

Tilburg University

Marktwerking en herregulering

van Damme, E.E.C.

Published in:
Markt en Wet

Publication date:
1996

Document Version
Peer reviewed version

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

Citation for published version (APA):
van Damme, E. E. C. (1996). Marktwerking en herregulering. In R. van Gester, & P. Eijlander (Eds.), *Markt en Wet* (pp. 19-43). W.E.J. Tjeenk Willink.

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.

MARKTWERKING EN HERREGULERING

Eric van Damme

CentER for Economic Research
Postbus 90153
5000 LE Tilburg

Augustus 1996

Bijdrage aan de bundel 'Markt en Wet', Schoordijk Instituut

1 INLEIDING

Het doel dat de regering zich met het project 'Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit' heeft gesteld is drieledig¹:

- (i) de regelgeving en de administratieve lastendruk terug te brengen tot dat wat echt nodig is,
- (ii) de marktwerking te versterken, en
- (iii) de kwaliteit van de wet- en regelgeving te verbeteren.

De operatie is nodig omdat de complexe, ondoorzichtige en gedetailleerde wetgeving in Nederland individuen en bedrijven beperkt in hun mogelijkheden en deze niet in staat stelt optimaal op de veranderingen in de samenleving en de externe omstandigheden in te spelen. De oorzaak hiervan is enerzijds gelegen in het feit dat de overheid steeds meer sturend is gaan optreden in plaats van zich te beperken tot marktordening² en is anderzijds te wijten aan de rol van het neo-corporatisme in Nederland: "regelverdichting werd in de hand gewerkt door de compromissen tussen publiekrechtelijke ordening, overheidssturing en de autonomie van onder meer het georganiseerde bedrijfsleven"³.

In tegenstelling tot de vorige dereguleringsoperatie van meer dan een decennium geleden waarin de nadruk lag op het terugdringen van de directe en verborgen beleidskosten, wordt nu de positie van de overheid ten opzichte van de marktsector wel ten principale ter discussie gesteld. In deze bijdrage zal de herpositionering van de overheid centraal staan en zal de aandacht uit gaan naar de economische efficiëntiewinsten die met een proces van deregulering gepaard kunnen gaan. Ik zal geen aandacht schenken aan de vermindering van de administratieve lasten (het terugdringen van de kosten verbonden met het invullen van formulieren, etc.) die deregulering met zich mee kan brengen. Hoewel belangrijk lijken deze toch van ondergeschikt belang. Ook de derde doelstelling, die voornamelijk bestuurlijk en juridisch van aard is, zal weinig aandacht krijgen. De idee is dat, als de overheid minder doet, als zij zich voornamelijk beperkt tot marktordening, zij datgene wat zij doet ook beter kan doen.

¹Tweede Kamer, 1994-1995, 24036, nr. 1.

²L.A. Geelhoed. 'De interveniërende staat, aanzet tot een instrumentenleer.' Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1983 en L.A. Geelhoed. '1996: geloofwaardigheid en vertrouwen.' ESB 3-1-1996, 4-9.

³J.P. Balkenende. *Overheidsregelgeving en maatschappelijke organisaties*. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1992, p. 73.

De nadruk ligt in het onderstaande op de economische invalshoek: wat voor soort regelgeving is essentieel om een goede marktwerking te garanderen? Wat zijn de baten van meer marktwerking? Wat zijn de kosten? Het kader schetsen we in de volgende paragraaf waar we twee economische theorieën over regulering bespreken, de 'public interest' theorie en de belangengroepentheorie. De eerste theorie ziet regulering vooral als correctie voor marktfalen en als bescherming van consumenten. Volgens deze theorie moet deregulering alleen plaatsvinden als de kosten die verbonden zijn met de verstoringen die de regels induceren groter zijn dan de maatschappelijke baten die de regels opleveren. De tweede theorie, die vooral door economen uit Chicago ontwikkeld werd, argumenteert dat regulering vooral de particuliere belangen van delen van het bedrijfsleven dient. Deze theorie leidt bijgevolg tot drastischer voorstellen voor deregulering.

Beide theorieën leiden tot de conclusie dat het dereguleringsproces er op gericht zou moeten zijn de regels die alleen het particuliere deelbelang dienen af te schaffen en deze te vervangen door regels die in het algemeen belang zijn. Het zou echter een misvatting zijn te denken dat deregulering zou neerkomen op een eenzijdig terugtreden van de overheid. Om de marktwerking volledig tot zijn recht te laten komen is een krachtig mededingingsbeleid essentieel. De nieuwe mededingingswet biedt hiervoor goede mogelijkheden. Tevens is regulering essentieel van die sectoren waarin marktwerking niet goed van de grond kan komen, bijvoorbeeld daar waar sprake is van natuurlijke monopolies. Op dit punt is het beleid nog niet duidelijk ontwikkeld. We komen hier in het onderstaande op terug.

De (economische) efficiëntiewinsten die met het proces van deregulering verbonden zijn behoren tot drie typen. Deregulering kan leiden tot een verhoging van de interne efficiëntie van bedrijven (productie tegen lagere kosten), tot een verhoging van de allocatieve efficiëntie (een aanbod dat beter op de wensen van de consumenten is afgestemd) en tot een verhoging van de dynamische efficiëntie (meer innovatie). Ook twee meer indirecte mechanismen kunnen genoemd worden. Als deregulering monopoliewinsten reduceert dan worden 'rent seeking' activiteiten minder lonend, deregulering leidt bijgevolg tot een betere inzet van menselijk kapitaal. Als gevolg van de versterking van de binnenlandse economische structuur neemt tevens de internationale concurrentiekracht toe, hetgeen een vijfde bijdrage tot de verhoging van de welvaart levert. Een uitgebreidere bespreking van deze effecten, en een nuancering ervan, geven we in paragraaf 3. Hoewel het enigszins riskant is de baten op macroniveau te kwantificeren, lijkt één procent meer

groei van produktie en werkgelegenheid (ofwel f 35 miljard en ruim 300.000 banen) alsmede een verlaging van de inflatie met ½% toch een redelijke schatting te zijn⁴.

Op bedrijfstakniveau zijn de baten van deregulering nog beter zichtbaar. Op dit niveau kunnen ook de kosten zichtbaar gemaakt worden. Vandaar dat we in paragraaf 4 buitenlandse ervaringen met deregulering van bepaalde sectoren bespreken. In het bijzonder gaan we daarbij in op onderwerpen die ook onderdeel vormen van de 'Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit'-operatie in Nederland, zoals de winkelsluitingswet, de taxibranche en de domeinmonopolies en vestigingseisen voor de vrije beroepen. We argumenteren dat veel van de regulering op deze gebieden inderdaad hoofdzakelijk het particuliere belang dient, zodat consumenten baat hebben bij deregulering. Buitenlandse ervaringen laten zien dat de kosten van deregulering op korte termijn beperkt zijn. Er zijn slechts weinig sectoren die in staat zijn geweest met behulp van regulering substantiële monopoliewinsten te realiseren. Voor de wat langere termijn is echter voorzichtigheid geboden. Deregulering kan leiden tot een sterk verschillende marktstructuur waarin machtsposities kunnen worden opgebouwd die de mogelijkheid tot misbruik bieden. Een krachtig mededingingsbeleid is dan nodig om zulk misbruik tegen te gaan. De deregulering van de luchtvaartindustrie in de V.S. levert in dit opzicht belangrijke lessen: Op bepaalde routes is een sterke concentratie ontstaan. Ervaringen met deregulering in de banksector in de V.S. en in de Scandinavische landen laten zien dat goed sectorspecifiek toezicht vereist is. In Nederland is het toezicht op de banken in de goede handen van de Nederlandsche Bank maar in andere sectoren (zoals telecommunicatie) moet het beleid nog verder ontwikkeld worden.

Toezicht is in het bijzonder nodig daar waar overheidsbedrijven geprivatiseerd worden. Het toelaten van marktwerking in voorheen (semi-) publieke sectoren is toe te juichen, maar de (voormalige) overheidsbedrijven beschikken vaak over marktmacht en deze moet bij privatisering beteugeld worden. Meer marktwerking kan ook gerealiseerd worden door de overheid door gebruik te maken van het aanbestedingsmechanisme. Hierbij worden marktpartijen uitgenodigd om zich door middel van een offerte in te schrijven voor een concrete taakopdracht. Ook hierbij geldt dat belangrijke efficiëntiewinsten te behalen zijn, mits het aanbestedingsmechanisme juist vorm gegeven wordt. In paragraaf 5 gaan we op aanbesteding en privatisering nader in, waarbij speciale

⁴P.A. van Bergeijk en R.C. Haffner. *Privatization, Deregulation and the Macroeconomy: Measurement, modelling and policy*. Edward Elgar, 1996, hfdst. 6. Zie ook N. van Hulst. 'De baten van het marktwerkingsbeleid.' ESB, 10-4-1996, 316-320.

aandacht uitgaat naar regelgeving die (lagere) overheden ervan weerhoudt om van het aanbestedingsmechanisme gebruik te maken.

In paragraaf 6 formuleren we onze conclusies. Deregulering kan belangrijke efficiëntiewinsten opleveren, maar deregulering is geen doel op zich. Inzet is de economische structuur te versterken door de markt meer ruimte te geven. Goede marktwerking vereist echter goede regelgeving, in het bijzonder een krachtig mededingingsbeleid en duidelijke regulering daar waar marktwerking niet gerealiseerd kan worden. Vandaar de titel. Tenslotte geldt dat een goede structuur alleen niet voldoende is, individuen moeten geprikkeld worden gebruik te maken van de mogelijkheden die de structuur biedt. Het stimuleren van de ondernemingszin, een tot op dit moment onderbelicht onderdeel van de MDW-operatie, verdient meer aandacht.

2 ECONOMISCHE THEORIEËN VAN REGULERING

Onder regulering verstaan we hier een opgelegde beperking van de handelingsvrijheid die ondersteund wordt door de dreiging van sancties. De beperking kan worden opgelegd door de overheid (publieke regulering), maar ook door bindende privaatrechtelijke normstelling (zelfregulering). We beperken ons tot economische regulering door de overheid. Een onderscheid kan nog gemaakt worden tussen structuurregulering, waarbij ingegrepen wordt in de structuur van de markt (bijvoorbeeld vestigingswetgeving) en gedragsregulering, waarbij direct het gedrag op de markt beïnvloed wordt (bijvoorbeeld de prijzenwet voor medicijnen of het verbod tot adverteren voor medisch specialisten). De twee rivaliserende theorieën om overheidsregulering te verklaren zijn de 'public interest' theorie en de 'private interest' theorie. De laatste wordt ook wel 'capture theory' genoemd, of theorie van de belangengroepen, door sommigen zelfs eenvoudig de 'economische theorie van regulering'. De eerste theorie gaat uit van het gegeven dat markten niet altijd perfect functioneren en ziet de overheid als een benevolente dictator die op verzoek van het publiek ingrijpt in markten en op deze wijze voor consumenten een betere uitkomst genereert. Volgens deze theorie is regulering hoofdzakelijk in het voordeel van consumenten, terwijl producenten de nadelen van regulering ondervinden. De tweede theorie ziet de overheid als een verzameling individuen die elk hun eigen belang nastreven. De overheid bezit krachtige instrumenten (de mogelijkheid om regels en wetten uit te vaardigen en belastingen te heffen) en belangengroepen zoeken toegang tot deze instrumenten om ze in hun eigen voordeel aan te wenden. Volgens deze theorie ontstaat regulering vooral op verzoek van producenten en is deze dus vooral

in het voordeel daarvan, terwijl consumenten benadeeld worden.

De hoofdstelling van de welvaartseconomie geeft voorwaarden waaronder een competitieve economie efficiënte uitkomsten genereert. Er is sprake van marktfalen als aan deze voorwaarden niet voldaan is. De 'public interest' theorie van regulering⁵ onderscheidt vier vormen van marktfalen:

(i) Marktmacht. Een economische machtspositie kan een ondernemer in staat stellen zich grotendeels onafhankelijk van de concurrenten en de consumenten te gedragen, of zij maakt het hem mogelijk concurrenten van de markt te weren. In dit geval kan de maatschappelijke welvaart geschaad worden. Mededingingsbeleid dient ertoe marktmacht te beteugelen en om te voorkomen dat marktmacht wordt opgebouwd. Art.86 van het EG-verdrag verbiedt misbruik van een dominante machtspositie. Art.85 van het EG-verdrag verbiedt kartel vorming, tenzij de deelnemers aan de overeenkomst kunnen aantonen dat de samenwerking in het algemeen belang is. Fusiecontrole dient ertoe de opbouw van dominante machtsposities te voorkomen. De nieuwe Nederlandse mededingingswet kent ook deze drie essentiële onderdelen.

(ii) Externaliteiten. Externe effecten treden op als het nut (of de actievrijheid) van een economisch subject A direct door de handelwijze van een ander, B, beïnvloed wordt terwijl deze daar bij zijn handelen geen rekening mee houdt. Als de externaliteit negatief is dan zal B teveel in de activiteit investeren en kunnen welvaartswinsten gerealiseerd worden als A door B voor deze vermindering gecompenseerd wordt. In het geval van gelokaliseerde externaliteiten kunnen bilaterale onderhandelingen tot exploitatie van deze winsten leiden⁶, maar in het geval dat veel subjecten met de externaliteit te maken hebben (geluidsoverlast, milieuvervuiling) zijn zulke onderhandelingen vanwege de transactiekosten (informatie-problemen en het 'free rider' probleem) niet noodzakelijk efficiënt en zou de overheid een rol kunnen spelen als intermediair door de belangen van de betroffenen te behartigen.

(iii) Publieke goederen. Een publiek goed is een goed waarvan de consumptie voor niemand is uit te sluiten. Zodra het goed voor één persoon beschikbaar is, is het voor iedereen in een bepaalde groep beschikbaar. In het algemeen zullen private aanbieders niet bereid zijn zulke goederen ter

⁵Voor een meer gedetailleerde beschrijving, zie D.I. Bos. 'Marktwerking en regulering. Theoretische aspecten en ervaringen in Nederland en het buitenland'. Onderzoeksreeks Directie Marktwerking, Min. EZ, 1995.

⁶R.H. Coase. 'The problem of social cost.' *Journal of Law and Economics* 3 (1960) 1-44.

beschikking te stellen omdat ze individuele gebruikers niet tot een betaling voor het gebruik van de dienst kunnen dwingen. Indien productie sociaal gewenst is, zou de overheid een rol kunnen spelen door de productie ter hand te nemen. Voorbeelden zijn nationale defensie, bescherming tegen de zee en, tot op zekere hoogte, infrastructuur en radio- en TV uitzendingen via de ether.

(iv) Informatiescheefheid. Vaak is sprake van verborgen informatie, een consument kan niet beoordelen welk nut een bepaald produkt of aanbod voor hem oplevert. In zo'n geval kan averechtse selectie optreden, omdat de consument slechts bereid is een gemiddelde prijs te betalen, terwijl bij deze prijs aanbieders van produkten met een goede kwaliteit niet bereid zijn hun produkt te verkopen. Dit zou tot gevolg kunnen hebben dat alleen produkten van lage kwaliteit (dat weinig nut opleveren) verhandeld worden. De overheid zou in deze situatie een welvaartsverbetering kunnen realiseren door minimale kwaliteitseisen te stellen. Voorbeelden zijn dienstenmarkten, zoals de gezondheidszorg en de financiële sector. Een consument kan immers niet direct beoordelen of het advies om een bepaalde behandeling te ondergaan, of in een bepaald project te investeren, een goed advies is. Ook achteraf is de beoordeling niet eenvoudig omdat, ook als het advies in principe juist was, resultaat niet verzekerd is. Een andere informatie-asymmetrie ontstaat als de acties van het ene subject niet voor het andere subject waarneembaar zijn. Economen spreken in dit geval van moreel risico, het ene subject kan niet direct controleren of de ander zich aan de gemaakte (of impliciete) afspraak houdt. In de financiële sector is regelgeving en toezicht noodzakelijk om fraude etc. tegen te gaan.

De 'public interest' theorie stelt dat men voorzichtig moet zijn met dereguleren, de regels hebben, of hadden, immers een essentiële functie. Toch realiseren aanhangers van deze theorie zich ook dat regelgeving tot verstoringen kan leiden waardoor efficiëntiewinsten niet ten volle benut worden. Regels kunnen hun functionaliteit verliezen en kunnen in de loop van de tijd tot knellende banden verworden. Deregulering is gerechtvaardigd als de kosten van de regulering groter zijn dan de baten ervan, of als technologische ontwikkelingen de regels overbodig maken. Als gevolg van zulke technologische ontwikkelingen zijn inderdaad veel 'publieke' goederen niet langer meer als collectief te beschouwen, denk aan het wegnemen (het direct in rekening brengen van de kosten van het gebruik is nu mogelijk, en de kosten van het systeem worden snel kleiner) en aan de omroep. Veranderingen in de technologie kunnen ook leiden tot verlaging van de vaste kosten van productie, waardoor 'natuurlijke' monopolies (waarbij het efficiënt is productie in één bedrijf te laten plaatsvinden) niet langer natuurlijk zijn. (Denk aan de decentrale opwekking van elektriciteit.)

Economen van de zogenaamde Chicago-school (Becker, Coase, Pelzman, Posner, Stigler) hebben niet alleen minder vertrouwen in de benevolente overheid, en daardoor meer oog voor overheidsfalen, zij hebben ook meer vertrouwen in Adam Smith's onzichtbare hand van de markt. Zij argumenteren dat het zelfregulerend vermogen van de markt zo groot is dat een aantal vormen van marktfalen, zoals bovengenoemd, door de markt zelf kan worden opgelost. Demsetz⁷ argumenteert bijvoorbeeld dat de standaard theorie van het natuurlijk monopolie misleidend en verkeerd geconstrueerd is. De basisaanname van die theorie, dat de marktprijs dalend is met het aantal aanbieders op deze markt, is namelijk niet noodzakelijk juist. Er hoeft helemaal geen relatie tussen die twee begrippen te bestaan, modellen die wel zo'n relatie afleiden houden geen rekening met het feit dat ook competitie om de markt kan plaatsvinden, naast concurrentie op de markt. Demsetz stelt dat, daar waar concurrentie op de markt niet efficiënt is (vanwege de hogere kosten die daaruit resulteren), concurrentie om de markt nog steeds tot een lage prijs kan leiden. Demsetz stelt voor dat de overheid de concurrentie om de markt bevordert, dat zij veilingen organiseert waar het recht om een natuurlijk monopolie uit te buiten verkocht wordt. Een dergelijke veiling (van incentive contracten) zou tot een efficiënte uitkomst kunnen leiden.⁸

Analoog liet Coase⁹ zien dat voor het klassieke voorbeeld van het publieke goed, de veiligheid op zee geboden door vuurtorens, de markt zonder overheidsingrijpen prima functioneerde. Een ander klassiek voorbeeld, de brandweer, laat zien dat ook in Nederland een publiek goed vaak privaat beschikbaar wordt gesteld. Sportclubs op het platteland beschikken vaak over een mooie accommodatie die door de leden in hun vrije tijd wordt gebouwd. Demsetz¹⁰ gaf aan hoe meer algemeen het bundelen van publieke goederen met private ertoe zou kunnen leiden dat marktpartijen wel geïnteresseerd worden in het produceren van publieke goederen. Coase argumenteerde tevens dat in het geval van externaliteiten de rol van de overheid beperkt zou kunnen blijven tot het specificeren van eigendomsrechten, en dat markten waarin deze rechten (bijvoorbeeld om te vervuilen) verhandeld worden er dan toe zouden leiden dat deze rechten in het bezit zouden komen van diegenen die er de meeste waarde aan toe kennen, zodat efficiëntie

⁷H. Demsetz: "Why regulate utilities?", *Journal of Law and Economics* **11** (1968) 55-65.

⁸Zie E. van Damme: "Aanbesteding: Economische theorie en praktische toepassingen", OCFEB, 1996, voor een behandeling van de vraag in hoeverre Demsetz's suggestie uitvoerbaar is.

⁹R.H. Coase: "The lighthouse in economics", *Journal of Law and Economics* **17** (1974) 357-376.

¹⁰H. Demsetz: "The private production of public goods", *J. Law Economics* **17** (1974) 293-306.

gegarandeerd is.¹¹ In de Chicago visie zoekt (en levert) de markt zelf ook oplossingen voor het informatieprobleem. Aanbieders van hoge kwaliteit producten zullen deze producten differentiëren door garantieverklaringen af te geven. Onafhankelijke instellingen zullen in het gat springen en kwaliteitsinspecties uitvoeren (Denk aan de ANWB-keuringen van tweedehands auto's)¹². Volgens de Chicago economen wordt marktfalen dus in hoofdzaak veroorzaakt door het feit dat er te weinig markten zijn. De overheid kan een rol spelen door de ontbrekende markten te initiëren of te stimuleren. De rol van de overheid kan beperkt blijven tot ordening (normering en certificering) en tot het afdwingen van gemaakte afspraken. Een beperkte, maar belangrijke rol, bijgevolg.

Dat er toch zoveel gedetailleerde regels zijn die het economisch verkeer beïnvloeden verklaren de economen van de Chicago-school uit het feit dat belangengroepen van ondernemers om deze regels vragen (om zich daarmee tegen concurrentie te beschermen) en dat de overheid aan deze vragen tegemoet komt. Bescherming wordt geruild tegen politieke steun. Bedrijfstakingen die beter georganiseerd zijn (die minder 'free riders' kennen die wel van de lusten van bescherming profiteren zonder de lasten daarvan te dragen) hebben meer te winnen van regulering en, ceteris paribus, zal in dergelijke sectoren meer regulering plaats vinden. Daarnaast zijn de kosten van belang: als de kosten diffuus zijn en afgewenteld kunnen worden over veel consumenten en als er geen goed-georganiseerde groepen zijn die door de regulering benadeeld worden, dan is regulering eenvoudiger te realiseren. Regulering komt bijgevolg vooral daar tot stand waar de baten geconcentreerd zijn en de kosten verdeeld. Volgens deze theorie zal een dereguleringsproces niet eenvoudig te implementeren zijn omdat de goed georganiseerde groepen alles in het werk zullen stellen om de regelgeving in stand te houden. Aan de andere kant geldt dat elke winnaar van het proces er zo weinig op vooruit gaat dat het voor hem niet loont zich in het lobby-circuit te mengen.

De fundamentele voor deze 'economische theorie van regulering' werden 25 jaar geleden door Nobelprijswinnaar George Stigler gelegd.¹³ Hij onderscheidt twee vormen van regulering:

¹¹Coase, 1960, *a. w.*

¹²Zie J. Tirole: *The theory of industrial organisation*. MIT Press, 1988 voor een overzicht van deze mechanismen.

¹³G.J. Stigler. 'The theory of economic regulation.' *Bell J. Economics and Managerial Science* **2** (1971) 3-21.

(i) Structuurregulering. Dit is regulering betreffende wie op de markt actief mag zijn. Stigler stelt dat elke bedrijfstak die machtig genoeg is zal lobbyen om toetredingsbarrières op te richten. Deze toetredingsbarrières kunnen vele vormen aannemen, eisen waaraan de aanbieder van de dienst moet voldoen (scholingsvoorschriften etc.), eisen waaraan het produkt moet voldoen (afmetingen, het Duitse 'Reinheitsgebot' voor bier), eisen waaraan de inrichting moet voldoen waarin het produkt wordt aangeboden, heffingen en importquota, etc. Het algemene principe is dat toetredingsbarrières het aanbod beperken, hetgeen tot een hogere prijs leidt, waarvan de 'insiders' profiteren.

(ii) Gedragsregulering. Dit is regulering die het mededingingsgedrag van de participanten op de markt direct beïnvloedt. Zo kan men denken aan overeenkomsten waarbij de prijzen collectief bepaald worden (algemeen verbindend verklaringen) of bepalingen waarbij aan marktparticipanten verboden wordt te adverteren. Dit verbod vermindert de transparantie van de markt en stelt marktparticipanten in staat hogere prijzen te vragen.

Stigler wijst erop dat een bedrijfstak ook belang kan hebben bij regulering van gerelateerde bedrijfstakken en dat bijgevolg ook gepoogd zal worden zulke regulering te effectueren. Het principe is dat "The butter producers wish to suppress margarine and to encourage the production of bread". Strakke regulering van een concurrerende sector is profitabel en hetzelfde geldt voor deregulering van een sector waarin een complement wordt aangeboden. Beide leiden tot een vergroting van de vraag naar het produkt in de eigen sector en daarmee tot een hogere prijs. Natuurlijk heeft de sector ook belang bij directe vraagsubsidie door de overheid, alsmede bij directe subsidie van de kosten.

Tot slot nog een enkel woord over publieke zelfregulering. Ook hier kan een onderscheid gemaakt worden tussen structuurregulering en gedragsregulering. De vrije beroepen controleren de toegang tot het beroep, o.a. via een beperking van de opleidingscapaciteit. Vorig jaar stelde de voorzitter van de Landelijke Specialisten Vereniging, de heer Palmen, dat een en ander te ver was doorgesloten dat de werkdruk voor specialisten te hoog werd¹⁴. Tijdens datzelfde symposium gaf de heer Kamminga, voorzitter van MKB-Nederland een voorbeeld van een marktverdelende gedragsregulering bij makelaars: een makelaar mag niet buiten zijn gebied adverteren. De uniforme tarieven die makelaars tot voor kort hanteerden vormen een ander voorbeeld van private

¹⁴Raad voor het vrije beroep. Symposium "Meer markt en minder regels". Wassenaar, 13 juni 1995

gedragsregulering. De nieuwe mededingingswet verbiedt dergelijke mededingingsafspraken. In het navolgende beperken we ons hoofdzakelijk tot publieke regulering.

3 BATEN VAN MINDER REGULERING EN MEER MARKTWERKING

Economen onderscheiden drie kanalen waarlangs meer marktwerking tot een hogere welvaart kan leiden:

- (i) Verhoging van de interne efficiëntie van productie, ook wel reductie van de X-inefficiëntie genoemd. Concurrentie prikkelt ondernemers te zoeken naar betere produktiemethoden als gevolg waarvan hetzelfde produkt tegen lagere kosten geproduceerd kan worden.
- (ii) Verhoging van de allocatieve efficiëntie, ofwel betere afstemming van de productie (of de prijs daarvan) op de wensen van de consumenten. Concurrentie leidt tot een lagere prijs waardoor het produkt voor meer consumenten attractief wordt, of het leidt tot een variant met een hogere kwaliteit. In bepaalde gevallen kan concurrentie leiden tot een opwaartse druk op de prijzen, maar ook dan wordt de prijs/kwaliteitsverhouding gunstiger voor consumenten.
- (iii) Verhoging van de dynamische efficiëntie. Het concurrentieproces prikkelt ondernemers te zoeken naar nieuwe produkten die gedifferentieerd zijn van diegene die al op de markt voorhanden zijn, zodat de intensiteit van de concurrentie verminderd wordt. De differentiatie kan zowel horizontaal zijn (andere produkten) als verticaal (betere kwaliteit).

Traditioneel beklemtoonden economen vooral de verhoging van de allocatieve efficiëntie. Recent krijgen ook de andere mechanismen meer aandacht. Zo betoogde bijvoorbeeld de Europese Commissie dat de baten van "Europa 1992" vooral veroorzaakt zouden worden door een verhoging van de interne efficiëntie van bedrijven die het openen van de binnengrenzen van de Europese Gemeenschap ten gevolge zou hebben.¹⁵ Opgemerkt dient echter te worden dat het wetenschappelijk bewijs (zowel empirisch als theoretisch) voor de sterkte van dit effect mager is. Hetzelfde geldt met betrekking tot de dynamische efficiëntie. Economen zijn op dit punt verdeeld, Schumpeter argumenteerde bijvoorbeeld dat technologische ontwikkeling sneller is in monopolioïde markten omdat R&D meer loont bij een grotere afzet op de produktmarkt. Een recent overzicht

¹⁵M. Emerson (et al.): *The economics of 1992. The E.C. Commission's assessment of the economic effects of completing the internal market*. Oxford University Press, 1988.

van de literatuur wordt gegeven door Steven Nickell.¹⁶ Hij laat zien dat de vermeende positieve effecten van concurrentie vooral op geloof berusten, maar dat dit geloof niet helemaal ongefundeerd is. Hij vindt dat intensere competitie inderdaad tot significant grotere groei leidt.

De idee dat een monopolie tot een verhoging van de prijs leidt en daarmee tot een verlaging van de allocatieve efficiëntie is welbekend. In eerste instantie werd gedacht dat de resulterende welvaartsverliezen niet zo groot zijn. Posner¹⁷ argumenteerde echter dat de oorspronkelijke schattingen de verstoringen in grote mate onderschatten omdat ze geen rekening hielden met de kosten verbonden aan de 'rent-seeking' activiteiten om de monopoliepositie te verkrijgen. Als in een bepaalde sector overwinsten behaald worden dan zullen economische subjecten concurreren om de economische machtsposities te verwerven die tot deze overwinsten aanleiding geven. Deze concurrentie is niet productief en de daarmee verbonden kosten zijn reële verliezen. In het extreme geval worden alle monopoliewinsten door deze rent-seeking activiteiten tenietgedaan. Een goed voorbeeld vormt de verstoring geïnduceerd door de toewijzing van etherfrequenties via een lotingsprocedure, een procedure die tot voor kort in de V.S. gehanteerd werd. De rechten vertegenwoordigen een economische waarde en omdat ze gratis werden weggegeven meldden zich veel belangstellenden. Bedrijven vestigden zich in Washington met als enige doel zoveel mogelijk aanvragen in te dienen om de kans een recht te verwerven zo groot mogelijk te maken. Versterking van de marktwerking leidt tot efficiëntieverbetering omdat de kosten van 'rent-seeking' verminderd worden. Arbeidskracht en menselijk kapitaal wordt productiever ingezet. Sinds kort worden etherfrequenties in de V.S. geveild, deze procedure is efficiënter.

Een ander indirect voordeel van verbeterde marktwerking is versterking van de internationale concurrentiepositie. Als gevolg van de bovengenoemde effecten leidt een scherp concurrerende binnenlandse markt ertoe dat de ondernemers op die markt produkten aanbieden die ook internationaal gevraagd zijn.¹⁸ De exportpositie wordt zo verbeterd. Analoog worden op deze manier de binnenlandse produkten meer concurrerend met de geïmporteerde.

¹⁶S. Nickell: 'Competition and corporate performance.' *J. Political Economy* **104** (1996) 724-746.

¹⁷R.A. Posner. 'The social costs of monopoly and regulation.' *J. Political Economy* **83** (1975) 807-827.

¹⁸M.E. Porter. 'The competitive advantage of nations.' *Harvard Business Review* (1990) 73-85.

Een algemene voorspelling die op basis van het bovenstaande gedaan kan worden is dat deregulering zal leiden tot lagere prijzen, tot een betere prijs/kwaliteitsverhouding, tot meer produktdifferentiatie en tot snellere produktinnovatie. Als gevolg hiervan neemt de omzet in een gedereguleerde sector toe. Op macroniveau stijgt het BBP, de werkgelegenheid en de export, en neemt de groeivoet toe. Opgemerkt dient te worden dat niet alle effecten even goed meetbaar of in geld uit te drukken zijn. Dit geldt in het bijzonder voor de welvaartswinsten ten gevolge van een beter en meer gedifferentieerd produktaanbod en die ten gevolge van de verhoogde dynamische efficiëntie. Vandaar dat cijfers op macroniveau met enige scepsis bekeken moeten worden. Opmerkelijk is echter dat de diverse schattingen qua orde van grootte overeenstemmen. De OECD schat dat liberalisering van de dienstensector de groei in de VS met ongeveer 0,7% kan versnellen en in Europa met 1,5%.¹⁹ Van Bergeijk en Haffner²⁰ komen voor Nederland tot een verhoging van de groeivoet met 1%, een werkgelegenheidsstijging met 1% en een inflatieverlaging van 0,7%. Winston schat dat deregulering van de transport- en telecommunicatiesector in de VS jaarlijks zo'n 40 miljard dollar oplevert, dit komt overeen met 8% van het BBP wat door die sectoren gegeneerd wordt.²¹

Hoewel de macro-cijfers op een algehele verbetering duiden, is het beeld op microniveau genuanceerder. Sommige groepen in de samenleving kunnen er op achteruit gaan. Hierbij valt in de eerste plaats te denken aan de aandeelhouders van de bedrijven in de sectoren die gedereguleerd worden. Hoewel volgend de 'public interest' theorie de winsten zouden kunnen stijgen (de regulering kan immers beknellen) voorspelt de Chicago-theorie eenduidig dat de monopoliewinsten afnemen. Winston documenteert dat, met uitzondering van het wegtransport, producenten steeds geprofiteerd hebben van de deregulering in de VS.²² In de volgende paragraaf komen we hierop terug. In de tweede plaats valt te denken aan de werknemers van de bedrijven die gedereguleerd worden. Dit laatste als gevolg van de 'rent-sharing' die in gereguleerde sectoren plaatsvindt: Een bedrijf met een machtspositie deelt de overwinst met zijn werknemers, de werknemers worden

¹⁹OECD. 'Competition, regulation and performance.' Concept rapport Committee on Competition Law and Policy, 1995.

²⁰Van Bergeijk en Haffner, *a. w.*

²¹C. Winston. 'Economic Deregulation: Days of reckoning for microeconomists.' *J. Economic Literature* **31** (1993) 1263-1289.

²²Winston, *a. w.*

hogere lonen uitbetaald of er worden meer werknemers aangenomen dan strikt nodig is, zodat elk van hen minder hard hoeft te werken (een vorm van X-inefficiëntie). Als de concurrentie toeneemt is het bedrijf gedwongen zijn kosten te reduceren, bijgevolg kan deregulering van een sector tot arbeidsuitstoot leiden. In de volgende paragraaf zullen we op deze effecten op microniveau nader ingaan. Dit zal ons tevens in staat stellen te zien in welke mate de vijf heilzame effecten die de economische theorie voorspelt ook in de praktijk optreden.

4 ERVARINGEN IN SECTOREN EN LANDEN

Per 1 januari 1996 is in Nederland de nieuwe vestigingswet van kracht. In de nieuwe wet zijn branches ingedeeld in drie niveaus. Voor het laagste niveau is geen toetredingsbewijs meer nodig, bij het middenniveau worden alleen eisen gesteld aan algemene ondernemersvaardigheden, terwijl voor het hoogste niveau ook specifieke eisen op het gebied van de bedrijfstechniek of vaktechniek gesteld worden. Deze kunnen branchespecifiek worden ingevuld. De nieuwe wet is veel minder specifiek en detaillistisch dan de oude, die niet meer voldeed vanwege de toenemende vervaging van grenzen tussen branches. De nieuwe wet clustert sectoren en kent slechts 8 verschillende vergunningen in plaats van de 88 verschillende vergunningen onder de oude wet. Deze oude wet vond zijn oorsprong in de economische crisis van de jaren dertig. Veel arbeiders die werkloos geworden waren namen hun toevlucht tot het zelfstandig ondernemerschap. Hun bedrijfjes waren dikwijls eendagsvliegers die door stunts en afbraakprijzen een grote bedreiging vormden voor het al langer bestaande kleinbedrijf. Deze gevestigde belangen lobbyden om de grote toestroom van onbekwamen een halt toe te roepen, hetgeen in 1937 tot de Vestigingswet Kleinbedrijf leidde. De Chicago-theorie lijkt dus van toepassing te zijn. De nieuwe wet heeft als effect dat toetredingsbarrières significant verlaagd worden, hetgeen tot meer toe- en uittreding zal leiden. De dynamiek van de markt wordt vergroot hetgeen naar verwachting zal leiden tot lagere prijzen, een meer gevarieerd produktaanbod en een grotere mate van innovatie.²³

Per 1 juni 1996 is in Nederland de nieuwe winkeltijdenwet van kracht die winkeliers toestaat hun zaken substantieel langer open te houden. De nieuwe wet komt in de plaats van de Winkelsluitingswet 1930 die als doel had om (a) de rusttijd van de winkeliers te bevorderen om deze aldus in staat te stellen deel te nemen aan het maatschappelijke leven en (b) eerlijke

²³Voor een schatting van de effecten verwijzen we naar M.A. Carree, P. Fris en A. Thurik. 'De gevolgen van de nieuwe vestigingswet.' *ESB*, 24 november 1993, 1082-1086.

concurrentievoorwaarden voor winkeliers te scheppen. Zoals men ziet is het consumentenbelang ondergeschikt, de Chicago-theorie lijkt opnieuw van toepassing te zijn. Verruiming van de openingstijden werd bepleit door een krachtige lobby van consumenten en het grootwinkelbedrijf. De vakbeweging en de kleine zelfstandige organiseerden een tegen-lobby. Ervaringen met een verruiming van de openingstijden in Zweden in Frankrijk alsmede modelmatige onderzoeken in Nederland leiden tot de volgende conclusies.²⁴ De consument gaat er eenduidig op vooruit, hij profiteert van de langere openingstijden omdat hij kan winkelen op een moment dat hem beter uit komt, omdat er minder wachttijden zijn en omdat de invloed op de prijzen gering is. (In Zweden resulteerde een bescheiden prijsdaling. Sommige onderzoeken in Nederland voorspellen een geringe prijsstijging.) De ruimere openingstijden alsmede de licht toenemende vraag die daaruit resulteert (denk aan de nieuwe producten, zoals hoge kwaliteit kant-en-klaar maaltijden) leiden tot een positief werkgelegenheidseffect van zo'n 10.000 arbeidsjaren. Op termijn komt het systeem van loontoeslagen onder druk te staan, hetgeen de werkgelegenheid nog verder bevordert. Kleine zelfstandigen gaan er iets op achteruit (om inkomensverlies te vermijden moeten zij ongeveer 1 uur extra per week werken), terwijl het grootwinkelbedrijf profiteert. (Dit realiseert een omzetstijging bij lagere kosten.) Op termijn leidt de liberalisatie tot een verandering van de structuur van het aanbod: Er vindt schaalvergroting plaats doordat het grootwinkelbedrijf beter kan inspelen op de nieuwe mogelijkheden. Zoals de ervaringen in Zweden uitwijzen liggen er voor kleine en middelgrote ondernemingen echter ook goede kansen in het segment van gespecialiseerde winkels van hoge kwaliteit.

Op 25 maart 1994 besloot de Ministerraad om in principe vrije prijsvorming toe te laten bij het notariaat. De succesvolle lobby van de Koninklijke Notariële Broederschap wist dit vooralsnog te voorkomen. Opnieuw is de Chicago-theorie van toepassing. Er is sprake van een beperkte vestigingsmogelijkheid (structuurregulering) en van collectieve prijsbepaling (gedragsregulering). Onafhankelijk onderzoek naar de kosten van het notariaat, o.a. uitgevoerd door het IOO²⁵, wees uit dat het notariaat niet tegen minimale kosten produceert en dus inefficiënt is (X-inefficiëntie).

²⁴De aftrap voor de economische discussie over dit onderwerp in Nederland werd gegeven door ambtenaren van het Ministerie van Financiën (Gradus, Kremers). Voor een overzicht van de diverse onderzoeken verwijzen we naar "Economische effecten van liberalisering van winkeltijden in Nederland." (CPB Werkdocument 74, februari 1995.)

²⁵H. de Groot, A. Kemp en M. Lijesen. 'Kosten van de notaris, hoe verhouden de kosten van notariskantoren zich tot de opbrengsten.' *ESB* (1994) 322-325.

Vergelijkbare kantoren blijken zeer uiteenlopende kosten te hebben en een kostenreductie met 14 procent moet mogelijk zijn. In de huidige monopoliesituatie is kostenminimalisatie ook niet strikt noodzakelijk omdat er toch behoorlijke winsten, zo'n 16% van de omzet (f 160 miljoen over geheel Nederland). Dit komt neer op een monopoliewinst van f 150.000 per notaris, boven op het aan hem toegerekende salaris dat vergelijkbaar is met dat van een kantonrechter. In het bijzonder blijkt een behoorlijke winst gemaakt te worden op onroerend goed transacties. De prijzen voor overdracht van onroerend goed zijn te hoog waardoor een allocatieve inefficiëntie resulteert. De Broederschap argumenteert dat winsten die op onroerend goed akten gemaakt worden dienen om de verliezen op testamenten en samenlevingscontracten te compenseren. Uit de studie blijkt dat deze verliezen gering zijn. Deregulering (een liberaler vestigingswetgeving en prijsconcurrentie) zal leiden tot lagere kosten, lagere prijzen en meer service voor de consument.

Een van de projecten in het kader van de eerste tranche van de MDW-operatie is het taxivervoer. De beleidsinzet is dat van de taxi, als onderdeel van het openbaar vervoer, meer gebruik gemaakt moet worden. Daartoe moet de prijs van een taxirit omlaag en de kwaliteit omhoog. Hoewel de kwaliteit van de auto hoog is, blijkt uit onderzoek van de consumentenbond dat gebruikers het taxivervoer niet alleen duur, maar ook van slechte kwaliteit vinden: de wachttijd is soms lang, de veiligheid niet optimaal (de chauffeur houdt zich niet altijd aan de verkeersregels) en de hoffelijkheid van de chauffeur laat te wensen over.²⁶ In de huidige situatie is de toegang tot de markt beperkt (een beperkt aantal vergunningen is beschikbaar en taxi's moeten aan een groot aantal eisen voldoen) en worden de tarieven collectief bepaald door taxi-adviescommissies waarin de branche vertegenwoordigd is. Als gevolg hiervan worden monopoliewinsten gemaakt, die onder andere tot uitdrukking komen in de hoge prijzen die op de (zwarte) markt voor taxivergunningen betaald worden. De MDW-werkgroep taxivervoer adviseerde in het voorjaar van 1995 om de regulering van het taxivervoer sterk te verminderen. Concrete voorstellen werden gedaan met betrekking tot de marktoegang, de marktverdeling en de prijsregulering. Het kabinet nam echter de voorstellen vooralsnog niet over. Uit angst voor acties van de branche werd besloten eerst overleg te voeren met de taxibranche en de grote steden. In de zomer van vorig jaar werd toegezegd dat het kabinet na de zomer definitieve conclusies zou trekken,²⁷ sindsdien is echter nog weinig gebeurd. Het geheel illustreert opnieuw de Chicago-theorie, i.h.b. de claim dat deregulering

²⁶Consumentengids. 'Taxivervoer duur en vaak beneden peil.' April 1992, 260-265.

²⁷MDW voortgangsnotitie Tweede Kamer 1994/1995, nr. 24036, nr. 7.

moeilijk is omdat de belangengroepen zich ertegen verzetten. De ervaringen in Zweden leren dat deregulering van de taxibranche in het belang van de consument is. Hoewel de prijzen in Zweden substantieel stegen na deregulering nam de wachttijd zodanig af dat per saldo een winst gerealiseerd werd.²⁸ De hoge prijzen worden veroorzaakt door de intransparantie van de markt. Een verplichtstelling om de prijzen publiek te maken, gekoppeld aan een beleid dat kartels ontmoedigd kan tot een neerwaartse druk op de prijzen leiden. Regulering kan deze transparantie afdwingen.

Clifford Winston beschrijft de ervaringen met deregulering in de sectoren transport, communicatie, banken en energie in de VS.²⁹ Hij beperkt zich tot economische regulering, d.w.z. regulering met betrekking tot toetreding en prijszetting. De Amerikaanse overheid speelt ook een belangrijke rol bij sociale regulering, bijv. m.b.t. veiligheid van producten en arbeidsomstandigheden.³⁰ Winston's aandacht gaat in het bijzonder uit naar de vraag hoe goed economen in staat waren de effecten van deregulering op microniveau te voorspellen, met andere woorden, wat is de verklarende waarde van theorieën uit paragraaf 2? Winston documenteert de substantiële prijsreducties in elk van deze sectoren als gevolg van deregulering. Daarnaast is sprake van toenemende prijsdifferentiatie en in veel gevallen van kwaliteitsverbetering. Het effect op de lonen was, met uitzondering van het wegvervoer, bescheiden. Wel nam de inkomensongelijkheid toe als gevolg van deregulering. Zoals in de vorige paragraaf gesteld werd, is het effect op de bedrijfswinsten moeilijker te voorspellen. Aan de ene kant leiden reguleringen tot verstoringen (en dus tot een lagere winst), aan de andere kant bieden deze bescherming tegen concurrentie (en leiden ze dus tot een hogere winst). De cijfers laten zien dat voor veel sectoren de (geaggregeerde) effecten op de winst klein zijn. Een uitzondering vormt de transportsector: na controle voor veranderingen in de exogene omstandigheden blijkt dat de winsten substantieel toenemen voor het lucht- en treinvervoer, terwijl deze substantieel afnemen bij het vrachtvervoer over de weg. Met uitzondering van het luchtvervoer waren al deze effecten correct voorspeld door economen op basis van gedetailleerde marktstudies.

²⁸K. Burdett en S. Fölster. 'Analyzing the effects of taxicab deregulation: A new empirical approach.' Working paper 410 ISI. Stockholm, 1995.

²⁹Winston, *a.w.*

³⁰Voor een overzicht, zie W. Viscusi, J. Vernon en J. Harrington. *Economics of regulation and antitrust*. MIT Press, Cambridge, 1995 (2^e editie).

Het feit dat de bedrijfswinsten in alle sectoren, met uitzondering van het vrachtvervoer, toenemen (of in ieder geval niet sterk dalen) in alle sectoren na regulering lijkt in strijd te zijn met de 'private-interest' theorie van de Chicago-school. In zijn studie uit 1971 had Stigler reeds gedocumenteerd dat de regulering van het vrachtvervoer hoofdzakelijk door succesvolle lobby van die sector tot stand kwam. Uit Winston's resultaten zou men dus kunnen concluderen dat het wegvervoer de enige sector is waar de Chicago-theorie onverkort geldt. Pelzman verweert zich tegen deze aantijging.³¹ Hij stelt dat, vanwege de rigiditeit van de regelgeving, deze haar beschermingsfunctie in veel sectoren grotendeels verloren had. Het feit dat de bedrijfstakken zich niet tegen deregulering verzetten is additioneel bewijs dat de regulering haar functie verloren had. Deze redenering omdraaiend komt men tot de conclusie dat in de Nederlandse taximarkt en bij het notariaat de regelgeving klaarblijkelijk nog steeds monopoliewinsten genereert.

Economen hadden voorspeld dat deregulering slechts een gering effect op de winsten in de luchtvaartsector zou hebben. Zij hadden echter de veranderingen in de structuur van deze bedrijfstak, zoals de opkomst van het 'hub and spoke' systeem, niet voorzien. Deze structuurverandering stelde de sector in staat het vervoer efficiënter te doen plaatsvinden hetgeen resulteerde in een kostenreductie en een substantiële verhoging van de winst. Meer in het algemeen geldt dat de ontwikkelingen in de marktstructuur moeilijk te voorspellen zijn en dat liberalisering na enige tijd tot een toenemende concentratie middels een 'shake-out' kan leiden. Er zijn aanwijzingen dat de toenemende concentratie in de luchtvaartindustrie in de VS een echt probleem dreigt te worden.³² Het 'hub and spoke' systeem leidt ertoe dat op enkele routes slechts een paar maatschappijen actief zijn (soms slechts één) en dat deze daar een dusdanige machtspositie hebben dat het voor andere maatschappijen ook niet interessant is om een dienst op deze lijn te beginnen. Bijgevolg kan een maatschappij op deze lijnen, met name de regionale lijnen naar de 'hub', hoge prijzen vragen. De economische machtsposities worden nog versterkt door de marketing technieken van de maatschappijen. Voor een inwoner van stad A is het 'frequent flyer' programma van de maatschappij die A als 'hub' heeft veel interessanter dan het vergelijkbare programma van een andere maatschappij zodat de eerstgenoemde marktmacht over de inwoners van A heeft en de prijzen van vluchten vanaf A kan verhogen. De dominantie wordt versterkt

³¹S. Peltzman. 'The economic theory of regulation after a decade of deregulation.' *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics*, 1989, 1-41.

³²Voor meer details over deregulering in de Amerikaanse luchtvaartindustrie, zie S. Borenstein. 'The evolution of US Airline competition.' *J. Economic Perspectives* **6** (1992) 45-73.

doordat reisagentschappen vergelijkbare loyaliteitsprogramma's kennen, zogenaamde TACO's. Een reisagent krijgt een extra bonus als hij veel klanten bij één maatschappij aanlevert. Een agent in A heeft er bijgevolg belang bij om reizigers zoveel mogelijk te boeken bij een maatschappij die A als 'hub' heeft. Uit dit alles volgt dat een krachtig mededingingsbeleid nodig om de dereguleringsoperatie in de luchtvaartsector tot een succes te maken. Dezelfde opmerking geldt ook voor andere sectoren.

Economen hadden ook niet voorspeld dat de deregulering van de financiële sector (in het bijzonder die van spaarbanken) de Amerikaanse belastingbetaler met een rekening van \$150 miljard zou opzadelen, een bedrag vele malen groter dan de efficiëntiewinsten die uit de deregulering van de andere sectoren resulteerde. Een oppervlakkige beoordeling zou dus tot de conclusie leiden dat de gehele dereguleringsoperatie een fiasco is geweest. Deze conclusie mag echter niet zo snel getrokken worden. De deconfiture van de 'savings and loan' industrie is niet zozeer te wijten aan deregulering op zich (de grotere vrijheid voor spaarbanken kan leiden tot grotere risicospreiding en bijgevolg tot lagere kapitaalskosten voor het bedrijfsleven en tot meer investeringen) als wel aan een laks toezicht op de sector, gekoppeld aan een combinatie van wetgeving die managers van banken prikkelde tot roekeloos gedrag en fraude. Het duurde te lang voor het toezicht ingreep en vanwege de verzekering op spaartegoeden hadden individuele spaarders er geen belang bij zelf in te grijpen.³³ Herregulering kan dus essentieel zijn om deregulering tot een succes te maken. Ook deze opmerking geldt voor andere sectoren.

5 AANBESTEDING EN PRIVATISERING

In het bovenstaande werd reeds gesteld dat technologische ontwikkelingen ertoe leiden dat taken die traditioneel door de overheid verricht worden nu, of in de toekomst, beter door private marktpartijen verricht kunnen worden. Voorbeelden zijn de nutssectoren als telecommunicatie, energie en het openbaar vervoer. Overheidsbedrijven die nu nog in zulke sectoren actief zijn kunnen geprivatiseerd worden. Indien privatisering van de gehele dienst geen optie is, bestaat eventueel de mogelijkheid deze in delen te splitsen, en in het bijzonder om de daadwerkelijke uitvoering af te splitsen. Het marktmechanisme kan dan ingezet worden via aanbesteding van de uitvoering bij marktpartijen. De vraag is nu hoe het marktmechanisme optimaal ingezet kan

³³Voor meer details zie L.J. White. 'The reform of federal deposit insurance', *J. Economic Perspectives* **3** (1989) 11-29.

worden (hoe moet de aanbesteding vormgegeven worden?) en hoe gegarandeerd kan worden dat de markt zo goed mogelijk functioneert (onder welke voorwaarden kan privatisering plaatsvinden?).

Bij privatisering gaat het om het afstoten van het eigendomsrecht op winst. In dit opzicht is privatisering geheel verschillend van verzelfstandiging waarbij alleen de directe overheidsinmenging gereduceerd wordt. In Nederland wordt dit onderscheid vaak niet scherp gemaakt, waardoor de status van verzelfstandigde overheidsbedrijven onduidelijk is en de kans op klachten over oneerlijke concurrentie door de bijklussende overheid toeneemt.³⁴ Economen zien bij privatisering in principe dezelfde voordelen als die die bij liberalisering die in paragraaf 3 genoemd werden.³⁵ Een belangrijk onderscheid is echter of de privatisering plaatsvindt in een concurrerende marktomgeving (voorbeeld: DSM) of niet (voorbeeld: het loodswezen). Privatiseringen van het eerste type zijn onproblematisch. Bij privatiseringen van het tweede type vindt slechts overdracht van eigendom plaats zonder dat de onderneming wordt blootgesteld aan de tucht van de produktmarkt. In deze situaties worden de heilzame effecten niet noodzakelijk gerealiseerd. Erger nog, een private monopolist is schadelijker dan een publieke monopolist. De eerste ondervindt immers wel de tucht van de kapitaalmarkt, hij wordt door de aandeelhouders gedwongen zijn winsten te maximaliseren. Overdracht van eigendom leidt in zo'n situatie wel tot vermindering van de kosten (reductie van X-inefficiëntie), maar niet tot een verlaging van de prijzen (geen verhoging van de allocatieve efficiëntie). De overheid kan er ook niet automatisch op vertrouwen dat markttoetreding ertoe zal leiden dat de monopolist gedwongen wordt (op den duur) zijn prijzen te reduceren: de monopolist zal zich verzetten tegen toetreding en zal zijn dominante machtspositie gebruiken om toetreders te weren. De conclusie is dat bij privatiseringen van het tweede type directe regulering alsmede een actief mededingingsbeleid noodzakelijk is. Regulering is nodig op de korte termijn, zolang er nog onvoldoende concurrentie is, om te voorkomen dat het voormalige overheidsbedrijf de consumenten uitbuit. Mededingingsbeleid is nodig om de voorkomen dat de monopolist misbruik maakt van zijn dominante machtspositie vis-à-vis zijn potentiële concurrenten. Om een 'level playing field' te creëren, en om die concurrenten een echte kans te geven, kan het

³⁴Zie Raad van de centrale ondernemingsorganisatie. 'Bijklussende overheid werkt concurrentievervalsend.' Oktober 1995.

³⁵Zie E. van Damme. 'Vorzelfstandiging van overheidsdiensten'. In P.A. Verheyen (red.) *Non-profit in bedrijf*. Kluwer, 1994, 49-62, en J. Kremers. 'Privatisering en marktwerking: een economisch perspectief'. In B. Pauw, Y. van Rooy, J. Weitenberg en R. Coops (red.) *Vorzelfstandiging en privatisering*. SDU, 1995.

zelfs nodig zijn deze concurrenten expliciet te bevoordelen. Er mag immers verondersteld worden dat de monopolist vanwege schaalvoordelen initieel intrinsieke kostenvoordelen heeft.

De nieuwe mededingingswet verbiedt mededingingsafspraken en misbruik van dominante machtsposities, en zij voorziet in een controle op economische concentraties. Deze wet biedt in principe een goed handvat om misbruik van een economische machtspositie door een voormalig overheidsbedrijf tegen te gaan. Op het gebied van regulering zijn echter minder ontwikkelingen te melden en de situatie moet op dit aspect dan ook als wezenlijk ongunstiger bestempeld worden. Mededingingsambtenaren van het Ministerie van EZ (in de toekomst de Dienst voor de Mededinging) zijn tevens belast met taken die typisch tot het gebied van de regulering behoren, maar zij zijn niet noodzakelijk het best daarvoor gekwalificeerd. Bovendien geldt dat zij, als de nieuwe mededingingswet eenmaal van kracht is, vermoedelijk hun handen vol zullen hebben aan zuivere mededingingsaspecten. De werkdruk zal er wellicht toe leiden dat belangrijke reguleringsproblemen niet de aandacht krijgen die zij verdienen.

In het Verenigd Koninkrijk zijn goede ervaringen opgedaan met onafhankelijke, sectorspecifieke regulatoren. Voorbeelden zijn Offer (elektriciteit), Oftel (telecommunicatie) en Ofgas (gas). De onafhankelijkheid (zowel van industrie als overheid, waarbij de 'Monopoly and Mergers Commission' een bemiddelende rol heeft bij conflicten) heeft ertoe geleid dat een transparant beleid van hoge kwaliteit ontstaan is. Sectorspecifieke regulatoren, die belast zijn met zowel het ontwerpen als het uitvoeren van het reguleringsbeleid maar die verantwoording verschuldigd zijn aan het parlement, zouden ook in Nederland een belangrijke bijdrage aan het beleid kunnen leveren. Doordat het agentschap (of zbo) een beperkt werkterrein heeft kan het specifieke kennis opbouwen en zo op betere wijze reguleren dan op basis van algemeen mededingingsbeleid mogelijk is. Zoals reeds gesteld bestaat op dit moment grote onduidelijkheid over hoe regulering plaatsvindt en dreigt het gevaar dat er te weinig gereguleerd wordt.

Bij aanbesteding wordt aan marktpartijen de mogelijkheid geboden om zich door middel van een offerte in te schrijven om een concrete opdracht uit te voeren. Het marktmechanisme kan ook hier weer tot een verhoging van de interne, externe en dynamische efficiëntie leiden.³⁶ De

³⁶De volgende alinea's zijn gebaseerd op E. van Damme 'Aanbesteding: Economische theorie en praktische toepassingen', Eindrapportage in het kader van het OCFEB onderzoeksproject 'Marktwerking in Nederland'. juli, 1996.

mate waarin de kosten van 'rent-seeking' verlaagd worden hangt af van hoe het aanbestedingsmechanisme wordt vormgegeven. Als de procedure van tevoren vast ligt (zoals bij een veiling) zijn de kosten klein, als de uiteindelijke selectie door een commissie op basis van vage criteria ('beauty contest') plaatsvindt, dan kunnen de kosten substantieel zijn. Het is zinvol hier een onderscheid te maken tussen de situatie waarbij uitsluitend marktpartijen meedingen en de situatie waarbij zich tussen de geïnteresseerden minstens één (voormalige) overheidsdienst bevindt. De eerste situatie is relatief ongecompliceerd, hoewel ook hier geldt dat een juiste vormgeving van het aanbestedingsproces cruciaal kan zijn voor het welslagen ervan. De tweede situatie is echter wezenlijk gecompliceerder omdat hier opnieuw het gevaar van oneerlijke concurrentie dreigt. Net als bij privatisering kan het nodig zijn om de marktpartijen te bevoordelen, omdat alleen dan een 'level playing field' ontstaat.

In de openbaar vervoersector is inmiddels in Zeeland en Zuid-Limburg met het aanbestedingsmechanisme geëxperimenteerd. In beide streken werd in 1994 ongeveer 10% van het netwerk openbaar aanbesteed. Dit kleine percentage werd gekozen om de zittende ondernemer enigszins te beschermen, een beleid dat strijdig is met het boven gestelde. Het is noodzakelijk de toetreders te bevoordelen, omdat de zittende ondernemer toch reeds bepaalde voordelen bezit (hij is beter geïnformeerd en hij kan de vaste kosten verbonden aan het exploiteren van de dienst uitsmeren over meer lijnen). Desalniettemin resulteerde de aanbestedingsprocedure in een efficiëntieverbetering. In Zeeland verwierf ZWN (de zittende partij) de rechten, maar zij bood 10% meer reizigerskilometers aan voor dezelfde kosten. In Limburg bood de zittende partij, VSL, 15% meer kilometers aan, maar zij werd afgetroefd door nieuwkomer Vancom die ongeveer 30% meer kilometers aanbood. Het experiment verdient voortgezet en uitgebreid te worden, temeer daar de grote verschillen in kostendeckingsgraad van het openbaar vervoer erop duiden dat niet overall tegen minimale kosten geproduceerd wordt. Ervaringen in het buitenland laten zien dat efficiëntiewinsten van 5-25% te behalen zijn.

Empirische studies in het VK laten zien dat ook door het recht om huisvuil op te halen te veilen efficiëntiewinsten van zo'n 25% te behalen zijn.³⁷ In Nederland komt deze aanbesteding nog nauwelijks van de grond. Dit wordt onder andere veroorzaakt door het feit dat gemeenten die het ophalen van huisvuil uitbesteden, op basis van EU-regels, gedwongen zijn BTW af te dragen,

³⁷Szgmanski en Wilkins 'Cheap rubbish? Competitive tendering and contracting out in refuse collection.' *Fiscal Studies* **14** (1993) 109-130.

terwijl dit niet hoeft als de ophaal in eigen beheer plaatsvindt.³⁸ Op deze manier leidt Europese regelgeving tot oneerlijke bevoordeling van overheidsbedrijven. Ook op een meer subtiële manier werkt Europese regelgeving het gebruik van het marktmechanisme door lagere overheden tegen. Stel dat een gemeente zijn vuilnisophaaldienst wil privatiseren, maar dat op dit moment de dienst nog minder efficiënt werkt dan een private marktpartij zodat deze bij een openbare aanbestedingsprocedure het onderspit zou delven. Om de werknemers van de dienst over te halen om toch met de privatisering in te stemmen zou de gemeente als bruidsschat een contract voor een aantal jaren kunnen meegeven. De EU-richtlijn voor het openbaar aanbesteden van diensten verhindert echter dergelijke bevoordeling. Een gevolg is dat niet tot privatisering zal worden overgegaan en dat potentiële efficiëntiewinsten niet gerealiseerd worden. Er is geen simpele oplossing voor dit dilemma.

6 CONCLUSIE

Deregulering is geen doel op zich, het gaat er om de markt meer ruimte te geven en aldus de economische structuur te versterken. Het zou een ernstige misvatting zijn te denken dat minder regelgeving synoniem is met meer marktwerking. Integendeel, om de markt goed te laten functioneren is een krachtig stelsel van regels nodig. Hierbij gaat het in de eerste plaats om een institutioneel kader dat marktparticipanten het vertrouwen geeft dat hun partners in de ruil de afgesloten contracten ook daadwerkelijk nakomen en dat de markt doorzichtig maakt zodat de concurrentie goed tot zijn recht kan komen. In de tweede plaats is een krachtig stelsel van mededingingsregels nodig dat mededingings-afspraken en misbruik van dominante machtsposities tegen gaat. Tenslotte blijven er waarschijnlijk altijd een aantal sectoren waarin concurrentie niet efficiënt kan zijn. In dergelijke sectoren is het noodzakelijk dat de overheid als regulator optreedt en poogt, met een geschikt gekozen stelsel van reguleringen, de heilzame effecten van concurrentie zoveel mogelijk te realiseren. Regulering is echter altijd een imperfect substituuut voor mededinging, zodat deregulering op de agenda moet blijven.

Zoals reeds gesteld biedt de nieuwe mededingingswet de mogelijkheid om een actief en krachtig mededingingsbeleid te voeren. Aan de andere kant moet gesteld worden dat de nieuwe dienst voor de mededinging zijn reputatie van de grond af moet opbouwen en dat het wetsvoorstel,

³⁸RCO, *a.w.*

waarin de dienst gepositioneerd wordt als onderdeel van het ministerie en niet als zelfstandig agentschap, het opbouwen van deze reputatie bemoeilijkt. Zoals de commissie Sint in haar rapportage "Verantwoord verzelfstandigen" stelt, is externe verzelfstandiging de aangewezen weg als onafhankelijkheid gewenst is. Het opbouwen van een reputatie een krachtig mededingingsbeleid te voeren vereist inderdaad onafhankelijkheid van het Ministerie van Economische Zaken. Dit ministerie is immers ook (mede) verantwoordelijk voor technologiebeleid en op dit gebied preekt het ministerie samenwerking en afstemming in plaats van concurrentie en marktwerking.³⁹

Met betrekking tot regulering en toezicht is het beeld veel minder duidelijk. De verantwoordelijkheden lijken gedeeld te worden door vele instanties, waarbij ook de directie marktwerking van het Ministerie van EZ nog een belangrijke rol speelt, zodat het moeilijk is een krachtig en uniform beleid te voeren. In haar verslag over 1994 beval de Rekenkamer reeds aan meer helderheid te scheppen over de taken en bevoegdheden van de diverse regelgevende en toezichthoudende organen.⁴⁰ Haast lijkt geboden. Neem als voorbeeld het toezicht op de kabelexploitanten. Op diverse plaatsen is het beheer van de kabel (een 'essential facility') in handen van marktpartijen gekomen die daarmee een lokaal monopolie hebben opgebouwd. Welke handelingsvrijheid hebben zij? Mogen zij prijs discrimineren? Welke toegangsprijzen tot het net zijn 'fair'? Wie is belast met het beantwoorden van deze vragen? Wie heeft de expertise? Net als in het Verenigd Koninkrijk lijkt het zinvol om per sector een onafhankelijk regulerend agentschap met de regulering en het toezicht te belasten.

We hebben laten zien op welke manier en in welke mate deregulering en een betere marktwerking bij kunnen dragen aan het verhogen van de welvaart en het vergroten van de werkgelegenheid. Niet vergeten mag worden dat het doel van de MDW-operatie breder is. Het doel is modernisering van de samenleving, of zoals in het plan van aanpak gesteld wordt:

'Inzet is dat een modernere samenleving ontstaat, een modernere economische structuur, waarin inventiviteit en creativiteit beter worden benut; waarin de

³⁹Zie E. van Damme "Kennis, Technologie en Economie", *Kennis in Beweging* Papers and Proceedings nr. 9504, OCFEB (1995) 13-24, voor een bespreking van de nota "Kennis en Economie" en voor argumenten waarom ook bij industrie- en technologiebeleid meer concurrentie gewenst is.

⁴⁰Tweede Kamer 94-95, 24130, nr. 3.

ondernemingszin wordt geprikkeld. Een samenleving ook waarin de markten voor producten en arbeid flexibeler zijn. In zo'n omgeving kunnen meer mensen aan een baan geholpen worden."⁴¹

'Entrepreneurship' wordt hier terecht op de eerste plaats gesteld. Deregulering verlaagt toetredingsbarrières en kan ertoe leiden dat het voor meer individuen attractief wordt hun talent voor het ondernemerschap te testen. Deregulering alleen is echter niet voldoende. Bevordering van ondernemingszin vereist ook dat succes beloond wordt, terwijl falen als inherent verbonden aan de risico's van het spel beschouwd wordt. Is dit in Nederland het geval, of wordt falen als te negatief gewaardeerd? Kan uit de grote spaarzin van Nederlanders en uit het feit dat zij zich uitgebreid verzekeren worden afgeleid dat ze voorzichtig en risico-mijdend zijn? Wat zijn de structurele, maatschappelijke belemmeringen voor ondernemerschap? Er lijkt ruimte (en behoefte) te zijn aan beleid dat directer prikkelt. Directe subsidiëring van ondernemerschap en belastingverlaging voor ondernemers zijn de aangewezen middelen.

⁴¹Tweede Kamer 94-95, 24036, nr. 1.