

Werkende markten

door Udo Kock

Als gevolg van technologische ontwikkelingen en intensievere internationale concurrentie in sommige sectoren, zoals bijvoorbeeld de telecommunicatie, en voortschrijdend theoretisch en empirisch inzicht in de economische wetenschap is de aandacht voor marktwerking de laatste jaren sterk toegenomen. De Nederlandse overheid probeert bestaande private markten beter te laten functioneren door concurrentie te bevorderen, monopolies tegen te gaan of consumenten meer informatie en juridische bescherming te geven. Het inzicht is doorgebroken dat toegankelijkheid en herverdeling op diverse manieren bereikt kan worden en dat publiek aanbod van goederen of diensten daarvoor niet altijd noodzakelijk is. Sectoren als energie, openbaar vervoer, onderwijs, sociale verzekeringen en pensioenen behoren niet meer exclusief tot het publieke domein.

De economische literatuur onderscheidt met betrekking tot marktwerking statische en dynamische inefficiëntie. Van statische inefficiëntie is sprake als marktdominantie tot hogere prijzen en minder productie leidt of als de productie gepaard gaat met verspilling van productiefactoren. Een markt is dynamisch efficiënt als ondernemingen nieuwe producten en diensten introduceren en het productieproces bij de tijd houden. Toegenomen statische efficiëntie (lagere kosten, minder verspilling van productiefactoren en productie in overeenstemming met de wensen van consumenten) en toegenomen dynamische efficiëntie (productinnovatie en procesinnovatie) zijn de economische criteria waaraan het succes van het marktwerkingsbeleid kan worden afgemeten. In het vervolg van dit artikel zal het marktwerkingsbeleid aan de hand van een aantal voorbeelden nader worden onderzocht.

De auteur is econoom en verbonden aan de Economische faculteit van de Vrije Universiteit in Amsterdam en het Tinbergen Instituut. Hij schrijft een proefschrift over de invloed van de sociale zekerheid op de dynamiek van de arbeidsmarkt. Daarnaast is hij als duo-raadslid voor D66 woordvoerder in de commissies Economische Zaken/Werk en Sociale Zaken van de Amsterdamse gemeenteraad.

Onder leiding van Hans Wijers heeft het eerste paarse kabinet het thema marktwerking met verve opgepakt. In de presentatie van het tweede paarse kabinet neemt het marktwerkingsbeleid een minder prominente plaats in, maar minister Jorritsma van Economische Zaken heeft aangekondigd dat ze het beleid van haar voorganger op hoofdlijnen zal voortzetten. In dit artikel wordt het marktwerkingsbeleid geanalyseerd. Waar komt de aandacht voor marktwerking vandaan en wat is het doel? Een economische analyse met een kanttekening.

Marktwerking en het private domein

Volgens Wijers was de invoering van de nieuwe mededingingswet een van de belangrijkste daden van het vorige paarse kabinet. De oude wet, die nog uit de jaren vijftig stamde, had als uitgangspunt dat vormen van samenwerking die de marktwerking ondermijnen, zoals kartels, in principe waren toegestaan, tenzij ze om een of andere reden verboden werden. Net als in de rest van de Europese Unie zijn met de nieuwe wet kartels in Nederland nu verboden, maar er kunnen uitzonderingen gemaakt worden als dit in het algemeen belang is. Naast de introductie van de nieuwe mededingingswet en de oprichting van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) was het marktwerkingsbeleid in het private domein tijdens Paars I gericht op het openbreken van een aantal sectoren. We lichten er twee uit: de taxibranche en het notariaat. De taxibranche is wellicht de meest gemonopoliseerde bedrijfstak in Nederland. Iemand die een taxionderneming wil starten moet aantonen dat er vraag naar zijn dienst is, waarbij een voor de hand liggende verwijzing naar de illegale taxi's in Amsterdam, de 'snorders', niet volstaat. Het verbod om reizigers van buiten de eigen regio mee te nemen is een goed voorbeeld van

hoe regelgeving tot minder efficiëntie kan leiden. Het monopolide karakter van de prijsvorming wordt treffend geïllustreerd door het feit dat de prijzen worden vastgesteld door provinciale commissies waarin soms een meerderheid uit de taxiwereld afkomstige is. Nieuwe producten, zoals het aanbieden van groepsvervoer, vaste klanten-contracten en verschillende kwaliteitsoorten komen slechts mondjesmaat van de grond.

Hoewel de voordelen van het openbreken van de taxibranche evident zijn zitten er ook potentiële nadelen aan. Het grootste nadeel is dat de toegankelijkheid van het product in sommige delen van het land in gevaar kan komen. Op dit moment is een taxi-ondernemer verplicht 24 uur per dag zijn diensten aan te bieden. In een vrije markt, waar iedereen die aan de minimum eisen voldoet een vergunning kan krijgen, is het mogelijk dat in dunbevolkte delen van Nederland's nachts geen taxidiensten meer worden aangeboden. Het is een politieke afweging of dat erg is. Als een dergelijke

dienst absoluut noodzakelijk wordt geacht kan de overheid die dienst zelf aanbieden of een subsidie geven voor nachtritten. Zo bezien is er geen verschil tussen het subsidiëren van taxi's of onrendabele trein- of busverbindingen.

Woekerwinsten

Een ander schoolvoorbeeld van een privaat monopolie is het notariaat. Het feit dat de kosten van vergelijkbare kantoren sterk verschillen, is een aanwijzing dat het notariaat inefficiënt werkt. Als de gemiddelde notaris een salaris gelijk aan dat van een kantonnier wordt toegerekend, dan is de totale monopoliewinst zo'n f 160 miljoen per jaar. Het kabinet heeft inmiddels voorstellen gedaan om te komen tot meer vestigingen en vrije tarieven bij de onroerendgoedtransacties. De Koninklijke Notariële Beroepsvereniging is daar fel tegen. Zij wil vaste tarieven om de onnavolgbare reden dat dit de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de notaris zou waarborgen.¹ Een argument dat meer houdt snijdt, is het bestaan van zogenaamde asymmetrische informatie. In zo'n geval hebben consument en producent niet dezelfde informatie over bijvoorbeeld de kwaliteit en inhoud van het product. Daardoor kan de consument niet bepalen hoeveel hij voor een product over heeft. Hoewel hier bij de uitwerking van de voorstellen rekening mee moet worden gehouden, lijkt het voor de meeste cliënten van notarissen niet onmogelijk het nut en de kwaliteit van de notariële dienstverlening in te schatten. Consumentenorganisaties als de Vereniging Eigen Huis kunnen een deel van de informatieachterstand wegnemen. Bovendien maken consumenten volgens de economische theorie bij het vergaren van informatie een kostenbaten afweging. Bij vaste tarieven is het voor hen minder lonend zich te verdiepen in de prijs/kwaliteit verhouding van notariële diensten. Gebrek aan kennis over notariële zaken wordt dus voor een deel veroorzaakt door vaste tarieven.

Het is opvallend dat van alle voorgenomen marktwerkingsoperaties in het private domein er tot nu toe maar één met succes is afgerond, namelijk het verruimen van de winkeltijden. Hier was dan ook niet zo zeer sprake van een monopolie dat moest worden afgebroken maar eerder van knellende en maatschappelijk achterhaalde wetgeving. In de andere gevallen is sprake van bestaande machtsposities die verdedigd worden. Dit bemoeilijkt de politieke besluitvorming. Volgens Koedijk en Kremers worden succesvolle marktwerkingsoperaties onderbouwd met kwalitatief en kwantitatief economisch onderzoek en is er consensus over de effecten.² Dit zou er ook toe bij kunnen dragen dat de inkomensgevolgen reeds in een vroeg stadium kunnen worden ingeschat. Compenserende maatregelen kunnen dan eventuele niet-economische bezwaren tegen een bepaalde marktwerkingsoperatie wegnemen. Bovendien is het redelijk zelfs de inkomensgevolgen van het afbreken van ordinaire monopolies in beginsel te compenseren. De overheid is er namelijk verantwoordelijk voor het ontstaan van die monopolies. Dit betekent in mijn ogen dat taxichauffeurs gecompenseerd moeten worden voor de waardedaling van hun vergunning als gevolg van de introductie van marktwerking. Maar hetzelfde geldt in principe voor investeringen van notarissen. De prijs die zij betalen voor een plek in een maatschap is gebaseerd op verwachte woekerwinsten, jarenlang in stand gehouden door een

lakse overheid. Als de overheid opeens het licht ziet is het redelijk waardeloos geworden investering in ieder geval deels te compenseren.

Marktwerking en het publieke domein

Marktwerkingsbeleid door het privatiseren en uitbesteden van overheidsdiensten is sinds het begin van de jaren tachtig in veel landen toegepast. In eerste instantie ging het om het geheel of gedeeltelijk privatiseren van nutsbedrijven op het gebied van telefonie, gas, elektriciteit en openbaar vervoer. Ook is veelvuldig gebruik gemaakt van uitbesteding. Hierbij wordt de uitvoering van een bepaalde overheidsdienst overgedragen aan een, al dan niet bestaande, private onderneming waarbij deze recht heeft op de behalen winst. Aan de uitvoering kunnen allerlei eisen en voorwaarden worden gesteld. In diverse landen is dit gedaan voor afvalverwerking, schoonmaakwerk, beheer van openbare ruimten, waterdistributie en arbeidsbemiddeling.

Uit de buitenlandse ervaringen zijn voor Nederland een aantal belangrijke lessen te trekken. Zo blijkt het feitelijk bestaan van concurrentie vaak van groter belang dan de vraag of de aandelen in handen van particulieren of van de overheid zijn. Als ondernemingen met marktmacht geprivatiseerd worden, vergt dit een actief optreden van de overheid om gezonde concurrentieverhoudingen tot stand te brengen. De buitenlandse ervaringen bevestigen de theoretische voorspellingen dat de directe winst van privatisering een grotere statische efficiëntie is, dat wil zeggen lagere prijzen en minder verspilling. Op korte termijn gaat dit in veel gevallen gepaard met minder werkgelegenheid. Maar doordat markten worden geopend en concurrentie wordt toegelaten, worden nieuwe producten en diensten geïntroduceerd en zal de werkgelegenheid op termijn toenemen. De combinatie van privatisering en een juiste marktordening leidt tot de grootste werkgelegenheidsvoorwaarden.

De Nederlandse praktijk van marktwerkingsbeleid in het publieke domein bekijken we aan de hand van twee voorbeelden: het openbaar vervoer en de sociale-zekerheid.

Krenten uit de pap

Het feit dat marktwerking in het openbaar vervoer wordt toegepast, komt onder meer door het inzicht dat de productie van openbaar vervoer in onderdelen kan worden opgesplitst. De rol van de overheid is te zorgen voor de benodigde infrastructuur. De exploitatie van spoor en buslijnen kan door middel van aanbestedingen aan private partijen worden overgelaten. Een van de meest gehoorde bezwaren tegen aanbesteding in het openbaar vervoer is dat private ondernemers de krenten uit de pap zouden pikken. Dat zou kunnen, maar het is de vraag of dat erg is. Bestaande partijen, in dit geval de NS, worden aangespoord hun krenten (de intercity-verbindingen in de Randstad) nog beter en goedkoper te produceren. Bovendien maakt het principe van aanbesteding geen onderscheid tussen onrendabele en rendabele diensten. In het eerst geval zal de overheid een subsidie moeten geven, en in het tweede geval kan de concessie wellicht worden geveild. Het aanbesteden van onrendabele lijnen heeft als bijkomend voordeel dat de politieke afweging transparanter wordt omdat duidelijk is hoeveel publieke middelen aan een bepaalde dienst worden besteed. Dit blijft nu vaak onduidelijk.

Op het terrein van de sociale zekerheid is marktwerking tot nu toe vooral ingevoerd door sociale verzekeringen zoals de Ziektewet en

1) Het Parool, 16 september 1997.

2) C.G. Koedijk en J.J.M. Kremers, 1996, 'Regulering en groei in Nederland en Europa', Economische Statistische Berichten, 848-852.



de WAO geheel of gedeeltelijk te privatiseren.³ Door verschillende vormen van marktfaalen zijn de mogelijkheden tot verdere privatisering van sociale verzekeringen beperkt. Het werkloosheidsrisico is bijvoorbeeld niet via de markt te verzekeren, omdat geen enkele verzekeringsmaatschappij dit risico tijdens een recessie kan dragen. Bij de uitvoering van de sociale zekerheid en de reïntegratie van werkzoekenden zijn er wel mogelijkheden voor meer marktwerking.

Volgens de recentelijk ingevoerde nieuwe organisatiewet voor de Sociale Verzekeringen sluit het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (LISV) voor de uitvoering en de administratie van de werknemersverzekeringen (WW en WAO) contracten met één van de vier erkende uitvoeringsorganisaties. Na een overgangperiode van vier jaar moeten deze uvi's met het LISV gaan concurreren om administratie-overeenkomsten. Ook particuliere verzekeraars kunnen zich na 2000 op deze markt van administratie-overeenkomsten melden. Maar het tot stand brengen van marktwerking is in dit geval een complexe zaak. De Algemene Rekenkamer wijst terecht op een aantal organisatorische en praktische problemen die de uitvoering van dit marktwerkingsproject in gevaar kunnen brengen.⁴ Zo is het nog onduidelijk welke producten de uitvoeringsinstellingen tegen welke prijs gaan leveren. Het spreekt voor zichzelf dat inzicht in prijzen en producten noodzakelijk is om - via

concurrentie om uitvoeringscontracten - kostenbesparingen te realiseren. Een ander probleem is dat de publieke uitvoeringsinstellingen inmiddels met private ondernemingen die werknemersverzekeringen en andere arbeidsmarktproducten aanbieden, zijn samengeklonterd tot grote conglomeraten. Uit onderzoek van het LISV is gebleken dat het voorkomt dat commerciële activiteiten worden gefinancierd met middelen die voor het uitvoeren van publieke taken, in dit geval het toekennen van uitkeringen, bedoeld zijn. Dit is een vorm van kruissubsidiëring die concurrentie vervalst en kostenbesparing eerder verder weg dan dichterbij brengt.

Bij een ander onderdeel van de sociale-zekerheid, de arbeidsbemiddeling, speelt opnieuw het punt van de toegankelijkheid. Makkelijk bemiddelbare werklozen vinden via arbeidsbureaus of commerciële bemiddeling relatief eenvoudig hun weg op de arbeidsmarkt. Op dit moment zijn het vooral de publieke regionale bureaus voor de arbeidsvoorziening (RBA's) die moeilijk bemiddelbare werkzoekenden aan een, al dan niet gesubsidieerde baan proberen te helpen. Maar het bemiddelen van zogenaamde fase-4 cliënten kan ook op commerciële basis. Het Nederlandse bedrijf Maatwerk helpt in een aantal Europese landen langdurig en moeilijk plaatsbare werklozen aan een baan.⁵ Met de gemeente wordt een contract gesloten waarin, naast prijsafspraken, duidelijk

3) Zie C.A. de Kam, C.G.M. Sterks en J. de Haan, 1996. 'Marktwerking en coördinatie in de sociale zekerheid', in: A. Netjes, Marktwerking versus coördinatie, Preadviezen 1996 van de Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde, Utrecht: Lemma.

4) Algemene Rekenkamer, 1997. Ontvlechting en marktwerking in de sociale zekerheid, Den Haag: Sdu.

5) NRC Handelsblad, 28 november 1998

omschreven staat wanneer een werkzoekende als 'geplaatst' wordt beschouwd. De innovatieve aanpak blijkt niet alleen zeer succesvol, maar is ook aanzienlijk goedkoper dan bemiddeling via het RBA.⁶

D66 en marktwerking

D66 noemt zichzelf sinds enige tijd onomwonden een sociaal-liberale partij. Dat nodigt uit eens te kijken welke overkoepelende benadering bij D66 past op het gebied van de marktwerking. Mijns inziens zouden drie elementen centraal moeten staan: het primaat van de markt, individuele kansen en transparant en rechtszeker overheidsoptreden. Het primaat van de markt is in een sociale markteconomie als de Nederlandse eigenlijk vanzelfsprekend. De scheiding tussen publiek en privaat is geen absoluut gegeven. Het uitgangspunt moet zijn dat een activiteit door de private markt gedaan wordt tenzij er een goede reden is om dat niet te doen. De bewijslast waarom iets in de publieke sfeer thuishoort, ligt bij de overheid. Uit het voorbeeld van de uitvoering van de sociale zekerheid blijkt dat voorzichtig moet worden omgegaan met tussenvormen. Het is zaak van geval tot geval te bekijken wat de beste oplossing is. Er moet goed in de gaten worden gehouden of de argumentatie voor het aanbieden van diensten in de publieke sfeer valide is of dat bestaande belangen een rol spelen, zoals in het geval van de RBA's en de bemiddeling van langdurig werklozen.

Naast het primaat van de markt is het bieden van individuele kansen van belang. "Ruimte geven aan nieuwe initiatieven en minder beschermende en betuttelende regels die [...] de ontplooiing van burgers belemmeren..." stond er in het vorige regeerakkoord als motivatie voor het marktwerkingsbeleid. Volgens mij is dat voor D66 een uitstekende motivatie om consequent door te gaan op de ingeslagen weg. Vaak wordt vergeten dat machtsposities, privaat of publiek, niet alleen degene met zo'n machtspositie bevoordelen maar ook anderen, die zich op dezelfde markt zouden willen begeven, kansen ontnemen. Omdat individuele belangen hier kunnen botsen moeten afwegingen van geval tot geval worden gemaakt. Als door het liberaliseren van de taximarkt ouderen in landelijke gebieden minder mobiel worden, dan wordt hun een mogelijkheid op sociaal contact ontnomen. Daar staat tegenover dat als de taximarkt niet geliberaliseerd wordt, werklozen in die gebieden een kans wordt onthouden hun positie te verbeteren. Hier gelden dus niet alleen economische criteria, maar ook sociale criteria. Die sociale criteria zouden in mijn ogen echter primair moeten gaan om kansen en niet om koste wat het kost voor iedereen tegen een gelijke prijs alles beschikbaar hebben. De kosten



Udo Kock: 'Het marktwerkingsbeleid moet krachtig worden voortgezet'.

van het transport van gas zijn in Oost-Groningen hoger dan in de stad Groningen. Is het strikt noodzakelijk dat voor die twee gebieden toch dezelfde gasprijs geldt terwijl de onroerendgoedprijs verschilt? Wellicht kan de impliciete subsidie die hier in zit elders beter worden gebruikt. Het is in ieder geval belangrijk dat voor iedereen helder is wie er gesubsidieerd wordt, en voor welk bedrag, zodat bestuurders en burgers de juiste afweging kunnen maken. Dit brengt mij op het derde element, namelijk een overheid die transparantie en rechtszekerheid biedt.

De economische winst van veel marktwerkingsoperaties is niet altijd kwantificeerbaar en valt toe aan een groep met weinig macht, namelijk de samenleving als geheel. De RBA's voeren op dit moment een strijd om hun bestaan omdat de gedwongen winkelnering steeds meer onder druk komt. De

overheid moet duidelijk maken wat de meerwaarde hiervan is en waarom moeilijk plaatsbare werklozen niet via private ondernemingen bemiddeld kunnen worden. Als er goede redenen zijn om de huidige situatie te handhaven dan moet in ieder geval duidelijk zijn hoeveel er direct via rijksoverheid en gemeenten gesubsidieerd wordt en hoeveel indirect via (gedwongen) bestedingen van organisaties die ook weer door de overheid gesubsidieerd worden. Alleen als publieke productie op alle mogelijke manieren transparant is kan de juiste afweging worden gemaakt.

Verder mag van de overheid verwacht worden dat zij zich betrouwbaar en consequent opstelt als marktwerkingsbeleid tot gevolg heeft dat personen of bedrijven in de problemen komen, zoals bij het voorbeeld van de taxi-ondernemer wiens vergunning waardeeloos wordt. Hetzelfde geldt voor werknemers in publieke sectoren die nu aan marktwerking worden blootgesteld, zoals bij de NS. Van hen kan niet verwacht worden dat zij zich van vandaag op morgen aanpassen, net zo min als dat ze kunnen eisen dat hun arbeidsvoorwaarden per direct gelijk worden getrokken met de private sector.

De conclusie kan zijn dat marktwerking in theorie vaker mogelijk is dan een aantal jaren geleden werd gedacht, maar dat het in de praktijk nog niet zo eenvoudig is. Zonder de juiste vormgeving kan een markt soms economisch werken maar sociaal of politiek onwenselijke uitkomsten genereren. De vraag is hoe dat te corrigeren. Het is onjuist te denken dat die correctie alleen kan door de overheid direct bij de productie te betrekken. Van geval tot geval zal moeten worden bekeken wat de overheid kan doen om de gewenste uitkomsten te krijgen. Het marktwerkingsbeleid moet krachtig worden voortgezet. Een sociaal-liberaal D66 zou daarbij, ongebonden als het is aan welke belangengroep dan ook, het primaat van de markt moeten hanteren, de kansen voor ieder individu centraal moeten stellen en namens de overheid transparantie en rechtszekerheid moeten nastreven. ♦

6) De D66-fractie in Amsterdam streeft naar zo'n aanpak.

Zie U. Kock, 'Werkloosheid in Bijlmer 'op zijn Amerikaans' aanpakken', Het Parool, 1 december 1998.