

## Zorgen voor een markt met iets meer moraal

R.H.J.M. GRADUS



R.H.J.M. GRADUS

De politiek-maatschappelijke houding ten opzichte van marktwerking verandert door de jaren heen. De econoom Adam Smith was er enkele eeuwen geleden groot voorstander van. De kwalijke kanten van de latere industriële revolutie riep echter een aantal tegenreacties op. Zo was er ook in de jaren tachtig eveneens relatief meer animo voor marktwerking dan vandaag de dag. Dankzij moderne ontwikkelingen in de economische wetenschap kunnen negatieve effecten van dit systeem echter steeds beter worden beheerst. Er zou daarom meer ruimte moeten komen voor een gereguleerde vorm van marktwerking en privatisering.

In de actuele politiek-maatschappelijke discussie laat men zich kritischer uit over marktwerking en privatisering dan in de jaren tachtig. Toen werden marktwerking en privatisering beschouwd als een panacee om de vastgelopen verzorgingsstaat vlot te trekken en de efficiency van de overheidssector te vergroten. Ook door christen-democraten werd dit gedachtegoed met overtuigingskracht uitgedragen. Zo gaf CDA-staatssecretaris Van Rooy en niet haar liberale voorgangers Bolkestein en Evenhuis het startsein om de oude Mededingingswet, die vooral kenmerken had van de overlegeconomie, in overeenstemming te brengen met meer liberale uitgangspunten. Ook de verkiezingsprogramma's '89-'94 van de grote politieke partijen zijn in belangrijke mate doorspekt van dit gedachtegoed. Sommigen zoals bijvoorbeeld In 't Veld gingen zelfs zo ver, dat zij een ondernemende overheid bepleitten. Doordat de overheid commerciële activiteiten deed, kon de tucht van de markt ook binnen de publieke sector geïntroduceerd worden. De aldus af te dwingen bedrijfsmatige attitude, zo is althans de gedachte, heeft een goede uitwerking op de vervulling van de publieke taak.

Het huidige gesternte lijkt marktwerking en privatisering echter minder gunstig gezind. Reeds eerder plaatsten PvdA-ideologen als Kalma en Wöltgens kanttekeningen bij het beleid van marktwerking. Ook in CDA-kringen zijn kritische geluiden hoorbaar. Balkenende vraagt in deze discussie aandacht voor het gevaar dat 'het algemeen belang overwoekerd dreigt te raken door particuliere, primair op

rendementseisen gerichte motieven'.<sup>1</sup> Opmerkelijk is dat zelfs onlangs de liberalen Groenveld en Van Schie van de Teldersstichting de gevaren schetsten van een commercialisering van het onderwijs.<sup>2</sup> Ook het tweede paarse kabinet slaat een andere toonhoogte aan en streeft naar evenwicht tussen economische dynamiek en zorg voor kwetsbare groepen. Tevens wordt met meer terughoudendheid tegen commercialisering van overheidstaken aangekeken. Het laatste verkiezingsprogramma van het CDA vraagt om een opwaardering van het publieke ambt en stelt dat 'politieke en ambtelijke (rol-)opvattingen over een 'ondernemende overheid', ontleend aan het bedrijfsleven, daar niet bij passen'.

Op zich is deze veranderende attitude ten opzichte van de rol van marktwerking en privatisering niet zo vreemd als we de geschiedenis beschouwen. Tegenover het geloof in de markt in het begin van de negentiende eeuw staan het pessimisme en de oproep tot concurrentieregulering in het interbellum van deze eeuw. Toch zouden we de huidige discussie te kort doen door deze te kenschetsen als een puur dialectische reactie. Interessant is om meer gebruik te maken van moderne ontwikkelingen in de economische wetenschap, die een steeds beter inzicht geven in de werking van markten en aangeven hoe minder gewenste neveneffecten kunnen worden afgezwakt. In dit artikel zal ik pleiten voor een gereguleerde vorm van marktwerking en privatisering.

### Marktwerking door de eeuwen heen

Door de eeuwen heen heeft zich een boeiend debat over het nut en de noodzaak van een markteconomie voorgedaan. Laten we de belangrijkste momenten schetsen. Het verlichtingsdenken van economen uit de 18e eeuw bevorderde een positieve visie op concurrentie. Wijs geworden door de mercantilistische samenleving, die de vorming van staatsinterventies (bijvoorbeeld op de handel met Oost) aanmoedigde, bestempelden klassieke economen als Adam Smith de markteconomie als de gewenste orde, waarin economische subjecten gedreven door eigenbelang zonder het te beseffen tevens het algemeen belang bevorderen (doordat ze bijvoorbeeld nieuwe producten in de markt zetten en de arbeidsverdeling stimuleren).

De tamelijk 'ongebreidelde' werking van markten in het begin van de negentiende eeuw leidde tot de industriële revolutie maar toonde ook de kwalijke kanten van het kapitalisme (monopolies, kinderarbeid, slechte werkomstandigheden). Dit leidde tot een tweetal reacties. In de marxistische gedachtenwereld werd socialisatie van de productiemiddelen als oplossing gezien om deze uitbuiting te voorkomen, terwijl in de neoklassieke gedachtewereld werd nagedacht hoe markten beter kunnen werken. Met de scherpte van het neoklassieke denkraam werd het mogelijk om te begrijpen wanneer markten wel en niet werken en

deden begrippen als 'een natuurlijk monopolie' hun intrede. In de Verenigde Staten werd in 1896 de Sherman-act geïntroduceerd, die het mogelijk maakte een anti-monopoliebeleid te voeren, terwijl in Nederland het Kinderwetje van Van Houten werd geïntroduceerd. Overigens speelde in Nederland de christelijke-sociale leer een belangrijke rol om de kloof te overbruggen tussen het klassieke liberalisme en het compromisloze marxisme. In een encycliek als *Rerum Novarum* (1891) en door de christelijk-sociale congressen werden voorstellen aangedragen om de scherpe kantjes van marktwerking te elimineren.<sup>3</sup>

In het interbellum was de diepe economische crisis er verantwoordelijk voor dat marktwerking een verdere terugslag kreeg. De crisis leidde tot een nog nadrukkelijker rol voor de overheid in de economie, bijvoorbeeld door overheidsinvesteringen (*New Deal* in de Verenigde Staten en de Afsluitdijk in Nederland). De ruïneuze concurrentie in die tijd had tot gevolg dat prijs- en capaciteitsmaatregelen noodzakelijk waren. Ook een ordeningswet als de Winkelsluitingswet (1931) vindt haar oorsprong in die tijd.

Ook na de Tweede Wereldoorlog vormde een diep ingrijpen in het economisch verkeer het aangewezen recept om de herstellpolitiek inhoud te geven. Pas eind jaren zestig maakten spanningen op de arbeidsmarkt een geleide loon- en prijs-politiek illusoir. De oliecrises in de jaren zeventig lieten de verzorgingsstaat uit haar voegen barsten en begin jaren tachtig werden een terugtrekkende overheid, eigen verantwoordelijkheid en marktwerking de gevleugelde begrippen. In de economische wetenschap maakte het planmatig denken (Tinbergen) plaats voor de aanbodeconomie, die het geloof in de markt deed herleven. Amerikaanse economen als Stigler en Buchanan vroegen nadrukkelijk aandacht voor overheidsfalen. Zij pleitten voor marktwerking, omdat deze ordeningswijze wel in staat zou zijn om in te spelen op consumentenvoorkeuren. Overigens duurde het in Nederland tot eind jaren tachtig, voordat deze gedachten ook in de economische wetenschap doorklinken.<sup>4</sup> Er zijn echter ook andere geluiden. De politiek-econoom Gailbraith waarschuwde voor een doorgeschoten geloof in de markt en stelde dat een oligopolistische structuur eerder regel dan uitzondering is.

### Hoe perfect is een markteconomie?

Na de ineenstorting van het IJzeren Gordijn ontstond het uitgesproken beeld dat een kapitalistische economie met vrije markten superieur is ten opzichte van meer centraal gestuurde ordeningswijzen. Ook in de economische literatuur was men de mening toegedaan dat een te grote rol van de overheid in de economie negatieve effecten op groei en werkgelegenheid heeft. Alhoewel de voordelen van het marktmechanisme als ordeningswijze steeds helderder werden, zouden

we de economische literatuur te kort doen door deze te bestempelen als een lofzang op de vrije markt.

Er ontstond in toenemende mate aandacht voor vraagstukken van economische instituties en informatieproblemen. Economen brachten naar voren dat transacties op vrije markten met communicatie-, coördinatie-, en besluitvormingskosten gepaard gaan. Er zullen coördinatiefouten ontstaan, omdat economische subjecten onvoldoende geïnformeerd zijn. Om de transactiekosten te omzeilen zullen ondernemingen tenderen tot machtsconcentraties. Het beleidsmatige antwoord is echter niet een publieke allocatie, maar een adequaat mededingings- en fusietoezicht. Belangrijk hierbij is de constatering dat zelfregulering behulpzaam kan zijn om transactiekosten te verlagen. Zelfregulering kan ertoe leiden dat de economische efficiëntie wordt bevorderd doordat de onzekerheid en daarmee de transactiekosten worden verlaagd. Het meest sprekende voorbeeld is de verkoop van een gebruikte auto. Een koper kan in het algemeen de staat van een gebruikte auto niet inschatten en kan dus 'een kat in de zak kopen'. Zonder zelfregulering in de vorm van bijvoorbeeld een BOVAG-garantie of andere vormen van kwaliteitscertificering zal een markt niet adequaat werken. Vormen van zelfregulering genieten de voorkeur boven overheidsregulering, omdat dit beter aansluit bij het subsidiariteitsbeginsel en omdat hiervan ook een zelfcorrigerende werking zal uitgaan. Daar staat tegenover dat bepaalde vormen van zelfregulering de efficiency negatief zullen beïnvloeden. Zelfregulering kan immers ook leiden tot het afschermen van markten, waardoor prijzen onnodig hoog zijn. Met name bij de vrije beroepen is een dergelijke ontwikkeling zichtbaar. In dit verband behoeft het bijvoorbeeld geen bevreemding te wekken, dat door een ieder - behalve door de belanghebbenden zelf - wordt gepleit voor meer marktwerking bij de notarissen.

In veel markten treedt informatie-asymmetrie op tussen aanbieders en kopers en kan bijvoorbeeld kwaliteitscertificering de transactiekosten verlagen. Dit geldt ook voor markten waar quasi-publieke goederen zoals onderwijs, zorg en openbaar-vervoer worden verhandeld. Juist wat deze goederen betreft lopen de meningen over het gewenste ordeningswijze uiteen. Het grote voordeel van toewijzing door het marktmechanisme is dat de aanbieders worden geprikkeld om efficiënt met hun middelen om te gaan. De private aanbieder is immers gebaat bij het zo laag mogelijk houden van de kosten. Daar staat tegenover dat een overmatige nadruk op kostenreductie kan leiden tot een verlies aan kwaliteit. Zo is een veelgehoord bezwaar dat als zorginstellingen teveel nadruk leggen op efficiency, zij te weinig bezig kunnen zijn met de patiënt. Of de kwaliteit ook daadwerkelijk lager is, hangt af van de aanwezige prikkels tot kwaliteitsverbetering. Deze zijn in de regel groter in de private dan in de publieke sector. Zo zijn privé-

klinieken eerder geneigd nieuwe methoden te introduceren. Of privéklinieken ook vanuit algemeen belang wenselijk zijn, is echter de vraag en hangt af van de optelsom van plussen en minnen.

Vanuit de moderne contracttheorie worden oplossingen aangedragen om een ordeningswijze te kiezen dat voorbijgaat aan de dichotomie publiek of privaat. Het blijkt mogelijk de private sector diensten te laten uitvoeren en de publieke randvoorwaarden in een duidelijk contract te specificeren.<sup>5</sup> Het meest sprekende voorbeeld is het ophalen van huisvuil. Hier zijn door privatisering behoorlijke kostenbesparingen te realiseren - volgens empirische studies zowel in Nederland als in het buitenland bedraagt de efficiency-winst circa 15-20% -: een mogelijk kwaliteitsverlies is door middel van een duidelijk contract te verhelpen.

Overigens kan een goed contract niet in alle gevallen uitkomst bieden. Denk bijvoorbeeld aan het gevangeniswezen. Ondanks de mogelijke kostenreducties van 10% ligt het volgens velen niet voor de hand deze activiteit uit te besteden, omdat er teveel onzekerheden zijn bij het vastleggen van kwaliteit in een contract. De private voorzieningswijze leidt tot lagere kosten, maar is niet wenselijk omdat de 'ondernemers' onvoldoende bereid zullen zijn te investeren in personeel en maatschappelijk gewenste methoden van detentie. Volgens de contracttheorie moet aan de volgende drie voorwaarden voldaan zijn wil de publieke voorzieningswijze voor de hand liggen:

- 1 de invloed op kwaliteit is moeilijk meetbaar;
- 2 innovatie is relatief onbelangrijk;
- 3 de concurrentie is beperkt en consumentenvoorkeuren zijn relatief onbelangrijk.

Bij de klassieke overheidstaken zoals politie, justitie, brandweer en andere toezichtstaken en het buitenlandsbeleid zijn deze voorwaarden van toepassing.

In gevallen zoals zorg, sociale zekerheid en onderwijs lijkt een tussenvorm voor de hand te liggen. Een bejaardenverzorgingsinstelling in de vorm van een beursgenoteerde nv die de aandeelhouders tevreden moet stellen, zal teveel gericht zijn op kostenreductie. Al te grote bemoeienis van de overheid met de bejaardenzorg leidt daarentegen tot bureaucratie en tot 'aanbodgedrag'. Dit vraagt in de bejaardenzorg om non-profitinstellingen die, binnen ruim gedefinieerde kaders, hun eigen beleid kunnen uitstippelen. Overheidstoezicht kan dan beperkt zijn tot bedrijfsvergelijkingen en toezicht op geneeskundige handelingen. Doel van een dergelijk ordeningswijze is ook meer keuzevrijheid, waardoor wachtlijsten tot het verleden gaan behoren. In semi-publieke sectoren is maatwerk nodig om sociale doelen en efficiëntie te verenigen.

### Voorbeeld: openbaar vervoer

Voor het openbaar vervoer wordt de mogelijkheid van meer marktwerking overwogen. Door de commissie-Broxx (CDA) is voorgesteld om de concessies voor openbaar vervoer in het stads- en streekvervoer voortaan aan te besteden. In christen-democratische kringen, echter, worden deze plannen vooralsnog aarzelend bekeken. Zou de overheid een dergelijke belangrijke publieke taak wel uit handen moeten geven en is er nu zoveel heil te verwachten van marktwerking zijn veel gehoorde vragen.

Hierbij is de exacte vormgeving van de aanbesteding belangrijk. Niet onderschat mag worden dat voor het welslagen aan bepaalde voorwaarden voldaan moet zijn. Sociale doelen zoals de bediening van kwetsbare groepen en een niet te hoge prijs dienen eenduidig in het aanbestedingscontract te worden vastgelegd. Een andere belangrijke voorwaarde is de aanwezigheid van voldoende bekwaame en gelijkwaardige marktpartijen. Indien de markt wordt beheerst door enkele dominante marktpartijen dan zal van een effectieve aanbesteding geen sprake zijn. Van een dergelijk *'level playing field'* is evenwel op dit moment geen sprake. Om daarin verandering te brengen is de voorgenomen ontvlechting van gemeenten en gemeentelijke vervoerbedrijven en het creëren van meerdere marktpartijen in het streekvervoer van belang. Ook moet gezorgd worden voor de juiste prikkels. Een gemeentelijke organisatie die overgaat tot aanbesteding dient te profiteren van de winst.

Ook de vormgeving van concurrentie behoeft nauwkeurige aandacht. De twee belangrijkste modellen zijn concurrentie om en op de weg. Bij de concurrentie op de weg kunnen voortdurend en tegelijkertijd verscheidene ondernemers dingen naar de gunst van de klant. Voordeel van dit systeem is dat de zittende ondernemingen worden geprikkeld op de wensen van klanten in te spelen. Nadeel van dit systeem is echter dat door de voortdurende dreiging van concurrentie nieuwe ondernemingen niet bereid zijn de toetredingskosten voor hun rekening te nemen. Steeds wisselende aanbieders kunnen bovendien tot discontinuïteit en daarmee tot kwaliteitsverlies leiden. Vandaar dat in de aanbevelingen van de commissie-Broxx wordt gekozen voor de aanbesteding van een regionaal netwerk met een contractduur van 5 jaar ('concurrentie om de weg').

Dit concurrentiemodel kent echter ook nadelen. Allereerst ontstaat voor de duur van de concessie een regionaal monopolie. Daarnaast zullen de aanbieders zich vooral gaan richten op de gunst van de overheid. Hierdoor kan zelfs een *'rent-seeking'* gedrag ontstaan, waardoor het beïnvloedingsproces zich verplaatst van de klant naar de overheid. Door echter in dit concurrentiemodel elementen van een meer klantgerichte benadering in te bouwen kunnen deze nadelen voor een

belangrijk deel worden ondervangen. Een geschikt middel daarvoor is om expliciet de tevredenheid van de klant mee te wegen. Door verplichtstelling van een reizigersenquête. Daarnaast dienen ook experimenten, waarbij sprake is van meervoudige concessies en/of overlappingsen binnen een gebied, mogelijk te zijn. Laat bijvoorbeeld op de lijn Amsterdam-Purmerend een tweetal busmaatschappijen parallel de vervoersstroom voor hun rekening nemen. De agendering van aanbestedingen zal zich bovendien zodanig spreiden over het land, dat regelmatig nieuwe aanbestedingen in de maak zijn. Hierdoor worden ondernemers, die op meerdere plaatsen tegelijkertijd naar een concessie dingen, gedwongen hun reputatie 'scherp' te houden. Vormen van kwaliteitscertificering zullen bovendien de markt transparanter maken.

Tot slot is het ook van belang dat de zogenaamde ontwikkelingsfunctie ('het ontwikkelen en regisseren van het openbaar vervoer') wordt aanbesteed.<sup>5</sup> Vanuit het principe van gespreide verantwoordelijkheid is het van het grootste belang dat de overheid het regisseren overlaat aan de partijen, die daarop het meeste zicht hebben: de bedrijven. In principe geldt de bovenstaande redenering ook voor het rijden op het spoor. Wel zal het moeilijker zijn om hier concurrentie te bewerkstelligen, omdat in deze markt de toetredingsbarrières nu eenmaal groter zijn. Marktwerking heeft daar dus bepaalde nadelen, maar dit geldt ook voor de huidige wijze van ordenen.

### Voorbeeld onderwijs

Boeiend is ook de toepassing van de contracttheorie door Shleifer<sup>6</sup> op het onderwijs. Privaat onderwijs leidt tot lagere kosten maar het effect op de kwaliteit is ongewis. Enerzijds kunnen kostenreducties leiden tot bijvoorbeeld een verminderd aanbod voor achterstandsgroepen, anderzijds kan dit gecompenseerd worden door de introductie van innovatieve leermethoden. De prikkel hiertoe lijkt groter in de private sector dan in de publieke sector. Ook dit fenomeen is eenvoudigweg te illustreren. In tegenstelling tot de situatie in de Verenigde Staten kenmerkt het Nederlandse systeem zich reeds door veel privaat initiatief. De huidige oplossing met vergaande decentralisatie, leerling-gefinancierd onderwijs, financiële compensatie voor onderwijs aan achterstandsgroepen en veelal privaatrechtelijk georganiseerde onderwijsinstellingen lijkt gezien de in vergelijking met het buitenland hoge kwaliteit van het leerplichtig onderwijs een goede keuze.<sup>7</sup> Wel kan verder gewerkt worden aan:

- vergroting van de transparantie;
- verdere decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden;
- overgang naar een privaatrechtelijke rechtsvorm voor de openbare onderwijsinstellingen.

Ook bij het hoger onderwijs speelt zich een boeiende discussie af. Sommigen vrezende dat bij universiteiten die hun heil zoeken op de markt geen plaats meer is voor fundamenteel onderzoek en academische vorming. Bovendien ontstaat het risico van oneerlijke concurrentie met zuiver private kennisinstellingen. Anderen wijzen erop dat meer werken voor de markt de financiële basis verbreedt en na de recente bezuiningsronden noodzakelijke investeringen in onderzoeksmiddelen mogelijk maakt. Ook wordt er op gewezen dat een verbetering van de vraaggerichtheid, geconstateerde onvolkomenheden (zoals een gebrekkige aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt en een te lage efficiency) zal verbeteren. Vanuit de contracttheorie kunnen bouwstenen worden aangedragen, die de impasse kunnen doortrekken. Zo moet het mogelijk zijn om in een contract wat betreft de financieringswijze goede afspraken te maken over fundamenteel onderzoek en academische vorming. Als de VSNU door middel van zelfregulering vervolgens afspraken maakt om concurrentievervalsing te voorkomen lijkt het probleem van oneerlijke concurrentie oplosbaar.

Men kan zich afvragen of men niet een stuk verder dient te gaan. Op dit moment wordt nog een fundamenteel onderscheid gemaakt tussen het van rijkswege bekostigd hoger onderwijs (te weten het Hoger Beroeps Onderwijs (HBO) en Wetenschappelijk Onderwijs (wo)) en het niet-bekostigd (commercieel) onderwijs. Hierdoor ontstaat er een zeer hoge toetredingsdrempel tot de markt voor niet-bekostigd onderwijs. Indien men het verschil tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen laat vervallen, ontstaat er een meer vraaggeïntereerd systeem, waarbij de keuze van studenten meer centraal staat. Dit systeem kan versterkt worden door collegegelddifferentiatie te introduceren.

### Slotbeschouwing

Er is de laatste tijd nogal wat kritiek op het beleid van marktwerking- en privatisering. De geschiedenis lijkt zich te herhalen. Toch wordt in met name semi-publieke sectoren niet efficiënt omgesprongen met de overheidsmiddelen en wordt onvoldoende rekening gehouden met consumentenvoorkeuren. Als men zich de noden realiseert die mede als gevolg van de vergrijzingsgolf op ons af zullen komen, dan blijft een debat over de gewenste ordening hard nodig. Het zou wenselijk zijn om met een timmermansoog nieuwe elementen van aanbesteding en vraagfinanciering te introduceren. De contracttheorie biedt handvaten om te bepalen of privatisering en marktwerking mogelijk zijn en onder welke voorwaarden.

*R.H.J.M. Gradus was ten tijde van het schrijven van dit artikel verbonden aan het Ministerie van Economische zaken.*



Het artikel bevat zijn persoonlijke opvattingen. Hij dankt Dirk-Jan Bolderheij, Gido ten Dolle, Harrie Gradus, Frank van den Heuvel en Bert Tieben voor nuttige opmerkingen bij een eerdere versie.

### Noten

- 1 Zie bijvoorbeeld J.P. Balkenende, 'Niet bij privatisering en marktwerking alleen', *Bestuursforum*, blz. 150-151, 1998.
- 2 K. Groenveld en P. van Schie, 'Markt bedreigt wetenschap', *NRC Handelsblad*, 2 september 1998.
- 3 J. P. Balkenende, De christelijk sociale beweging op een keerpunt, *Christen Democratische Verkenningen* 2/99, blz. 12-26.
- 4 Zie bijvoorbeeld J.J.M. Kremers, 1991, 'Naar een sterkere binnenlandse groeidynamiek', *ESB*, blz. 1228-1332.
- 5 De aanbesteding in het buitenland - met uitzondering van Frankrijk - beperkt zich vooralsnog tot het feitelijk rijden.
- 6 Zie A. Shleifer, 'State versus private ownership', *Journal of Economic Perspectives*, 1998, blz. 133-150.
- 7 Zie Ministerie van EZ, *Toets op het concurrentievermogen*, 1997.