

Een Rekenkamer voor Deregulering

P.M.A. Eichholtz en C.G. Koedijk*

De problemen van de Nederlandse economie kunnen niet worden opgelost met een beleid dat uitsluitend gericht is op loonmatiging. Versterking van de economische structuur is noodzakelijk, onder meer via het dereguleren van markten. Om deregulering op de politieke agenda te krijgen en te houden, moeten de effecten van overheidsingrijpen in de economie zoveel mogelijk worden gekwantificeerd en openbaar worden gemaakt. Daarvoor is een politiek onafhankelijk instituut nodig. De auteurs pleiten voor de oprichting van een Rekenkamer voor Deregulering.

De economische situatie in Nederland ontwikkelt zich slecht. Na enkele jaren van daling neemt de werkloosheid weer snel toe en bereikt naar alle waarschijnlijkheid volgend jaar een niveau van 700.000 personen. Als instrument om deze ontwikkeling te keren doet de overheid voor de zoveelste maal een beroep op loonmatiging. Naast belangrijke voordelen op korte termijn in de zin van kostenreducties voor bedrijven, heeft loonmatiging als belangrijk nadeel dat het op de wat langere termijn leidt tot verstarring van het loongebouw, tot minder groeidynamiek en tot het achterblijven van het inkomen per hoofd van de bevolking. In de afgelopen tien jaar is het inkomen per hoofd in Nederland substantieel (7 à 8%) achtergebleven bij de ons omringende landen.

De negatieve effecten van dit eenzijdig op loonmatiging gerichte beleid lijken alleen te ondervangen door het versterken van de economische structuur. Naast sterk concurrerende sectoren die handelen met het buitenland, bestaan er in Nederland binnenlandse sectoren waar concurrentie in veel gevallen ontbreekt. In die sectoren is doorgaans sprake van sterke kartelvorming, en daarmee van hogere prijzen, verminderde kwaliteit en slechtere voorzieningen. Vaak wordt dit gebrek aan concurrentie in stand gehouden door overheidsregulering, die aanvankelijk goed bedoeld was, maar na verloop van tijd ontaard is en nu slechts allerlei niet-bedoelde en onvoorziene negatieve effecten oproept. Bekend zijn de voorbeelden met betrekking tot de vestigingwet, de mededinging, de concurrentie op de arbeidsmarkt, het subsidiebeleid van de overheid, en het overheidsmanagement. Meer marktwerking over een brede linie zou in deze sectoren voor nieuwe dynamiek zorgen en na verloop van tijd leiden tot meer groei, lagere prijzen, hogere kwaliteit en hogere inkomens.

De analyse dat het macro-economische beleid dient te worden aangevuld met deregulering over een breed front is verre van nieuw en wordt reeds en-

kele jaren met verve uitgedragen door economen als Bomhoff, De Kam, Kremers, Van der Geest, Van der Ploeg en Zalm¹. Ook instanties als bij voorbeeld het Centraal Planbureau (CPB), de Commissie van Economische Deskundigen en de OESO in Parijs maken zich sterk voor deregulering. Ondanks de eensluidendheid in economenland blijkt het in de praktijk enorm moeilijk om een onderwerp als deregulering op de politieke agenda te krijgen en te houden. Een belangrijk element hierbij lijkt te zijn dat er relatief weinig analyse plaatsvindt. Hierdoor is niet veel bekend over de negatieve effecten van overheidsregulering over een reeks van jaren². Een van de belangrijkste uitdagingen voor het economische beleid is de komende jaren het onderwerp deregulering een vaste plaats op de politieke agenda te bezorgen. In dit artikel willen wij daaraan een bijdrage leveren. We gaan in op de vraag waarom het zo moeilijk is om deregulering op de politieke agenda te krijgen en onderzoeken wat de noodzakelijke voorwaarden zijn voor een structureel debat over deregulering in Nederland. We sluiten dit artikel af met een voorstel.

* De auteurs zijn respectievelijk als promovendus en als hoogleraar verbonden aan het Limburg Institute of Financial Economics (LIFE) van de Rijksuniversiteit Limburg te Maastricht. Zij bedanken Harald Benink en Ronald Mahieu voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel.
1. Zie bij voorbeeld, E.J. Bomhoff, *Liever een gouden handdruk*, 1988; J.J.M. Kremers, Naar een sterkere binnenlandse groeidynamiek, *ESB*, 11 december 1991, blz. 1128-1232; L. van der Geest, Vechteconomie, *ESB*, 13 oktober 1993 en Subsideologie, *ESB*, 10 november 1993, F. van der Ploeg, *Is de econoom een vijand van het volk?*, 1992, en G. Zalm, *Mythen, paradoxen en taboes in de economische politiek*, 1990.
2. Een recente uitzondering is R. Barro en J.W. Lee, *Losers and winners in economic growth*, NBER working paper 4341, 1993. Barro en Lee laten zien dat een te grote overheid en distorsies die optreden als gevolg van overheidsop-treden een significant negatief effect hebben op economische groei.

De politieke economie van structurele aanpassingen

Willen we begrijpen waarom het zo moeilijk is om deregulering op de politieke agenda te krijgen, dan is naast kennis en analyse van het economische proces ook kennis van het politieke proces vereist. Er is, met andere woorden, inzicht in de politieke economie van structurele aanpassingen nodig. De analyse van structurele aanpassingen staat in de economische theorie echter nog in de kinderschoenen. Wel zijn er belangrijke aanzetten, die deels zijn gebaseerd op de belangengroepenbenadering; deels op recente analytische bijdragen van onder anderen Alesina, Drazen en Rodrik; en deels ook op de ervaringen die in het recente verleden in een aantal landen zijn opgedaan met structurele veranderingen.

Kennis van de politieke economie van structurele veranderingen begint met de belangengroepenbenadering. In menig land staan belangen- of pressiegroepen aan de basis van rigiditeiten. Zoals in het werk van Nobelprijswinnaar Buchanan en het werk van Olson uitvoerig is aangetoond, lijden de meeste westerse economieën aan de kwaal dat in de loop van de tijd steeds meer belangengroepen en coalities door middel van belangenbehartiging voordelen voor zichzelf proberen te realiseren ten koste van het algemeen belang en de welvaart van de samenleving³. Vaak helpt de overheid hierbij door regelgeving uit te vaardigen die gericht is op het bewaken van de kwaliteit van de voorziening of het aangeboden product. Na verloop van tijd verliest de regelgeving vaak zijn waarde, maar wordt toch gehandhaafd omdat de belangengroepering de regels weet te presenteren als een verworven recht. Het netto resultaat van het lobbywerk van de belangengroepen is dat er steeds meer monopolistische marktstructuren ontstaan die tot maatschappelijke verstarung en minder economische groei leiden.

Zoals Olson beschrijft is het doorbreken van die maatschappelijke blokkades doorgaans alleen mogelijk onder uitzonderlijke omstandigheden zoals revoluties, oorlogen of opstanden. Bekend in dit opzicht zijn met name de ervaringen in Latijns-Amerika. Onder minder extreme omstandigheden is het veel moeilijker om door de blokkades van belangengroepen te breken en betekent het vaak een langdurig politiek debat met een onzekere uitkomst. Dit proces is recent analytisch gemodelleerd door Fernandez en Rodrik⁴. In hun werk laten zij zien dat onzekerheid over wie als winnaar of verliezer uit het aanpassingsproces naar voren zal komen, tot een algemene blokkade van het veranderingsproces leidt. Voorts komt in de recente theoretische literatuur het belang van voldoende steun van de publieke opinie naar voren⁵.

Het belang van dit laatste element wordt onderstreept door de recente praktijkervaringen in Nieuw-Zeeland. Vóór 1985 had Nieuw-Zeeland een van de meest gereguleerde economieën van de westerse wereld. Dit was er een belangrijke oorzaak van dat Nieuw-Zeeland in dertig jaar qua inkomen per hoofd zakte van de tweede (na de VS) naar de 19e plaats van de westerse wereld. Het tij begon te keren toen in 1984 een socialistische regering aan de macht

kwam. Deze regering, en in het bijzonder de minister van Financiën Roger Douglas, zette de eerste lijnen uit voor het meest omvangrijke herstructureringsprogramma van de westerse wereld. Naast het verlagen van de overheidsuitgaven, het verlagen van de belastingen en het beperken van de inflatie, omvatte het programma bovenal een enorm dereguleringsprogramma.

In een artikel in de *Wall Street Journal* in 1991 getiteld "The politics of successful structural reform", keek Roger Douglas terug op het structurele dereguleringsprogramma en formuleerde een aantal randvoorwaarden voor succesvolle structurele hervormingen. Over de mogelijkheden om als politicus steun van de publieke opinie te krijgen, schrijft hij: "Let the dog see the rabbit. People cannot cooperate with the reform process unless they know where you are going. Where feasible, spell out your objectives and intentions in advance. If programmes are to be implemented in stages, start by publishing the timetable. Businesses and professional analysts understand the importance of quality in decision making and the benefits of medium-term policies. In time, their increasing goodwill towards the programmes becomes a major factor in creating a favourable climate of public opinion".

Willen regeringen de blokkades van belangengroepen in hun economieën aanpakken, dan lijken naast een voldoende mate van politieke moed ook de kwaliteit van de informatievoorziening, zowel richting politiek als richting publieke opinie, van cruciaal belang. Om een goede informatievoorziening over structurele veranderingen en over deregulering in het bijzonder op gang te brengen, lijken kwantificering van de kosten en opbrengsten van regulering, en nadruk op de lange-termijneffecten van overheidsbeleid belangrijk. Bovendien zal de informatievoorziening onafhankelijk moeten zijn van de politiek. Achtereenvolgens gaan we in op deze factoren en combineren we deze factoren in een voorstel voor een Rekenkamer voor Deregulering.

Kwantificering van regulering

Om voldoende publieke steun te krijgen voor deregulering is het van belang dat de kosten en opbrengsten van regelgeving bekend zijn. Immers, pas na een dergelijke kwantificering kan duidelijk worden wat de maatschappelijke opbrengsten van deregulering zijn. Gezien de diversiteit van markten en verstoringen lijken macro-economische generalisaties van weinig nut bij de noodzakelijke kwantificering. Het

3. Zie bij voorbeeld J.M. Buchanan en G. Tullock, *The calculus of consent*, 1962; J.M. Buchanan, *Politiek schuldbesef*, Rotterdamse Monetaire Studies, nr. 16; M. Olson, *The rise and decline of nations*, 1982; en M. Olson, *Pressiegroepen en economische groei*, Rotterdamse Monetaire Studies, nr. 15, 1984.

4. Zie R. Fernandez en D. Rodrik, Resistance to reform: status quo bias in the presence of individual-specific uncertainty, *American Economic Review*, 1991, blz. 1146-1155.

5. Zie bij voorbeeld M. Dewatripont en G. Roland, Economic reform and dynamic political constraints, *Review of Economic Studies*, 1992, blz. 703-730.

analyse-apparaat dient te worden aangevuld met micro-analyses⁶.

De micro-analyses kunnen zowel kwalitatief als kwantitatief van aard zijn⁷. In het buitenland worden de voorbeelden van kwantitatieve micro-analyses van overheidsbeleid en deregulering talrijker. Daarbij wordt vaak aangegeven wat de welvaartswinst voor de consumenten, het welvaartseffect voor de producenten en het netto effect voor de samenleving is. Recent heeft Winston de effecten van verschillende dereguleringsprogramma's in de jaren zeventig en tachtig voor consumenten en producenten in de Verenigde Staten gekwantificeerd⁸. De dereguleringsprogramma's hadden onder andere betrekking op de luchtvaartindustrie, de spoorwegen, het vrachtvervoer, de telecommunicatie, kabeltelevisie en de aandelenhandel. Op grond van conservatieve schattingen raamt Winston de welvaartswinst voor consumenten, in de vorm van lagere prijzen en betere voorzieningen, op circa \$ 33 tot 43 miljard per jaar en de welvaartswinst voor producenten op ongeveer \$ 3 miljard. Een gezamenlijke welvaartswinst van \$ 36 tot 46 miljard (f 70 tot 85 miljard) per jaar. Dit is ongeveer 7 tot 9% van het nationale inkomen van de Verenigde Staten. Het kwantificeren van de opbrengsten van deregulering maakt het eenvoudiger om het publiek duidelijk te maken wat de winst van deregulering voor de samenleving als geheel is. Dit wil echter niet zeggen dat micro-analyses voldoende zijn om de effecten van regulering volledig in kaart te brengen.

Leren van ervaringen elders

Opvallend aan discussies over het economische beleid in Nederland is de sterke gerichtheid op het binnenland. Slechts in enkele gevallen worden Nederlandse ontwikkelingen in een breder kader geplaatst door ze te vergelijken met ontwikkelingen in andere landen. Een relevant voorbeeld met betrekking tot deregulering is de markt voor telecommunicatie. In Nederland woedt momenteel een discussie over de toekomstige vormgeving van deze markt. Naast de PTT dient zich een aantal potentiële toetreders als de Spoorwegen en de banken aan. Inzet is een belangrijke marktpositie op de toekomstige markt voor telecommunicatie. Alvorens echter een definitieve keuze te doen in een specifieke richting lijkt het het overwegen waard om na te gaan hoe andere overheden de afweging hebben gemaakt. Een relevant voorbeeld is weer Nieuw-Zeeland, waar de afgelopen jaren de markt voor telecommunicatie met succes is gedereguleerd. Als gevolg hiervan daalden de prijzen met 21% in het eerste jaar en nam de wachttijd voor een telefoonaansluiting af van zes weken tot minder dan twee dagen. Vooral dit laatste, de verbeterde kwaliteit van de dienstverlening, zou met micro-analyses alleen niet te voorspellen zijn.

De mogelijkheden om van andere landen te leren beperken zich niet tot telecommunicatie, maar bestrijken een groot aantal sectoren. De moeite waard zijn bij voorbeeld de experimenten met het introduceren van een grotere dynamiek in het overheidsmanagement in Nieuw-Zeeland. In dit land is vijf jaar geleden bij de overheid een 'corporization process' door-

gevoerd. Daarbij zijn de mogelijkheden om binnen de overheid te differentiëren naar prestatie en beloning sterk verruimd. De vernieuwing van het overheidsmanagement heeft inmiddels zijn vruchten afgeworpen: in een recent overzicht van World Economic Forum met betrekking tot de kwaliteit van de overheid bekleedde Nieuw-Zeeland de eerste plaats van in totaal 22 besproken westerse landen.

Politieke onafhankelijkheid

Goede en relevante informatie over de korte- en lange-termijneffecten van (de)regulering lijkt een noodzakelijke voorwaarde voor politici om bij economische hervormingen voldoende steun te kunnen vinden bij de publieke opinie. De kwaliteit van de informatievoorziening staat of valt met de betrouwbaarheid, en daarmee met de onafhankelijkheid van de politiek. De resultaten die geboekt zijn in de politiek-economische literatuur geven aan dat het beoordelen van regulering moet gebeuren door een instantie die politiek onafhankelijk is. Belangengroepen zullen immers politieke druk uitoefenen tegen elke mogelijke aantasting van hun gevestigde belang. Politieke onafhankelijkheid zal het mogelijk maken te ontsnappen aan deze druk en is daarmee een noodzakelijke voorwaarde om te komen tot rationele analyses van structurele rigiditeiten en verstoringen in de economie.

Het belang van politieke onafhankelijkheid bij de beoordeling van regulering wordt goed geïllustreerd als we regulering vergelijken met inflatie. Het bestrijden van regulering en van inflatie zijn namelijk in veel opzichten met elkaar te vergelijken. Eind jaren zeventig bedroeg de inflatie in de meeste westerse wereld circa 10%. Begin jaren tachtig werd er wereldwijd een belangrijk deflatieproces doorgevoerd met als gevolg dat de inflatie snel daalde naar 3 à 4%, vaak gepaard gaande met belangrijke produktieverliezen. Na de ervaringen met inflatie in de jaren zeventig en tachtig won in veel landen het inzicht veld dat inflatie op lange termijn alleen te beheersen is als er sprake is van een centrale bank die zoveel mogelijk onafhankelijk is van de politiek en dus bestand is tegen de politieke druk van belangengroeperingen die de economie via monetaire middelen uit een economisch dal willen stimuleren. Inmiddels is uit analyses van Alesina en Summers duidelijk geworden dat politieke onafhankelijkheid van de centrale bank en inflatie met elkaar samenhangen: hoe onafhankelijker de centrale bank, hoe lager doorgaans de inflatie⁹.

6. Zie J.J.M. Kremers, Naar een sterkere binnenlandse groeidyndiek, *ESB*, 11 december 1991, blz. 1128-1132.

7. Zie bij voorbeeld F. van der Ploeg en C. Teulings, Ontbrekende markten en de rol van de overheid: de afweging tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid, in B.M.S. van Praag, P.J. Vos en H.P. van Dalen (red.), *De toekomst van de verzorgingsstaat*, Leiden, 1992, blz. 141-179.

8. Zie C. Winston, Economic deregulation: days of reckoning for microeconomists, *Journal of Economic Literature*, september 1993.

9. Zie A. Alesina en L. Summers, Central Bank independence and macroeconomic performance; some comparative evidence, *Journal of Money, Credit and Banking*, 1993, blz. 151-162.

De redenering met betrekking tot inflatie is in belangrijke mate ook van toepassing op regulering, maar net als in de meeste andere landen ontbreekt ook in Nederland rationele informatie over de kosten en de baten van overheidsop treden en regulering. In de volgende paragraaf gaan we nader in op de mogelijkheden om het effect van overheidsregulering in Nederland systematisch in kaart te brengen.

Een Rekenkamer voor Deregulering

Veranderingsprocessen in de maatschappij en de economie staan of vallen met politici die de moed hebben om netelige, structurele kwesties aan te pakken en vol kunnen houden tot de lange-termijnoplossing in zicht is. De noodzaak van politieke moed is meteen ook de achilleshiel van zulke processen. Om politici en de publieke opinie te blijven motiveren de verstarring in de economie aan te pakken is goede informatievoorziening nodig; informatievoorziening die niet direct afhankelijk is van de politiek, die in heldere en rationele analyses de publieke opinie duidelijk kan maken waar de knelpunten in de economie zitten, wat daarvan de kosten zijn en hoe die verminderd kunnen worden. Wat nodig is, is een systematische analyse van de effecten van overheidsregulering. Een Rekenkamer voor Deregulering kan daarvoor zorgen.

Het op te richten instituut dient onafhankelijk te zijn van de politiek. Ook hier is de vergelijking met de centrale bank nuttig. Immers, deze instelling kan naar eigen inzicht in contact treden met de publieke opinie, en maakt van deze vrijheid gebruik om het belang van een stabiele gulden en een evenwichtig economisch beleid een zo breed mogelijk draagvlak te geven. Een vergelijkbare opzet lijkt ook voor de Rekenkamer voor Deregulering van belang. Als opdracht kan worden meegegeven om via micro-economische analyses en vergelijkende studies met andere landen rigiditeiten in de Nederlandse economie in kaart te brengen, de kosten en opbrengsten te kwantificeren en waar mogelijk alternatieven aan te dragen. De lijst van mogelijke aandachtsgebieden van het instituut is lang en zou onder andere het effect van regulering op het de gebieden van volkshuisvesting, gezondheidszorg, onderwijs, landbouw, telecommunicatie en vervoer kunnen omvatten. Het instituut dient relatief klein van omvang te blijven en dient in eerste instantie opgericht te worden voor een periode van vijf of tien jaar, waarna het functioneren geëvalueerd zou kunnen worden om te beslissen het instituut al dan niet op te heffen. Dit laatste om te voorkomen dat het instituut via competentiekwesties met andere adviserende instellingen van de overheid het eigen voortbestaan probeert veilig te stellen.

Het oprichten van een Rekenkamer voor Deregulering langs de hierboven geschetste lijnen zou een belangrijke aanvulling en uitbreiding kunnen zijn op het reeds bestaande werk van de Algemene Rekenkamer¹⁰. Deze instelling verricht immers al bijna 180 jaar onderzoek naar de ontvangsten en uitgaven van het Rijk. Het takenpakket van de Rekenkamer voor Deregulering zou echter belangrijk verder gaan dan

alleen het onderzoeken van ontvangsten en uitgaven van het Rijk. Juist het overheidsingrijpen in markten zou geanalyseerd moeten worden. Een belangrijk verschil zou voorts zijn dat de Rekenkamer voor Deregulering wat betreft haar onderzoeksprogramma dichter bij de fase van de politieke besluitvorming zou gaan zitten, en een grotere vrijheid zou hebben om alternatieven voor bestaande situaties aan te dragen. Gezien de nadruk op micro-economische analyses en op de effecten van overheidsregulering lijkt voorts samenwerking met het Sociaal en Cultureel Planbureau voor de hand te liggen.

Conclusie

De meeste westerse economieën lijden aan de kwaal dat er te weinig aandacht is voor de maatschappelijke kosten van overheidsregulering. Eenmaal ingestelde overheidsregulering wordt te veel als een natuurgegeven geaccepteerd waaraan niet meer getornd kan worden. Een overmaat aan regulering leidt echter op den duur tot verstarring en tot lagere groei.

Uitgaande van de noodzaak om het onderwerp deregulering structureel op de politieke agenda te krijgen, zijn we nagegaan wat de noodzakelijke voorwaarden zijn om een structureel aanpassingsproces met deregulering als onderdeel succesvol te laten zijn. Economische analyses en buitenlandse voorbeelden geven aan dat politieke moed van politici daarvoor cruciaal is, en dat die gevoed dient te worden door een goede en rationele informatievoorziening richting publieke opinie. Daartoe is een politiek onafhankelijk instituut nodig dat de mogelijkheid heeft om de effecten van overheidsingrijpen in de economie, zoals het heffen van impliciete tarieven en het geven van subsidies, te kwantificeren en openbaar te maken. Voor de beleidsvoorbereiding impliceert dit een verschuiving van de traditionele macro-economische analyses naar micro-economische analyses en vergelijkende studies. Om een analyse van overheidsregulering te ondersteunen, pleiten wij voor de oprichting van een Rekenkamer voor Deregulering, die gedurende een periode van vijf of tien jaar de effecten van overheidsingrijpen signaleert, kwantificeert en alternatieven aandraagt.

Piet Eichholtz

Kees Koedijk

10. Zie voor een beschrijving van het werk van de Algemene Rekenkamer, Th. A. Stevers, *De rekenkamer*, 1979 en P.J. Margry, E.C. van Heukelom, A.J.R.M. Linders (red.), *Van camere van der rekeningen tot algemene rekenkamer*, 1989.