



De ladder van het concurrentiebeleid

Auteur(s):

Haffner, R.C.G.

Hulst, N. van

Ministerie van Economische Zaken, directie Marktwerking. Met dank aan diverse collega's voor commentaar.

Verschenen in:

ESB, 83e jaargang, nr. 4174, pagina 812, 30 oktober 1998

Rubriek:**Trefwoord(en):**

marktwerking, regulering

Het tweede kabinet-Kok zet het marktwerkingsbeleid voort langs drie sporen: mededingingsbeleid, herziening van wet- en regelgeving (MDW) en meer concurrentie in nutssectoren. Hierbij zou volgens de auteurs een 'ladder van concurrentie' gehanteerd moeten worden. Concurrentie op de markt heeft de voorkeur. Als dat niet mogelijk is kan de overheid taken openbaar aanbesteden. De laatste optie is maatstafconcurrentie.

Met de start van het eerste paarse kabinet in 1994 is een ambitieus marktwerkingsbeleid in gang gezet. In het kader van de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit zijn 36 regelingen bekeken, er is een nieuwe Mededingingswet tot stand gebracht, de mogelijkheden voor concurrentie in verschillende nutssectoren werden geopend en de administratieve lasten zijn met tien procent verminderd. Het tweede kabinet-Kok kiest voor voortzetting van dit beleid. Letterlijk heet het: "Waar elementen van marktwerking en in het bijzonder het concurrentiemechanisme kunnen bijdragen aan een betere uitvoering van het overheidsbeleid, wordt deze lijn voortgezet". Zo wordt bijvoorbeeld een vervolg gegeven aan de MDW-operatie. Wel plaatst het Regeerakkoord hierbij de kanttekening dat de wetten van vraag en aanbod die op de markt gelden, zonder correctie of sturing door de overheid, onvoldoende recht doen aan essentiële aspecten van het overheidshandelen, zoals rechtmatigheid, rechtszekerheid en de bescherming van de positie van zwakkere groepen.

Daarmee is de uitdaging geschetst waar het marktwerkingsbeleid de komende jaren voor staat. Deze bijdrage geeft een eerste inventarisatie van de terreinen waar volgens ons elementen van marktwerking kunnen bijdragen aan de kwaliteit van het overheidsbeleid. Voor een onderbouwde visie op de toekomst van het concurrentiebeleid is het noodzakelijk om een beeld te hebben van de uitgangssituatie. We beginnen derhalve met een blik op de stand van zaken.

Driesporenbeleid

Het kabinet Kok-I heeft op het terrein van de marktwerking een driesporenbeleid in gang gezet: de verscherping van het mededingingsbeleid, de MDW-operatie en de introductie van concurrentie in de nuts- en quasi-publieke sectoren ¹. Het eerste spoor is nodig om van het tweede en derde een succes te maken. Wat hebben deze sporen tot nu toe opgeleverd?

De verscherping van het mededingingsbeleid komt tot uitdrukking in de nieuwe Mededingingswet die sinds 1 januari 1998 van kracht is. De uitvoering van de Mededingingswet is opgedragen aan de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa). De NMa laat sinds begin dit jaar regelmatig haar tanden zien ter bescherming van de belangen van afnemers.

Het MDW-spoor betreft het kritisch bezien van publieke regelgeving op onnodige concurrentiebelemmeringen en overbodige administratieve belasting ². Hiervoor is een aantal complexen van regelgeving doorgelicht. Het meest controversiële onderdeel betreft de concurrentiebeperkende regelgeving. [tabel 1](#) geeft een overzicht. Rode draad bij de MDW-aanbevelingen is dat de overheid zich moet concentreren op de bescherming van werkelijke publieke belangen (zoals veiligheid, gezondheid en toegankelijkheid van voorzieningen), maar zich voor zover die belangen dat niet nodig maken beter kan onthouden van bedrijfseconomische afwegingen (zoals vaststelling van bedrijfstijden, prijs- en capaciteitsregulering). Dit impliceert ook dat de overheid zich niet op de markt begeeft tenzij het publieke belang dat vergt. Daarbij wordt nadrukkelijk op de belangen van consumenten en potentiële toetreders gelet.

Tabel 1. MDW onderwerpen op het gebied van concurrentiebeperking

winkeltijden
 taxi-vervoer
 levensmiddelen
 beroepspensioenen
 assurantietussenpersonen
 ziekenhuizen
 hogescholen
 fysiotherapeuten/tandartsen
 accountants
 deurwaarders

marktoptreden overheidsorganisaties
concurrentiebeding
loodsen
zorgverzekeraars
stad en regels

Het derde spoor betreft de introductie van concurrentie-elementen in nutssectoren en semi-publieke sectoren zoals telecommunicatie, electriciteit en de sociale zekerheid. Het gaat in al deze sectoren om het doorbreken van monopoliesituaties teneinde afnemers meer keuzevrijheid, een lagere prijs en een hogere kwaliteit te kunnen bieden.

Baten

Vier jaar concurrentiebeleid heeft weliswaar een grote verandering in het Nederlandse denken over economische ordening teweeg gebracht, het realiseren van feitelijke veranderingen is een proces van lange adem. Van de MDW-onderwerpen in [tabel 1](#) is bijvoorbeeld slechts het project winkeltijden volledig gerealiseerd. Voor de overige projecten moet nog een implementatietraject worden voltooid, of zijn er slechts tussenproducten of wetsvoorstellen. Veel van de vruchten van het beleid van de afgelopen vier jaren vallen dan ook pas in de komende jaren van de bomen.

Tal van studies laten zien dat deze vruchten (in termen van lagere prijzen, meer welvaart en werkgelegenheid) in potentie groot zijn [3](#). Omdat het concurrentiebeleid nog slechts van recente datum is, bestaan er echter nog geen uitvoerige studies die de daadwerkelijk gerealiseerde beleidsveranderingen koppelen aan verbeteringen in economische prestaties. Wel lijkt nu reeds sprake te zijn van een dempend effect op de inflatie [4](#). Daarnaast lijkt de grote banengroei in het midden- en kleinbedrijf volgens het EIM een verband te vertonen met de in 1996 verruimde vestigingwet.

Verder zijn enkele evaluaties beschikbaar van de eerste ervaringen met meer marktwerking [5](#). In de detailhandel zijn de effecten van de ruimere winkelopeningstijden onderzocht. In de telecom-sector zijn de gevolgen bekeken van de introductie van concurrentie in de markt voor mobiele en vaste telefonie en de markt voor randapparatuur. In de rijwielhandel heeft het loslaten van het systeem van prijsbinding dankzij het ingrijpen van de mededingingsautoriteiten effect gesorteerd. In Zuid-Limburg zijn eerste ervaringen opgedaan met het openbaar aanbesteden van een vijftal buslijnen. De nieuwe treinverbindingen die Lovers Rail thans reeds exploiteert (IJmuiden, Keukenhofexpres) zijn toevoegingen aan het bestaande NS-net en dus gunstig voor de consument. In het algemeen waarderen consumenten de introductie van meer marktwerking in de betrokken sectoren.

Toekomst: de ladder van concurrentie

Voor de toekomst is het vergroten van het aanpassingsvermogen van de Nederlandse economie de sleutelfactor voor meer welvaart en werkgelegenheid. Een streng mededingingstoezicht door de NMa is hiervoor van groot belang. Maar er is meer nodig. Instituties zoals wet- en regelgeving, overdrachten en heffingen moeten dusdanig worden vormgegeven dat zij flexibiliteit eerder bevorderen dan belemmeren. Beperking van de concurrentie is alleen wenselijk als hier aantoonbare maatschappelijke belangen mee gediend zijn. De concurrentiebeperking moet dan wel noodzakelijk zijn om het gewenste doel te bereiken terwijl de kosten van concurrentiebeperking in verhouding moeten staan tot de verwachte baten. Een dergelijke 'marktwerking, tenzij'-filosofie geldt ook voor de drie belangrijkste concurrentiemechanismen: concurrentie op de markt, concurrentie om de markt (zoals aanbesteding) en maatstafconcurrentie. Dit is een soort ladder van de concurrentie die nadere toelichting behoeft.

Bij concurrentie op de markt werken alle prikkels in principe maximaal (afhankelijk van onder andere de hoogte van toetredingsbarrières, schaaleffecten en regulering). Dit concurrentiemechanisme verdient de voorkeur omdat de werking van de markt binnen de door de overheid gestelde randvoorwaarden tot een maatschappelijk optimaal resultaat leidt. Deze concurrentievorm staat bovenaan de ladder.

Marktfalen kan een reden zijn om een minder vergaande vorm van concurrentie toe te passen. Bijvoorbeeld als een rendabele dienstverlening slechts door één aanbieder verricht zou kunnen worden, zoals een spoorlijn in een dunbevolkt gebied. Meestal is het wenselijk om in zulke gevallen te kiezen voor concurrentie om de markt (aanbesteden). Mede afhankelijk van contractvorm en -duur en de hoogte van de transactiekosten kan ook deze concurrentiemodaliteit tot efficiënte uitkomsten leiden. Het gebruik van het veilingmechanisme bij het toedelen van het gebruik van schaarse publieke voorzieningen (etherfrequenties, locaties voor benzinstations) of rechten (zoals emissierechten) kan ook als een vorm van concurrentie om de markt worden beschouwd.

Maatstafconcurrentie is pas wenselijk bij extreme vormen van marktfalen. Hier worden 'maatstaven' aangelegd voor de prestaties van bedrijven of overheidsdiensten en wordt een mechanisme gecreëerd waarmee de prestaties op basis van deze maatstaf afgerekend kunnen worden. Benchmarken is een lichte vorm van maatstafconcurrentie waarbij uitsluitend prestaties vergeleken worden. Deze vorm van concurrentie staat onderaan de ladder omdat de prikkels zwak zijn en veel overheidsinterventie vraagt.

Onderstaand verkennen we voor ieder van deze concurrentiemodaliteiten enkele gebieden die de komende jaren onze aandacht zullen vragen.

Concurrentie op de markt

Binnen de marktsector blijft het van belang om concurrentiebeperkende, niet door publieke belangen gerechtvaardigde elementen uit regelgeving te elimineren. Het doel is de kwaliteit van overheidsinterventie te verbeteren en scherp te toetsen aan het algemeen belang. Soms zal dit tot gevolg hebben dat de overheid bepaalde vormen van interventie stopzet, maar meestal zal vooral de vorm van de interventie aanpassing behoeven. De marktsector (met, gezien het banenpotentieel, speciale nadruk op de dienstensector) moet systematisch worden doorgelicht op barrières voor groei en voor toetreding van nieuwe ondernemingen [6](#).

De distributie-sector kent een aantal knelpunten voor goede ontwikkeling, zoals belemmeringen voor grootschalige

detailhandelsvestigingen en de Vestigingswet⁷. Zo bestaat er onduidelijkheid over de toewijzing van locaties voor de detailhandel en lijkt het toewijzingsbeleid voornamelijk gericht te zijn op behoud van de bestaande winkelstructuur.

Ondanks de vereenvoudiging uit 1996 blijkt de Vestigingswet nog steeds een aanzienlijke drempel voor aspirant-ondernemers. Zo slaagt éénderde van de kandidaten niet voor het examen algemene ondernemersvaardigheden (AOV), de lichtste eis van de Vestigingswet. Bij allochtonen is het slagingspercentage slechts 20%. Voor een beperkt aantal sectoren gelden nog verdergaande vestigingseisen. Een gevolg is dat de toestroom van nieuwe ondernemers gering is. Is een AOV-diploma nog wel noodzakelijk en kunnen de vaktechnische eisen uit de Vestigingswet via bijvoorbeeld erkenningsregelingen en keurmerken een meer vrijwillig karakter krijgen?

De faillissementswetgeving is in Nederland te zeer gericht op korte-termijn vereffening van schulden en liquidatie van de onderneming. In tegenstelling tot bijvoorbeeld Duitsland en de Verenigde Staten is er weinig aandacht voor lange-termijn doelstellingen zoals behoud van bedrijf en werkgelegenheid. Met oog voor behoud van een gezond evenwicht tussen de rechten van crediteuren en debiteuren, zou het doel van het faillissementsrecht moeten zijn het stimuleren van ondernemerschap en behoud van werkgelegenheid.

Aanbesteden

Als concurrentie op de markt niet toepasbaar is verdient het de voorkeur taken van algemeen belang zoveel mogelijk openbaar aan te besteden. Het instrument aanbesteden kan de prijs-kwaliteitsverhouding van de aangeboden diensten aanzienlijk vergroten. De ervaringen met aanbesteden leren dat bij een gelijkblijvend niveau van de dienstverlening, kostenbesparingen van gemiddeld zo'n 10-30% behaald worden⁸.

[tabel 2](#) toont enkele overheidstaken waar ruimte is voor meer aanbesteding. De tweede kolom van de tabel geeft een ruwe schatting (gebaseerd op beperkte data) van de mate waarin een hoofdtak nu reeds wordt uitbesteed aan particuliere bedrijven. De laatste kolom geeft aan wat nog uitbesteed zou kunnen worden. We bespreken alleen de grotere posten:

Tabel 2. Uit- en aanbestedingen van publieke taken

Taak	publieke middelen	uit- of aanbesteding	potentieel aan te besteden
	<i>f mln</i>	%	<i>f mln</i>
grondbedrijven	9.624	5	9.143
verpleeg/thuiszorg	8.700	3	8.439
bejaardenoorden	3.300	3	3.201
riolering/waterzuivering	3.000	2	2.940
streek- en stadsvervoer	2.300	0,5	2.289
afvalinzameling	2.600	28	1.870
arbeidsvoorziening	1.859	5	1.766
wegenaanleg/onderhoud	10.276	83	1.730
woningbedrijf	1.529	0	1.529
penitentiaire inrichtingen	1.409	0	1.409
overige	4.838	12	4.257
totaal	51.041	22	39.698

a. Exploitatie sociale werkplaatsen, exploitatie zwembaden en sporthallen, ambulance vervoer, bibliotheken, brandweer, natuurbeheer en regionale spoorwegen.

Bron: IOO/EIM, *Uit- en aanbesteding van overheidstaken*, 1998

» de gemeentelijke grondbedrijven zorgen ervoor dat locaties bouwrijp worden gemaakt. Deze gemeentelijke bedrijven doen dit grotendeels in eigen beheer. Slechts een klein deel (5%) wordt samen met particuliere ontwikkelaars ontwikkeld;

» de verpleeginrichtingen, bejaardenoorden en de thuiszorg besteden nauwelijks hoofdactiviteiten uit (wel enkele facilitaire diensten). Op beperkte schaal wordt gebruik gemaakt van oproepkrachten;

» de activiteiten op het gebied van riolering en waterzuivering vinden plaats bij gemeenten en waterschappen. De waterschappen verrichten de zuiveringsactiviteiten grotendeels in eigen beheer, terwijl gemeenten slechts een beperkt deel van de activiteiten op het gebied van rioolreiniging uitbesteden;

» het stads- en streekvervoer wordt verricht door de gemeentelijke openbaar vervoerbedrijven en de vervoerbedrijven die verenigd zijn in Verenigd Streekvervoer Nederland. De aandelen van de VSN-vervoerders zijn volledig in overheidshanden. Aanbesteding van buslijnen gebeurt nauwelijks;

» bij de afvalinzameling besteedt zo'n 40% van de gemeenten deze taak uit. De particuliere inzamelaars zijn echter slechts actief in de kleinere gemeenten, zodat hun aandeel in de hoeveelheid afval (28%) relatief lager is. Verder werkt slechts een beperkt aantal gemeenten met openbare aanbesteding;

» het Centraal Bureau Arbeidsvoorziening verricht werkzaamheden voor werkzoekenden op het gebied van assessment, scholing, bemiddeling en nazorg. Activiteiten worden in toenemende mate uitbesteed maar hun aandeel is nog gering (5%);

» aanleg en onderhoud van wegen wordt al geruime tijd openbaar aanbesteed. Het Rijk besteedt bouw- en infrastructuurprojecten bijna

volledig aan, de gemeenten besteden in wisselende mate werken aan terwijl de lagere publiekrechtelijke lichamen met name de kleinere onderhoudswerkzaamheden in eigen beheer uitvoeren. In totaal wordt meer dan 80% reeds aanbesteed;

» de gemeentelijke woningbedrijven hebben samen met de woningcorporaties de taak om woningen beschikbaar en betaalbaar te houden aan de onderkant van de woningmarkt (de sociale huursector). De activiteiten vinden in eigen beheer plaats;

» bij de penitentiaire inrichtingen komt geen uitbesteding van de hoofdtaak voor.

Uiteraard kan het volledige besparingspotentieel alleen in een diepaand onderzoek achterhaald worden, waarbij systematisch naar alle hoofd- en bijtaken wordt gekeken. De inventarisatie geeft wel aan dat er een flink potentieel voor aanbesteding van overheidstaken lijkt te bestaan. Op dit moment wordt slechts zo'n 20% uitbesteed. Ervan uitgaande dat ook het resterende deel van de taak kan worden uitbesteed toont de laatste kolom het bedrag dat in totaal zou kunnen worden aanbesteed. Als hier zo'n 10-30% doelmatiger kan worden gewerkt (het gemiddelde van de buitenlandse ervaringen), levert dit een jaarlijks besparingspotentieel op ter waarde van f 4 tot 12 mrd.

Dit cijfer geeft een redelijke indicatie van het besparingspotentieel van de bekeken activiteiten. Aan de ene kant zal sprake zijn van een overschatting omdat (zeker in de aanloopfase) de nieuwe werkwijze ook extra kosten met zich meebrengt. In plaats van het werk zelf te verrichten, zal de overheid er nu immers voor moeten zorgen dat de publieke taken goed worden verricht. Aan de andere kant moet bedacht worden dat uitbesteding pas tot grote besparingen leidt als tot openbare aanbesteding wordt overgegaan. Zonder een openbare aanbesteding wordt maar al te gauw voor de vertrouwde 'huisleverancier' gekozen terwijl onopgemerkt blijft dat andere aanbieders een gunstiger aanbod kunnen leveren. Op dit moment wordt slechts een beperkt deel van de uitbestede diensten openbaar aanbesteed, hetgeen ervoor zorgt dat het werkelijke besparingspotentieel wordt onderschat.

De cruciale vraag is, welke diensten voor openbare aanbesteding in aanmerking komen. Onze stelling is niet dat alle overheidstaken uit [tabel 2](#) volledig aanbesteed moeten worden. Sommige activiteiten lenen zich hiervoor beter dan andere zodat een zorgvuldige afweging noodzakelijk is. Overwegingen die een rol spelen zijn onder andere de kosten verbonden aan de afwikkeling van contracten (specificatie, aanbesteding), de contractduur en -prijs, de mogelijkheden om de kwaliteit van de geleverde prestaties te waarborgen en de kosten verbonden aan het controleren van de naleving ⁹. Per overheidsdienst moet dan ook nagegaan worden in hoeverre aanbesteding wenselijk is.

Terreinen waar een veelvuldiger gebruik van het instrument openbaar aanbesteden o.i. in ieder geval nuttige diensten kan bewijzen zijn de afvalinzameling, het stads- en streekvervoer, de regionale spoorwegen, het wegenonderhoud en de grond- en woningbedrijven. Bij de afvalinzameling kan met openbare aanbesteding een efficiëntiewinst behaald worden van zo'n f 400 mln ¹⁰, terwijl er ook voor het stads- en streekvervoer indicaties van grote besparingsmogelijkheden zijn. Zo laat de door een gerechtelijke uitspraak onderbroken aanbesteding in Hooogeveen zien dat voor hetzelfde geld 40% meer vervoersdiensten geleverd hadden kunnen worden als de aanbesteding doorgang had gevonden. Verder bedraagt de gemeten inefficiëntie in het streekvervoer zo'n 35% ¹¹. Het kabinet streeft ernaar dat in het jaar 2003 éénderde van het budget voor stads- en streekvervoer (inclusief het regionale spoorvervoer) is aanbesteed.

EU-richtlijnen voor aanbesteding

Tot nu toe is gesproken over de aanbesteding van overheidsdiensten. Het instrument openbare aanbesteding kan echter ook een nuttige rol vervullen bij de materiële overheidsconsumptie en bij de overheidsinvesteringen. Belangrijkste aandachtspunt hier is de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. De richtlijnen hebben drie uitgangspunten: openbaarheid (publicatieplicht), doorzichtigheid (vaste procedures en termijnen) en non-discriminatie (objectieve criteria voor de selectie en gunning van opdrachten).

Zowel voor overheidsopdrachten die door het Rijk worden verstrekt als door gemeenten zijn er aanwijzingen dat de naleving van de aanbestedingsrichtlijnen te wensen overlaat. Volgens een studie van de Universiteit Twente ligt het aantal 'verzwegen' aanbestedingen door gemeenten tussen de 70 en 80% ¹². Dit terwijl het inkoopvolume van gemeenten ongeveer een kwart van de totale uitgaven beslaat. Voor de totale overheid bestaan er soortgelijke indicaties ¹³. Nederland lijkt in dit opzicht één van de achterblijvers te zijn ten opzichte van Frankrijk, Oostenrijk en Ierland waar naar verhouding zo'n twee tot drie keer zoveel openbaar wordt aanbesteed. Ook hier lijkt dus een substantieel besparingspotentieel te bestaan. De oplossing voor de gebrekkige naleving moeten volgens ons in een combinatie van factoren worden gezocht, waaronder een verscherping van het toezicht op de naleving, scholing om het aanbestedingsbeleid te professionaliseren en voorlichting om de bekendheid met de richtlijnen te vergroten.

In het Regeerakkoord wordt een deel van dit besparingspotentieel reeds ingeboekt als ombuiging. Concurrentie in de uitvoering van de sociale zekerheid moet f 500 mln opleveren. Verbetering van het inkoopbeleid van de rijksoverheid moet in een efficiency-verbetering van 1% resulteren, hetgeen in 2002 zo'n f 250 mln oplevert. Ook voor de doelmatiger inkoop bij zorginstellingen wordt f 300 mln ingeboekt terwijl voor tendering op het beleidsterrein van Verkeer en Waterstaat op een extra besparing van f 90 mln wordt gerekend. Vergroting van het volume van de overheidsaanbestedingen is dus geen vrijblijvende zaak. De tijd is rijp om op gestructureerde wijze de mogelijkheden te verkennen.

Maatstafconcurrentie

Toenemende concurrentie in de marktsector stelt ook hogere eisen aan de dienstverlening van de overheid. De belastingbetaler heeft recht op 'waar voor zijn geld'. Een kwalitatief hoogwaardig overheidsapparaat wordt tevens een steeds belangrijker onderdeel van ons vestigingsklimaat. De essentie is dat een zo groot mogelijke klantgerichtheid wordt bereikt tegen zo laag mogelijke kosten.

Maatstafconcurrentie kan een nuttig instrument zijn om dit te bevorderen. De principes van maatstafconcurrentie binnen de overheid of bij publiek gefinancierde diensten zijn eenvoudig ¹⁴. Een eerste vereiste is dat zowel de kosten als de prestaties van de overheidsdienst goed meetbaar zijn. Essentieel hierbij is dat men weet wie de klant is en wat de behoeften van de (potentiële) klanten zijn. Vervolgens moeten er meetbare doelen voor te verrichten prestaties vastgesteld worden en bepaald worden wie verantwoordelijk is voor het bereiken van deze doelen. De prestaties van de overheidsdiensten moeten worden verzameld, geanalyseerd, gerapporteerd en gepubliceerd.

Door de financiering van de overheidsdiensten gedeeltelijk te koppelen aan prestaties, ontstaat via een lichte vorm van concurrentie een opwaartse prestatiecurve¹⁵. Onderlinge vergelijking van prestaties haalt ook mogelijke verbeteringen boven water. Dit klinkt wellicht theoretisch, maar buitenlandse ervaringen geven aan dat zolang de prestaties op een zo laag mogelijk niveau worden vastgesteld de verbeteringen in prestaties substantieel zijn¹⁶. Ons inziens verdient een dergelijke benadering serieuze aandacht.

Binnen de Nederlandse overheid kunnen helaas nog maar weinig activiteiten aan bovenstaande principes voldoen. Dit is een gemiste kans omdat ook in ons land de ondoelmatigheden in publieke sectoren aanzienlijk lijken. [tabel 3](#) geeft een indicatie van enkele sectoren waar reeds verkennend onderzoek is verricht. Hoewel er onzekerheid bestaat over de precieze omvang van de ondoelmatigheden, bestaat de indruk dat de besparingsmogelijkheden niet onaanzienlijk zijn: gemiddeld zo'n 15%.

Tabel 3. Publieke activiteiten en gemeten ondoelmatigheden in Nederland

Activiteit	periode	X-inefficiency
Universiteiten en hogescholen	1990-91	7-17%
Bibliotheken	1976-90	21%
Drinkwatervoorziening	1991-95	6-15%
Waterzuivering	1993	8-30%
Verpleeghuizen	1984-93	14-30%
Thuiszorg	1989	6-20%

Bronnen: R. Goudriaan e.a., *Economische effecten van concurrentievervalsing door organisaties met exclusieve marktrechten*, ministerie EZ, 1998 en

E. Dijkgraaf e.a., *Mogelijkheden voor marktwerking in de Nederlandse watersector*, ministerie EZ, 1997.

Het vorige kabinet heeft reeds besloten benchmarking in te zetten bij de drinkwatervoorziening en de thuiszorg. Daarnaast lijkt dit een bruikbaar instrument bijvoorbeeld voor delen van het onderwijs, de politie en delen van de zorgsector waar directe concurrentie (nog) niet toepasbaar wordt geacht.

Conclusies

Door meer gebruik te maken van concurrentie kunnen nog belangrijke baten voor de consument worden gerealiseerd in termen van lagere prijzen, grotere keuzemogelijkheden en een hogere kwaliteit. Bij het aanboren van dit onbenutte potentieel kan een 'ladder van het concurrentiebeleid' behulpzaam zijn. Waar mogelijk dient concurrentie op de markt plaats te vinden. Als dat niet kan komt aanbesteding aan de orde. Pas als ook dat onmogelijk is, moet maatstafconcurrentie worden ingezet.

Bij de realisering van deze voorkeursvolgorde bestaan nog nauwelijks ontgonnen gebieden. Binnen de marktsector zijn nog heel wat concurrentiebeperkende regels die doorgelicht kunnen worden. In de (semi-)publieke sector is een groot onbenut potentieel om aanbesteding en maatstafconcurrentie toe te passen. Daarmee is per jaar vele miljarden te besparen. Voor markt- en publieke sector geldt daarnaast dat een streng mededingingstoezicht door de NMa van essentieel belang is om de vruchten uiteindelijk in de schoot van de consument te laten belanden. Een goed doordacht marktwerkingsbeleid kan derhalve binnen publieke randvoorwaarden een nuttige bijdrage leveren aan effectiviteit en efficiëntie van belangrijke maatschappelijke doelstellingen. Dit vraagt geen terugtrekkende overheid, maar juist een sterke overheid in een rol als regisseur of marktmeester

1 N. van Hulst, [De baten van het marktwerkingsbeleid](#), *ESB*, 10 april 1996, blz. 316-320.

2 Zie ook [MDW in vogelvlucht](#), *ESB Dossier*, 11 juni 1998, blz. D3.

3 Zie voor een overzicht R.C.G. Haffner en P.A.G. van Bergeijk, *Marktwerking in Nederland: diagnose en consequenties*, *Maandschrift Economie*, 1997, blz. 308-327, 1997 en R.C.G. Haffner en N. van Hulst, *Marktwerkingsbeleid in Nederland: terugblik en toekomstperspectief*, mimeo, 1998.

4 Zie CPB, *Centraal Economisch Plan 1998*, blz. 17. In vergelijkbare zin eveneens De Nederlandsche Bank, *Jaarverslag 1997*, blz. 80.

5 Zie KPMG BEA, *Effecten van de winkeltijdenwet*, 1998 en H.J. Heeres e.a., *Consument en marktwerking*, EIM, 1998.

6 Zie ook het *Plan van Aanpak MDW II*, Tweede Kamer, 1998-1999, 24036, nr. 108.

7 McKinsey Global Institute, *Boosting Dutch Economic Performance*, 1997 en R.C.G. Haffner en P.A.G. van Bergeijk (red.), *Regulatory reform in the Netherlands: macroeconomic consequences and industry effects*, Ocfab, 1997.

8 Zie S. Domberger en P. Jensen, *Contracting out by the public sector*, *Oxford Review of Economic Policy*, 1997, nr. 4, blz. 67-78. Volgens 15% van de studies wordt zelfs 40-50% bespaard.

9 A. Bestebreuer en A. Brinkman, *Concurrentie in en om de publieke sector*, *Openbare Uitgaven*, 1994, nr. 5, blz. 231.

10 R.H.J.M. Gradus en E. Dijkgraaf, [Vuilophaal kan goedkoper, de winst van uitbesteding](#), *ESB*, 19 februari 1997, blz. 144-1477.

11 M.G. Lijesen, Schaal en synergie in het Nederlands streekvervoer, *Werkdocument 59*, IOO, 1996, Den Haag.

12 L. de Boer, J. Telgen en A. Woudstra, Inkoopmanagement bij gemeenten, *Openbare uitgaven*, 1995, nr. 5, blz. 235-246.

13 *Tenderscan*, ministerie van Economische Zaken, 1997.

14 Zie Serving the American public: Best practices in performance measurement, *National Performance Review*, juni 1997 (www.npr.gov).

15 Het op een zinvolle manier vergelijken van de doelmatigheid van instellingen is overigens een kunst op zich. Zie J.L.T. Blank, [Benchmarken of de kunst van het vergelijken](#), *ESB*, 29 mei 1998, blz. 432-435.

16 Alleen het meten van prestaties zorgt al voor een kwaliteitsimpuls: "What gets measured, gets done". Zie ook R. Brownstein, How government can excel, *Los Angeles Times*, 30 juni 1997.