

Tilburg University

Goede marktwerking en overige publieke belangen

van Damme, Eric

Published in:
Markt en Mededinging

DOI:
[10.5553/MenM/138762362017020001002](https://doi.org/10.5553/MenM/138762362017020001002)

Publication date:
2017

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
van Damme, E. (2017). Goede marktwerking en overige publieke belangen. *Markt en Mededinging*, 2017(1), 5-17. [1]. <https://doi.org/10.5553/MenM/138762362017020001002>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Artikel

Goede marktwerking en overige publieke belangen

Eric van Damme*

*'What we need (...) are policies that can address the challenges we face. Competition can help us to achieve our targets in more areas than you might think. (...) Because competition drives us all to do better. It gives us that extra push that helps us to deal with our challenges.'*¹

Het debat over mededinging en duurzaamheid dat, ook in dit tijdschrift, al wat langer gevoerd wordt, is gebaseerd op de aanname dat concurrentie en duurzaamheid op gespannen voet met elkaar staan. Opvallend is dat die aanname niet ter discussie gesteld wordt, noch onderbouwd wordt, en dat het argument dat concurrentie de duurzaamheid juist bevordert, genegeerd wordt. Ook opvallend is dat in deze discussie het economisch perspectief vrijwel afwezig is. Deze aspecten zijn gerelateerd. Economie is vooral een empirische wetenschap die ervoor kan zorgen dat normatieve juridische en politieke discussies in de realiteit verankerd blijven.² Ook het bredere debat over marktwerking en publieke belangen kan profiteren van een betere interactie tussen recht

en economie.³ Dit artikel beoogt aan dit thema bij te dragen door het economisch perspectief te schetsen en een aantal aspecten betreffende markt, mededinging, duurzaamheid en economie op te helderen.⁴

Economie gaat over de mens en zijn beperkte middelen

5

Het is belangrijk het economisch systeem van de economische wetenschap gescheiden te houden. De breed geaccepteerde definitie van de wetenschap luidt: 'Economics is the science, which studies human behavior as a relationship between ends and scarce means, which have alternative uses.'⁵ In deze definitie komt 'de economie' niet voor. De economische wetenschap gaat erover hoe de mensheid de schaars beschikbare middelen zo goed mogelijk kan gebruiken om haar doelen te realiseren. Over wat die doelen zijn of zouden moeten zijn laat de econoom zich niet uit; hij neemt ze als gegeven. Ook over de vraag wat de doelen van het overheidsbeleid zouden moeten zijn heeft een econoom niet meer te zeggen dan andere burgers. Zoals Lionnel Robbins al helder stelde: 'There are no economic ends. There are only economical and uneconomical ways of achieving given ends.'⁶ Veel niet-economen hebben dit niet begrepen,

* Prof. dr. E.E.C. van Damme is hoogleraar economie aan de Tilburg University. Dit artikel is gebaseerd op een gezamenlijk project met Maarten Pieter Schinkel, aan wie de auteur veel dank verschuldigd is. Hij bedankt tevens de redactie voor de ontvangen suggesties en Erik Kloosterhuis voor nuttige correspondentie. Zoals altijd is alleen de auteur verantwoordelijk voor de inhoud.

1. Margrethe Vestager, *Competition policy in context*, Speech bij het 15e OECD Global Forum on Competition, Parijs, 1 december 2016.
2. Om de discussie te stimuleren is dit artikel normatiever (en minder empirisch en technisch) dan een standaard economisch artikel. De economische wetenschap is vooral positief (beschrijvend en analytisch); economen worden geacht hun eigen mening buiten de wetenschap te houden. De prescriptieve standpunten in dit artikel zijn gebaseerd op mijn lezing van de economische literatuur en de aanname dat mensen naar geluk streven.

3. Over de relatie tussen recht en economie in het algemeen, zie ook E. van Damme, 'Verwevenheid van recht en economie', in: M. Groenhuijsen, E. Hondius en A. Soeteman (red.), *Recht in geding*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014.

4. Zie ook P. de Bijl en T. van Dijk, 'Mededingingsbeleid en publieke belangen: een economisch perspectief', *M&M* 2012/4, p. 149-156.

5. L. Robbins, *An essay on the nature and significance of economic science*. Londen: MacMillan 1932, p. 15.

6. Robbins 1932, p. 126.

net als sommige ‘economisch deskundigen’ die in de media verschijnen. Zij beperken de economie tot de wereld van het geld en zien economen als verpersoonlijking van de kille *homo economicus* voor wie alleen geld, maar niets van waarde telt. Een dergelijke econoom zou inderdaad slechts een bescheiden rol zijn toebedeeld. Maar economen zijn, zoals Alfred Marshall al stelde, mensen met *warm hearts, but cool heads*.⁷ Zij focussen zich vooral op de beperkingen die de mens hinderen bij het bereiken bij zijn doelen. In hun lange geschiedenis hebben zij veel inzichten verzameld die te waardevol zijn om genegeerd te worden.

Dat fundamentele misverstand over economie komt op verschillende plaatsen terug en leidt tot veel verspilde inkt. Neem bijvoorbeeld het debat over economische versus niet-economische belangen, dat voor economen een non-debat is.⁸ Voor een econoom hebben alleen individuen (natuurlijke personen) belangen.⁹ Omdat dingen, zoals de economie of de economische wetenschap, geen belangen kunnen hebben, zijn beide mogelijke interpretaties van het begrip ‘economisch belang’ problematisch. Bijgevolg kan een econoom zich niet vinden in Anna Gerbrandy’s stelling dat niet-economische belangen ‘in essentie vreemd zijn aan datgene waar marktwerking om draait’.¹⁰ Marktwerking is een door de mensheid gecreëerd middel om onze doelen te realiseren en onze belangen te dienen. Die belangen kunnen individueel of gedeeld zijn, en personen hebben de vrijheid om zich te verenigen en zo hun gedeelde belangen te behartigen. Bepaalde gedeelde belangen kunnen alleen door samenwerking in relatief grote verbanden gerealiseerd worden. Publieke belangen zijn de dingen die we allen in meer of mindere mate gerealiseerd willen zien, maar die we alleen door grootschalige samenwerking (en een bepaalde mate van geaccepteerde dwang) voor elkaar kunnen krijgen.

Een econoom verdedigt vrijheid, groei en efficiëntie

Het uitgangspunt voor de econoom is het individu, met al zijn gebreken. De moderne economie¹¹ gaat al lang niet meer uit van de *homo economicus*, die kil rationeel en zelfzuchtig materialistisch is. Het gehanteerde mens-

beeld is veel veelzijdiger.¹² De econoom respecteert elke individuele mens zoals hij of zij is en veronderstelt dat voor de meeste volwassenen geldt dat zij zelf weten wat het beste voor hen is. Dat wil niet zeggen dat een mens dat goed weet, maar dat hij het beter weet dan anderen. De economie neemt de wensen (en de beperkingen) van de individuen als gegeven. Verondersteld wordt dat ieder mens er vooral naar streeft om gelukkig te zijn, of preciezer: tevreden met het leven als geheel. Individuele vrijheid is het grootste goed. Vrijheid wordt alleen begrensd door de eigen *commitments* (via contracten met anderen en het sociale contract) en de plicht de vrijheid van anderen te respecteren.

De kernvraag voor de sociale wetenschappen is: ‘Hoe ziet een “goede” samenleving eruit?’ Artikel 3.3 van het VEU stelt dat we streven naar een ‘sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang, en van een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu’. De econoom vertaalt dit als: we streven naar een welvarende en rechtvaardige samenleving, waarin iedereen gelukkig is, en waar het geluk van de huidige generatie het welbevinden van toekomstige generaties niet in de weg staat. Een econoom gaat ervan uit dat mensen altijd meer van ‘het goede’ willen. Maar dit is niet hetzelfde als het pleiten voor economische groei. Groei van materiële welvaart is niet gewenst als die groei gepaard gaat met grotere krimp elders en daarmee ons welzijn (subjectief welbevinden) in het gedrang komt. Als Tom Ottervanger stelt: ‘De eenzijdige focus op efficiëntie en groei is onderworpen aan kritische herwaardering’, dan hanteert hij een te beperkte definitie van groei.¹³ Groei is niet hetzelfde als economische groei.

Ottervanger geeft ook een te enge interpretatie aan het begrip efficiëntie. Gegeven de nadruk die de econoom legt op de schaarste van de middelen is hij een natuurlijk verdediger van efficiëntie. Efficiëntie betekent niets anders dan dat de gestelde doelen bereikt worden zonder dat daarbij middelen verspild worden. Omdat het milieu schaars is, is elke econoom dus van nature een milieu-econoom. Economen proberen slechts verkwisting te voorkomen. Wie kan voorstander zijn van verkwisting? Niemand toch? Ottervanger stelt terecht dat de focus niet eenzijdig op efficiëntie kan liggen (de vraag naar de doelen is belangrijker), maar gegeven het doel kan efficiëntie niet anders dan gewenst zijn.

7. Meer recent ook A. Blinder, *Hard Heads, Soft Hearts: Tough-minded Economics For A Just Society*, Princeton N.J.: Princeton University Press 1988.
8. E. van Damme, ‘Economiseren’, *M&M* 2016/5, p. 171-174. Een onderscheid tussen het mededingingsbelang en andere publieke belangen is wel zinvol.
9. Er kan gediscussieerd worden over de vraag of alleen mensen belangen hebben of dat ook andere levende wezens die hebben en zo ja, welk gewicht daaraan zou moeten worden toegekend.
10. A. Gerbrandy, ‘Toekomstbestendig mededingingsrecht’, *M&M* 2016/3, p. 102-112, m.n. p. 105.
11. In het vervolg wordt met ‘de economie’ steeds de wetenschap bedoeld.

12. E. van Damme, ‘Liefde, geluk en economische wetenschap’, *Economisch Statistische Berichten* oktober 2016, vol. 101, issue 4742S, p. 57-61.
13. T. Ottervanger, ‘Maatschappelijk verantwoord concurreren’, *M&M* 2010/3, p. 93-99.

Decentralisatie en coördinatie zijn nodig om een goede samenleving te realiseren

Na de individuele leden van de samenleving (en hun samenwerkingsverbanden) is de overheid de belangrijkste speler. Namens ons bepaalt zij de spelregels voor het maatschappelijk verkeer. Zij is verantwoordelijk voor de gehele sociale, fysieke en institutionele infrastructuur. De overheid is er om onze gedeelde belangen te dienen. Respecteren van de individuele vrijheid impliceert dat de overheid alleen die dingen doet waartoe de bevolking haar heeft opgedragen. Omdat de maatschappij te complex is om centraal aangestuurd te worden en informatie te breed gespreid, hebben we verschillende instituties gecreëerd die elk hun eigen, gescheiden, verantwoordelijkheid hebben maar die samen ons uiteindelijke doel, een ‘goede’ samenleving, moeten realiseren. We kunnen hierbij ook gebruikmaken van het belangrijke inzicht van Adam Smith (en onze eigen, ondergewaardeerde, Bernard Mandeville) dat uiteindelijke doelen vaak het best indirect gerealiseerd kunnen worden door eigenbelang goed te kanaliseren.¹⁴ Decentralisatie bevordert ook de transparantie, wat impliceert dat elke institutie aan *checks and balances* onderworpen kan worden en dat relatief eenvoudig geverifieerd kan worden of deze aan de opgelegde verwachtingen voldoet. Maar decentralisatie vereist ook coördinatie: de interactie tussen de verschillende instituties moet op de juiste manier vormgegeven worden. De overheid is verantwoordelijk voor deze coördinatie.

Het decentralisatieprincipe impliceert dat, hoewel we uiteindelijk naar welzijn en rechtvaardigheid streven, dit niet het doel voor elk afzonderlijk maatschappij-onderdeel kan of moet zijn. Dat er verschillende maatregelen en doelen zijn, wil niet zeggen dat elke maatregel op elk doel gericht moet zijn; het gaat om de samenhang. Het rechtssysteem heeft een andere doel (rechtvaardigheid) dan de markt (welvaarscreatie). Dit inzicht lijkt ook relevant voor het vereiste in artikel 11 VWEU dat ‘de eisen inzake milieubescherming moeten worden geïntegreerd in de omschrijving en uitvoering van het beleid en het optreden van de Unie’. Duurzaamheid is een doelstelling, maar deze hoeft niet altijd centraal te staan. In vergelijkbare zin heeft een markttoezichthouder een bij wet opgedragen doel en levert deze een bijdrage aan ons gehele welzijn door haar werk goed te doen, niet door dat welzijn als haar doel te zien. Onlangs werd dit nog mooi verwoord door Margrethe Vestager:

‘[I]t is important that competition enforcement (...) sticks to its primary role. (...) I don’t think it’s for competition enforcers to start pursuing [other] objec-

tives. (...) We take our decisions (...) without any aim in mind besides a competitive market with a fair deal for consumers. (...) I think that we need to be confident about what we can do, but also modest about the things that are best done by others.’¹⁵

Geen hybride organisaties of brede doelstellingen

Omdat de bovenstaande principes van maatschappij-inrichting hun waarde meer dan bewezen hebben, kunnen ze niet lichtzinnig terzijde geschoven worden. In de laatste decennia is echter een ‘holistische’ stroming opgekomen, waarin dat, naar mijn mening, wel gebeurt. Deze stroming bepleit hybride organisaties, die voor meerdere zaken, of bredere doelen, verantwoordelijk gesteld worden. Men kan dan denken aan bedrijven die maatschappelijke doelen na zouden moeten streven (maatschappelijk verantwoord ondernemen (mvo)), ngo’s (of bedrijven) die verantwoordelijk zijn voor publieke belangen, overheden die ondernemer moeten spelen, het mededingingsrecht dat rechtvaardigheid als doelstelling zou moeten hebben, of een mededingingsautoriteit die brede welvaart nastreeft. Er is mij geen bewijs bekend dat dergelijke hybride organisaties beter functioneren dan traditionele en zonder dergelijk bewijs kunnen deze ideeën niet geaccepteerd worden. Er zijn ook risico’s omdat sommige van deze ideeën strijdig zijn met individuele vrijheid en omdat hybride organisaties minder transparant zijn en dus moeilijker geëvalueerd kunnen worden.

Pleidooien van holistische aard zijn ook in *Markt & Mededinging* regelmatig te lezen. Het meest vergaand is wellicht Anna Gerbrandy die in de in M&M gepubliceerde versie van haar intreerede stelt dat de hiervoor besproken principes onhoudbaar zijn en dat een terugkeer daarheen is ‘als een spook terugduwen in een hok’.¹⁶ Zij stelt dat de vereiste van duurzaamheid om een geheel andere inrichting van de maatschappij vraagt (p. 108). Zij schrijft dat ‘op ondernemingen (...) een eigen ethische verplichting rust om zich (...) het publieke belang aan te trekken’ (p. 107), dat ‘de behartiging van het publiek belang niet meer in het exclusieve domein van de overheid ligt’ (p. 106), en zij spreekt over ‘de eigen legitimiteit van gezamenlijk ondernemingshandelen in het publiek belang’ (p. 108). Zij stelt ook dat we ons moeten bezinnen op de vraag ‘of het mededingingsrecht niet te eng economisch is geworden en of het niet ook *rechtvaardige* uitkomsten dient na te stre-

14. Vaak wordt Bernard Mandeville, de auteur van de beroemde *Fable of the Bees*, gepresenteerd als aanhanger van *Laissez Faire*, maar dat is onterecht. In de toelichting op zijn fabel schreef hij immers: ‘*Private vices can be turned into public benefits by the dexterous management of the skilful politician.*’

15. Margrethe Vestager, *Competition policy in context*, Speech bij het 15e OECD Global Forum on Competition, Parijs, 1 december 2016.

16. Gerbrandy 2016, p. 108. Zoals de referenties bij haar artikel laten zien, is zij beslist niet de enige die er zo over denkt.

ven' (p. 105; nadruk in het origineel).¹⁷ Ook de WRR is holistisch wanneer hij voorstelt 'de verantwoordelijkheden voor de publieke zaak opnieuw in te vullen (...) zeker ook door de maatschappelijke verantwoordelijkheid van bedrijven verder te versterken'.¹⁸

Zulk 'holisme' zien we ook in de dagelijkse praktijk. We zien het bij de ACM als zij stelt dat haar 'beoogde resultaat is een duurzame groei van de welvaart, in brede zin',¹⁹ of als zij schrijft dat 'het uitgangspunt is dat het mededingingsrecht ertoe dient de welvaart te bevorderen'.^{20,21} Gegeven dat een belangrijk uitgangspunt van onze mededingingswetgeving is dat we aansluiten bij de Europese mededingingsregels, gaat ook de minister van Economische Zaken op de verkeerde stoel zitten als hij de ACM instrueert de wet anders te interpreteren dan uit de Europese jurisprudentie volgt.²²

Er is een aanzienlijk risico dat organisaties die meer willen doen dan hun is toebedacht onder de resulterende last zullen bezwijken. Publieke organisaties zijn niet vrij de aan hen opgelegde doelen te herdefiniëren. Voor private organisaties ligt dat wat anders, en het staat bedrijven dan ook vrij aan mvo te doen als de aandeelhouders dat willen. Dat de overheid mvo als verplichting voor bedrijven oplegt, is echter in strijd met hun vrijheid. Zoals Milton Friedman terecht stelde:

'There is one and only one social responsibility of business—to use its resources and engage in activities designed to increase its profits as long as *it stays within the rules of the game*, which is to say, engages in open and free competition without deception or fraud.'²³

Zoals *Dieseltgate* heeft laten zien is het al moeilijk genoeg om binnen de regels van de wet te blijven, ook als het om duurzaamheidsvraagstukken gaat.

Een goede maatschappij kan niet zonder een krachtige overheid met autoriteit

Deze stelling volgt al uit wat hiervoor gezegd werd, maar wordt bekrachtigd door wat hierna nog zal volgen: de overheid heeft belangrijke en ingewikkelde taken, die alleen door een kwalitatief goede overheid goed vervuld kunnen worden. Vereist is een overheid met kracht en expertise. De overheid kan haar werk echter niet alleen af. Zij kan alleen goed functioneren als de bevolking bereid is (vrijwillig) met haar samen te werken. Dat vereist een overheid die het vertrouwen geniet en die ook moreel gezaghebbend is. De overheid moet dus echte autoriteit bezitten.

De Nederlandse overheid is zwak en is geen autoriteit; dit mogen wij niet accepteren

Helaas moeten we vaststellen dat de Nederlandse overheid momenteel niet krachtig is en onvoldoende gezag geniet. Onze overheid faalt (zoals we ook hierna zullen zien) en zij is geen autoriteit; in plaats van leider is zij volger. Zij lijkt zich vooral door lobbygroepen te laten leiden.²⁴ Bovendien ondergraaft zij haar eigen autoriteit, onder andere doordat verschillende onderdelen van de overheid (zoals het ministerie van Economische Zaken en de ACM) niet altijd met dezelfde tong spreken. Ook de WRR stelt (en accepteert) dat onze overheid zwak is: 'Dat daarbij over de rol van de overheid evenzeer gesproken moet worden in termen van wat zij nog *kan* doen in plaats van wat zij *moet* doen.'²⁵

Deze geconstateerde zwakte van de overheid is voor de WRR een reden om meer publieke taken bij het bedrijfsleven te leggen en vermenging van taken te bepleiten. Hoewel er natuurlijk geen globale overheid is en onze eigen overheid inderdaad zwak is en te veel naar de pijpen van het bedrijfsleven danst, lijkt dit toch op het paard achter de wagen spannen. We kunnen niet accepteren dat de overheid zwak is. Die zwakte kunnen we verhelpen en dus mag zij geen excuus zijn om die overheid van een van haar kerntaken te ontslaan en 'het probleem' dan maar bij het bedrijfsleven neer te leggen. Het belang van de industrie is niet het publiek belang, en het moet zeker ook niet omgekeerd worden. Hoe meer de overheid uitbestedt, hoe afhankelijker en zwakker zij wordt. In plaats van te accepteren dat de overheid zwak is, moeten wij er juist naar streven dat de overheid, waar nodig, versterkt wordt. We mogen de overheid op haar publieke taken aanspreken. Problemen

17. In zijn ook in M&M gepubliceerde oratie stelt Tom Ottervanger: 'Het mededingingsrecht (...) is van oudsher een middel (...) om te komen tot een rechtvaardige samenleving'. Naar mijn mening kan beter gesproken worden van 'bij te dragen aan' dan van 'te komen tot'. (Ottervanger, M&M 2010/3, p. 98).

18. WRR, *Publieke zaken in de marktsamenleving*, WRR-Rapport 87, 2012. Samenvatting, p. 16

19. ACM, *Strategie Autoriteit Consument & Markt*, 2013, p. 2. Zie daarover ook E. van Damme, 'De betovering van de consumentenwelvaart', *Economisch Statistische Berichten* 2014, 99, 4683S, p. 6-16.

20. ACM, *Visiedocument Mededinging en Duurzaamheid*, 2014, p. 12.

21. Ook in De Bijl en Van Dijk (2012) wordt integraal mededingingsbeleid afgewezen.

22. Ministerie van Economische Zaken, 'Beleidsregel mededinging en duurzaamheid', *Stcrt.* 2014, 13375; Ministerie van Economische Zaken, 'Beleidsregel mededinging en duurzaamheid', *Stcrt.* 2016, 52945. Het is overigens zeer merkwaardig dat een minister van een 'liberale' partij aan dergelijk micromanagement doet.

23. M. Friedman, 'The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits', *New York Times*, 13 september 1970 [cursivering toegevoegd].

24. M. Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, MA: Harvard University Press 1965.

25. WRR 2012, p. 180.

bij de overheid (zoals die van gebrek aan kennis en onafhankelijkheid) moeten daar worden opgelost, in plaats van een extra probleem in de markt te creëren. Het bedrijfsleven medeverantwoordelijk maken voor publieke belangen maakt het voor de overheid alleen maar gemakkelijker om het probleem af te schuiven. De overheid moet vol aan de bak en moet meer werk maken van haar kerntaak, het bepalen van de *rules of the game*.

De overheid is eindverantwoordelijk voor de publieke belangen; alleen zij kan ze wegen

Publieke belangen zijn gedeelde belangen die we zonder hulp van de overheid niet gerealiseerd krijgen. Dat het machtsmonopolie van de overheid nodig is, impliceert dat voor de borging van het publieke belang de individuele vrijheid moet wijken. Dit betekent dat publieke belangen langs democratische weg moeten worden vastgesteld. De belangrijkste publieke belangen zijn vastgelegd in hoofdstuk 1 van onze Grondwet. Natuurlijk kunnen ook andere publieke belangen gedefinieerd worden, maar alleen door de overheid en pas nadat de volksvertegenwoordigers daarmee hebben ingestemd. De overheid heeft als taak publieke belangen te benoemen en te borgen. Natuurlijk kan de overheid hierbij slim gebruikmaken van het eigenbelang van individuen of andere instellingen. Meestal zal het zelfs noodzakelijk zijn dat de overheid andere partijen voor haar laat werken, maar het omgekeerde is uit den boze. Als de overheid vooral een particulier belang dient, is sprake van overheidsfalen.²⁶ Rolvermenging werkt overheidsfalen in de hand, en kan dus beter voorkomen worden.

Niet alle publieke belangen zullen altijd ten volle gerealiseerd kunnen worden, ze moeten tegen elkaar afgewogen worden. Het zal duidelijk zijn dat alleen de overheid de macht toekomt om deze publieke belangen tegen elkaar af te wegen. De weging van publieke belangen moet zorgvuldig gebeuren.²⁷ Van de overheid mag verwacht worden dat ze goed onderzoekt welk mechanisme het geschiktst is en vervolgens het geprefereerde mechanisme kiest. Het borgen en afwegen van publieke belangen is een kerntaak van de overheid die niet aan particuliere partijen gedelegeerd kan worden. Ik ben het dan

ook oneens met Anna Gerbrandy wanneer zij stelt dat ‘het maatschappelijk midden – de *civil society* – belangrijk is in de definiëring van de inhoud van wat het publiek belang is, en een legitimerende rol kan spelen in het proces waarin dat wordt bepaald’.²⁸

Goede marktwerking is een publiek belang²⁹

Bij de borging van publieke belangen kunnen de markt en mededinging een belangrijke rol spelen. Het belang van de markt mag niet onderschat worden. Markten zijn fantastische machines voor welvaartscreatie (en in dat voetspoor, welzijn), vooral als ze goed geolied zijn met voldoende concurrentie. Mede dankzij marktwerking hebben, naast het bbp per inwoner, dat in de laatste tweehonderd jaar op wereldniveau gemiddeld met een factor 10 gestegen is, ook veel andere indicatoren van de kwaliteit van leven een sterke groei laten zien.³⁰ Ook geeft het te denken dat, minder dan zeventig jaar na de scheiding, Zuid-Koreanen gemiddeld twaalf jaar langer leven dan hun noorderburen; 81,4 jaar tegenover 69,5.³¹ Vaak wordt alleen gekeken naar de materiële voordelen en de efficiëntie die de markt op korte termijn oplevert, maar de langetermijneffecten zijn veel belangrijker. De markt levert veel meer dan een groot consumentensurplus. Het mag dan zo zijn dat ‘marktwerking niet gebaseerd is op langetermijnvisies’,³² maar het levert wel langetermijnwaarde. Dat komt omdat goede marktwerking de innovatie bevordert. We plukken momenteel bijvoorbeeld de vruchten die de digitalisering van onze maatschappij brengt. Informatie stroomt ongekend snel en goedkoop over de hele aarde, wat allerlei reële ontwikkelingen ten goede komt, van meerjidsafspraken over de voetbal-app tot democratische lentes.

Naast zichtbare kortetermijnbaten heeft marktwerking dus ook, en juist vooral, voordelen op de lange termijn. De laatste zijn meestal niet voorspelbaar, en dus ook zeker niet vooraf kwantificeerbaar. Het zou dan ook volstrekt verkeerd zijn om de baten van marktwerking alleen af te lezen aan de kortetermijnwinst aan consumentensurplus. Het mededingingsbelang is veel breder dan het consumentenbelang. Zonder voldoende welvaart kan breder welzijn niet gerealiseerd worden, terwijl het ook onwaarschijnlijk is dat zonder markten met voldoende concurrentie ook overige publieke belangen goed geborgd kunnen worden. Zo geldt onmiskenbaar dat duurzaamheid pas een belang (of punt van zorg) geworden is nadat we voldoende rijk geworden waren

26. Formeel is sprake van overheidsfalen als het overheidshandelen niet in het algemeen belang is (dat wil zeggen niet doeltreffend is), of als het niet doelmatig is, dat wil zeggen als middelen verspild worden. Zie bijvoorbeeld C. Winston, *Government Failure versus Market Failure*, Washington DC: Brookings Institution Press 2006.

27. Rationeel overheidsbeleid vereist een zekere mate van kwantificering. Een zorgvuldige afweging van verschillende (gelijkwaardige) belangen kan niet uitsluitend op basis van een computerberekening gemaakt worden, maar ook een zuiver kwalitatieve afweging lijkt ongewenst. Het zou goed zijn als er over de vraag hoe afwegingen het best gemaakt kunnen worden een echte dialoog tussen economen en juristen op gang zou komen.

28. Gerbrandy 2016, p. 107.

29. Zie hiervoor ook E. van Damme en M.P. Schinkel (red.), *Marktwerking en Publieke Belangen*, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde, Amsterdam 2009. Tevens De Bijl en Van Dijk 2012.

30. OECD, *How Was Life? Global Well-being since 1820*, Parijs: OECD 2014.

31. <www.google.nl/?gws_rd=ssl#q=life+expectancy+korea>.

32. Gerbrandy 2016, p. 105.

om ons duurzaam leven en produceren te kunnen veroorloven. Om al deze redenen is goede marktwerking daarom zelf een publiek belang. We kunnen zelfs verder gaan en het een belangrijke *waarde* noemen. Omdat marktwerking zo veel (en vaak onzichtbare) baten heeft, is het in ieder geval meer dan een middel.

Goede marktwerking kan meestal niet zonder overheid

Tom Ottervangers Leidse intreerede begint met: ‘Een overgangsfase naar een nieuw tijdperk. Afscheid van een blind geloof in *vrije* marktwerking als enige heilzaam middel voor het scheppen van welvaart.’³³

‘Vrije marktwerking’ is een stroman. Misschien hadden pragmatische politici of de ideologen van het neoliberalisme een ‘blind geloof’ in ongebreidelde concurrentie, maar zeker niet het overgrote deel van de economen. Economie is een wetenschap, geen geloof. Naast analyses van de maatschappelijke voordelen van marktwerking, staan de leerboeken economie vol met kennis over marktfalen.³⁴ Kritiek op *vrije* marktwerking is terecht, maar weinig relevant. Vrije marktwerking is een theoretisch ideaaltype dat het mogelijk maakt om beperkingen van marktwerking en hun gevolgen te duiden. In de praktijk is sprake van gecontroleerde marktwerking, onder andere met behulp van marktordening en het mededingingsrecht.³⁵

Goede marktwerking ontstaat niet vanzelf. Goede marktwerking is een publiek belang dat, net als de andere publieke belangen, door de overheid geborgd moet worden. Concreet heeft de overheid vier markttaken. Ten eerste moet de overheid de voorwaarden creëren waaronder de markt kan werken. Het gaat dan onder andere om de juridische infrastructuur (zoals eigendoms- en contractenrecht) en het scheppen van vertrouwen. De tweede taak is het creëren van markten waar dat dienstig is. Ontbrekende markten leiden ertoe dat welvaartswinsten niet gerealiseerd kunnen worden (marktfalen). Dit is het kernidee achter de EU als geheel (de interne markt) en achter het Europese systeem voor emissiehandel (ETS). De derde taak is het dusdanig ordenen van de markt dat deze ook daadwerkelijk goed werkt. De vraag ‘wat zouden de spelregels voor de markt moeten zijn?’ blijft echter vaak onderbelicht. Veel besprekingen blijven steken in het basale economische model van volkomen concurrentie, met het gebruikelijke vraag-aanbod diagram. Maar in dit model zijn er geen marktimperfections en heeft geen van de marktpartijen marktmacht. Dit model kan daarom hooguit slechts een vertrekpunt voor de analyse zijn, geen eindpunt. Econo-

men spreken dan ook vaker over marktfalen dan dat ze de kracht van de markt bejubelen. Goede marktordening is nodig om marktfalen te voorkomen of te bestrijden. De vierde markttaak van de overheid is het levend houden van concurrentie daar waar concurrentie wenselijk is. Deze taak is gedelegeerd aan de mededingingsautoriteit die hiervoor de mededingingswet toepast.

Uit het bovenstaande volgt dat het weinig zinvol is de markt *in abstracto* te beschouwen. Markten kunnen niet zonder overheid. Ook marktfalen en overheidsfalen zijn daarom met elkaar verbonden. Als de overheid de infrastructuur niet op orde heeft, of de markt niet goed ordent, of het mededingingstoezicht niet goed vorm geeft, dan faalt de markt.

De markt is geen wondermiddel

De markt levert alleen wat de mens vraagt, maar niet alles wat de mens wil kan door de markt geleverd worden. Mensen hechten sterk aan rechtvaardigheid (spelregels die *fair* zijn, waarbij valsspelen bestraft wordt) en aan een zekere vorm van gelijkheid, maar deze kan de markt niet leveren. De markt behandelt weliswaar iedereen gelijk, maar de uitkomsten zijn sterk ongelijk, en de meerderheid wil grotere gelijkheid.³⁶ Daarom heeft de overheid de taak, zoals vastgelegd in onze Grondwet, om de door de markt gecreëerde welvaart op adequate wijze te verdelen. Ons sociaalverzekeringsstelsel zorgt daarvoor.

Ook sommige andere publieke belangen kunnen niet via de markt gerealiseerd worden. Zo zal een markt niet goed functioneren als consumenten niet tot betaling gedwongen kunnen worden. Economen spreken in dit geval van *publieke goederen*. Dit zijn goederen (of diensten) waarbij het gebruik niet rivaliserend is en niemand uitgesloten wordt. Voorbeelden van dergelijke ‘goederen’ zijn kennis, wetten (waaronder marktordening), dijken, schone lucht en een goed investeringsklimaat. De overheid produceert of betaalt deze goederen en gebruikt vervolgens haar machtsmonopolie om ons tot betaling te dwingen. Hierbij kan de markt om hulp worden gevraagd; wetten produceert de overheid zelf, maar bij het vergaren van kennis of het ophogen van de dijken schakelt zij non-profitorganisaties of de markt in. Sommige publieke goederen worden door de private sector geproduceerd als bijproduct, maar dan niet altijd in de gewenste hoeveelheden. Dierenwelzijn en schone lucht zijn voorbeelden hiervan. Economen spreken dan van *externaliteiten*. Door de marktordening te veranderen kan de overheid de output-mix veranderen en zo een betere uitkomst bewerkstelligen. Lokale publieke goederen worden veelal door de samenleving (het maatschappelijk middenveld) zelf geproduceerd, met of zonder subsidie van overheid of bedrijfsleven.

33. Ottervanger, *M&M* 2010/3, p. 93 [cursivering toegevoegd].

34. Economen spreken van marktfalen als een vrije markt niet tot een Pareto-efficiënte uitkomst leidt, dat wil zeggen als bij een vrije markt middelen verspild worden.

35. E. van Damme, M. Jansen en M. P. Schinkel, ‘Marktordening’, in: S. Phippen en G. Werner (red.), *Canon van de Economie*, Rotterdam: ESB 2015, p. 485-503.

36. OECD, *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, Parijs: OECD 2015.

Marktwerking kan ook op gespannen voet staan met andere publieke belangen. Michael Sandel vraagt terecht aandacht voor de vraag waar we de grenzen van de markt willen trekken.³⁷ Hij wijst erop dat de markt niet alleen tot ongelijkheid leidt, maar ook bepaalde waarden in de verdrukking kan brengen en de sociale cohesie kan ondermijnen. Maar net als andere critici draagt ook hij geen alternatief aan. We kennen geen ander mechanisme dat ook maar bij benadering zoveel welvaart en welzijn kan scheppen als de markt. Zonder zicht op een alternatief kunnen we ons daarom beter richten op de vraag hoe we de markt *nog* beter voor ons kunnen laten werken. Hoe kunnen we de voordelen van de markt (beter) benutten en haar bijwerkingen temperen?

Betere marktwerking door betere marktordening

Het antwoord dat economen op de bovenstaande vraag geven, komt in de vorm van een stappenplan. Een eerste mogelijkheid is dat we helemaal geen voordeel van de markt zien, en deze uitsluiten. Markten voor baby's of organen zijn wettelijk verboden. Maar ook hier doet zich de vraag voor of een bepaalde vorm van marktwerking niet tot verbetering zou kunnen leiden. Er is een groot tekort aan donororganen, en ook als we verkoop van organen te walgelijk vinden om toe te staan kunnen we ons nog afvragen of een markt zonder geld wellicht tot een betere *matching* en dus tot een kortere wachttijd zou kunnen leiden.³⁸

In het geval een markt wel is toegestaan, kan de overheid deze via toetredingsregulering en/of gedragsregulering ordenen. De overheid bepaalt de spelregels en wie mee mogen spelen. Om echte casinospelen aan te mogen bieden moet men een vergunning hebben; op bepaalde delen van de zorgverleningsmarkt zijn alleen *non-profits* toegestaan. Marktordening is nodig om marktfalen tegen te gaan. Naast de al genoemde publieke goederen en externaliteiten kan ook asymmetrische informatie tot marktfalen leiden. Als consumenten geen inzicht in de kwaliteit van het aanbod hebben en verwachten een kat in de zak te kopen kan de markt opdrogen. De overheid kan dit via een vergunningenbeleid of via informatieverplichtingen oplossen. De gedragsregels zijn veelal heel gedetailleerd.

Op het moment dat van een markt gesproken kan worden, zijn de mededingingsregels in principe van toepassing. Zij dienen om marktmacht (een vierde vorm van marktfalen) tegen te gaan en de concurrentie, waar gewenst, levend te houden. Er is brede overeenstemming dat te veel marktmacht ongewenst is, maar over de gewenste mate van concurrentie is meer discussie. (Te

veel) concurrentie is niet altijd goed. Denkbaar is dat op bepaalde parameters concurrentie niet gewenst is, omdat anders 'hogere' publieke belangen in gevaar zouden kunnen komen. Via de spelregels kan dergelijke concurrentie uitgesloten worden. Zo zijn collectieve onderhandelingen op de arbeidsmarkt toegestaan vanwege het idee dat anders concurrentie op de productmarkt tot te sterke druk op de lonen zou kunnen leiden. Gebaseerd op de gedachte dat prijsconcurrentie tot een minder divers aanbod aan boeken zou kunnen leiden, hebben we een vaste boekenprijs voor Nederlandstalige boeken. In deze gevallen wijkt het ene publieke belang (concurrentie) voor het andere, dat belangrijker geacht wordt.

Natuurlijk mag bij deze afweging het langetermijnperspectief niet uit het oog verloren worden. Marktwerking heeft niet alleen kortetermijnbatens voor de consument en de efficiëntie. Concurrentie biedt weliswaar niet direct inkomenszekerheid en werkzekerheid, maar op langere termijn leidt een competitievere markt tot competitievere bedrijven, die beter in staat zijn de internationale concurrentie te doorstaan. Een concurrerende markt stimuleert de innovatie, zodat het belang van de markt vooral gelegen is in welvaartscreatie voor de lange termijn.

Concurrentie, in enige mate, is altijd goed

Markt en mededinging horen bij elkaar, maar conceptueel zijn het heel verschillende begrippen. De markt is een institutie die ruil (een vorm van samenwerking) vergemakkelijkt, terwijl mededinging betekent dat meerdere partijen ongeveer hetzelfde willen: zij zoeken dezelfde samenwerkingspartner. Meestal lokt een markt concurrentie uit, maar er zijn ook markten zonder concurrentie, terwijl ook buiten de markt geconcurrereerd kan worden. De vraag of een markt wenselijk is kan, en moet, dus onderscheiden worden van de vraag welke mate van concurrentie wenselijk is. Een zekere mate van concurrentie is altijd wenselijk.³⁹ Concurrentie dwingt de ene marktzijde zich sterker naar de andere te richten. Daarom geldt in het algemeen dat concurrentie de kosten en de prijs verlaagt, de efficiëntie verbetert, net als de kwaliteit en de prijs-kwaliteitverhouding, en de innovatie versnelt.

Het is daarom in de praktijk zeer uitzonderlijk dat de concurrentie volledig, of vrijwel volledig, wordt uitgesloten. In de landbouw hebben we dat gedaan (in het belang van een voldoende beschikbaarheid van voedsel), maar we hebben ook de nadelen van zo'n aanpak gezien. De hoofdregel is daarom ook dat, in een marktcontext, de mededingingsregels van toepassing zijn, tenzij een

37. M. Sandel, *What money cannot buy; the moral limits of markets*, Londen: Penguin 2012.

38. A. Roth, 'Repugnance as a Constraint on Markets', *Journal of Economic Perspectives* 2007, 21(3), p. 37-58.

39. Concurrentie is niet *all or nothing*: markten verschillen sterk in hun concurrentie-intensiteit. Zie J. Boone, J. van Ours en H. van der Wiel, 'When is the price-cost margin a safe way to measure changes in competition?', *De Economist* 2013, 161, p. 45-67.

'hoger' publiek belang voorgaat. Dat is expliciet zo geformuleerd in artikel 106 VWEU voor diensten van algemeen economisch belang (DAEB): een onderneming die belast is met een DAEB valt onder de mededingingsregels, tenzij de toepassing van die regels verhindert dat de taak vervuld kan worden. Bij het inzetten van de markt is de hoofdregel dus dat de overheid tracht de verschillende belangen te borgen door de markt adequaat te ordenen en binnen dit kader de mededingingswet toe te passen en de concurrentie zijn werk te laten doen. Slechts bij uitzondering wordt de Mededingingswet buiten beschouwing gelaten of aangepast.

'Wouters' is een zeer exceptionele uitzondering

In het kader van het vermeende conflict tussen mededinging en duurzaamheid is er opnieuw aandacht gekomen voor de *Wouters*-doctrine, de leer van de inherente beperkingen.⁴⁰ De ACM vond deze leer te weinig uitgekristalliseerd om deze op het duurzaamheidsthema toe te passen, maar anderen, zoals Erik Pijnacker Hordijk en Anny Gerbrandy, vonden dat een gemiste kans.⁴¹ Zonder in al te groot detail te treden kan de kern van de leer van de inherente beperkingen als volgt geformuleerd worden:

Een afspraak die deel uitmaakt van een legitieme regeling die beoogt een publiek belang te borgen is niet mededingingsbeperkend in de betekenis van artikel 101.1 VWEU als de afspraak noodzakelijk is om dat belang te borgen.

Er zijn dus twee voorwaarden. Ten eerste moet er een legitieme regeling zijn. Zoals betoogd zijn alleen democratisch goedgekeurde regelingen legitiem.⁴² Ten tweede is er de eis dat de afspraak noodzakelijk moet zijn om het relevante publieke belang te borgen. Dit kan zeker geen lichte vereiste genoemd worden. Het bezwaar tegen toepassing van deze leer is echter dat er geen afweging tussen verschillende publieke belangen gemaakt wordt. Het gaat hier om een enkel publiek belang en het *Wouters*-criterium vereist niet dat onderzocht wordt hoe de regeling of de afspraak andere publieke belangen beïnvloedt. Het is daarom in ieder geval duidelijk dat deze leer alleen toegepast kan worden bij publieke belangen die duidelijk voorrang verdienen boven (alle) andere publieke belangen. In het bijzonder vereist de *Wouters*-leer geen afweging met het mededin-

gingsbelang. Gezien het grote belang van mededinging mag deze afweging niet ontbreken. Daarom zou *Wouters* alleen toegepast mogen worden als de overheid die afweging in een eerdere fase gemaakt heeft, dat wil zeggen de afspraak wordt pas legitiem als deze afweging gemaakt werd. Maar de vraag is dan hoe de overheid die afweging zou moeten maken.

Voor de goede orde merk ik op dat die afweging niet noodzakelijk in het voordeel van concurrentie uit moet vallen. Anna Gerbrandy betoogt dat solidariteit (tussen verschillende generaties) een dusdanig belangrijk publiek belang is dat het mededingingsbelang daarvoor zou moeten wijken.⁴³ Dat is een helder standpunt, maar men hoeft dat niet te delen. Toch wil ik deze gedachte niet zo maar verwerpen. Vanuit economisch perspectief is de vraag of de belangen van toekomstige generaties door de huidige voldoende behartigd worden. Het is natuurlijk zo dat toekomstige generaties hun vraag niet (of in ieder geval niet direct) op de huidige markt tot uiting kunnen laten komen. Er is sprake van onvolledige markten (onze generatie kan nu niet ruilen met kinderen die nog niet geboren zijn) en dus is er sprake van markt-falen. Maar de huidige generatie (althans een significant deel daarvan) houdt wel rekening met de wensen van toekomstige generaties: mensen geven om hun kinderen en kleinkinderen en laten hun belangen meewegen. De vraag is nu of die kracht voldoende is, dan wel of de overheid extra maatregelen moet nemen. Moet de overheid zich opwerpen als belangenbehartiger van toekomstige generaties? In feite komt dit neer op de vraag of de overheid beter weet wat toekomstige generaties willen dan wijzelf, of dat er, anderzijds, een groot risico is van overheidsfalen als de overheid meer doet dan de huidige generatie wil? Discussie is nodig alvorens we deze vraag goed kunnen beantwoorden.

Horizontaal concurreren en verticaal samenwerken

Aan de Mededingingswet ligt heel duidelijk de aanname ten grondslag dat concurrentie positieve maatschappelijke effecten heeft en het dus verdient om beschermd te worden. Dit blijkt ook uit de structuur van artikel 101 VWEU. Zoals eerder opgemerkt zijn die positieve effecten groot en breed, en vaak pas op langere termijn zichtbaar. De bescherming die de wet biedt, is dan ook logisch en volkomen terecht. De Mededingingswet is echter niet gebaseerd op een blind vertrouwen in concurrentie. In de memorie van toelichting van onze wet staat: 'Het eerste uitgangspunt is dat concurrentie goed is, maar dat ook bepaalde vormen van samenwerking tussen ondernemingen tot maatschappelijke voordelen kunnen leiden.'⁴⁴ Ook dit wordt terecht gesteld. Het is voor iedereen beter als producenten van complementaire producten samenwerken. In het geval van coördina-

40. E. Pijnacker Hordijk, 'Beoordeling van duurzaamheidsinitiatieven onder het kartelverbod', *M&M* 2013/6, p. 187-195. E. Kloosterhuis, 'Wouters: all-in the family?', *M&M* 2016/3, p. 113-118.

41. Ook J. Mulder, 'Een duurzame maatschappij, wat mag dat kosten?', *Nederlands Juristenblad* 2015 (28), p. 1912-1920 bepleit toepassing van deze leer.

42. Zie hierover ook Kloosterhuis 2016, waarin de stelling verdedigd wordt dat de *Wouters*-jurisprudentie alleen kan worden toegepast wanneer de afspraak een duidelijke en specifieke wettelijke basis heeft.

43. Gerbrandy 2016, p. 109.

44. *Kamerstukken II* 1995/96, 24707, 3 (MvT), p. 9.

tieproblemen is samenwerking niet alleen goed voor de bedrijven, maar ook voor de consumenten. Het onderscheid tussen horizontale en verticale afspraken is daarom uiterst belangrijk. Vanuit economisch perspectief zijn verticale afspraken (tussen aanbieders van complementaire producten) onproblematisch, tenzij ze tot marktafsluiting leiden. Horizontale afspraken (afspraken tussen concurrenten) zijn in het algemeen welvaartsverlagend en dus *a priori* verdacht, en daarom behoudens uitzonderingsgevallen verboden. Hoewel dit onderscheid in de wetstekst niet naar voren komt, wordt het bij de wetstoepassing dan ook terecht gemaakt. De Mededingingswet biedt ruime mogelijkheden voor samenwerking tussen bedrijven. De Europese Commissie erkent het bovenstaande economisch principe en heeft dit ook expliciet opgenomen in haar Richtsnoeren over de toepassing van artikel 101 op horizontale samenwerkingsovereenkomsten uit 2011:

‘Die groepsvrijstellingsverordeningen zijn gebaseerd op de veronderstelling dat de *bundeling van complementaire vaardigheden of activa* tot aanzienlijke efficiëntieverbeteringen kan leiden bij onderzoeks- en ontwikkelings-overeenkomsten en specialisatieovereenkomsten. Dat kan ook het geval zijn voor andere soorten horizontale samenwerkingsovereenkomsten.’⁴⁵

We kunnen zelfs verder gaan en ‘de veronderstelling’ vervangen door ‘het feit’. Concurrentie tussen bedrijven die complementen aanbieden is niet gewenst; samenwerking is beter, zowel voor de producenten als voor de consumenten, en dus (bij afwezigheid van negatieve externaliteiten) ook voor de maatschappij als geheel. Vanuit economisch perspectief is de kernvraag of er een coördinatieprobleem speelt. Aanbieders van complementaire producten en bedrijven in verschillende schakels van de productiekolom moeten hun producten of diensten met elkaar afstemmen. De markt kan coördinatieproblemen (wederzijdse externaliteiten, en dus een vorm van marktfalen) niet oplossen en in dergelijke gevallen is samenwerking (of een fusie) gewenst. Als coördinatieproblemen niet via marktordening opgelost kunnen worden, kan het toestaan van samenwerking tot welvaartswinst leiden.

Correcte belangenafweging met behulp van artikel 101 lid 3 VWEU

Veronderstel dat een samenwerkingsafpraak dienstig is aan een bepaald publiek belang en dat dit belang niet duidelijk voorrang heeft op het mededingingsbelang.

45. Europese Commissie, ‘Richtsnoeren inzake de toepasselijkheid van artikel 101 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op horizontale samenwerkingsovereenkomsten’, *PbEU* 2011, C 11, randnr. 50 [cursivering toegevoegd].

Hoe moet beoordeeld worden of de samenwerking toegestaan kan worden? Naar mijn mening kan deze vraag het best aan de hand van de criteria uit artikel 101 lid 3 VWEU (art. 6.3 Mw) beantwoord worden. Economisch geformuleerd komen deze criteria erop neer dat samenwerking die voordelen brengt en waarvan ook consumenten profiteren, is toegestaan, tenzij deze de mededinging onnodig schaadt.

Zoals bekend formuleert artikel 101 lid 3 vier criteria. Van deze krijgen het derde en het vierde meestal de minste aandacht, maar dat is onterecht. Zoals ondertussen meermaals benadrukt werd, is concurrentie een belangrijk publiek belang. Als we dit als gegeven nemen is het volstrekt logisch (en ook minimaal) om te eisen dat de samenwerking niet alle concurrentie elimineert en dat samenwerking noodzakelijk is om het beoogde doel te realiseren. Als er een alternatief is waarbij het doel ook met concurrentie gerealiseerd kan worden, dan moet voor dit alternatief gekozen worden omdat concurrentie een publiek belang is.

Het ligt iets moeilijker voor wat betreft de eerste twee criteria. Het eerste criterium stelt dat samenwerking tot bepaalde voordelen moet leiden. Ook dit is een minimale eis, maar er kan gediscussieerd worden over wat als voordeel geïdentificeerd wordt. Vanuit economisch perspectief is er geen enkele reden om hier een enge interpretatie te hanteren en alleen voordelen van een bepaald type of voordelen binnen de relevante markt mee te nemen.⁴⁶ Alles waar mensen waarde aan hechten kan, in principe, meegenomen worden. Wel zijn er meer filosofische vragen zoals bijvoorbeeld in hoeverre een dierenvoordeel, dat door geen enkel mens als zodanig ervaren wordt, moet worden meegenomen.⁴⁷ Een vergelijkbare vraag is er betreffende beweerde voordelen voor ‘toekomstige generaties’. Dergelijke voordelen zijn onzeker en dus speculatief. De toekomst is niet te voorspellen en zeker de voorkeuren van toekomstige generaties niet.⁴⁸ Het tweede criterium van artikel 101 lid 3 stelt dat de huidige gebruikers geen nadeel mogen ondervinden van de samenwerking. De vraag of dit een wenselijk criterium is, is een klassieke in de welvaartseconomie. Stel dat een kosten-batenanalyse van een maatregel positief uitvalt (de winnaars winnen meer dan de verliezers verliezen), moeten de verliezers gecompenseerd worden of niet? Het normatieve idee dat aan het tweede criterium van artikel 101 lid 3 ten grondslag ligt, is dat deze vraag,

46. Zie ook C. Townley, ‘Which Goals Count in Article 101 TFEU?: public policy and its discontents’, *European Competition Law Review* 2011, 32 (9), p. 441-448.

47. De bewering (als in Mulder 2015) dat de ACM dit criterium te strikt interpreteert, is ongerechtvaardigd. In een informele zienswijze betreffende het verplicht verdoofd castreren van biggen, heeft haar voorganger, de NMa, dierenwelzijn als voordeel geïdentificeerd zonder te onderzoeken of ook mensen dit als voordeel zien. Zij merkt wel op dat verdooving geen invloed heeft op de kwaliteit. NMa, *Informeel zienswijze: verdoofd castreren van varkens*, 27 oktober 2008. Zie M.E.G. Litjens, ‘Kleine ingreep, een onversneden prijsafpraak en ongesneden biggen’, *M&M* 2009/5, p. 165-168 voor een kritiek op deze zienswijze van de NMa.

48. Zie ook C. Townley, ‘Inter-generational impacts in competition analysis: remembering those not yet born’, *European Competition Law Review* 2011, 32 (11), p. 580-590.

met gebruikers in de rol van verliezers, bevestigend beantwoord moet worden. Hier is iets voor te zeggen, maar ook het tegengestelde normatieve standpunt (een 'potentiële Pareto-verbetering' is voldoende, ook als geen compensatie plaatsvindt) kan verdedigd worden.⁴⁹ In ieder geval zouden de kosten van een afspraak niet volledig bij de gebruikers moeten worden neergelegd. Bij een kartelafpraak gebeurt dat juist wel: de gebruikers betalen in de vorm van een hogere prijs. Dit is inefficiënt, zowel op grond van de algemene leer over optimale belastingheffing, alsook omdat de gebruikers veelal juist diegenen zijn die weinig geven om de doelen die met de samenwerking beoogd worden.⁵⁰

Samenvattend kan gesteld worden dat de laatste twee criteria van artikel 101 lid 3 VWEU meer economisch (feitelijk) van aard zijn, dat het eerste meer algemeen is en het tweede het meest normatief. Over de normatieve aspecten kan verschillend gedacht worden, maar het kader biedt in ieder geval de mogelijkheid die gedachten te uiten en de argumenten zorgvuldig te wegen.

Concurrentie en duurzaamheid gaan prima samen

In Nederland, of in ieder geval bij het ministerie van Economische Zaken, is de perceptie dat marktwerking en duurzaamheid op gespannen voet met elkaar staan. Zo motiveert de minister van Economische Zaken de meeste recente wijziging van de Beleidsregel mededinging en duurzaamheid als volgt:

'De aanleiding voor deze wijziging is casuïstiek waarin het spanningsveld tussen mededinging en duurzaamheid wederom naar voren kwam en/of verduurzamingstrajecten werden belemmerd.'⁵¹

In de toelichting wordt ook gesproken over een remmende werking die de Mededingingswet zou hebben:

'Marktpartijen wijzen er op dat de analyses van de ACM, in de vorm van zienswijzen bij de Kip van morgen en de sluiting van kolencentrales, een remmende werking hebben op duurzaamheidsinitiatieven die worden ontplooid.'⁵²

Het is duidelijk dat marktpartijen en ngo's een grote invloed hebben op wat de minister schrijft,⁵³ maar waar haalt hij zijn informatie nog meer vandaan? Waar heeft hij geverifieerd dat hij zich baseert op correcte informatie? Als men het dossier doorneemt, moet men vaststellen dat concrete voorbeelden waaruit blijkt dat afspraken nodig zijn om tot verduurzaming te komen, of waarin samenwerking beter is voor het milieu dan concurrentie, uiterst spaarzaam zijn. Dat er een groot spanningsveld is, is een *aanname*, geen vaststaand feit. In 2011 stelden Jante Parlevliet en Michaela Drahos in dit blad al dat er in de praktijk nauwelijks voorbeelden zijn van duurzaamheidsinitiatieven die door het mededingingsrecht gefrustreerd worden en illustreerden zij aan de hand van drie cases (visserij, kinderarbeid en duurzame cacao) dat samenwerking niet hoeft te botsen met het mededingingsrecht.⁵⁴ Waarom verwijst de minister niet naar deze feiten? Ook sinds 2011 zijn er geen evidente gevallen bij gekomen. Ook bij de Kip van morgen kon in concurrentie meer bereikt worden dan met samenwerking, terwijl bij de sluiting van de kolencentrales de vraag is of daar niet eerder sprake was van een verkapt (crisis)kartel.

Is er een rechtvaardiging om duurzaamheidsafspraken meer ruimte te bieden? Zoals hierboven al kort werd aangestipt ziet Anna Gerbrandy die in solidariteit: 'De kern van duurzaamheidsinitiatieven ligt in solidariteit. Het gaat daarbij om solidariteit tussen groepen mensen, tussen generaties, en zelfs tussen mens en omgeving.'⁵⁵ Misschien is dat zo, maar men kan zich afvragen of die solidariteit het beste via kartelvorming gerealiseerd kan worden. Kan die solidariteit niet via de markt tot uiting komen, bijvoorbeeld omdat de huidige generatie ook in het lot van haar kinderen en kleinkinderen geïnteresseerd is? En zou via concurrentie deze vorm van solidariteit niet eenvoudiger te realiseren zijn? Het antwoord is (nog) niet duidelijk en dus kan samenwerking niet zomaar het voordeel van de twijfel gegeven worden.

Mogelijkerwijs is er ook een economische rechtvaardiging. In ieder geval heeft, voor zover bekend, tot nu toe niemand betoogd dat het bij duurzaamheidsinitiatieven om complementariteiten gaat die samenwerking zouden rechtvaardigen. Wat wel genoemd wordt (en nog vaker verondersteld lijkt te worden) is een *First Mover Disadvantage* (FMD) dat eraan in de weg zou staan dat duurzaamheid in concurrentie gerealiseerd kan worden. Hoewel er in het algemeen in een markt vaker sprake is van een *First Mover Advantage*, kan een FMD niet helemaal uitgesloten worden. Zo wordt bijvoorbeeld vaak betoogd dat octrooibeschermt nodig is om bedrijven te prikkelen om te innoveren. Het argument is dat, zon-

49. Zie ook C. Townley, 'The relevant market: an acceptable limit to competition analysis?', *European Competition Law Review* 2011, 32 (10), p. 490-499.

50. J. Stiglitz en J. Rosengard, *Economics of the public sector*, New York: Norton 2015; M.P. Schinkel en L. Toth, *Balancing the Public Interest-Defense in Cartel Offenses*, ACLE. Working Paper 2016-01.

51. Toelichting bij de Beleidsregel mededinging en duurzaamheid 2016, *Stct.* 2016, 52945.

52. Toelichting bij de Beleidsregel mededinging en duurzaamheid 2016, *Stct.* 2016, 52945.

53. In het vervolg van de toelichting spreekt de minister over een brief van een alliantie van onder meer VNO-NCW, MVO Nederland, Stichting Natuur & Milieu, MVO Platform en De Groene Zaak. Klaarblijkelijk was de lobby nogal eenzijdig.

54. J. Parlevliet en M. Drahos, 'Is mededingingsbeperking nodig voor duurzaamheid?', *M&M* 2011/3, p. 96-101. Eerder al J. Parlevliet, 'Mededingingswetgeving en duurzame ontwikkeling', *Economisch Statistische Berichten* 2010, 95 (4593), p. 566-567.

55. Gerbrandy 2016, p. 109.

der dergelijke bescherming, concurrenten een uitvinding kunnen kopiëren (zonder in R&D te investeren) en zo een kostenvoordeel kunnen bereiken, wat er dan weer toe zou leiden dat te weinig in R&D geïnvesteerd wordt. Deze theorie is echter niet onomstreden.⁵⁶

In haar Visiedocument over Mededinging en Duurzaamheid verwijst de ACM naar de mogelijkheid van een FMD: ‘Soms zullen ondernemingen er op eigen kracht niet in slagen om een product duurzamer te maken omdat dit zou leiden tot het weglopen van klanten naar een niet-duurzame variant.’⁵⁷ Dit is juist, maar het woord ‘soms’ zou beter vervangen kunnen worden door ‘zeer zelden’. Juist is dat duurzaam produceren met hogere kosten gepaard kan gaan, maar dat is niet doorslaggevend. De kritische vraag is wat er met de winst gebeurt. Hogere (marginale) kosten leiden alleen bij homogene producten, zeer intensieve concurrentie en afwezigheid van enige vorm van consumentenloyaliteit tot een faillissement. Maar aan deze voorwaarden zal meestal niet voldaan zijn. De meeste markten zijn niet zo competitief. Een eenzijdige investering in duurzaamheid doorbreekt bovendien de homogeniteit van de markt, zo die al bestond, en reduceert dus de concurrentie-intensiteit. Een bedrijf dat zich onderscheidt van zijn concurrenten kan via productdifferentiatie en een grotere *goodwill* zijn marge met meer dan de kostenstijging vergroten.

Niet alleen is er theoretisch dus alle reden om aan het bestaan van een FMD te twifelen, er is ook geen empirisch bewijs dat maatschappelijk verantwoord ondernemen (mvo) wordt bevorderd door horizontale afspraken in de sector. In tegendeel. In de wetenschappelijke literatuur wordt juist aangedragen dat concurrentie mvo stimuleert.⁵⁸ Op basis van een gedetailleerde Europese dataset komt Johan Graafland tot de conclusie dat de mededingingswet duurzaamheid niet belemmert.⁵⁹ Chinees onderzoek laat een vergelijkbaar beeld zien: zowel te veel concurrentie als te weinig leidt tot geringere aandacht voor het milieu.⁶⁰ Zoals al gesteld zijn er weinig markten waar concurrentie echt intens is. Het risico van te weinig concurrentie is dus groter, daarom is concurrentie een betere vriend van duurzaamheid dan samenwerking. Dat blijkt ook uit de recente beschikkingen-praktijk van de Europese Commissie. Het vrachtwagenkartel vertraagde de introductie van schonere technologie.⁶¹

Duurzaamheidsafspraken mogen niet zonder meer toegestaan worden

Deze stelling volgt direct uit het hieraan voorafgaande. Als het streven naar duurzaamheid een belangrijker publiek belang gevonden wordt dan concurrentie, bijvoorbeeld op basis van ‘solidariteit’, kan een duurzaamheidsafpraak onder *Wouters* behandeld worden. Maar dit vereist dat aan de noodzakelijkheidsvereiste voldaan wordt. Zoals we gezien hebben, zal hieraan in het algemeen niet voldaan zijn: een afspraak is meestal niet nodig om duurzaam te zijn, laat staan dat een afspraak het beste middel is om duurzaamheid te realiseren. Als we het duurzaamheidsbelang niet hoger waarderen dan het mededingingsbelang, levert artikel 101 lid 3 VWEU het relevante kader. Maar dit is strikter, omdat noodzakelijkheid een van de criteria is. Bijgevolg is de conclusie hetzelfde.

Dat een afspraak in het algemeen niet toegestaan moet worden wil natuurlijk niet zeggen dat er geen incidentele gevallen kunnen zijn waarin zo’n afspraak acceptabel zou zijn. Bij de Kip van Morgen is in ieder geval niet aan de noodzakelijkheidsvereiste voldaan. Bij het Energieakkoord is dit niet zo duidelijk. Erik Pijnacker Hordijk schrijft:

‘Het verminderen van schadelijke emissies door het vervroegd stilleggen van economisch nog niet afgeschreven maar wel verouderde productie-installaties zal in zijn algemeenheid enkel kunnen worden gerealiseerd door een collectieve afspraak: de producenten worden immers geconfronteerd met een *prisoners dilemma* dat enkel effectief kan worden doorbroken door een collectieve afspraak.’⁶²

Hier wordt gesuggereerd dat van een FMD sprake is. Maar een *prisoners’ dilemma* is iets anders dan een coördinatieprobleem. Elke situatie met onvolkomen concurrentie is, vanuit het standpunt van de bedrijven, een *prisoners’ dilemma* en het citaat is niets anders dan het gebruikelijke argument waarom een kartel nodig is om de, voor bedrijven, ongunstige gevolgen van concurrentie te voorkomen. Niet vergeten mag worden dat het juist de consumenten zijn die van dat *prisoners’ dilemma* profiteren. Een situatie met een FMD onderscheidt zich van een *prisoners’ dilemma* door het feit dat niet alleen de bedrijven daar schade van ondervinden, maar ook de consumenten en de maatschappij. Of er in dit geval sprake is van een FMD weet ik niet, maar wel weet ik dat het bovenstaande argument daar weinig mee van doen heeft. Het citaat illustreert daarom hoe eenvoudig het is om duurzaamheid als dekmantel voor *greenwashing* van kartels te gebruiken.

56. M. Boldrin en D. Levine, *Against intellectual monopoly*, Cambridge: Cambridge University Press 2008.

57. ACM, *Visiedocument mededinging en duurzaamheid*, 9 mei 2014.

58. Zie bijvoorbeeld het themanummer over Corporate Social Responsibility van het tijdschrift *Business & Society* uit 2011.

59. J. Graafland, ‘Price competition, short-termism and environmental performance’, *Journal of Cleaner Production* 2016, 116, p. 125-134.

60. X. Meng, S. Zeng, X. Xie en G. Qi, ‘The impact of product market competition on corporate environmental responsibility’, *Asia Pac. J. Manag.* 2016, 33, p. 267-291.

61. Europese Commissie, ‘Commissie legt truckbouwers voor 2.93 miljard EUR geldboeten op voor kartelvorming’, Persbericht, 19 juli 2016.

62. Pijnacker Hordijk 2013, p. 194.

Op het gebied van duurzaamheid faalt het ministerie van EZ

Ook deze stelling volgt direct uit het voorgaande. Een eerste illustratie wordt gevormd door de door het ministerie uitgevaardigde beleidsregels die de ACM dwingen om de mededingingsregels anders te interpreteren dan de Europese jurisprudentie vereist. De inbreng van de ACM en de Europese Commissie in de consultatieprocedure laten geen andere conclusie toe.⁶³ Met zijn wens de ACM zijn eigen interpretatie op te leggen breekt de minister met het principe (en niet voor het eerst) dat de Nederlandse Mededingingswet naadloos bij de Europese aan moet sluiten, en gaat hij op een stoel zitten die niet de zijne is. Dergelijke inmenging in interpretatievraagstukken helpt natuurlijk ook niet om duidelijkheid richting het bedrijfsleven te scheppen en is niet goed voor de rechtszekerheid.⁶⁴

Het falen van het ministerie is ook zichtbaar in het wetgevingstraject dat in oktober 2016 gestart werd.⁶⁵ Volgens op een suggestie van mededingingsjuristen⁶⁶ heeft het ministerie een wetsvoorstel in voorbereiding dat beoogt om aan breed gesteunde duurzaamheidsinitiatieven algemene gelding te geven. Dit betekent dat een initiatief door de regering in een wettelijke regeling wordt omgezet, waarop de mededingingswet niet van toepassing is. Gegeven dat aan duurzaamheidsafspraken voor wat betreft het mededingingsrecht geen bijzondere plaats toekomt, lijkt dit zuivere verspilling. Hoewel op basis van de hierboven besproken principes wetgeving de voorkeur geniet boven zelfregulering, kunnen we er niet gerust op zijn dat de huidige procedure tot een goede belangenafweging zal leiden. Zorgwekkend is vooral dat de Kamerbrief zeer *biased* is in het voordeel van samenwerking en ten nadele van concurrentie. Zo is er bijvoorbeeld geen enkele garantie dat de nadelen van samenwerking aan de orde zullen komen; de procedure eist slechts dat 'een indicatie van eventuele andere neveneffecten' gegeven moet worden. Op zijn minst zouden de partijen aan moeten geven dat hun regeling noodzakelijk en proportioneel is om de gestelde doelen te bereiken en dat overige relevante publieke belangen niet geschaad worden. In ieder geval zouden zij aan moeten tonen dat dezelfde duurzaamheidseffecten niet met concurrentie bereikt kunnen worden.

63. De Beleidsregel mededinging en duurzaamheid en de Beleidsregel mededinging en duurzaamheid 2016. Zie de brieven van de Europese Commissie en de ACM bij de Kamerbrief van de minister van 23 juni 2016.

64. Voor kritiek op de beleidsregels, zie ook E. Loozen, 'De onwenselijkheid van de beleidsregel mededinging en duurzaamheid', *Economisch Statistische Berichten* 2015, 100 (4723&4724), p. 746-750.

65. Brief van de minister van Economische Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer over mededinging en duurzaamheid, 23 juni 2016, kenmerk DGETM-MC / 16071609.

66. R. Wesseling, 'Polder-plus-model: oplossing "Kip van Morgen" ligt niet bij ACM maar bij minister', *M&M* 2015/6, p. 220-221.

Het duurzaamheidsdossier illustreert ook dat ons ministerie van Economische Zaken geen onafhankelijke positie inneemt, maar vooral naar de pijpen van het bedrijfsleven danst. Dat het ministerie niet in staat is feit van aannahme te onderscheiden, toont aan dat er onvoldoende kritisch vermogen is. Echte autoriteit manifesteert zich anders. Bovendien ondermijnt het ministerie, door niet de kant van de ACM maar van het bedrijfsleven te kiezen, niet alleen zijn eigen gezag, maar ook de autoriteit van de ACM.

Op het gebied van duurzaamheid faalt ook de ACM

De ACM was het traject goed in gegaan. In het Visiedocument mededinging en duurzaamheid wordt goed uitgelegd hoe de Europese Richtsnoeren over horizontale overeenkomsten moeten worden toegepast. Het Visiedocument is grotendeels in overeenstemming met het hier besproken economisch perspectief; zo wordt onder andere gesteld 'waarom samenwerking soms nodig kan zijn om een coördinatieprobleem op te lossen en (daarmee) een negatief extern effect weg te nemen'.⁶⁷ Mijn belangrijkste punt van kritiek op het Visiedocument is dat de ACM stelt: 'het noodzakelijkheidvereiste wordt in de praktijk meestal niet heel stringent toegepast'.⁶⁸ Volgens mij zou juist stringent gekeken moeten worden of aan deze voorwaarde voldaan is.

Vooraf opmerkelijk, en zeer betreurenswaardig, is dat de ACM als gevolg van de politieke en publieke kritiek haar oorspronkelijke positie geheel verlaten heeft. Zij doet, op dit terrein, niet meer aan *competition advocacy*. Haar belangrijkste uitgangspunt is momenteel (in maart 2017) dat zij niet actief optreedt bij maatschappelijk breed gedragen duurzaamheidsafspraken: 'Als een ministerie, marktpartijen en belanghebbenden er gezamenlijk uitkomen, treedt de ACM niet op'.⁶⁹ Deze draai is vooral opmerkelijk aangezien de ACM haar onafhankelijkheid als haar grootste kernwaarde ziet: 'ACM vervult haar taken onafhankelijk van de politiek en het bedrijfsleven, overeenkomstig de eisen van de Europese regelgeving'.⁷⁰ Door als een windvaan met de publieke wind mee te bewegen verliest de ACM haar autoriteit. Op dit moment kan zij niet meer als een onafhankelijke toezichthouder gezien worden. Zoals Margrethe Vestager terecht stelt: 'The moment we turn a blind eye to a company breaking the competition rules, just because that might help to achieve other aims, we would lose the independence that makes us effective'.⁷¹

67. ACM, *Visiedocument Mededinging en Duurzaamheid*, 2014, p. 15.

68. ACM, *Visiedocument Mededinging en Duurzaamheid*, 2014, p. 16.

69. ACM, *Uitgangspunten toezicht ACM op duurzaamheidsafspraken*, 2017, <www.acm.nl>.

70. ACM, *Strategie Autoriteit Consument & Markt*, 2013, p. 3.

71. Margrethe Vestager (2016), *Competition policy in context*, Speech bij het 15e OECD *Global Forum on Competition*, Parijs, 1 december 2016.

Wij, Nederlanders, houden niet zo van concurrentie...

Een interessante vraag is hoe het zo ver heeft kunnen komen. Waarom hebben de feiten zo'n geringe rol gespeeld? Waarom hebben we ons zo door onze aannames laten leiden? Waarom werden die niet zorgvuldiger gecheckt? Waarom is de ACM omgegaan?

Mijn hypothese is dat de belangrijkste reden is dat wij, Nederlanders, concurrentie niet als een waarde zien. Wij zijn meer geneigd tot samenwerken en zien overall vooral de voordelen daarvan. We zijn gevormd door de strijd tegen het water, die alleen door de constructie van stevige dijken (een publiek goed) gewonnen kan worden. Productie van publieke goederen vereist samenwerking, concurrentie is in dit geval inefficiënt. We zien daarom samenwerking als natuurlijke oplossing voor elk mogelijk probleem, ook voor problemen die zich daarvoor minder lenen. Liefde maakt blind. Geert Hofstede, de meeste geciteerde Nederlandse sociale wetenschapper, karakteriseert onze cultuur als sterk 'feminien'.⁷² In een feminiene samenleving worden vooral vrouwelijke waarden zoals bescheidenheid, dienstbaarheid en solidariteit geroemd, en niet de meer mannelijke zoals competitiviteit, assertiviteit, ambitie en geld verdienen. In een dergelijke samenleving ligt de nadruk vooral op de kwaliteit van het leven, persoonlijke voldoening, het bouwen van relaties, een prettige omgeving en goede werkrelaties. Nederlanders houden, van nature, dus niet zo van concurrentie. Maar juist daarom is het belangrijk ons te blijven realiseren dat dit *wel* een belangrijke waarde is.

... maar we hebben onze zaken wel goed voor elkaar

Opgemerkt moet worden dat Nederlanders niet de enigen zijn met deze eigenschap. Zoals Hofstede laat zien zijn er grote culturele overeenkomsten tussen Nederland en de Scandinavische landen. In al deze landen worden machtsverschillen en hiërarchie alleen geaccepteerd als ze functioneel zijn. Elk van deze landen is individualistisch, onzekerheid mijndend, in redelijke mate op de lange termijn georiënteerd, en men geniet er van het leven en van plezier maken. En het allerbelangrijkste: ze zijn alle feminien. Ze hebben alle een vergelijkbaar sociaal model, dat heel anders is dan het Angelsaksische, maar dat minstens zo goed presteert. Deze landen scoren alle hoog op concurrentiekracht en op indicatoren voor levenstevredenheid. De top van de ranglijst van de 'meest gelukkige landen ter wereld' wordt gedomineerd door de Scandinavische landen, met Nederland op een

zevende plaats vlak daarachter.⁷³ Ook al houden we dan niet van concurrentie en faalt onze overheid, we hebben onze zaakjes toch wel redelijk voor elkaar.

Conclusie

In dit artikel werd het economisch perspectief op marktwerking en publieke belangen gepresenteerd. Ik heb benadrukt dat goede marktwerking een belangrijke waarde is en een door te overheid te borgen publiek belang. Tevens heb ik klassieke principes voor maatschappij-inrichting verdedigd. Ik heb betoogd dat een krachtige overheid met autoriteit nodig is, maar dat we deze op dit moment in Nederland niet hebben. Tevens heb ik geprobeerd een aantal misverstanden over markt, mededinging, duurzaamheid en economie uit de weg de ruimen. Al met al werden twintig stellingen geformuleerd (de paragraafkoppen) en toegelicht en deze vatten dit artikel goed samen.

72. G. Hofstede, *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions and Organizations Across Nations*, Thousand Oaks, CA: Sage Publishing 2001; G. Hofstede en M. Minkov, *Cultures and Organizations: Software of the Mind: Intercultural Cooperation and Its Importance for Survival*, McGraw-Hill 2010.

73. J. Helliwell, R. Layard en J. Sachs, *World Happiness Report*, New York: Sustainable Development Solutions Network 2016.