

Tilburg University

Marktwerking en de borging van publieke belangen

van Damme, E.E.C.; Schinkel, M.P.

Published in:
Marktwerking en Publieke Belangen. Preadviezen KVS 2009

Publication date:
2009

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

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

Citation for published version (APA):
van Damme, E. E. C., & Schinkel, M. P. (2009). Marktwerking en de borging van publieke belangen. In E. E. C. van Damme, & M. P. Schinkel (Eds.), *Marktwerking en Publieke Belangen. Preadviezen KVS 2009* (pp. 1-22). KVS.

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.

Hoofdstuk 1 Marktwerking en de borging van publieke belangen

*Eric van Damme**
*Maarten Pieter Schinkel***

1.1 Inleiding

In mei 2002, in haar meest recente overzichtsartikel over Nederland, preeft *The Economist* het pragmatisme van de Nederlanders:

“In the spirit of their pragmatic traditions, the Dutch have understood and accepted two things that many other Europeans find doctrinally objectionable. One is that it does not matter who delivers public services, so long as the job is well done; the other is that competition, in some form, can help to make that more likely”.¹

Pragmatisch zijn we nog steeds, en, indien gevraagd, zou de meerderheid van de Nederlanders de eerste bewering vermoedelijk nog steeds onderschrijven: alleen het resultaat telt. Ons geloof in concurrentie als mechanisme om goede uitkomsten te bewerkstelligen heeft intussen echter een flinke knauw gekregen.

Het geloof in de markt lijkt te zijn uitgehold. De taxichauffeurs begonnen een oorlog waarin je je rit niet zeker was. De introductie van concurrentie in de zorg hielp anekdotes de wereld in over preferente patiënten en doktoren die met administratie werden overspoeld. De energiemaatschappijen verbeeldden hun verticale splitsing op televisie als een met wand en al doorgezaagd stopcontact. De notarissen en apothekers protesteerden georganiseerd dat de concurrentiedruk ten koste ging van de kwaliteit van hun publieke dienstverleningstaak. Aan het vrijmaken van het onderwijs en de financiële dienstverlening is, respectievelijk, nog maar niet of nauwelijks begonnen. Toch zag recent menig scepticus van marktwerking in de kredietcrisis ineens het falen van het kapitalistisch stelsel.

Er is op dit moment in het parlement geen politieke meerderheid te vinden voor nieuwe marktwerkingsoperaties, of voor intensivering van de bestaande. Ook journalisten van de meeste kranten tonen zich uitermate kritisch. Wanneer ergens in de

* Prof. dr. Eric van Damme, Hoogleraar Economie, CentER for Economic Research en Algemeen Co-Directeur van het Tilburg Law and Economics Center (TILEC), Universiteit van Tilburg, <http://center.uvt.nl/staff/vdamme/>.

** Prof. dr. Maarten Pieter Schinkel, Hoogleraar Economie, en Co-Directeur van het Amsterdam Center for Law & Economics (ACLE), Universiteit van Amsterdam, en Directeur van Encore, www.mpschinkel.nl.

¹ *The Economist*, “Model makers: A survey of the Netherlands”, May 4th-10th, 2002.

maatschappij een misstand geconstateerd wordt, wordt daarvan al snel “doorgesloten marktwerking” de schuld gegeven, ook in die gevallen waar marktwerking niets met het probleem van doen heeft. Ook de gewone burger lijkt zijn geloof in de kracht van concurrentie verloren te hebben.

Hoe heeft dat kunnen gebeuren?

In de jaren negentig nam de marktwerkingsgedachte in Nederland een grote vlucht. Het eerste kabinet onder leiding van Wim Kok (1994-1998) startte de grootschalige MDW-operatie (Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit), met een 70-tal projecten, die aanvankelijk - in de eerste fase - als een groot succes werd gezien; de “parel van paars”.² Nederland kreeg een nieuwe mededingingswet, en een bijbehorende autoriteit, de NMa.³ De liberalisering van netwerksectoren werd ter hand genomen, later gevolgd door de introductie van gereguleerde concurrentie in de zorg. Sectorspecifieke toezichthouders, zoals OPTA, de Energiekamer, en de NZa deden hun intrede.⁴ Economen concludeerden in 2005 nog dat de baten van meer concurrentie de kosten overstegen en dat marktwerkingsoperaties toch vooral verdiept en verder uitgerold moesten worden naar de zorg, de financiële sector, en op termijn ook het onderwijs.⁵ Op dat moment was de politiek echter al lang een ander pad ingeslagen.

De omslag kwam rond de eeuwwisseling. In september 1999 had Sweder van Wijnbergen zijn post als SG bij EZ moeten verlaten. Hij had nog wel een *blueprint* voor de liberalisering van netwerksectoren in *NRC Handelsblad* kunnen publiceren, maar de uitwerking daarvan moesten de ambtenaren zelf ter hand nemen. Ongeveer tegelijkertijd verwoordde de Raad van State, in haar advies over de Miljoenennota 2000, haar zorgen over de mogelijkheden en moeilijkheden van marktwerking en privatisering. Kort daarna kwam de WRR met het rapport “Het borgen van publiek belang”, dat gelezen kon worden als pleidooi tegen marktwerking en privatisering. De watersector was de eerste die vervolgens met succes lobbyde voor de status-quo, met als argument dat het publiek belang in die sector privatisering, noch marktwerking verdroeg.⁶ De MDW-operatie werd in 2003 beëindigd en opgevolgd door het project “Beter Bestuur voor Burger en Bedrijf”, dat echter nooit echt van de grond kwam. Daarna werd nog een paar jaar doorgemodderd, vooral in de energie-sector en in het Schipholdossier, die duidelijk maakten hoe lastig marktwerkingsoperaties en privatiseringsdiscussies zijn. De *schwung* was er toen wel uit, behalve in de zorg, waar eerst Hoogervorst, en later Klink, het kaarsje brandend hielden.

² Voor de MDW-projecten, zie de Kamerstukken onder nummer 24036.

³ Kalbfleisch, Van Sinderen, Van den Ende, Van Oers, & Van Bergeijk (eds.), *Trust en Antitrust: Beschouwingen over 10 Jaar Mededingingswet en 10 Jaar NMa*, Den Haag: NMa, 2008.

⁴ Voor een algemeen overzicht, zie E. van Damme “Pragmatic Privatization: The Netherlands 1982-2002”, in M. Köthenbürger, H-W. Sinn en J. Whalley (eds.), *Privatization Experiences in the European Union*, MIT Press, 2006.

⁵ Zie ESB Dossier, Tien jaar mededingings- en reguleringsbeleid, 30 juni 2005, jaargang 90, nr. 4464.

⁶ Zie Van Damme. “Marktwerking vereist Maatwerk”, *Maandschrift Economie* 65(3), 2001, 185-207.

Toch duurde het nog tot het voorjaar van 2007 alvorens het proces helemaal tot stilstand kwam. In mei 2007 publiceerde de vakbeweging het manifest "Marktwerking? Time Out!", met de oproep om marktwerking een halt toe te roepen. "De slinger van de marktwerking is ver uitgeslagen. Hij staat nog niet stil. Maar het signaal dat het kabinet heeft gegeven om de privatisering van Schiphol af te blazen is een teken dat 'ie zijn verste punt bereikt heeft. Voor ons in ieder geval het moment om die slinger terug te duwen", aldus Agnes Jongerius destijds. Het manifest leidde tot een Kamerdebat, waarin minister Van der Hoeven betoogde dat de marktwerkingsdiscussie meer gestoeld zou moeten worden op feiten, wat naar haar mening op dat moment nog onvoldoende het geval was. De Kamer eiste een *stand still* en dwong een onderzoek af naar de effecten van het tot dan in Nederland gevoerde marktwerkingsbeleid. De ambtenaren van EZ gingen aan de slag en in februari 2008 werden de resultaten gepresenteerd.

Die waren overwegend positief. Daar waar cijfers voorhanden waren (helaas lang niet in alle gevallen), had marktwerking, in combinatie met wet- en regelgeving, positief, of in ieder geval niet negatief, op de beschouwde publieke belangen (doelmatigheid, toegankelijkheid en kwaliteit) uitgewerkt. De minister zag dan ook geen aanleiding om van het bestaande beleid ("marktwerking, ja mits") af te wijken. De zes door haar geformuleerde lessen voor het marktwerkingsbeleid in de toekomst⁷ waren dan ook niet echt verrassend, noch nieuw, met uitzondering dan van de laatste les, die als handreiking aan de vakbonden kan worden gezien⁸:

1. Marktwerkingsbeleid mits kwaliteit en toegankelijkheid goed worden geborgd;
2. Marktwerkingsbeleid is maatwerk;
3. Maak de doelen en verwachte effecten van het marktwerkingsbeleid duidelijk;
4. Leer als overheid van je ervaringen;
5. Besteed meer aandacht aan de gebruiker/consument;
6. Besteed aandacht aan de "verliezers".

We zaten op het juiste spoor derhalve, althans zo leek het. De Kamer en de vakbeweging toonden zich echter uitermate kritisch. "De slager keurt zijn eigen vlees" zei de een, "de scholier beoordeelt zijn eigen proefwerk" stelde de ander.⁹

⁷ Tweede Kamer 24036, nr. 343.

⁸ De lessen 1, 2 en 5 waren al onder Van der Hoevens's voorganger Brinkhorst getrokken ("een sterke markt vereist een sterke overheid"), en de Kamer had eerder al moties over een markeffectentoevoets (motie Crone) en een markttoets (motie Ten Hoopen) aangenomen. Overigens hadden academici en de OECD reeds veel eerder vergelijkbare lessen getrokken; zie Van Damme, *supra* noot 6 en OESO "Regulatory reform in the Netherlands", OECD, Parijs, 1999.

⁹ Zie de Handelingen van de Tweede Kamer, 110. 8016-8049, en het zeer kritische beoordelingsrapport

Slechts werkdagen later, op 5 maart, vierde de NMa haar lustrum in de Koninklijke Schouwburg in Den Haag. Het werd een historische dag. Minister van der Hoeven sprak als eerste het feestvarken toe. Tot groot ongenoegen van de ook aanwezige Europees Commissaris Kroes, kondigde zij aan van plan te zijn de vleugels van de jongvolwassen NMa flink te willen kortwieken. Van der Hoeven presenteerde drie varianten voor een scheiding tussen beleid en uitvoering, waarin de NMa in alle haar beleidsdiscretie zou verliezen aan het Ministerie van Economische Zaken en de Minister.¹⁰

Neelie Kroes, die vervolgens sprak, was hierover zo verontwaardigd, dat zij haar voorbereide speech ter zijde schoof, en haar spreektijd bijna volledig gebruikte om de Minister te waarschuwen met deze beleidslijn vooral niet alleen te komen te staan in Europa, waar zij dan een stevige borging van het nationale mededingingsbeleid zou kunnen verwachten. Zo subtiel was het debat, dat het grotendeels over de hoofden van de daar aanwezige journalisten heen ging: er stond de volgende dag vrijwel niets over in de kranten. Voor de insiders was de toon echter gezet. Pieter Kalbfleisch was er wat verlegen mee in zijn verjaardagsspeech, maar de geprogrammeerde sneldichteress, die de dag afsloot, had de sfeer goed geproefd. Ze dichtte Kroes toe:

“Pieter, wees voorzichtig, en maak vast je borst maar nat
Maar met zulke gasten op de lijst dan weet je, krijg je dat!”

En Neelie stond maar steeds Maria's richting uit te kijken
Of daar een deal van komen ging, zou na vandaag nog blijken.”¹¹

Wat was er veranderd? Wat bracht het beste jongetje uit de Europese klas ertoe om zo uit de pas te gaan lopen? De kredietcrises was nog in de stilte voor de storm, en de noodzaak tot maatwerk in, en streng toezicht op de invoering van marktwerking en deregulering was al steeds met klem benadrukt door Van der Hoeven's voorganger Laurens Jan Brinkhorst.¹²

Een interessant Kamerdebat in het najaar van 2008 bracht meer duidelijkheid over deze vraag. De Kamer was de weg kwijt, zoals bleek uit de volgende verzuchting van PvdA-kamerlid Mei Li Vos:

“Eigenlijk hebben wij het vandaag over de vraag waarom de overheid gefaald heeft om een goede marktmeester te zijn en om de publieke belangen te definiëren en over de vraag wat überhaupt publieke taken zijn. Wij hebben het eigenlijk over het falen van de overheid om een goede marktmeester te zijn, een marktmeester die de regels van het spel goed opstelt

¹⁰ “Toespraken/Toespraken_minister_Van_der_Hoeven/Maart_2008/Congres_10_jaar_NMa” op site P7

(...) een marktmeester die ingrijpt als de belangen van consumenten en werknemers verkwanseld worden”.¹³

Deze verschuiving van vermeend marktfalen naar mogelijk overheidsfalen, in het bijzonder bij de definiëring van “publieke belangen”, is opmerkelijk. Het vond weerklank bij diverse Kamerleden, wat zich onder andere uitte in een schreeuw om hulp, en wel in de vorm van een formele adviesaanvraag aan de SER.¹⁴ Sinds ongeveer een jaar buigt het gemaal van ons poldermodel zich over fundamentele vragen als: Welke publieke belangen kunnen worden onderscheiden? Op welke wijze kunnen deze publieke belangen het beste worden geborgd? Hoe om te gaan met belangen van speciale doelgroepen, zoals consumenten en werknemers? Welke ongewenste gevolgen kan marktwerking hebben? Het advies van de SER hierover wordt in het voorjaar van 2010 verwacht.

In deze context van fundamentele heroverweging passen ook de hier onder de titel “Marktwerking en de Borging van Publieke Belangen” gebundelde Preadviezen van de KVS.

1.2 Publieke Belangen

We waken ervoor de term “publiek belang” hier precies te definiëren, maar we kunnen wel aansluiten bij het boven reeds genoemde WRR Rapport “Het borgen van publiek belang”¹⁵ en kunnen aangeven wat het volgens ons niet is. Het WRR Rapport maakt een onderscheid tussen maatschappelijke belangen en publieke belangen en stelt “Belangen zijn maatschappelijke belangen als hun behartiging voor de samenleving als geheel gewenst is”. Dat rapport stelt ook: “Er is eerst sprake van een publiek belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt. Het zich aantrekken van maatschappelijke belangen als publiek belang betekent derhalve dat de overheid het tot doelstelling van haar beleid maakt om dit belang te behartigen.”

Voor ons is dit onderscheid niet heel erg relevant, en in het onderstaande kan voor “publiek belang” veelal ook “algemeen belang” gelezen worden.¹⁶ We willen er echter op wijzen dat de overtuiging van de overheid onjuist kan zijn, en haar beleid tijdsinconsistent. We zien daarom niet onmiddellijk waarom de volgende twee beweringen van de WRR geldig zijn: (i) “Bij publieke belangen handelt het niet om tijdelijke politieke doelen of om doelstellingen van individuele politici”, en (ii) “Daarmee is de wat-vraag bij uitstek een politieke vraag.” Voor wat betreft het

¹³ Handelingen Tweede Kamer 110, p. 8019.

¹⁴ Aanvraag van 11 november 2008 en aanvulling op 25 november 2008, beide te vinden op www.ser.nl.

eerste merken we op dat het gestelde gewenst zou zijn, maar dat het niet logisch volgt uit de WRR's eigen definitie. Het gestelde is ook onjuist. Zo heeft het EZ-marktwerkingsonderzoek bijvoorbeeld duidelijk laten zien hoe snel de overheid hoofddoelstellingen van beleid weet aan te passen. Voor wat het door de WRR gestelde "primaat van de politiek" zullen we hieronder zien dat de economische wetenschap wel degelijk iets over de wat-vraag te melden heeft.

1.2.1 *Het welvaartseconomisch kader*

De vraag "Wat is een publiek belang?", die als een rode draad door deze Preadviezen loopt, is eigenlijk onderdeel van een meer veelomvattende vraag: Hoe kunnen we onze samenleving het beste inrichten? De samenleving bestaat uit een verzameling individuen die elk hun eigen belangen hebben, maar die ook een aantal gezamenlijke belangen delen. Daarnaast dragen we met zijn allen verantwoordelijkheid voor het in goede staat achterlaten van onze leefomgeving voor toekomstige generaties; omdat zij hun stem nu nog niet kunnen laten horen, moeten wij hun stem tot de onze maken.

Individuele belangen kunnen botsen, en Adam Smith's *invisible hand* werkt niet in alle situaties even goed; als iedereen zijn eigen belang nastreeft, ontstaat niet automatisch een Pareto optimale uitkomst. Belangen moeten worden afgewogen en eigenbelang gekanaliseerd. De twee algemene vragen "Wat willen we bereiken?" en "Hoe kunnen we die doelen het beste bereiken?", die in het WRR rapport "Het borgen van publiek belang" onderscheiden worden, zijn daarbij richtinggevend. Voor wat betreft de eerste vraag hebben economen erop gewezen dat er geen antwoorden kunnen zijn die iedereen tevreden stellen; er zijn diverse afruilrelaties en Arrow's onmogelijkheidsstelling laat zien dat individuele preferenties niet op consistente wijze tot een sociale preferentierelatie geaggregeerd kunnen worden. Buchanan en Rawls hebben gesuggereerd dat achter een "sluier van onwetendheid" wellicht wel overeenstemming te bereiken is over werkbare basisinstituties; in de "public choice" en de politieke economie worden deze ideeën verder uitgewerkt.¹⁷

Traditioneel laten veel economen het directe antwoord op de eerste vraag aan "de politiek" over, waarbij zij dan wel wijzen op het criterium van Pareto efficiëntie als randvoorwaarde. Economen zien zich als hoeder van deze minimumeis. De relevantie hiervan is duidelijk; als een uitkomst niet Pareto efficiënt is, is het immers mogelijk iedereen in de samenleving erop vooruit te laten gaan, zonder dat iemand erop achteruit gaat. Met gegeven sociale doelstellingen, welke die ook zijn, levert de theorie van "mechanism design", waarvoor Hurwicz, Maskin en Myerson in 2007 de Nobelprijs voor de Economie kregen¹⁸, in principe het gereedschap om de hoe-vraag te beantwoorden: hoe kunnen we onze instituties het beste vormgeven

zodat we onze doelen bereiken? De theorie is recent en nog onvolledig uitgewerkt, zodat panklare oplossingen voor praktische situaties veelal nog niet voorhanden zijn. Duidelijk is echter wel dat de twee traditionele uiterste ordeningsmechanismen, overheid en (vrije) markt, slechts in uitzonderingssituaties optimaal zijn. In het algemeen gaat het niet om overheid of markt, maar om de juiste mix van beide. Overheid en markt zijn beide, in belangrijke mate, door de mens gemaakte instituties; de vraag is naar institutionele vernieuwing: hoe kunnen we de juiste combinatie vinden?

Voor een praktisch ingesteld econoom zijn Pareto efficiëntie en de markt daarom natuurlijke startpunten; het eerste als deelantwoord op de wat-vraag, het tweede als mogelijk antwoord op de hoe-vraag. De markt kan echter slechts startpunt zijn; de confrontatie van beide concepten leidt immers al snel tot de conclusie dat alleen onder stringente voorwaarden de vrije markt een Pareto efficiënte uitkomst oplevert. Binnen de welvaartseconomie wordt een groot aantal vormen van marktfalen onderscheiden, dat wil zeggen situaties waarin de markt geen Pareto efficiënte uitkomst oplevert. Verder geldt dat de markt überhaupt slechts kan werken als aan een aantal basisvoorwaarden voldaan is. Tenslotte kan een markt leiden tot een sociaal ongewenste inkomensverdeling. Vanuit dit welvaartseconomisch perspectief zijn er dus drie (belangrijke) mogelijke taken voor de overheid¹⁹: (1) verantwoordelijkheid nemen voor de randvoorwaarden, zodat markten kunnen werken; (2) corrigeren van de diverse vormen van marktfalen; en (3) bijstellen van ongewenste inkomensverdelingen. Alle Preadviesen in deze bundel maken duidelijk hoe nuttig het welvaartseconomisch denkkader, en de mogelijkheid die het geeft tot structurering van de discussie aan hand van de diverse vormen van marktfalen, is.

1.2.2 *Nederland: werkgelegenheid als publiek belang?*

In de Inleiding zijn we reeds uitgebreid op de discussie in Nederland ingegaan. We beperken ons hier tot een enkel aanvullend punt. Zoals boven besproken bepleitte de vakbeweging in 2007 een "Time-out" voor marktwerking en wel in essentie omdat marktwerking negatieve gevolgen zou hebben voor de sectorale werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden. Twee vragen zijn nu van belang: (i) is sectorale werkgelegenheid een publiek belang? En (ii) is marktwerking slecht voor de werknemers?

Dat de mate van concurrentie in een sector de werkdruk en de arbeidsvoorwaarden kan beïnvloeden zal duidelijk zijn. Dat er aandacht is voor de 'verliezers' van

¹⁹ We mogen niet uit het oog verliezen dat ook andere maatschappelijke verbanden – de gemeenschap – deze taken kunnen vervullen; voor de eenvoud volgen we hier de traditionele economische aanpak die deze taak bij "de overheid" neer legt. De Chicago school heeft er verder op gewezen dat de markt, mits deze de ruimte gegeven wordt, zelf het marktfalen kan corrigeren. Voor het speciale geval van informatie-asymmetrie, zie daarvoor ook George Akerlof's baanbrekende artikel "The market for

marktwerking, en met name voor de werknemers waarvan de positie onder druk komt te staan, is natuurlijk. Dit alles maakt aspecten van sectorale werkgelegenheid echter nog niet noodzakelijk tot een publiek belang. In het EZ-onderzoek naar effecten van marktwerking werden in eerste instantie alleen doelmatigheid, toegankelijkheid en kwaliteit als publieke belangen meegenomen, maar op aandrang van de Kamer werden ook de arbeidsmarktaspecten aan het onderzoek toegevoegd. In de brief waarmee het EZ-onderzoek aan de Kamer werd aangeboden²⁰, merkte de minister voor wat betreft de arbeidsmarkt op dat het overheidsbeleid zich met name richt op de (macro-economische) ontwikkelingen, dat wil zeggen op de ontwikkeling van de werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden voor de Nederlandse economie als geheel: “het beleid beoogt de juiste randvoorwaarden te creëren voor duurzame economische groei en werkgelegenheid voor de Nederlandse economie in zijn geheel”. De minister stelde dat de primaire verantwoordelijkheid voor de sectorale aspecten bij de sociale partners ligt. Sectorale aspecten lijken inderdaad geen publiek belang, een goed functionerende arbeidsmarkt wel. De adviesaanvraag aan de SER formuleert in dit kader een interessante vraag: “Heeft de SER, als het gaat om de borging van publieke belangen, in algemene zin een visie op de positie en belangen van speciale doelgroepen, bijvoorbeeld consumenten en werknemers?”.

Voor wat betreft de effecten van marktwerking op werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden, rees uit het EZ-marktwerkingsonderzoek een divers beeld op.²¹ In sectoren waar concurrentie geïntensiveerd wordt, kunnen werknemers erop achteruit gaan; elders in de economie kunnen echter nieuwe banen gecreëerd worden. Belangrijk hier is de constatering dat deze onderzoeken alleen de korte termijn betreffen. In een algemeen evenwichtsmodel laten Blanchard en Giavazzi²² bijvoorbeeld zien dat intensievere concurrentie weliswaar op korte termijn voor bepaalde werknemers met verliezen gepaard gaat, maar dat op de lange termijn (en in totaal, geaggregeerd over de tijd) alle werknemers en alle consumenten erop vooruit gaan. In een degelijke wereld is een “Time-out” op marktwerking sociaal ongewenst. Bescherming van sectorale werkgelegenheid is in deze modelwereld geen publiek belang. Wellicht werkt de wereld anders dan het model van Blanchard en Giavazzi. Het zou ook kunnen dat de vakbeweging het lange termijnbelang van werknemers onvoldoende goed voor ogen heeft. Mogelijk ook vertegenwoordigt zij in meerderheid de typen werknemers die onder marktwerking er mogelijk initieel op achteruit gaan – en bijvoorbeeld niet de gekwalificeerde werkzoekenden die gebaat zouden zijn bij een goed functionerende arbeidsmarkt.

²⁰ Tweede Kamer 24036, nr. 343.

²¹ Zie ook Regioplan, 2008, “Effecten van marktwerking op arbeidsvoorwaarden in twaalf sectoren”, Publicatie 1662, Amsterdam, januari 2008 (http://www.regioplan.nl/publicaties/rapporten/effecten_van_marktwerking_op_arbeidsvoorwaarden_in_twaalf_sectoren), en AIAS: “WP 63 - Marktwerking en arbeidsvoorwaarden – de casus van het openbaar vervoer, de energiebedrijven en de thuiszorg”, onderzoek in opdracht van Abvakabo FNV; http://www.uva-aias.net/uploaded_files/publications/

1.2.3 Europa: Lissabon in dienst van Lissabon

De Europese Unie kan in een bundel over marktwerking niet buiten beschouwing blijven. “Brussel” heeft een belangrijke invloed op het binnenlandse beleid, maar veel economen – en zeker niet alleen zij – zijn relatief onwetend over hoe ver de invloed van de Europese instituties reikt, en waar deze macht op berust. Wellicht nog belangrijker is het feit dat Europa reeds meer dan vijftig jaar ervaring heeft met het spanningsveld tussen marktwerking en publieke belangen, en in die tijd geleerd heeft hoe daar op verstandige wijze mee om te gaan. We kunnen dus leren uit Europese ervaringen.

Op het moment van schrijven heeft de Tsjechische President Klaus juist zijn handtekening gezet, zodat het Verdrag van Lissabon in werking kan treden. Het ziet er dus naar uit dat per 1 januari 2010, bij het aantreden van de nieuwe Commissie, de EU inderdaad efficiënt en resultaatgericht kan gaan werken. Het Verdrag betreft vooral de governance en werkwijze van de Unie; voor wat betreft doelstellingen en middelen is er weinig veranderd sinds meer dan 50 jaar geleden het Verdrag van Rome van kracht werd. Het Verdrag specificiert in Artikel 3 de doelen van de Unie. Het is zinvol de eerste drie alinea's van dit Artikel nog eens expliciet te vermelden:

1. De Unie heeft als doel de vrede, haar waarden en het welzijn van haar volkeren te bevorderen.
2. De Unie biedt haar burgers een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen, waarin het vrije verkeer van personen gewaarborgd is in combinatie met passende maatregelen met betrekking tot controles aan de buitengrenzen, asiel, immigratie, en voorkoming en bestrijding van criminaliteit.
3. De Unie brengt een interne markt tot stand. Zij zet zich in voor de duurzame ontwikkeling van Europa, op basis van een evenwichtige economische groei en van prijsstabiliteit, een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang, en van een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu. De Unie bevordert wetenschappelijke en technische vooruitgang.

Het is opmerkelijk hoe vroeg in het Verdrag de interne markt en het concurrentievermogen genoemd worden; duidelijk een signaal voor het belang dat daaraan wordt toegekend. Overige artikelen verduidelijken wat onder deze interne markt verstaan moet worden: een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd. Om het belang van concurrentie te onderstrepen is aan het Verdrag van Lissabon Protocol Nr. 27 toegevoegd dat overweegt dat de interne markt, als omschreven in artikel 3 van het Verdrag een regime omvat dat verzekert dat de mededinging niet wordt verstoord,

Dit Protocol is een compromis. Marktwerking staat (of stond) ook elders in Europa onder druk. In het huidige Verdrag (dat van Nice) staat nog in Artikel 3 als doelstelling van de Europese Gemeenschap: “het creëren van een interne markt waar de concurrentie vrij en ongestoord is”, en dit staat er in feite al sinds het Verdrag van Rome uit 1957.²³ Tijdens de Europese top in Brussels in juni 2007, en nadat ze 50 jaar hun dienst bewezen hadden, wilde de Franse President Sarkozy van de laatste 7 woorden van dit citaat af. Andere regeringsleiders wilden deze woorden echter niet kwijt, en als compromis zijn ze verbannen naar het Protocol. Juridisch heeft een Protocol bij het Verdrag echter dezelfde status als een artikel in het Verdrag. Maar in de ogen van de pers won Sarkozy een trofee met het “schrappen” van het concurrentiedoel uit het EU verdrag. Het belang van concurrentie is op Europees niveau echter nog steeds goed geborgd. De Artikelen die eerlijke mededinging moeten garanderen hebben Sarkozy’s aanval ongeschonden overleefd; ze zijn integraal in het nieuwe verdrag opgenomen: Mededingingsafspraken, fusies, gedragingen van dominante ondernemingen en staatssteun zijn verboden als ze de mededinging (op significante wijze) belemmeren of verstoren.

Lissabon is niet alleen verbonden aan het nieuwe EU-verdrag, maar ook aan de strategie die de Unie volgt om haar concurrentievermogen te vergroten. In 2000, tijdens de voorjaarsstop in Lissabon, spraken de Europese regeringsleiders de ambitie uit om in 2010 Europa tot de meest welvarende en competitieve regio in de wereld te maken, dit met behoud van sociale verworvenheden en onder voorwaarde van duurzaamheid. In de eerste vijf jaar werd met deze Lissabon strategie weinig vooruitgang geboekt, maar nadat een commissie onder leiding van Wim Kok in 2004 geconstateerd had dat “het uitvoeren van de Lissabon strategie thans nog dringender (is) dan voorheen”, maakte Commissievoorzitter Barroso de nieuwe Lissabon strategie tot speerpunt van zijn beleid. Zoals ook de SER in haar recente advies over de toekomst van de Lissabon-strategie heeft aangegeven²⁴, werd sinds 2005 veel bereikt, maar is er ook nog veel te doen. De arbeidsproductiviteit moet omhoog en daarvoor zijn vooral twee dingen nodig: meer R&D en meer concurrentie. Het ligt in de lijn der verwachting dat Barroso, tijdens zijn tweede termijn, dit traject zal vervolgen. Hij heeft ook weinig keus: willen we ons niveau van welvaart en welzijn handhaven, dan zullen we ook in de toekomst op de wereldmarkt onze kost moeten zien te verdienen.

Wie de literatuur over de Lissabon-strategie doorneemt kan niet anders dan tot de conclusie komen dat in Brussel het geloof in concurrentie als middel om de welvaart in stand te houden en te vergroten zeer groot is. Drie positieve aspecten

²³ Het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap uit 1957 (het Verdrag van Rome) specificiert in Artikel 3 de activiteiten van de Gemeenschap. Art 3c) noemt: “de verwijdering tussen de Lid-Staten van hindernissen voor het vrije verkeer van personen, diensten en kapitaal”. Art 3f) noemt: “de invoering van een regime waardoor wordt gewaarborgd dat de mededinging binnen de gemeenschappelijke markt niet wordt vervalst”. Met de latere Verdragen is niets substantieels veranderd. Het “gemeenschappelijke markt” vervangen werd door “interne markt”: zie ook het Pre-

worden in het algemeen genoemd: concurrentie verhoogt de productieve efficiëntie, de allocatieve efficiëntie, en de dynamische efficiëntie. Anders geformuleerd, concurrentie dwingt tot kostenverlaging, het leidt tot producten die beter bij de wensen van consumenten aansluiten en het stimuleert de innovatie, uiteindelijk leidend tot meer welvaart.²⁵ Bij dit alles moet opgemerkt worden dat “Brussel” zeker niet blind is voor de nadelen die met intenser concurrentie verbonden kunnen zijn. De lezer hoeft niet verder te kijken dan de website van het momenteel nog door Neelie Kroes geleide DG Concurrentie van de Europese Commissie. Onder “liberalisering” is daar te lezen:

“Opening up markets to competition has allowed consumers to benefit from lower prices and new services which are usually more efficient and consumer-friendly than before. This helps to make our economy more competitive. (.....) Opening new markets requires additional regulation to ensure that public services continue to be provided and that the consumer is not adversely affected”.

Het gaat dus zeker niet om ongebreidelde marktwerking, maar om gereguleerde concurrentie. De Commissie is bepaald niet blind voor het feit dat sommige consumenten (of meer algemeen: sommige burgers) erop achteruit kunnen gaan wanneer markten worden vrijgemaakt, en dat invoering of intensivering van concurrentie soms gepaard moet gaan met regulering of het opleggen van verplichtingen van universele dienstverlening.

1.3 De Preadviezen

De zes voorliggende Preadviezen vallen in twee delen uiteen. Het eerste deel bestaat uit drie conceptuele bijdragen, te weten van Barbara Baarsma en Jules Theeuwes, van Jacques Pelkmans, en van Vincent Verouden. De laatste twee auteurs verzorgen daarbij het Europese perspectief. Daarna volgen drie sectorspecifieke Preadviezen over Nederland van de hand van respectievelijk Paul de Bijl, Machiel Mulder en Bert Willems, en Maarten Janssen, Krijn Schep en Jarig van Sinderen.

1.3.1 Conceptuele bijdragen

Baarsma en Theeuwes

Alle Preadviezen in deze bundel zijn gebaseerd op het boven geschetste welvaartseconomisch perspectief, maar Barbara Baarsma en Jules Theeuwes zijn daarin het meest expliciet. De auteurs grijpen terug op de discussie die in Nederland rond 2000, naar aanleiding van het reeds genoemde WRR-rapport “Het borgen van publiek belang” gevoerd werd. Zij verwerpen die voorzet, alsmede de

aanpak die in een vroege economische reactie daarop gelanceerd werd.²⁶ Baarsma en Theeuwes kiezen voor de markt als vertrekpunt, en wijzen op de kracht van dit instrument; het vermogen van de markt om efficiënte uitkomsten te bereiken (zowel in statische als dynamische betekenis), zoals gedocumenteerd in een groot aantal empirische studies. De markt is, in hun visie, moeilijk te verslaan, maar zij moet wel goed gestuurd worden. De taak van de overheid (onderverdeeld in de drie boven (in § 2.1) genoemde taken) is dan de markt adequaat te sturen, maar helaas slaagt zij daar niet altijd in. Er is sprake van overheidsfalen; de maakbaarheid van de samenleving is beperkt.

De gedachtegang van Baarsma en Theeuwes volgend is een natuurlijke vraag hoe overheidsfalen voorkomen, of zoveel mogelijk beperkt, kan worden. Hiertoe stellen de auteurs voor om het instrument Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) in te zetten bij het afwegingsproces om al dan niet in te grijpen in de markt. Een MKBA van het overheidsingrijpen vergelijkt de kosten van het overheidsingrijpen met de baten van de correctie van het marktfalen. Door het verplicht laten uitvoeren van een MKBA kan bewerkstelligd worden dat de overheid alleen ingrijpt wanneer de baten groter zijn dan de kosten, en haar optreden welvaartsverhogend is. Omgekeerd, bij een negatief saldo, is sprake van overheidsfalen en is de welvaart groter als de overheid niet optreedt en het marktfalen laat bestaan.

Pelkmans

Jacques Pelkmans gaat vervolgens meer opiniërend in op de vraag hoe binnen de Europese Unie marktwerking en publiek belang met elkaar verweven zijn. In dat kader bespreekt hij hoe de Europese Commissie is voorbereid om om te gaan met mogelijke spanningen tussen de nationale "publieke" belangen van de individuele lidstaten en het algemeen Europees belang van een goed functionerende interne markt.

Pelkmans twijfelt niet: de EU borgt niet alleen het algemeen Europees belang van concurrentie in de interne markt, maar ook het nationaal algemeen belang. Nederland moet niet aanmodderen met de introductie van wat marktwerking in "sommige speciale markten", maar net als Europa het idee van concurrentie omarmen. Er zijn voldoende (rechts)middelen voorhanden om dwalende broeders op het rechte pad te houden. Het lijkt er derhalve op dat Minister van der Hoeven Euro-commissaris Kroes' waarschuwing tijdens het tweede lustrum van de NMa maar beter ter harte nemen kan.

Concreet gaat Pelkmans in op het spanningsveld tussen het Europese publiek belang van een goed functionerende interne markt en diverse overige nationale publieke belangen. Sinds het Verdrag van Rome erkennen we in Europa expliciet de kracht van de markt en dichten we deze een grote rol toe als middel om het

²⁶ Baarsma, M. (1998). "De Calvarie van het publiek belang." Kenniscentrum voor

welzijn van de Europese burgers te dienen en te verhogen. Een goed functionerende interne markt is een van de belangrijkste Europese publieke belangen, en de Europese Commissie is de hoeder hiervan. In meer dan 50 jaar is het geloof in de goede eigenschappen van de markt niet wezenlijk veranderd. Pelkmans maakt echter duidelijk dat dit geloof geen naïef geloof is. Het Europese beleid is duidelijk gebaseerd op de ordo-liberale gedachte dat goede werking van de markt geen automatisme is, maar alleen door adequate regulering van de markt gegarandeerd kan worden. Marktliberalisering gaat dan ook vrijwel altijd gepaard met regulering.

Er is dus oog voor marktfalen, en in dit kader werpt Pelkmans twee vragen op: (i) hoe vertaalt marktfalen zich in overheidsregulering; en (ii) is er geen sprake van overregulering in de vorm van (a) regulering zonder marktfalen, of (b) regulering die te belastend is. Pelkmans geeft aan dat er over overheidsfalen (overregulering) in Europa nog geen systematische studies zijn; in de in deze bundel opgenomen sectorstudies komen echter wel voorbeelden naar voren. Pelkmans gaat ook kort in op het "Better Regulation" initiatief van de Europese Commissie, en de verplichting om bij nieuwe wetgeving een Regulatory Impact Assessment (RIA) uit te voeren. Dit kan overheidsfalen beteugelen. Conceptueel is een RIA niet veel anders dan een MKBA. Op dit punt is er dus aansluiting bij het Preadvies van Baarsma en Theeuwes.

Naast het Europese publieke belang gaat Pelkmans ook in op de nationale publieke belangen en hoe deze in een systeem met marktwerking geborgd kunnen worden. Er zijn twee hoofdroutes. Ten eerste hebben bepaalde nationale publieke belangen betrekking op niet-economische activiteiten, zodat ze niet door marktwerking geraakt worden; de interne marktregels en mededingingsregels van de Europese verdragen gaan immers alleen over economische diensten. Natuurlijk is hier wel de vraag wat economisch is, en wat niet: welke diensten zouden door de markt geleverd kunnen worden? Het antwoord kan in de loop van de tijd veranderen, terwijl het ten dele ook politiek bepaald is. Lidstaten hebben hier een ruime beleidsvrijheid, die echter niet onbegrensd is. De tweede hoofdroute betreft het maken van uitzonderingen op de vrij verkeer regels voor bepaalde economische activiteiten en diensten. Omdat dit het hart van de Unie raakt, is het zaak deze uitzonderingen zo beperkt mogelijk te houden. Dit gaat niet altijd goed, zoals Pelkmans aan de hand van de Bolkenstein Richtlijn laat zien. De ongebreidelde werking van het politieke systeem heeft bij de totstandkoming daarvan ruimte gegeven aan diverse lobbies, zodat uiteindelijk allerlei uitzonderingen resulteerden, die niet altijd gerechtvaardigd lijken. Het politieke systeem kan tot overheidsfalen leiden.

Verouden

Vincent Verouden's bijdrage verdiept de brede beschouwing van Pelkmans. Zijn Preadvies geeft een overzicht van de belangrijkste beleidsregels en inzichten die op Europees niveau ontwikkeld zijn op het gebied van de levering van diensten van algemeen economisch belang (DAEB). Zijn uitgangspunt is Artikel 86 EG dat stelt dat (1) "Elke dienst van algemeen belang (DAEB) behoudt een marktcharakter

onder de verdragsregels vallen, voor zover dat de uitvoering van hun bijzondere taken niet verhindert; en (3) dat de Europese Commissie hierop moet toezien. Verouden's bijdrage maakt duidelijk hoe (verrassend) krachtig dit Artikel is, alsook hoe behoedzaam de Commissie met haar bevoegdheden op dit terrein omgaat.

Artikel 86 EG vormt de basis voor het liberaliseringsbeleid dat de Commissie de afgelopen decennia gevoerd heeft. Artikel 86(1) werpt immers de fundamentele vraag op of het in stand houden van een monopolie niet in strijd is met de interne markt. Het antwoord dat zich in de loop van de tijd uitgekristalliseerd heeft, is dat strijdigheid inderdaad gegeven is als het monopolie te ruim is: als in deelsegmenten marktwerking mogelijk is, zonder dat daarbij de kerndienst in gevaar komt, is een breed monopolie verboden. De oplossing wordt dan gevonden bij een kleinere monopolist, waaraan eventueel verplichtingen van universele dienstverlening (UDV) worden opgelegd, gekoppeld met marktwerking in de overige segmenten. In een aantal gevallen is zelfs overgegaan tot het volledig afschaffen van alle wettelijke vormen van monopolie en wordt voor het borgen van openbare dienstverlening uitsluitend nog gebruik gemaakt van het opleggen van UDV-verplichtingen aan (één of meerdere) aanbieders in een concurrerende markt.

Er zijn nu twee economische ordeningsvragen te beantwoorden: (i) hoe er voor te zorgen dat het bedrijf in kwestie aan zijn UDV-verplichtingen kan voldoen?; en (ii) indien een (beperkt) monopolie wordt gehandhaafd, hoe ervoor te zorgen dat dit bedrijf de concurrentie op de competitieve segmenten niet verstoort? Voor het oplossen van de tweede vraag kan uit een breed scala van instrumenten gekozen worden, van transparantieplichtingen tot splitsing van het bedrijf. De eerste vraag leidt op natuurlijke wijze tot vragen met betrekking tot staatssteun. De UDV-plicht brengt normaal gesproken kosten met zich mee, en de overheid kan besluiten de meerkosten te vergoeden. Artikel 87 EG stelt dat staatssteun die de concurrentie en de handel tussen lidstaten verstoort in beginsel verboden is. Echter, dergelijke staatssteun kan worden goedgekeurd onder Artikel 86 EG wanneer deze nodig is voor diensten van algemeen economisch belang. De vraag is dus onder welke voorwaarden compensatie voor de meerkosten van een UDV als verboden staatssteun bestempeld kan worden, dan wel kan worden vrijgesteld onder Artikel 86 EG. Verouden's bespreking van het beleid in deze maakt duidelijk dat op dit terrein de Europese Commissie zeer behoedzaam opereert.

1.3.2 Sectorstudies

Het tweede deel van deze Preadviezen bestaat uit drie studies van centrale sectoren, te weten telecommunicatie, energie en zorg. In elk van deze bijdragen worden eerst de sectorspecifieke publieke belangen in kaart gebracht, alsmede die vormen van marktfalen die in de sector van groot gewicht zijn. Marktfalen rechtvaardigt overheidsinterventies, die zowel marktfaciliterend als direct interveniërend kunnen zijn. Steeds wordt gepoogd te beoordelen of de manier waarop de overheid intervenueert

de markten voor elektronische communicatie, Machiel Mulder en Bert Willems de energiemarkt, en Maarten Jansen, Krijn Schep en Jarig van Sinderen de zorgsector.

De Bijl

Paul de Bijl gaat in op de vraag in hoeverre het liberaliserings- en reguleringskader in de elektronische communicatiesector als een succes kan worden beschouwd. In eerste instantie lijkt het antwoord eenvoudig en bevestigend - marktwerking is goed van de grond gekomen en telecommunicatie wordt altijd als een succes gepresenteerd - maar er is meer aan de hand. Ten eerste illustreert De Bijl de problemen van gereguleerde concurrentie: regulering moet dynamisch zijn; strikt in het begin, zodat nieuwe toetreders van het netwerk van de monopolist gebruik kunnen maken, maar liberaler na verloop van tijd, zodat toetreders gedwongen worden hun eigen netwerk uit te rollen en concurrentie op de infrastructuur kan ontstaan. Dit vereist maatwerk dat aangepast moet zijn aan de lokale situatie. Het is niet duidelijk dat het Europese kader, of de toepassing daarvan deze flexibiliteit biedt.

Ten tweede is het kader gebaseerd op de gedachte dat de markt voor elektronische communicatie zich na verloop van tijd tot een normale zou ontwikkelen, maar hierbij kunnen vraagtekens geplaatst worden. Mogelijk zijn we te optimistisch geweest. De investeringen die nu nodig zijn om de netwerken geschikt te maken voor de breedbanddiensten van de toekomst zouden de sector wel eens opnieuw tot een natuurlijk monopolie kunnen maken. Indien dit het geval is, verschuift de aandacht naar dienstenconcurrentie en de vraag of innovatie op deze dienstenmarkt het meest gebaat is met een monopolistisch netwerk dat in publieke of private handen is. Zover zijn we echter nog niet. Nederland bevindt zich in de unieke, luxe positie van twee met elkaar concurrerende infrastructuren; bij ons is de vraag hoe we deze situatie kunnen handhaven. Verder is duidelijk dat terugschaling van toezicht niet aan de orde is-- sterker: convergentie van telecom, internet en media (zowel qua diensten als netwerken) vraagt om geconvergeerd en goed geëquipeerd toezicht.

Mulder en Willems

Het welvaartseconomisch perspectief wordt ook gehanteerd in de bijdrage van Machiel Mulder en Bert Willems, die de energiesector analyseren. De publieke belangen zijn hier dat de energievoorziening milieuvriendelijk, betrouwbaar en betaalbaar moet zijn. Deze drie doelstellingen zijn echter moeilijk tegelijkertijd te realiseren: er bestaan diverse uitruilrelaties. Zo is milieuvriendelijke technologie (voorlopig) nog duurder dan conventionele, vereist betrouwbaarheid (vooral nog) ook nog de inzet van vervuilende bronnen, en maken investeringen die de betrouwbaarheid vergroten de energie duurder. Binnen elk van deze drie velden bespreken Mulder en Willems systematisch: (i) de relevante vormen van marktfalen; (ii) het optimale beleid dat op basis van welvaartstheoretische argumenten kan worden afgeleid; en (iii) het huidige overheidsbeleid. Door de confrontatie van het tweede element met het derde ontstaat vervolgens een duidelijk zicht op overheidsfalen.

Het zal duidelijk zijn dat ook op energiegebied de Europese dimensie belangrijk is. De liberalisering van sector werd door "Brussel" afgedwongen, op grond van de door Pelkmans en Verouden besproken argumenten, waarbij het algemene schema van "Regulatory Reform" gevolgd werd. Verder geldt dat sommige problemen alleen in Europese context opgelost kunnen worden, terwijl anderzijds het vaak nationale (politieke) belangen zijn die de markt verstoren. De uitbouw van transportcapaciteit tussen lidstaten vereist sterke coördinatie (Europese regulering), onderhandelingen met olie en gasexporteurs vereisen een energiepolitiek op Europees niveau, en om de leveringszekerheid tijdens een crisis zeker te stellen is Europese marktwerking vereist. Echter in praktijk is dit niet het geval: de Europese elektriciteitsmarkt voor reservevermogen blijft nationaal; tijdens periodes van crisis eisen nationale overheden gasvoorraden op, en wordt marktwerking verstoord.

In het Europese beleid werd altijd al uitgegaan van de drie genoemde doelstellingen. Energiebeleid is van oudsher gericht op voorzieningszekerheid, en milieubeleid wordt ook al sinds de jaren 80 van de vorige eeuw gevoerd. Wel zijn de gewichten in de loop van de tijd verschoven; in de jaren 90 richting betaalbaarheid (het idee dat liberalisering, marktwerking en regulering tot kostenbesparing en daarmee corresponderende prijsdaling leiden), en sinds een paar jaar weer terug naar milieu en betrouwbaarheid. Met betrekking tot de betaalbaarheidsdoelstelling kan gesteld worden dat Nederland haar beleidsvrijheid benut heeft door bijvoorbeeld eigenstandig splitsing van de distributienetten af te dwingen. Voor wat betreft de betrouwbaarheid is de vraag of het huidige reguleringskader toereikend is om de benodigde netwerkinvesteringen te realiseren. Gegeven de wenselijkheid van de uitbouw van transportcapaciteit tussen lidstaten is hierbij de Europese dimensie essentieel. Dit geldt in nog sterkere mate voor de milieuproblematiek, omdat deze globaal is.

Het grootste gevaar dat de auteurs hierbij zien is dat nationale overheden, vanwege het politieke belang van energie, relatief snel geneigd zijn om direct en actief te interveniëren, met allerlei inefficiënties van dien: bij milieu (met subsidies voor specifieke technieken, etc.) bij voorzieningszekerheid (met verplichtingen over gasopslagen e.d.) en bij marktwerking (bijvoorbeeld door het direct aansturen van investeringen in interconnectoren). Beter (efficiënter) zou zijn om meer gebruik te maken van marktwerking en prikkels: emissiehandel bij milieu, liquide gasmarkten in plaats van verplichte investeringen, en prikkels voor netbeheerders om zo efficiënt mogelijk om te gaan met transportcapaciteit. Op al deze terreinen is Europese samenwerking nodig.

Janssen, Schep en Van Sinderen

In de laatste bijdrage aan deze bundel bespreken Maarten Janssen, Krijn Schep en Jarig van Sinderen hoe in de zorgsector de publieke belangen geborgd kunnen worden in een systeem met gereguleerde marktwerking. De publieke belangen zijn hier bereikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit, die de overheid wil borgen door het scheppen van de juiste randvoorwaarden. Van belang is dat de cliënt centraal

komt te staan.²⁷ Ook nu zijn er diverse afruilrelaties. De auteurs betogen dat marktwerking het individuele keuzegedrag zichtbaar maakt, en er daardoor voor zorgt dat de sociaal gewenste afruilverhouding eenvoudiger te bepalen is. In deze sector is de Europese dimensie minder prominent aanwezig; dienstverlening op het gebied van de zorg wordt in andere lidstaten veelal als een niet-economische dienst gezien, zodat interne marktaspecten veel minder spelen. We kunnen hier dus niet direct profiteren van ervaringen elders in Europa. In de VS is er wel langere ervaring met “managed care and managed competition”.²⁸

Nederland heeft van haar beleidsvrijheid gebruik gemaakt, en besloten om bepaalde delen van de sector voor gereguleerde marktwerking vrij te geven. In het Nederlandse systeem is een belangrijke rol toebedacht aan de verzekeraars. Dit is het idee van “managed care”. Een goed werkende, competitieve, verzekeringsmarkt zal de verzekeraars inderdaad dwingen in het belang van de consument/patiënt te handelen, maar in hoeverre nu aan deze voorwaarde voldaan is, is nog wat onduidelijk.

Het welvaartseconomische kader bewijst ook in deze sectorbijdrage zijn dienst. Er zijn diverse vormen van marktfalen, die aanleiding geven tot diverse vormen van overheidsingrijpen. Opnieuw is de vraag of de overheid de sector op de juiste wijze ordent en reguleert: is er te veel of eerder te weinig marktwerking? Janssen, Schep en Van Sinderen wijzen erop dat een aantal weeffouten in het systeem zitten die vragen om nadere bijsturing. Een aantal problemen worden veroorzaakt door ‘overregulering’; met andere woorden er is te weinig ruimte voor marktwerking. Concreet stellen zij dat het verbod op winstuitkering tot suboptimale uitkomsten leidt. Een analoge opmerking kan gemaakt worden met betrekking tot voorrangszorg; er wordt gepleit voor een verbod, terwijl volgens de auteurs differentiatie van zorg, onder voorwaarden, tot een Pareto verbetering kan leiden.

Een derde thema dat deze Preadviseurs aansnijden is verticale integratie van zorgverzekeraars en zorgaanbieders. Dit thema raakt de kern van het systeem. Immers verzekeraars hebben in het in het nieuwe zorgstelsel als belangrijkste taak gekregen het tegen een goede prijs inkopen van goede zorg, een taak die, zo betogen sommigen, alleen goed uitgevoerd kan worden als de verzekeraar een onafhankelijke positie inneemt ten opzichte van de zorgaanbieders. Verticale integratie, wat ertoe leidt dat de verzekeraar zowel inkoper als verkoper van zorg wordt, kan dit ondergraven. Janssen, Schep en Van Sinderen komen tot de conclusie dat in ons systeem voldoende zekerheden zijn ingebouwd om de risico's te beteugelen. Een algemener vraagstuk dat hierbij speelt is of het generieke fusietoezicht adequaat is om de publieke belangen te borgen, of dat, in recent geliberaliseerde sectoren,

²⁷ Zie de brief “Ruimte en rekenschap voor zorg en ondersteuning” die minister Klink en staatssecretaris Bussemaker op 9 juli 2009 naar de kamer stuurden; <http://www.minvws.nl/kamerstukken/mc/2009/ruimte-en-rekenschap-voor-zorg-en-ondersteuning.asp>.

²⁸ Zie de presentaties verzorgd tijdens de conferentie “Effective Managed Competition: health care at both sides of the ocean” (op <http://www.tilburguniversity.nl/tilec/events/conferences/health-conference2/>) voor wat de VS en Nederland van elkaar kunnen leren.

sectorspecifiek en stringenter fusietoezicht, mogelijk gedelegeerd aan de sectorale toezichthouder, de voorkeur geniet. Het argument voor het tweede is dat het normale toezicht wel concurrentie in stand kan houden, maar het tot volle wasdom komen van concurrentie in de weg kan staan. In Nederland kiezen we voor het eerste alternatief, met als argument dat dit de consistentie van het fusietoezicht over meerdere sectoren bewaart, en de zorgsector geen fundamentele nieuwe zienswijze op fusies met zich meebrengt. Voor verdere discussie op dit punt verwijzen we naar het eerder dit jaar verschenen themanummer van *Markt & Mededinging* over concurrentie in de zorg.²⁹

1.4 Conclusies

Uit de voorliggende Preadviezen zijn een aantal algemene conclusies te trekken. We vatten er hier een aantal samen:

1. Goede marktwerking is een publiek belang, evenals de efficiënte aanwending van schaarse middelen die door een goede marktwerking voortgebracht kan worden.
2. Er zijn in het algemeen meerdere publieke belangen in het geding, die vrijwel altijd tegen elkaar afgewogen moeten worden. Het is daarom misleidend om te spreken over een tegenstelling tussen marktwerking en het publiek belang.
3. De contrapositie van markt en overheid is eveneens onvruchtbaar: het gaat om het vinden van de juiste combinatie van deze twee ordeningsvormen.
4. Het idee dat genoemde tegenstellingen zouden bestaan lijkt te zijn geplant en bespreekt vanuit een combinatie van onwetendheid, politieke kortzichtigheid, en eigenbelang bij het laten bestaan van beperkte concurrentie.
5. De discussie over de relatie ("het spanningsveld") tussen marktwerking en het borgen van de overige publieke belangen is al oud. In Europa staat dit thema al sinds het Verdrag van Rome, waarin marktwerking als een publiek belang erkend werd, op de agenda. Het Europese wetgevings- en richtsnoerenkader borgt het belang van marktwerking, ook waar vanuit argumenten van nationaal belang of publiek belang geprobeerd wordt haar te beperken.
6. Uit de meer dan 50 jaar ervaring die de Europese instituties hebben met het tegen elkaar afwegen van diverse publieke belangen zijn voor Neder-

²⁹ Themanummer "Marktwerking in de Zorg" *Markt & Mededinging* 2009/02, April 2009. Zie in het

land belangrijke lessen te trekken. Een eerste les is dat voor een goede werking van de markt liberalisering gepaard moet gaan aan regulering; het gaat om gereguleerde marktwerking, niet om ongebreidelde marktwerking. Een tweede les betreft de met marktwerking verbonden verdelingseffecten: regulering kan nodig zijn om te garanderen dat alle burgers van marktwerking profiteren.

7. Markttoezicht is maatwerk, en het dient constant met ontwikkelingen in de gereguleerde markt mee te evolueren. Een achterlijk reguleringskader kan de marktwerking waarop het ziet meer kwaad dan goed doen.
8. In Nederland wordt de discussie over de verenigbaarheid van marktwerking en overige publieke belangen vooral gevoerd sinds het verschijnen van het WRR-rapport "Het borgen van publiek belang". Het in dat rapport gemaakte onderscheid tussen de wat-vraag ("Wat willen we bereiken?") en de hoe-vraag ("Hoe gaan we dat bereiken?") is nuttig, maar het brengt ons ook niet veel verder. Economische analyse kan dat op beide terreinen wel. Ten eerste wijst deze op het belang van Pareto efficiëntie. Ten tweede legt de analyse de diverse afruilrelaties bloot, die bestaan tussen de verschillende geïdentificeerde publieke belangen. Ten derde wijst de welvaartseconomische aanpak op drie belangrijke publieke belangen en mogelijke rollen voor de overheid: (1) het creëren van de randvoorwaarden voor goede marktwerking; (2) het corrigeren van marktfalen; en (3) het corrigeren van mogelijk ongewenste inkomstenverdeling die uit marktwerking resulteert. Ten vierde levert de economische wetenschap gereedschap (de theorie van "mechanism design") waarmee de hoe-vraag in aanzet beantwoord kan worden.
9. Het welvaartseconomisch kader, met Pareto efficiëntie als meetlat en het benoemen van de diverse vormen van marktfalen als probleemindicatie, is zeer behulpzaam om de discussie over de rol van de overheid op economisch terrein te ordenen. Dit kader is nuttiger dan de catch-all "Complexe externe effecten" die in de "Calculus van het publiek belang" naar voren geschoven werd. Er is discussie mogelijk over de vraag of theoretisch de verschillende vormen van marktfalen onder een gezamenlijke noemer gebracht kunnen worden. Voor de praktijk lijkt zo'n abstracte benadering echter duidelijk een stap te ver. Verschillende vormen van marktfalen geven aanleiding tot verschillende vormen van overheidsingrijpen en regulering. Het onderscheid tussen deze vormen brengt structuur aan, en kan daarmee de beleidsdiscussie verder helpen.
10. De economische wetenschap geeft aanzetten voor hoe de overheid, in geval van marktfalen, idealiter ingrijpt in de markt. Confrontatie van dit theoretische ideaal met de manier waarop de overheid daadwerkelijk ingrijpt laat discussiemateriaal. Er is dan sprake van overheiddefalen. Over

terwijl dit wel zou moeten), ineffectieve regulering (het overheidsingrijpen lost het probleem niet op), of overregulering (de regulering is node-loos belastend, of de kosten van de regulering zijn hoger dan de baten). Er zijn voor Europa, voor zover bekend, nog geen systematische empirische studies over de mate van overheidsfalen, dat wil zeggen over de mismatch tussen marktfalen en overheidsingrijpen. Meer inzicht hierin zou bijzonder gewenst zijn.

11. Het verplicht stellen van Regulatory Impact Assessments³⁰ (RIA) of het doen van maatschappelijke kosten baten analyses (MKBA) kan een bijdrage leveren aan het beteugelen van overheidsfalen. Ervaringen in de VS suggereren dat deze “regulering van de overheid” echter niet afdoende is.³¹ In Nederland heeft een voorgaand kabinet, in reactie op een advies van de OESO,³² al aangegeven te hechten aan een goede kosten-baten analyse van de voorgenomen regelgeving,³⁰ maar daar is het tot nu toe niet van gekomen. Ten dele kan het falen van marktwerking in Nederland aan dit overheidsfalen worden toegeschreven. Het is hoog tijd dat de overheid de aanbeveling van de OESO uit 1999 (“Er moet een expliciete kosten-baten analyse plaatsvinden van nieuwe regelgeving en er moet onafhankelijk toezicht worden gecreëerd om de analytische kwaliteit van de kosten-baten analyse te bevorderen”) implementeert.

Met deze Preadviezen is zeker het laatste woord over marktwerking niet gezegd. Empirische studies blijven moeilijk uitvoerbaar en daardoor schaars, terwijl ze essentieel zijn voor een volledige analyse. Door te kiezen voor slechts drie sectoren en die gedetailleerd specialistisch te behandelen hebben we ook tegen andere sectoren gekozen. Zoals gezegd is de introductie van marktwerking in het onderwijs een bijzonder interessant studieobject, echter er is nog weinig progressie geboekt.³⁴ Ook hebben we in een vroeg stadium besloten de financiële sector buiten deze Preadviezen te houden, met het oog op de stroomversnelling aan ontwikkelingen waarin zij zich bevond. Achteraf gezien was dit een wijs besluit. Maar er liggen op dit moment wel levensgrote regulerings- en toezichtsvraagstukken in de financiële sector voor. De algemene conclusies uit deze Preadviezen hebben daarbij zeker relevantie.

³⁰ Zie http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/index_en.htm voor het Better Regulation Initiative van de Europese Unie.

³¹ Zie Winston, *Government failure versus market failure*, Washington: AEI-Brookings joint center for regulatory studies, 2006.

³² OECD: “Regulatory reform in the Netherlands”, Supra noot 8.

³³ Tweede Kamer, 1999/2000, 24036, nr. 141.

³⁴ Een mooie uitzondering is Van der Ploeg en Veugelers, “Higher education reform and the renewed Lisbon strategy: Role of Member States and the European Commission,” in: G. Gelauff, I. Grilo and A. Lavezzi (eds.), *Subsidiarity and economic reform in Europe*. Springer Verlag, Berlijn, 2008. Voor het

De gehele bundel overziend springt er één thema uit dat zich leent voor een volgende collectie Preadviezen: public choice of politieke economie. Marktfalen is scherp in beeld en we hebben van verschillende vormen een goed begrip. Veel minder is echter bekend over hoe en waarom de overheid faalt, en hoe groot de negatieve effecten hiervan zijn. Ons inziens is het een belangrijk publiek belang om hierin snel meer inzicht te krijgen.

Referenties

- AIAS, (2007), "*Marktwerking en arbeidsvoorwaarden – de casus van het openbaar vervoer, de energiebedrijven en de thuiszorg*", Amsterdam.
- Akerlof, G. (1970), "The market for lemons: quality uncertainty and the market mechanism", *Quarterly Journal of Economics*, 84(3), p. 488-500
- Blanchard, O. en F. Giavazzi, (2003), "Macroeconomic effects of regulation and deregulation in goods and labor markets", *Quarterly Journal of Economics*, 118, 879-908.
- Bovenberg, L., H. van Dalen en C. Teulings (2003), *De Calculus van het publiek belang*, Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken, Den Haag.
- Canoy, M. en W. Sauter "Ziekenhuisfusies en publieke belangen", 2009, "Fusies van ziekenhuizen: Het beoordelingskader van de NMa", *Markt & Mededinging*, Themanummer *Marktwerking in de Zorg*, 2009/02, April 2009.
- Damme, van, E., (2006), "Pragmatic Privatization: The Netherlands 1982-2002", in M. Köthenbürger, H-W. Sinn en J. Whalley (eds.), *Privatization Experiences in the European Union*, MIT Press.
- Damme, van, E., (2001), "Marktwerking vereist Maatwerk", *Maandschrift Economie* 65(3), 185-207.
- ESB, (2005), *Dossier Tien jaar mededingings- en reguleringsbeleid*, 30 juni 2005, jaargang 90, nr. 4464.
- Europese Commissie, (2005), *The economic costs of non-Lisbon*, European Economy, Occasional papers, Nr. 16, Brussel.
- Kalbfleisch, P., J. van Sinderen, A. van den Ende, M. van Oers, & P.A.G. van Bergeijk (eds.), (2008), *Trust en Antitrust: Beschouwingen over 10 Jaar Mededingingswet en 10 Jaar NMa*, Den Haag, NMa.
- OECD, (1999), *Regulatory reform in the Netherlands*, Parijs.
- Ploeg, van der, R. en R. Veugelers (2008) "Higher education reform and the renewed Lisbon strategy: Role of Member States and the European Commission", G. Gelauff, I. Grilo and A. Lejour (eds.), *Subsidiarity and economic reform in Europe*, Springer Verlag, Berlijn.
- Regioplan, 2008, Effecten van marktwerking op arbeidsvoorwaarden in twaalf sectoren, Publicatie 1662, Amsterdam, januari 2008.
- The Economist, (2002) *Model makers: A survey of the Netherlands*, May 4th-10th.
- Tweede Kamer, Handelingen, 110, p. 8016-8049 (Debat marktwerking).
- Tweede Kamer, 1999/2000, Kamerstukken 24036, nr. 141.
- Tweede Kamer, Kamerstukken 24036, nr. 343.
- Winston, C., (2006), *Government failure versus market failure*, Washington: AEI-Brookings joint center for regulatory studies.