

Deregulering: ervaringen in het buitenland

E.A. Bolhuis en R.H.J.M Gradus*

Deregulering is een middel om de economie efficiënter te laten functioneren. In dit artikel wordt aan de hand van ervaringen uit Duitsland, Japan, het VK en Nieuw-Zeeland aangegeven aan welke institutionele voorwaarden moet worden voldaan om een programma van deregulering succesvol te laten zijn.

Deregulering, privatisering en aanscherping van mededinging zijn loten van dezelfde stam¹. Achterliggende gedachte is een meer gerichte rol van de overheid en het effectiever benutten van de werking van markten voor het bereiken van maatschappelijke doelstellingen. Voor economen is deze gedachte niet nieuw²; zij vormt als het ware een van de oerwaarheden van de economische wetenschap: de markt leidt onder de veronderstelling van volledig vrije mededinging tot optimale uitkomsten. Ondanks groeiende steun in het gehele spectrum van de politiek voor verdergaande deregulering, lijken in Nederland slechts langzaam resultaten te worden geboekt. Blijkbaar ontbreekt op het beslissende moment voldoende ondersteuning om de verhouding overheid/markt substantieel te herwaarderen.

In dit artikel zal aan de hand van ervaringen in het buitenland worden nagegaan aan welke voorwaarden minimaal moet zijn voldaan om tot een betekenisvolle verbetering van de marktwerking te komen. Het gaat hierbij om Duitsland, het VK, Japan en Nieuw-Zeeland, waar in de afgelopen jaren initiatieven zijn genomen tot deregulering, privatisering en aanscherping van de mededinging. De wijze waarop het proces van deregulering in deze vier landen tot stand is gekomen (en komt) verschilt sterk. De Duitse regering heeft, na advies van een onafhankelijke commissie in 1991, een aanvang gemaakt met het schrappen van belemmerende regels. De in 1979 aangetreden conservatieve regering in het VK begon een omvangrijk programma van privatisering. In de komende maanden zullen als een nieuw initiatief 7.000 door de overheid gestelde regels worden doorgelicht. In Japan wordt sinds het aantreden van de brede coalitie in augustus 1993 deregulering als één van de belangrijkste onderdelen van het economische beleid beschouwd. Sinds 1984 wordt in Nieuw-Zeeland een zeer omvangrijk programma van deregulering uitgevoerd. Het betreft hier initiatieven op het gebied van de arbeidsmarkt, de energiemarkt, de huren, de internationale handel (afschaffing tarieven en quota's) en de semi-publieke sector (vervoer en telecommunicatie).

Economische aspecten van deregulering

In het afgelopen decennium is het inzicht gegroeid dat overheidsregulering de dynamiek van de economie belemmert. Daarom legt het beleid steeds meer het accent op versterking van de marktwerking. Niet dat daarmee een simpel recept te geven is. Immers, waar sprake is van marktfalen, wordt niet met een eenvoudig dereguleringsconcept verbetering van de marktwerking bereikt. Dit zou ook te gemakkelijk voorbijgaan aan de argumenten pro regulering. Voor kartelvorming, als uitkomst van zelfregulering of regulering van de overheid³, kunnen immers in een aantal gevallen valide argumenten worden gehanteerd. Ongelijke marktposities door concentratietendenzen, ongelijke posities van aanbieders versus vraagders, externe effecten of informatie-asymmetrie zijn veel genoemde argumenten. Ook zou te felle concurrentie kunnen leiden tot korte-termijn denken en prijsdumping zodat noodzakelijke investeringen op de lange termijn achterblijven en het risico van faillissementen leidt tot kapitaalvernietiging.

Deregulering is dan ook geen doel in zichzelf. Het gaat om het leveren van maatwerk en het schepopen van mogelijkheden aan economische entiteiten om zo goed als het kan te presteren zonder voorbij te gaan aan maatschappelijke belangen. De recente

* De auteurs zijn werkzaam bij de Directie Algemene Financiële en Economische Politiek van het Ministerie van Financiën. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven. Wij danken R. Bos (OCFEB), J. Kremers, M. Pauwels en D. Sluimers voor discussie, en A. Held van het Duitse Ministerie van Economische Zaken voor het aanleveren van het materiaal over het Duitse dereguleringsproces.

1. Zie bij voorbeeld *Regulatory reform, privatisation and competition policy*, OESO, Parijs, 1992.

2. Zie bij voorbeeld R. van der Ploeg, *Solidariteit en de tucht van de markt, Socialisme en Democratie*, 1993.

3. Zie bij voorbeeld F. van Waarden en B. Unger, *Marktfalen, kartellisering en economische efficiënte*, *ESB*, 23 september 1992, blz. 916-920.

spaarbankencrisis in de VS laat zien dat deregulering haar keerzijde kan hebben.

Het is om een aantal redenen wenselijk om de regelgeving thans aan een kritische toets te onderwerpen. Allereerst is men steeds meer tot het inzicht gekomen dat een grote bemoeienis van de overheid met het economische leven en daarmee gepaard gaande regulering grote kosten met zich meebrengt. Dit is niet alleen het gevolg van de toegenomen regulering in de afgelopen decennia, maar hangt ook samen met de ontwikkelingen op goederen- en arbeidsmarkt. De ontwikkelingen op de arbeidsmarkt met groeiende professionele arbeidskrachten, die zich breed willen en kunnen inzetten, maken grotere flexibiliteit noodzakelijk. Daarnaast is door het afnemen van de produkt-levenscyclus het belang van snelle reactiemogelijkheden op bijvoorbeeld marktontwikkelingen groter geworden. Er is drang tot voortdurende innovatie en toepassen van de meest recente technologie.

Dit argument heeft met name in de liberalisatie van de telecommunicatiemarkt en de luchtvaart een rol gespeeld en wordt ook door empirische studies ondersteund. De Boer vindt in een vergelijking van de groei van de telecommunicatiemarkt in vijf landen dat in landen, die in een vroeg stadium deze markt hebben gedereguleerd, sprake is van een hogere marktgroei⁴. Interessant zijn in dit verband de gedetailleerde micro-economische bevindingen in de VS, waar sinds het einde van de jaren zestig een omvangrijke deregulering werd doorgevoerd in een aantal sectoren zoals telecommunicatie en de luchtvaart⁵. In de luchtvaartsector bedroegen de welvaartsvoordelen van deregulering \$ 14-20 mrd, is de werkgelegenheid met 6% gestegen en verbeterde ook de winstpositie. Deze studies laten zien dat de winstgroei op de telecommunicatiemarkt \$ 0,7-1,6 mrd bedraagt, maar dat er nog aanzienlijke welvaartsvoordelen zijn te behalen bij verdere liberalisatie.

Tegelijkertijd is er een groeiend inzicht dat regulering ook kan resulteren in overheidsfalen⁶. Dit argument heeft er in een aantal landen toe geleid om de band tussen openbaar vervoersbedrijven en overheid los te snijden en deze op afstand te plaatsen. Ook deregulering in de openbaar-vervoermarkt leidt tot grote voordelen. Zo heeft de introductie van een systeem van beheerste deregulering, waarbij door middel van aanbestedingen een concurrentie-mechanisme geïntroduceerd werd, geleid tot kostenbesparingen van rond tien procent in Zweden en Noorwegen tot bijna twintig procent in Londen, zonder dat het produktaanbod ingrijpend is verminderd. Onderzoek in de VS wijst op aanzienlijke voordelen van deregulering in het railvervoer, waarbij de consumenten een voordeel van tussen \$ 9-15 mrd en producenten een voordeel van \$ 5 mrd behaalden⁷.

Ook externe factoren spelen een rol. Zo maakt de totstandkoming van de interne markt het noodzakelijk om de nationale regulering op een Europese leest te schoeien. Een argument pro deregulering is voorts dat zelfs regels met een geringe reikwijdte kunnen leiden tot een proces in de markt, dat verder gaat dan de wetgever beoogt. Als reactie op regels wordt immers de status van de belangenbehartigen-

de organisaties vergroot, zodat in zichzelf een dynamiek ontstaat van regels en zelfregulering. Een voorbeeld daarvan is de vestigingswet. Empirisch onderzoek leidt ook hier tot de conclusie, dat door vermindering van de regelgeving voordelen zijn te behalen⁸.

Als laatste argument is nog aan te voeren dat het merendeel van de reguleringsafspraken zijn opgesteld in de jaren dertig en vijftig toen prijsregulering werd beschouwd als belangrijk instrument voor het afzwakken van de conjunctuur. Juist ook door de toegenomen internationale verwevenheid wordt het afzwakken van de conjunctuur door nationale overheden steeds meer illusoir.

De rol van belangengroepen

In de meeste landen blijkt de aanwezigheid van economische argumenten geen voldoende voorwaarde voor deregulering. In Duitsland is na een buitengewone gedegen analyse een voorstel tot deregulering op moderne gronden gelanceerd (zie kader). Na drie jaar blijkt slechts een beperkt aantal aanbevelingen te zijn uitgevoerd. Een interessante vraag is waarom het dereguleringsproces in Duitsland relatief zo moeizaam verloopt, terwijl toch op een duidelijke wijze economische criteria zijn afgeleid, die de noodzaak van deregulering onderstrepen. Een verklaring hiervoor wordt gegeven door Held⁹. Naar zijn oordeel is men er onvoldoende in geslaagd om 'konservierende Gruppeninteressen' uit te schakelen.

Een meer algemene verklaring voor het bovenstaande wordt gegeven door de belangengroepentheorie van Olson¹⁰. Door effectief lobbyen slagen bepaalde groepen erin om hun deelbelangen te stellen boven veel moeilijker definieerbare maatschappelijke belangen. Deze belangengroepen (vakbonden, boerenorganisaties, professionele organisaties, kartels) streven naar een bepaalde regulering in het belang van hun organisatie.

Volgens Olson dienen er selectieve argumenten (dat wil zeggen argumenten slechts van toepassing op de leden van de belangengroep) aanwezig te zijn om een belangengroep effectief te maken. Als voorbeeld noemt Olson voor de VS de rechtsbescherming tegen ontslag ('selectief argument'), die een vakbewe-

4. Zie hiervoor ook W. de Boer, *Hoe communicatief is de EG?: het media- en informatiebeleid*, Preadvies van de Vereniging voor Staatshuishoudkunde, 1993, blz. 87-106.

5. Zie C. Winston, Economic deregulation: days of reckoning for microeconomists, *Journal of Economic Literature*, september 1993, blz. 1263-1289.

6. Volgens de bureaucratie theorieën van Niskanen en Buchanan bestaat er een natuurlijke tendens tot overregulering en bureaucratie binnen het overheidsapparaat en kunnen in de politieke afweging deelbelangen gaan prevaleren.

7. Zie C. Winston, op cit., 1993.

8. M.A. Carre, P. Fris en A.R. Thurik, De gevolgen van de nieuwe vestigingswet, *ESB*, 24 november 1993, blz. 1082-86.

9. Zie A. Held, Deregulering in Deutschland- Ein Erfolg?, *Wissenschaft für die Praxis*, 1993/IV, blz. 215-220.

10. Zie M. Olson, *The logic of collective action*, Harvard University Press, Cambridge, 1965 en *The rise and decline of nations*, Yale University Press, New Haven, 1982.

Deregulering in Duitsland

In maart 1991 werd door een Duitse commissie een rapport uitgebracht over deregulering en mededinging¹. Het rapport bevat een gedetailleerde analyse van institutionele belemmeringen voor het flexibel functioneren van markten in de Duitse economie, met concrete en verregaande aanbevelingen tot bevordering van het aanpassingsvermogen en de groeidyndemiek. De sectoren, die de commissie heeft geanalyseerd, zijn het verzekeringswezen, de vervoerssector, de energiesector, dienstverlening (inclusief vrije beroepen) en de arbeidsmarkt. Het rapport geeft per deelmarkt een overzicht van de bestaande regulering en de achtergrond hiervan. Vervolgens wordt de bestaande regulering aan een kritische toets onderworpen uitmondend in een toekomstige regulering toegesneden op moderne reguleringsgronden, zie tabel.

In de verzekeringsmarkt wordt betoogd, dat het opleggen van prijs- en aanbodregulering en insolventie-eisen overbodig wordt en dient te worden vervangen door minimale polisvoorwaarden en de introductie van een verzekeringsbeschermingsfonds. In de vervoersmarkt wordt, indien er sprake is van voldoende mededinging, prijsregulering niet meer nodig en dient in een competitieve markt aanbodregulering zich te beperken tot het aanbesteden van onrendabele lijnen. In de arbeidsmarkt maakt de toenemende mondigheid en groeiende professionaliteit

bescherming van werknemers minder urgent, zonder dat er voorbij gegaan wordt aan het internaliseren van externe effecten (scholing, voorlichting).

Na het uitbrengen van het rapport werd een stuurgroep van Kamerleden benoemd die de verschillende aanbevelingen vertaalde naar concrete beleidsmaatregelen². Het merendeel van de aanbevelingen op de diverse deelreinen is inderdaad door de stuurgroep overgenomen, m.u.v. het taxi-verkeer, de arbeidsmarkt en het notariaat. Door middel van jaarlijkse rapporten kan de voortgang van het dereguleringsproces worden gevolgd³. De meeste aanbevelingen bevinden zich in de fase van wetsvoorbereiding of discussie met de belanghebbenden. Een aantal belangrijke aanbevelingen zoals de privatisering van de spoorwegen en de afschaffing van de prijsafspraken in het goederenvervoer en de scheepvaart zijn reeds doorgevoerd.

1. Unabhängige Expertenkommission zum Abbau marktwtirriger Regulierungen, *Marktoöffnung und Wettbewerb*, Poeschel Verlag, maart 1991. Voor een beschouwing over dit rapport zie J.J.M. Kremers, Groeidyndemiek in Duitsland, *ESB*, 27 mei 1992, blz. 512-516.

2. Beschlüsse der Koalitionsarbeitsgruppe Deregulering, *Zu den Vorschlägen der Dereguleringskommission*, zusammengestellt auf Grund der Sitzungsprotokolle, 29 april 1992.

3. Zie Bundesministerium für Wirtschaft, Dokumentation, *Report on Germany deregulation policy*, maart 1993.

Tabel. Bestaande en toekomstige regulering in Duitsland

	Bestaande regulering	Doel	Toekomstige regulering
Verzekeringwezen	Prijsregulering	Bescherming consumenten	Verzekering
	Beperking toetreding	Kwaliteit	Beschermingsfonds
	Solventie-eisen	Voorzorging insolventie	Aanbodregulering
	Aanbodregulering	Bescherming consumenten	d.m.v. minimale polisvoorwaarden
Spoorwegen	Prijsregulering	Geen misbruik monopolies	Beperkte aanbodregulering d.m.v. aanbestedingen
	Aanbodregulering	Zekerstelling niet-rendende lijnen	
Busvervoer	Geen vrije toetreding	Bescherming van spoorwegen en overig vervoer	Beperkte aanbodregulering d.m.v. aanbestedingen
	Aanbodregulering	Zekerstelling niet-rendende lijnen	
Vrije beroepen	Prijsregulering	Aankopen publ. diensten	(Beperkt) aanbodregulering
	Aanbodregulering	Kwaliteitsbescherming	
	Reclameregels	Bescherming consument	
Elektriciteit	Prijsregulering	Geen misbruik monopolies	
	Aanbodregulering	Kostenefficiency Aanbodgaranderen (niet nat. monop.)	Aanbodregulering van de infrastructuur
Mkt	Beperkte toetreding d.m.v. toelatingsexamens	Kwaliteitsbewaking Bescherming tegen onverzekerde concurrentie	Geen toelatingsexamens
Arbeidsmarkt	cso	Stabiele arbeidsvoorwaarden en bescherming werknemers	Bevestiging arbeidsvoorwaarden
	Algemeen verbindendverdrag	Idem	afwijkingen op medelinge onderwerpen

ging haar leden biedt die opkomen voor een hoger loon. In Nederland zijn het bij voorbeeld de boerenorganisaties die door selectieve argumenten ('voorleden voor haar leden') een hoge organisatiegraad kennen. De effectiviteit van een belangengroep kan worden afgemeten aan de volgende kenmerken: homogeniteit, exclusiviteit, organisatorische aspecten en beperkte kennis van publieke zaken.

Wil een grote belangengroep daadwerkelijk invloed uitoefenen, dan zal aan een aantal van de bovenstaande kenmerken voldaan moeten worden. De organisatorische mogelijkheden die de luchtverkeersleiders en de binnenscheepvaart bezitten om respectievelijk het luchtverkeer en de scheepvaart lam te leggen maken hen tot een effectieve belangengroep. Voor de effectiviteit van de belangengroep is het ook van belang of er sprake is van exclusiviteit zoals notarissen of werknemers van een bepaald bedrijf.

Olson betoogt dat een grote belangengroep enige tijd nodig heeft om zich te organiseren en dat in een stabiele democratie er steeds meer belangengroepen komen. Hierdoor wordt de regeldichtheid steeds groter en zal ook de economische groei negatief beïnvloed worden. Slechts een externe schok zoals een nederlaag in een oorlog kan dit proces keren. Hieruit verklaart Olson de relatief gunstige ontwikkeling van West-Duitsland, Japan en het Zuiden in de VS. Het antwoord op de vraag wat de beleidsreactie van de overheid is in een samenleving, waar de belangengroepen aan invloed winnen, is ambivalent. Men zou kunnen betogen dat de overheid er goed aan doet om deze belangconglomeraten te doorbreken, om zodoende de economische efficiëntie te vergroten. Aan de andere kant zijn er ook voordelen te behalen, indien de belangenbehartiging op een zo hoog mogelijk niveau plaatsvindt omdat belangenbehartiging dan rekening houdt met macro-economische gevolgen van hun acties. De relatief gunstige cijfers van werkgelegenheid en groei van Zweden ten opzichte van het VK verklaart Olson uit het bestaan van een centralistisch systeem van belangenbehartiging.

De politiek-institutionele afweging

Olson is somber over de mogelijkheden tot deregulering. In deze paragraaf zullen wij aan de hand van een tweetal ervaringen in het VK en Nieuw-Zeeland betogen, dat een juiste politieke en institutionele constellatie, zonder dat er sprake is van een externe schok, de belangengroepen voldoende tegenspel kan bieden en voor de noodzakelijke deregulering kan zorgen¹¹.

Sinds het aantreden van de conservatieve regering in het VK in 1979 is er een omvangrijk programma van privatisering en deregulering afgewerkt. Werd in 1979 nog 11% van het bnp in staatsbedrijven voortgebracht, thans is dat percentage 3%. Het programma van privatisering was een logisch vervolg op het gegroeide inzicht, dat de slechte productiestatie van staatsbedrijven voor een belangrijk deel te wijten is aan het opleggen van meerdere doelstellingen tegelijk zoals winst, werkgelegenheid en inflatie. De privatisering had in het begin vooral betrekking op staatsbedrijven (auto-industrie, hotels), die reeds in

Loon- en prijsregulering	In principe in 1984 afgeschaft. De overheid onthoudt zich van inmenging in private loononderhandelingen. Huur- en energieprijsderegulering tussen '85 en '88.
Arbeidsmarkt	Nieuwe wet in 1987, die decentrale loononderhandelingen en pluriformiteit van vakbonden nastreeft. In 1990 nadere aanscherping. In 1988 opsplitsing van Rijksoverheid in verschillende sectoren, die decentraal loononderhandelingen voeren.
Internationale handel	Exportsubsidies voor landbouw en industrie afgebouwd sinds 1985. Weghalen bilaterale handelsbeperkingen tussen Australië en Nieuw-Zeeland in 1990. Aankondiging van (unilaterale) afbouw tarieven.
Financiële markten	Weghalen van beperkingen op internationale kapitaalstromen en binnenlands krediet in 1984. Afschaffen van toetredingsbarrières in de bancaire wereld.
Andere private diensten	Transport: liberalisatie goederenvervoer en taxiverkeer (1983) Liberalisatie luchtverkeer (1987). Introductie mededinging in telecommunicatie ('87, '89).

Bron: OESO, *Economic Surveys*, New Zealand 1990/1991, blz. 61.

een marktomgeving opereerden. Later werden ook semi-publieke sectoren zoals de energie-, de nuts- en de transportsector geprivatiseerd¹². De sterke politieke positie van minister-president Thatcher heeft als een belangrijke katalysator gewerkt.

De privatiseringen werden gecombineerd met deregulering, daarnaast vond er met name deregulering plaats in de financiële dienstverlening. Aan het einde van de jaren tachtig liep, mede onder invloed van de economische recessie en de teruglopende electorale steun voor de regering-Thatcher, het proces van deregulering vertraging op.

Onlangs is in het VK een nieuwe impuls gegeven aan het proces van deregulering. Anders dan in de jaren tachtig is er geen samenhang met een omvangrijk privatiseringsprogramma, maar worden diverse overheidsregels hier sec beoordeeld¹³. Het gaat met name om het kritisch bezien van belemmerende regels voor de industrie. Het voortouw is dan ook genomen door het Ministerie voor Handel en Industrie van Heseltine, die daarvoor de publieke dekking kreeg van de minister-president Major. Zeven task

Tabel 1. Belangrijkste deregulering in Nieuw-Zeeland sinds 1984

11. In M. Olson, *Pressiegroepen en economische groei*, Rotterdamse Monetaire Studies nr. 15, 1984, is een discussie opgenomen tussen Olson en Madisson, waarin de laatste als voornaamste kritiekpunt het ontbreken van politieke factoren aangeeft.

12. Zie J. Vickers, *Government regulatory policy*, *Oxford Review of Economic Policy*, 1991, blz. 13-30.

13. Zie *News from the task forces, current status of task force issues*, 5 augustus 1993. De task forces zullen werkzaam zijn in de sectoren voedsel en agrarische producten, communicatie en transport, bouw, industrie, financiële diensten, geneesmiddelen en overige diensten zoals toerisme en groothandel.

	Wijze van advisering	Extern/intern	onderwerp van advisering	Stand van zaken
Japan	een centrale commissie	extern	alle economische activiteiten	Analysefase. In september 1993 is een commissie geïnstalleerd, die op korte termijn rapport zal uitbrengen
Duitsland	een centrale commissie	extern	semi-publieke sectoren	Implementatiefase. Na het uitbrengen van het rapport in 1991 is een aanvang gemaakt met het implementeren.
VK	7 task forces op diverse deelgebieden	extern	1. voedsel 2. communicatie 3. constructie 4. industrie 5. medicijnen 6. financiële diensten 7. overige diensten	Begin implementatiefase. Na vaststelling framework in 1992 is een aanvang gemaakt met systematische doorlichting en vereenvoudiging van 7.000 regels
Nieuw-Zeeland	Ambtelijk advies politiek gedragen door Min. van Financiën	intern	De markten. Subsidies. Verlaging van belastingen.	Implementatiefase. Omvangrijk dereguleringsprogramma uitgevoerd. Belangrijke nieuwe initiatieven in 1984, 1989, 1990.

Tabel 2. Overzicht van de dereguleringsproces

forces, allen bestaande uit personen uit het bedrijfsleven, zullen in het komende halfjaar in het totaal 7.000 regels gaan bezien. Nadrukkelijk worden bij de beoordeling van regels geen belangenbehartigers betrokken, maar onafhankelijke individuen met inzicht in de wijze waarop deze regels het functioneren van de markt beïnvloeden.

Het Nieuwzeelandse proces van deregulering begon in 1984 met het aantreden van de socialistische Minister van Financiën Douglas¹⁴. Het nieuwe kabinet begon onmiddellijk met een omvangrijk programma van deregulering en macro-economische stabilisatie (inflatie, wisselkoers). Ook, nadat in 1989 een regeringwisseling had plaatsgevonden en de conservatieven aan het bewind kwamen, werd dit programma voortgezet.

Zoals uit tabel 1 blijkt gaat het hier om een zeer breed pakket van deregulering. Interessant in het Nieuwzeelandse voorbeeld is met name de institutionele vormgeving van het dereguleringsproces¹⁵.

Institutionele vormgeving

Het proces van deregulering werd gestimuleerd vanuit de ambtelijke top. Om de juiste prikkels in het ambtelijk apparaat te krijgen, is veel aandacht besteed aan het functioneren van dit apparaat. Aan managers werden duidelijke, af te rekenen verantwoordelijkheden gegeven en door aparte salarisonderhandelingen werden zij geprikkeld tot verbetering van de efficiency.

Daarnaast werd het Nieuwzeelandse pakket als een totaalpakket gepresenteerd en beschouwd. Hierdoor wist men te bewerkstelligen dat voor de belangengroepen de (totaal)voordelen duidelijk werden gemaakt, zodat de discussie zich kon verleggen van

de vraag of de beslissing juist was naar het invoeringsmoment.

Door eerst de liberalisatie van de goederenmarkt ter hand te nemen wist de regering de steun voor verdere aanpassingen van belangrijke delen van het bedrijfsleven te verwerven. De door het wegvallen van de protectie toemennende internationale concurrentie maakte snel duidelijk, dat de Nieuwzeelandse economie te kampen had met rigiditeiten in de arbeidsmarkt, die vervolgens werden aangepakt.

Overigens lijkt na een betrekkelijk succesvolle periode van de regulering, thans een terugslag in dit proces plaats te vinden. Oorzaak is mede daarin gelegen, dat geen van de twee belangrijke politieke blokken meer over een meerderheid in het parlement beschikt.

Het belang van de politieke rugdekking wordt ook aangevoerd door het voorbeeld van Japan. Ook in Japan dat van ouds-

her een sterke mate van overheidsinterventie kent, staat sinds het aantreden van de regering Hosokawa in augustus 1993 deregulering hoog op de politieke agenda. Een commissie adviseert de regering en heeft in november een interimrapportage afgerond¹⁶. De verwachting is dat een omvangrijke deregulering ook de binnenlandse vraag en de importen zal stimuleren. Vandaar ook dat dit proces met bijzondere belangstelling vanuit het buitenland (met name ook vanuit de VS) gevolgd en gestimuleerd wordt. Daarnaast lijkt de huidige recessie een 'prima' voedingsbodem om eens kritisch naar de restrictieve regelgeving te kijken.

Deze uitgangspositie ten spijt lijkt van effectieve deregulering in Japan nog geen sprake. Mede door de brede politieke samenstelling van de coalitie van links naar rechts en de smalle politieke basis in het parlement is de oorspronkelijk voor december toegezegde nadere uitwerking nog steeds niet gerealiseerd. Het recente aftreden van Hosokawa belooft weinig goeds voor de toekomst.

Conclusies voor Nederland

Ook in Nederland is deregulering steeds meer een politiek thema geworden. In vergelijking met het bui-

14. Zie ook P.M.A. Eichholtz en C.G. Koedijk, Een rekenkamer voor deregulering, *ESB*, 1 december 1993.

15. Zie ook R. Douglas, *Unfinished business*, Random House, New Zealand Ltd., 1993.

16. Zie Interimreport Economic Reform Research council regarding deregulation, Distributed by the Foreign Press Center, 11 november 1993. Deze Economic Reform Research Council staat onder leiding van Hiraiwa, de voorzitter van de Japanse werkgeversorganisatie Keidanren.

tenland zijn wij nog niet erg ver gevorderd; dit lijkt enerzijds te wijten aan een gebrekkige en fragmentarische aanpak, anderzijds aan het ontbreken van condities om voldoende tegengas te kunnen geven aan partiële belangenbehartiging en belanghebbenden binnen het overheidsapparaat. Een recente studie van de OESO geeft aan dat er in bepaalde sectoren, in het bijzonder semi-publieke sectoren, nog een restrictieve regelgeving bestaat¹⁷. Als sectoren, waar de overheidsregulering groot is en daardoor de marktwerking gering, noemt de OESO het openbaar vervoer, de telecommunicatiesector, de nuts- en energiebedrijven, de huizenmarkt en de gezondheidszorg. De relatief geringe daadkracht op het punt van deregulering hangt vermoedelijk samen met het feit dat de Nederlandse invalshoek bij deregulering hoofdzakelijk juridisch is. Zoals door de Ru geformuleerd "verdwijnt daardoor de economische analyse uit het beeld, terwijl deze de sterkste argumenten levert om sturingspretenties van de overheid te ontzenuwen"¹⁸.

Langzaam begint echter het besef door te dringen dat voor de versterking van het aanpassingsvermogen van de Nederlandse economie een betere marktwerking noodzakelijk is¹⁹. Op sommige terreinen zijn dan ook recent een aantal initiatieven (vestigingswet²⁰, telecommunicatie²¹ en het openbaar vervoer²²) genomen, zij het dat een meer integrale aanpak gewenst is. Binnen deze context zijn de ervaringen met dereguleringsprogramma's in het buitenland van groot belang (zie tabel 2).

Probleem bij een dergelijke vergelijking is uiteraard het grote verschil in politieke en institutionele sfeer dat er tussen landen bestaat.

De ervaringen in Duitsland zijn voor het trekken van conclusies voor de Nederlandse situatie het meest interessant. Een belangrijke les naar ons oordeel is dat een breed samengestelde commissie van onafhankelijke deskundigen "met een open vizier", die een sterk analytische inslag heeft, in staat is een gedegen analyse op tafel te krijgen. Om meer maatschappelijke consensus te kweken lijkt een dergelijke analyse voor de Nederlandse situatie van groot belang. Het gaat hier meer specifiek om:

- een verkenning van een coherent economisch kader waarbinnen het functioneren van markten beoordeeld kan worden, specifiek gericht op mogelijke belemmeringen door overheidsbemoeienis en vanuit de constellatie van de markt zelf;
- een analyse van het functioneren van een aantal markten, waar naar het oordeel van de commissie verbeteringen mogelijk zijn met voordelen in termen van groei en werkgelegenheid;
- een, zo mogelijk kwantitatieve, evenwichtige analyse per markt van te behalen voordelen en een concrete verzameling aanbevelingen die erop gericht zijn deze voordelen te effectueren.

Door de discussie een sterk micro-economisch karakter te geven is men veel beter in staat de effecten van deregulering te analyseren.

Een volgende stap is het daadwerkelijk implementeren van deze aanbevelingen. In Duitsland blijkt dit mede door de fragmentarische aanpak van implementatie een moeizaam proces te zijn. Ook de Nederland-

se ervaringen, bij voorbeeld in de gezondheidszorg, zijn weinig succesvol. De commissie Dekker kwam met een breed gedragen advies, dat vervolgens in het spervuur van de diverse maatschappelijke belangenverenigingen ten onder lijkt te gaan. Voor de implementatie lijken dan ook de ervaringen in het VK en NZ nuttig. Belangrijkste les hieruit is dat voor het welslagen van een dereguleringsprogramma brede steun onontbeerlijk is, zowel binnen als buiten de overheid. Deze steun wordt vooral gecreëerd door aan belanghebbenden duidelijk te maken welke voordelen zijn te behalen. Het "let the dog see the rabbit" lijkt de belangrijkste reden te zijn voor het succesvolle verloop van het dereguleringsprogramma in Nieuw-Zeeland. Een al te nadrukkelijke rol vanuit de ministeries en andere (semi)ambtelijke belanghebbenden lijkt eerder een remmende dan een katalyserende werking te hebben op dereguleringsaanzetten, tenzij, zoals het geval was in Nieuw-Zeeland, de ambtelijke betrokkenen ook 'targets' worden meegegeven waarop men wordt afgerekend.

In het VK is bij de deregulering een belangrijke rol weggelegd voor de minister-president. Belangrijk is het ook om, zoals in Nieuw-Zeeland, het dereguleringsprogramma als een totaalpakket af te kondigen. Belangengroepen hebben dan minder de neiging bij elkaar steun te zoeken, omdat naast de bedreigingen van het wegvallen van overheidsregels ook de voordelen die voortvloeien uit een betere marktwerking zichtbaar worden. De komende kabinetsformatie is het geëigende moment om deregulering en versterking van de dynamiek verder handen en voeten te geven. De lessen uit het buitenland kunnen dan als basis dienen voor de opzet van een concreet actieplan om een versterking van de dynamiek te bewerkstelligen.

Erik Bolhuis
Raymond Gradus

17. Zie *OESO-Economic Surveys*, Netherlands, 1992-1993; Hoofdstuk drie bevat een beschouwing over mededinging en mededingingsbeleid.

18. In C.A. De Kam en J. de Haan, *Terugtrekkende overheid: realiteit of retoriek*, 1991. Ook Winston op.cit., wijst op het belang van de micro-analyse voor dereguleringsinspanningen.

19. Zie hiervoor bij voorbeeld de *Miljoenennota's 1992, 1993 en 1994*, de discussienota *Nederland met open grenzen*; en J.J.M. Kremers, Naar een sterkere binnenlandse groeidynamiek, *ESB*, 11 december 1991.

20. Vanaf 1 januari 1996 zullen in een aantal branches de specifieke eisen van vakbekwaamheid worden vervangen door algemene eisen van vakbekwaamheid en in een aantal branches komen de vakbekwaamheidseisen te vervallen (zie TK, 1992-1993, 22964, nr. 1).

21. In de telecommunicatiesector wordt aan een tweede operator de mogelijkheid geboden om naast de PTT telefoondiensten aan te bieden (zie TK, 1992-1993, 21963, nr. 13 en 14).

22. In het railvervoer zal conform de aanbevelingen van de commissie Wijffels ook aan andere railvervoerders de mogelijkheid worden geboden van het railnet gebruik te maken, terwijl in het stads- en streekvervoer een systeem van openbare aanbesteding wordt geïntroduceerd (zie respectievelijk TK, 1992-1993, 18986, nr. 4 en TK, 1993-1994, 23 645, nr. 1).