Beleid en Maatschappij* over "Markten maken" (vol. 27, nr. 3, 2010) geeft een voorschot op een nieuwe studie van de WRR over publiek belang en marktwerking onder de werktitel "Staat, markt en samenleving". Hierbij worden de redeneerwijzen waarbij ofwel de politiek bepaalt wat het publiek belang is, ofwel waarbij het publiek belang in geding komt bij marktfalen, afgedaan als normatief. Die benadering wordt onbruikbaar geacht omdat deze zou berusten op onrealistische veronderstellingen over zowel de politiek als de markt (Schrijvers et al, 2010). Vanuit dat perspectief bevat het themanummer een aantal voorbeeldstudies over de manier waarop bij verschillende vormen van economische bedrijvigheid marktprikkels zijn ingebouwd. Daarmee vormen deze studies een interessante illustratie van de opbouw van nieuwe markten en van de betrokkenheid van de overheid daarbij. De voornaamste lering is dat de vorming van nieuwe markten een kwestie van veel vallen en opstaan is. Die constatering impliceert echter niet, zoals de auteurs beweren, dat daarmee het onderscheid tussen de "wat-vraag"en de "hoe-vraag" niet relevant is. Daarmee lijkt dit debat ook niet "op een middeleeuwse discussie over de uitleg waarom God goed en almachtig is, terwijl zijn wereld toch een tranendal is".
Het wegzetten van de economische redeneerwijze door de auteurs als normatief doet onrecht aan de bruikbaarheid van deze redeneerwijze. De stilering van de diffuse economische werkelijkheid in theorieën en modellen heeft immers uitsluitend tot doel orde in die werkelijkheid te brengen. Toegegeven zij dat discussies tussen economische superspecialisten wel eens al te sterk worden gevoerd binnen de abstracte theoretische stilering waarbij de band met de werkelijkheid achter de horizon verdwijnt. Het is echter

geenszins de bedoeling van de economische redeneerwijze over de borging van het publiek belang om het uitgangspunt van perfect werkende markten als ideaalbeeld te omarmen. Integendeel, deze redeneerwijze biedt juist zicht op hoever de werkelijkheid van deze extreme situatie afstaat. Daarmee komt in beeld welke rol de overheid hierbij dient te vervullen. Dat is inderdaad normatief, maar wel vanuit een zo neutraal mogelijk uitgangspunt. Het zou niet veel verschil maken wanneer het uitgangspunt de almachtige overheid was – een soort Noord-Korea – en de redeneerwijze zou vertellen in welke situatie de marktwerking een voordeel ten opzichte van dit extreem zou betekenen.

Het feit dat er een onderscheid tussen de "wat-vraag" en de "hoe-vraag" wordt gemaakt, impliceert niet dat de beantwoording van deze vragen een volgtijdelijke moet zijn. De voorbeeldstudies in "Markten maken" laten inderdaad zien dat er in de praktijk veel interactie tussen de "wat-vraag" en de "hoe-vraag" is. De politiek is niet in staat om op voorhand vanuit de eigen preferenties – met verschillende belangengroepen – de "wat-vraag" te beantwoorden. Pas na veel praktijkervaring met regelgeving en het opzetten van instituties kunnen de preferenties beter worden gearticuleerd. Daarbij zijn die preferenties ook nog eens flink veranderlijk, terwijl economen in dat opzichte tijdsconsistentie bepleiten. Maar ook bij regelgeving en het ontwerp van instituties om marktfalen te voorkomen, blijkt de werkelijkheid veel weerbarstiger dan de econoom in zijn gestileerde denkwereld is geneigd aan te nemen. Dat alles doet echter niets af aan het belang te beschikken over een dergelijke normatieve redeneerwijze.

## 10 De economische benadering: recapitulatie

Het is goed nog eens de gevolgde economische redeneerwijze uit dit artikel te recapituleren. Volgens de hier gevolgde omschrijving is er sprake van een publiek belang wanneer één (of meer) argumenten voor overheidsingrijpen volgens de leer van de economie van de collectieve sector gelden. Dat zijn a. herverdeling; b. voorziening van collectieve goederen; c. opheffen van marktfalen. Deze argumenten gelden wanneer niet wordt voldaan aan de veronderstellingen van de twee fundamentele stellingen uit de economische welvaartstheorie. Vanuit dit perspectief is de omschrijving van publiek belang dus gebaseerd op de welvaartstheoretische beschouwingswijze. Deze is veel ruimer dan de aandacht van economen voor uitsluitend het opheffen van marktfalen als publiek belang.

Vanuit deze beschouwingswijze kan de volgende definitie van publiek belang gelden: *een publiek belang is een belang van ingezetenen van een land waarbij in een gegeven omstandigheid overheidsbemoeienis een grotere maatschappelijke welvaart kan opleveren dan wanneer er geen overheidsbemoeienis is*. In dat geval is er dus voor de overheid een reden om het publieke belang te borgen. De bovenstaande definitie van publiek belang is met opzet in twee richtingen genuanceerd. In de eerste plaats: een gegeven omstandigheid. Het kan zijn dat omstandigheden zodanig veranderen dat een belang het karakter krijgt van een publiek belang, of dat juist door een verandering van omstandigheden, geen sprake meer is van een publiek belang. Zie het voorbeeld van de WRR (2000) over de broodvoorziening. Dat is wel een (maatschappelijk) belang, maar omdat de markt voor broodvoorziening goed werkt, geen door de overheid te borgen

publiek belang. Het is voorstelbaar dat zich omstandigheden voordoen dat de overheid wel moet ingrijpen – denk aan de voedselbonnen tijdens en vlak na de Tweede Wereldoorlog, en aan de benzinebonnen tijdens de oliecrisis van 1973. Ten tweede staat er in de definitie: kan opleveren. Immers, overheidsbemoeienis bij herverdeling of het opheffen van marktfalen kan zodanig kostbaar zijn vanwege efficiëntieverlies of vanwege bureaucratische kosten, dat de welvaartswinst vanwege borging niet tegen het welvaartsverlies vanwege overheidsfalen opweegt.

De bovenstaande definitie is bepalend voor het antwoord op de "wat-vraag" in concrete gevallen. Bij herverdelingskwesties en bij voorziening van semipublieke goederen – die vaak impliciet met herverdeling te maken hebben – ligt het primaat bij de politiek. Het gaat dan om politieke voorkeuren. Vandaar dat kan worden gesproken van politieke publieke belangen. Bepaling van het publiek belang is in dit geval van herverdeling geen sinecure. Immers, maatschappelijke welvaartsfuncties bestaan in de praktijk niet. Wel is de doorrekening van de economische effecten van programma's van politieke partijen door het CPB een manier om de maatschappelijke welvaartsfuncties van de partijen bloot te leggen. De SER heeft indertijd, in navolging van de leer van de economische politiek van Tinbergen, 5 doelen geformuleerd die een onderlinge politieke afweging vergen.
In geval van opheffen van marktfalen, maar ook bij bepaling van zuivere collectieve goederen levert de economische theorie het argument voor de duiding van het publiek belang op. Dan gaat het om economische publieke belangen. Het zijn nu de economen die in eerste instantie het antwoord op de "wat-vraag" formuleren.
Wanneer de "wat-vraag" helder is omschreven komt beantwoording van de "hoe-vraag"aan de beurt. Het gaat hier om de meest efficiënte manier om het publiek belang te borgen: dus tegen de minste bijkomende maatschappelijke kosten. Hier dienen economen, en ook wel bestuurskundigen en sociologen, te worden ingeschakeld om de "hoe-vraag" te beantwoorden. Bij herverdeling gaat het daarbij vaak om "second best" en institutionele oplossingen, zoals inbouw van marktwerking. Opheffen van marktfalen gebeurt vrijwel altijd via regulering (voorbeeld: regulerende heffingen of verhandelbaar maken van $CO_2$ rechten).
De tabel geeft een samenvatting van de begrippen die in de economische redeneerwijze in dit artikel zijn gehanteerd.

*Tabel 1. Begripsbepaling voor het publiek belang*

| Argument van overheidsingrijpen | Antwoord op "wat vraag" | Antwoord op "hoe vraag" | Benoeming | Wijze van borging |
|---|---|---|---|---|
| Herverdeling | Politiek | Economen: "second best"/terugkoppeling naar politiek | Politiek publiek belang | Belasting- en premieheffing; subsidies, uitkeringen |
| Collectieve goederen | Economen | Economen | Economisch publiek belang | Voorziening via overheid of markt |
| Semi-collectieve goederen | Politiek / economen | Economen / terugkoppeling naar politiek | Politiek publiek belang | Voorziening via overheid of markt |
| Marktfalen | Economen | Economen/ afwegen tegen overheidsfalen | Economisch publiek belang | Regulering, betere marktwerking |

## 11 Staatsrechtelijke en maatschappelijke benadering

Natuurlijk is de economische redeneerwijze niet de enige manier om tegen het "wat" en het "hoe" van het publiek belang aan te kijken. Daarnaast gelden ook de staatrechtelijke en maatschappelijke benaderingen die de WRR in haar komende rapport de nodige aandacht wil geven. De praktijk van het overheidsbeleid ontstaat uit een wisselwerking van deze redeneerwijzen. Zo is voor al de antwoorden van economen (en bestuurskundigen) op de "hoe-vraag" een staatsrechtelijke legitimering vanuit ons democratisch bestel nodig. Bij deze *staatsrechtelijke benadering* van de borging van het publiek belang spelen aspecten van rechtvaardigheid en rechtszekerheid een rol. Bescherming van eigendomsrechten vormt een randvoorwaarde waarbinnen het antwoord op de "hoe-vraag" dient te worden gegeven. Het bestuursrecht dient om grove schending hiervan tegen te gaan. De staatsrechtelijke benadering dient ook een institutionele invulling te geven aan de weging van de individuele belangen van belanghebbenden die bij het antwoord op de "hoe-vraag" betrokken zijn. Deze individuele belangen – soms groepsbelangen – mogen niet worden verward met het publiek belang dat van een andere orde is. Wanneer weging van de afzonderlijke belangen bij een specifiek antwoord op de "hoe-vraag" niet voldoet, kan een terugkoppeling nodig zijn met de manier waarop het publiek belang wordt geborgd, en zelfs soms naar de preferenties die bepalend zijn voor de "wat-vraag".

De *maatschappelijke benadering* kent in dit kader twee aspecten. In de eerste plaats gaat het daarbij om de beïnvloeding van politieke preferenties. Dit is ten dele op te vatten als het voorwerk bij de beantwoording van de "wat-vraag", voor zover het om een publiek belang gaat waar het primaat van de politiek geldt. Immers, voor een antwoord op de "wat-vraag"is nodig dat de maatschappelijke preferenties goed zijn uitgekristalliseerd. In werkelijkheid is dat veelal niet het geval, en kan onduidelijkheid over deze maatschappelijke voorkeuren een adequate beantwoording van de "hoe-vraag" in de weg zitten. Bovendien is niet iedereen gelijkgestemd in de benoeming van de maatschappelijke voorkeuren bij politieke publieke belangen. Zo kunnen bij sommigen de politieke preferenties afwijken van hetgeen bij het antwoord op de "wat-vraag" is vastgesteld. In dat geval biedt de maatschappij de mogelijkheid om deze afwijkende voorkeuren vorm te geven via NGO's, via sociaal ondernemerschap, en zelfs via bepaalde vormen van maatschappelijk verantwoord ondernemen.
Het tweede aspect waarbij de maatschappelijke benadering van belang is voor het borgen van het publiek belang is bij de uitwerking van de "hoe-vraag". Ook al wordt, gegeven de omstandigheden, de meest geschikte manier gevonden om het publiek belang te borgen, altijd zal zo'n borging implementatiekosten met zich meebrengen die aanzienlijk kunnen zijn. Dan is het van belang dat degenen die belanghebbenden zijn bij het publiek belang, bij voorbeeld omdat ze met nieuwe regelgeving te maken krijgen, zelf van nut en noodzaak van de borging van het publiek belang overtuigd zijn. Het gaat dan om de intrinsieke motivatie: bevordering van de intrinsieke motivatie dient om de kosten van borging omlaag te brengen (en dus, wanneer er sprake is van herverdeling, het efficiëntieverlies daarbij te doen beperken). Vertrouwen in de overheid, en vooral in de zorgvuldigheid waarmee de overheid het publiek belang borgt, speelt daarbij een belangrijke rol. Zo blijkt uit een discussie met de nationale ombudsman Brenninkmeijer

dat empathie in plaats van regelzucht kan bijdragen aan het gemeenschappelijk besef dat borging van een bepaald publiek belang gewenst is (Management Centrum, 2011). Het is niet zozeer de regelgeving zelf, maar vooral het feit dat het doel van de regelgeving niet duidelijk is, dat hoge implementatiekosten kan opleveren. Het uitleggen aan, en betrekken van belanghebbenden bij het antwoord op de "hoe-vraag" vormt een wezenlijke bijdrage van de maatschappelijke benadering aan de borging van publieke belangen. Het betekent ook dat de afweging van kosten van marktfalen en overheidsfalen eerder in de richting van opheffen van marktfalen zal uitvallen.

## 12 Besluit

Anders dan sommige economen ons willen doen geloven zijn economische inzichten niet altijd bepalend voor het antwoord op de "wat-vraag" van het publiek belang. Het antwoord op die vraag kan veelal worden ontleend aan de politieke voorkeuren. Toch zijn deze voorkeuren meestal niet zodanig uitgekristalliseerd en gearticuleerd, dat er politieke eenduidigheid over bestaat en de economen met de beantwoording van de "hoe-vraag" aan het werk kunnen. Vandaar dat de borging van publiek belang en de mate waarin marktwerking kan worden ingeschakeld, in de praktijk een soms moeilijk verlopende samenspraak vereist tussen economen, politicologen, juristen, bestuurskundigen en beleidsmakers. Helaas blijft dit soort praktische aspecten van de borging van het publiek belang in het economendebat wat onderbelicht. Anderzijds geldt bij de "wat-vraag" van het publiek belang niet altijd het primaat van de politiek. Er zijn ook zuiver economische argumenten van overheidsingrijpen, zoals opheffen van marktfalen en voorziening van collectieve goederen, die bepalend voor de "wat-vraag" kunnen zijn.

Deze mitsen en maren bij de redeneerwijze van de economen laten onverlet dat het welvaartseconomische perspectief op de borging van het publiek belang vanuit analytisch oogpunt nuttig is. Het verschaft een goede afbakening van verantwoordelijkheden bij de antwoorden op de "wat- en hoe-vragen". Anders dan Stam, Stellinga en De Vries (2010) beweren blijven daarom het onderscheid tussen de "wat-vraag" en de "hoe-vraag", en het onderscheid tussen publieke borging via de overheid en private borging via de markt, voor de analyse van belang. Het onderscheid tussen de "wat-vraag" en de "hoe-vraag" impliceert echter niet dat deze vragen altijd strikt te scheiden zijn en dat de volgorde van beantwoording vast ligt. In de beleidspraktijk van de ordeningsvragen is juist de wisselwerking tussen beide vragen essentieel. Andere (technologische) mogelijkheden voor de borging van het publiek belang kunnen tot andere preferenties leiden ten aanzien van het publiek belang. Evenzeer valt het onderscheid tussen publiek en privaat – tussen overheid en markt – niet scherp te maken. In de praktijk is iedere economische transactie een samenspel tussen overheidsbemoeienis en invloed van de markt. De keuze voor meer overheid, of voor meer markt, is dan ook vanuit de welvaartseconomie niet ideologisch bepaald door het uitgangspunt van perfect werkende markten. Dat uitgangspunt verschaft slechts een handig redeneerpatroon om tot de meest gewenste borging van publieke belangen te komen.

Deze ideologische neutraliteit geldt ook voor marktwerking als antwoord op de "hoe-vraag" van de borging van het publiek belang. Hier geldt de analogie met de keuze tussen de onzichtbare hand van de markt en de zichtbare hand van de hiërarchie in het bedrijfsleven. De marginale transactiekosten zijn bepalend voor deze keuze. Vanuit het

perspectief van de nieuwe institutionele economie laat Ménard (2005) zien dat er vele tussenvormen tussen markt en hiërarchie bestaan. Iets soortgelijks geldt voor de mate waarin bij borging van het publiek belang van marktwerking gebruik gemaakt wordt. De laagste implementatiekosten zijn hierbij bepalend voor de institutionele ordening. Hoe dat moet en kan, is in iedere situatie weer verschillend.

**Frank A.G. den Butter**

*Hoogleraar Algemene Economie, Vrije Universiteit Amsterdam, en als raadslid betrokken bij het WRR-rapport "Het Borgen van Publiek Belang" uit 2000.

**Literatuur**

Baarsma, B., 2010a, Kabinet-Rutte laat marktwerking links liggen; over de positie van marktwerking in het regeerakkoord, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 42, nr. 4, blz. 246-256.

Baarsma, B, 2010b, Moeilijke marktwerking en meedogenloze mededinging: een welvaartseconomisch perspectief*, Tijdschrift voor Politieke Economie*, 4(1), blz. 147-176.

Baarsma, B., en J. Theeuwes, 2009, Publiek belang en marktwerking; argumenten voor een welvaarteconomische aanpak, in E. van Damme en M.P. Schinkel (red.) *Marktwerking en Publieke Belangen*, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde 2009, KVS, Amsterdam, blz. 23-48.

Bos, W., 2010, *De Derde Weg Voorbij*, 21e Den Uyl Lezing, 25 januari 2010.

Bovenberg, A.L. en C.N. Teulings, 1999, Op zoek naar de grenzen van de staat: publieke verantwoordelijkheid tussen contract en eigendomsrecht, in W. Derksen, M. Ekelenkamp, F.J.P.M. Hoefnagel en M. Scheltema (red.) *Over Publieke en Private Verantwoordelijkheden*, WRR Voorstudies en Achtergronden V105, Sdu Uitgevers, Den Haag, blz.19-136.

Bovens, M.A.P., en M. Scheltema, 1999, Rechtstatelijke redeneerpatronen, in W. Derksen, M. Ekelenkamp, F.J.P.M. Hoefnagel en M. Scheltema (red.) *Over Publieke en Private Verantwoordelijkheden*, WRR Voorstudies en Achtergronden V105, Sdu Uitgevers, Den Haag, blz.137-173

Butter, F.A.G. den, 2010, Solidariteit als te borgen publiek belang, *Economisch Statistische Berichten*, 95, blz. 472-475.

Butter, F.A.G. den, en H.G. Bloemen, 2001, *Review NIPO Consult-KPMG-BEA rapport monitoring regulering taxibranche*, mimeo, Vrije Universiteit, mei 2001.

Connolly, S. en A. Munro, 1999, *Economics of the Public Sector*, London: Prentice Hall.

Damme, E. van, en M.P. Schinkel, 2009a (red), *Marktwerking en Publieke Belangen*, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde 2009, KVS, Amsterdam.

Damme, E. van, en M.P. Schinkel, 2009b, Marktwerking en borgen van publieke belangen, in E. van Damme en M.P. Schinkel (red.) *Marktwerking en Publieke Belangen*, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde 2009, KVS, Amsterdam, blz. 1-22.

Huizinga-Heringa, J.C., 2008, *Toekomstvisie Taxibeleid*, brief aan de Tweede Kamer, 26 juni 2008.

Janssen, M., K. Schep en J. van Sinderen, 2009, Over het borgen van publieke belangen in de zorg: de rol van markten en toezicht, H7 in E. van Damme en M.P. Schinkel (red.) *Marktwerking en Publieke Belangen*, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde 2009, KVS, Amsterdam, blz. 179-199.

Management Centrum, 2011, *Grenzeloos Vertrouwen*, Jaarboek 2011, Den Haag, te verschijnen.

Ménard, C., 2005, A new institutional approach to organisation, H.12 in C. Ménard en M.M. Shirley (red.), *Handbook of New Institutional Economics*, Springer US, blz. 281-318.

Schrijvers, E., E. Stam, B. Stellinga en G. de Vries, 2010, Slotbeschouwing: van marktwerkingsbeleid naar marktontwikkelingsbeleid, *Beleid en Maatschappij*, 37, nr. 3, blz. 279-287.

Raad van State, 2011, *Jaarverslag 2010*, Den Haag, april 2011.

Sociaal Economische Raad (SER), 2010, *Overheid en Markt: het Resultaat telt. Voorbereiding Bepalend voor Succes*, SER advies nr. 2010/01.

Stam. E., B. Stellinga en G. de Vries, 2010, Marktwerking en publieke belangen, *Economisch Statistische Berichten*, 95, blz. 59-61.

Stiglitz, J.E., 2000, *Economics of the Public Sector*; 3rd edition, New York: Norton & Company

Teulings, C.N., A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen, 2003, *De Calculus van het Publieke Belang*, Kenniscentrum voor Ordeningensvraagstukken, Den Haag, Augustus 2003.

Tresch, R.W., 2008, *Public Sector Economics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), 2000, *Het Borgen van Publiek Belang*, Rapporten aan de Regering nr. 56, Den Haag: Sdu Uitgevers.