



Gelijk speelveld met beleid

Auteur(s):

Onderstal, S.
Appelman, M.

Onderstal is werkzaam bij het cpb. Appelman is verbonden aan de Zorgautoriteit i.o. Met dank aan Marcel Canoy en Mark Lijesen.
onderstal@cpb.nl

Verschenen in:

ESB, 89e jaargang, nr. 4430, pagina 161, 2 april 2004

Rubriek:

Marktordening

Trefwoord(en):

Bedrijven, belangengroepen en beleidsambtenaren pleiten regelmatig voor een gelijk speelveld. Deze pleitbezorgers scheppen echter verwarring doordat ze het begrip op tegenstrijdige manieren gebruiken. De interpretatie ervan bepaalt in sterke mate of het wenselijk is een gelijk speelveld te creëren.

Vaak pleiten bedrijven, belangengroepen en beleidsambtenaren voor een gelijk speelveld. Op het eerste gezicht lijken deze pleidooien steekhoudend. De term heeft immers een positieve connotatie: wie kan er nu tegen een gelijk speelveld zijn? Soms wordt evenwel een gelijk speelveld bepleit, dat vanuit economisch opzicht niet wenselijk is. In dit artikel verhelderen we het concept en bespreken we een raamwerk waarmee de overheid beleidsvragen kan bestuderen waarin een gelijk speelveld van belang is¹.

Internationale markten

Bedrijven die opereren op internationale markten klagen vaak dat ze moeten concurreren onder oneerlijke omstandigheden. Hun buitenlandse concurrenten hoeven aan minder strenge regels te voldoen als het gaat om het milieu of arbeidsomstandigheden, ze ontvangen staatssteun of ze betalen minder vennootschapsbelasting. Buitenlandse bedrijven profiteren gretig van al deze voordelen, en zullen daarom een groot marktaandeel verkrijgen in de internationale markt. De bedrijven in 'dure' landen, die vrezen voor hun positie in de markt, pleiten daarom voor een gelijk speelveld in de internationale handel. Ze willen onderworpen worden aan dezelfde regels met betrekking tot milieu, arbeidsomstandigheden, staatssteun en belasting als hun buitenlandse concurrenten.

Veiling benzinstations

Een ander voorbeeld waarin partijen de overheid vroegen een gelijk speelveld te creëren, is de Nederlandse veiling voor benzinstations. Klachten dat bedrijven in Nederland een hogere marge kunnen behalen dan in het buitenland brachten de overheid een aantal jaar geleden tot het besluit om over een periode van 21 jaar alle benzinstations langs de snelweg opnieuw te verdelen in een veiling. Het doel van de veiling is meer concurrentie op de benzinemarkt. De overheid hoopt dat dit doel wordt bereikt doordat kleine of nieuwe spelers een aanzienlijk deel van de locaties in de wacht zullen slepen. Kleine en nieuwe bedrijven beweerden echter dat ze geen kans zouden zien om veel licenties te winnen, omdat ze een achterstand hebben op de zittende partijen. Deze hebben immers het voordeel van naamsbekendheid en een uitgebreid netwerk, zodat ze makkelijker klanten kunnen trekken op een gegeven locatie. Zittende spelers zouden hierdoor bereid kunnen zijn meer te bieden in de veiling. Bovendien zouden de grote zittende spelers een extra reden hebben om hoog te bieden omdat ze met het behoud van hun kavels hun marktmacht in stand zouden kunnen houden. De kleine partijen eisten dan ook een voordeel in de veiling, bijvoorbeeld dat ze slechts een gedeelte van hun bod zouden hoeven te betalen. Op deze manier zouden ze op een gelijk speelveld kunnen strijden met hun gevestigde concurrenten.

Regels en uitkomsten

Het tekstkader geeft aan dat er verschillende interpretaties van de term 'gelijk speelveld' bestaan. In de twee voorbeelden wordt de term gelijk speelveld namelijk op een tegenstrijdige manier gebruikt. Bedrijven op internationale markten willen onder gelijke regels concurreren met hun buitenlandse collega's. De kleine partijen in de benzineveiling bepleitten daarentegen juist ongelijke regels waarmee de overheid hen zou moeten voortrekken. In beleidsdiscussies worden beide interpretaties (impliciet) gebruikt.

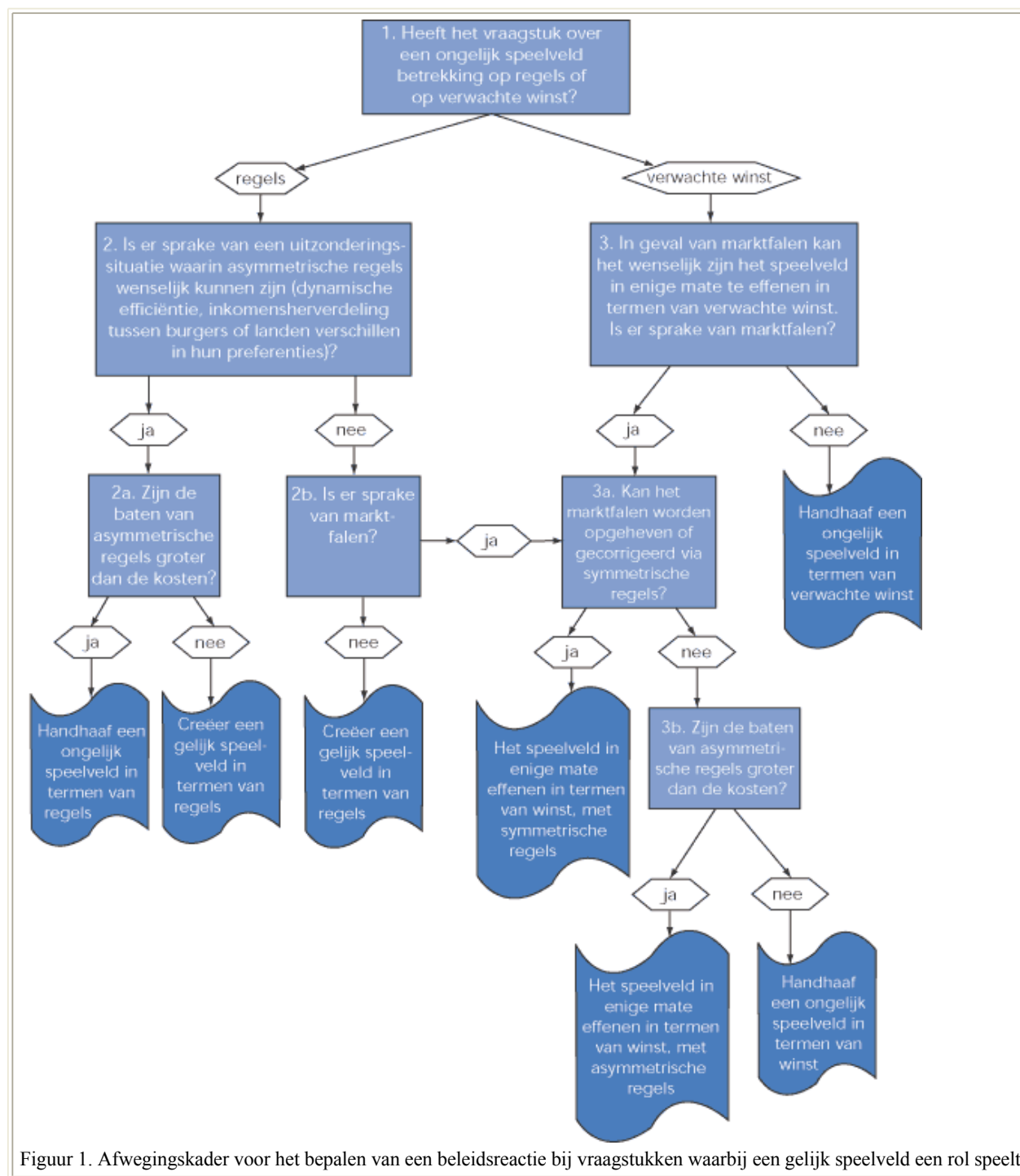
De eerste interpretatie van een gelijk speelveld betreft een gelijk speelveld in termen van regels: alle regels zijn hetzelfde voor alle bedrijven. Met 'regels' worden alle vormen van overheidsbeleid bedoeld, zoals wetgeving en subsidies. Een speelveld is gelijk in termen van regels wanneer de regels symmetrisch zijn: dezelfde regels zijn van toepassing voor alle bedrijven in een markt. Het bedrijfsleven in 'dure' landen uit het voorbeeld van de internationale handel willen onderworpen worden aan dezelfde regels met betrekking tot milieu,

arbeidsomstandigheden, staatssteun en belasting als hun buitenlandse concurrenten.

De tweede uitleg is een gelijk speelveld in termen van uitkomst: alle bedrijven hebben een gelijke verwachte winst. Bedrijven kunnen concurreren op een gelijk speelveld in termen van uitkomst wanneer ze dezelfde kenmerken bezitten, bijvoorbeeld dezelfde productiekosten en strategische mogelijkheden. Wanneer bedrijven niet dezelfde kenmerken bezitten, kan de overheid een gelijk speelveld in termen van uitkomst creëren door het bedrijf met een concurrentienadeel te compenseren met asymmetrische regels (bijvoorbeeld subsidies). In het voorbeeld van de benzineveiling pleiten de nieuwe bedrijven voor een dergelijk speelveld: ze wilden een even grote kans op het winnen van een kavel hebben als hun concurrenten met een gevestigde naam.

De (on)wenselijkheid van een gelijk speelveld

Wanneer is welk van beide soorten gelijk speelveld wenselijk en hoe kan het worden geïmplementeerd? Het afwegingskader in [figuur 1](#) geeft de overheid een handvat bij het beantwoorden van deze vraag.



Figuur 1. Afwegingskader voor het bepalen van een beleidsreactie bij vraagstukken waarbij een gelijk speelveld een rol speelt

Het is vanuit welvaartstheoretisch oogpunt nooit verstandig om dusdanig asymmetrische regels in te voeren dat er sprake is van een gelijk speelveld in termen van uitkomst. Dat zou namelijk betekenen dat de overheid volledig corrigeert voor de efficiëntieverschillen tussen bedrijven. Het is echter juist gunstig voor de welvaart dat deze efficiëntieverschillen tot uitdrukking kunnen komen op de markt: de aanwezige productiemiddelen worden zo efficiënt mogelijk gebruikt indien bedrijven hun comparatieve voordelen benutten om consumenten aan te trekken (statische efficiëntie). In het geval van marktfalen kan het wel wenselijk zijn om het speelveld in termen van uitkomst in bepaalde mate te effenen (waarover later meer).

Een gelijk speelveld in termen van regels is in veel gevallen wél wenselijk. Hiervoor zijn drie argumenten te noemen. De economische

onderbouwing stamt uit het Eerste Welvaarttheorema: de markt met volledig vrije mededinging leidt tot een economisch efficiënte uitkomst. De regels in een vrije markt zijn voor alle partijen gelijk: voor elk goed is er één algemeen geldende prijs en de eigendomsrechten voor alle partijen zijn even goed geborgd. Onder de veronderstellingen van het Eerste Welvaartstheorema komen op een gelijk speelveld in termen van regels de efficiëntieverschillen tussen bedrijven dus optimaal tot hun recht.

In de tweede plaats hebben beleidsopties met symmetrische regels de voorkeur omdat er vaak praktische bezwaren bestaan tegen asymmetrische regels. Zo is het niet eenvoudig asymmetrische regels correct uit te werken. Stel dat de overheid de kleine partijen in de benzineveiling een voordeel had willen geven om hun kans op het winnen van kavels te vergroten. Is het dan voldoende om een kleine bidder in de benzineveiling tachtig procent van zijn bod te laten betalen als hij wint, of is hij bij vijftig procent pas in staat voldoende kavels te winnen? Bovendien kunnen ongelijke regels ongewenste neveneffecten met zich meebrengen. In de veiling van radiofrequenties in de Verenigde Staten hadden alleen bidders met moeilijke toegang tot de kapitaalmarkt de mogelijkheid om hun bod in termijnen te betalen. De uitkomsten van de veiling toonde aan dat deze asymmetrische regel de indiening van risicovolle ondernemersplannen stimuleerde.

Ten slotte zijn ook vanuit juridisch oogpunt gelijke regels te prefereren. Ongelijke regels zouden bijvoorbeeld in strijd kunnen zijn met het non-discriminatiebeginsel of de Europese staatssteunregels.

Uitzonderingen

Er kunnen situaties zijn waarin het vanuit welvaartsoogpunt wenselijk is af te wijken van het uitgangspunt dat een gelijk speelveld in termen van regels de voorkeur verdient (zie de vragen 2 en 2b in [figuur 1](#)). Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen nationale en internationale markten². Op nationale markten is de overheid vooral spelontwerper en scheidsrechter: ze maakt de spelregels waaronder bedrijven moeten concurreren en dwingt deze regels vervolgens af. In de internationale markt is de nationale overheid ook zelf een speler: ze concurreert via regelgeving met andere overheden om het aantrekken van bedrijven naar haar land.

Er is een aantal situaties denkbaar waarin asymmetrische regels op nationale markten toch wenselijk zijn. In de eerste plaats kunnen asymmetrische regels wenselijk zijn om inkomenshervdeling tussen burgers te bewerkstelligen, zoals met het systeem van huursubsidie wordt bereikt. Ook bij herhaalde aanbestedingen kunnen asymmetrische regels nodig zijn om de introductie van betere en nieuwe producten en verbeterde productietechnieken te bevorderen. Onder gelijke regels kan namelijk een hold-up probleem ontstaan als een bedrijf beslist om minder te investeren dan maatschappelijk wenselijk is, omdat het niet zeker is dat het de volgende aanbesteding zal winnen. Er is dan sprake van marktfalen in de zin van dynamische efficiëntie.

Enkele toepassingen

De volgende voorbeelden verhelderen het gebruik van het afwegingskader.

Middelbaar en hoger onderwijs

De markt voor middelbaar en hoger onderwijs illustreert het nut van gelijke regels. In Nederland voorzien publiek gefinancierde en niet-gefinancierde instellingen in dit onderwijs. Deze instellingen verschillen in de overheidssubsidie die ze ontvangen en in de verplichtingen waar ze aan moeten voldoen. De niet-gefinancierde instellingen pleiten echter voor een gelijk speelveld in termen van regels. Zowel vraag 2 als vraag 2b lijken inderdaad het beste met 'nee' te kunnen worden beantwoord, zodat de beleidsaanbeveling overeenkomt met de wens van deze instellingen. De verschillen in regels beperken namelijk de concurrentie en verminderen de prikkel voor de instellingen om een goede prijs-kwaliteitverhouding aan te bieden. De overheid kan dus de welvaart bevorderen door een gelijk speelveld in termen van regels te creëren.

Belastingen

Vraag 2 geeft aan dat een ongelijk speelveld in termen van regels wenselijk kan zijn als landen verschillen in hun preferenties. De belastingen in Duitsland, bijvoorbeeld, zijn hoger dan gemiddeld in Europa en creëren een ongelijk speelveld in termen van regels. Buitenlandse concurrenten hebben daarmee een concurrentievoordeel omdat ze minder hoge belastingen betalen. Hierdoor kunnen zij een disproportioneel groot aandeel van de internationale markt veroveren. Het is echter niet zeker dat de Duitse welvaart stijgt wanneer de Duitse overheid met een belastingverlaging het speelveld effent. De nadelen van de hoge belastingen voor de Duitse bedrijven wegen mogelijk niet op tegen het voordeel dat de hoge belastingen bijdragen aan Duitse preferenties. Vanuit Europees perspectief wordt

belastingcoördinatie tussen lidstaten een optie. Maar ook in dat geval is het noodzakelijk het voordeel van een efficiëntere allocatie af te wegen tegen het nadeel dat er minder rekening wordt gehouden met de heterogene preferenties van lidstaten.

Elektriciteitsmarkt

De Nederlandse elektriciteitsmarkt illustreert de noodzaak van (tijdelijke) asymmetrische regels vanwege marktfalen: we komen via vragen 2b (ja), 3a (nee) en 3b (ja) tot deze slotsom. Om de efficiëntie van de netwerken te bevorderen zijn de prijzen van regionale elektriciteitsnetwerken sinds de liberalisering van de elektriciteitsmarkt onderhevig aan prijsregulering. Het probleem daarbij is dat de elektriciteitsnetwerken verschillende initiële efficiëntieniveaus hebben als gevolg van verschillen in investeringen die dateren van vóór de liberalisering van de markt. Hierdoor zijn de vereiste efficiëntieverbeteringen voor sommige netwerkbeheerders moeilijker te bereiken dan voor andere. Er is dus een ongelijk speelveld in termen van uitkomsten. Tijdelijke asymmetrische prijsregulering kan dit probleem oplossen.

Veiling van benzinstations

Tot slot is de eerdergenoemde veiling van benzinstations een voorbeeld waarin de overheid zoveel mogelijk voor symmetrische regels heeft gekozen om eventueel marktfalen tegen te gaan (vraag 3a). Zoals gezegd zouden nieuwe toetreders zonder aanvullende maatregelen een nadeel hebben ten opzichte van de huidige eigenaren en bestond het risico dat toetreding uitblijft. Mede vanwege het risico op overheidsfalen bij asymmetrische regels koos de overheid voornamelijk symmetrische regels om nieuwe bedrijven een kans te geven licenties te winnen in de veiling. Zo geldt voor elk bedrijf dat het verboden is om op een locatie een motorbrandstoffenmerk te voeren als hetzelfde merk langs dezelfde rijrichting op die rijksweg binnen 25 kilometer van die locatie reeds gevoerd wordt.

Er kan ook sprake zijn van marktfalen in de zin van statische efficiëntie. In dat geval kan de overheid de concurrentie (en daarmee statische efficiëntie) bevorderen door via beleidsmaatregelen de versturende ongelijkheden tussen bedrijven glad te strijken. Zo laat het voorbeeld van de elektriciteitsmarkt in het kader op bladzijde 163 zien dat asymmetrische prijsregulering gewenst kan zijn. De overheid creëert daarmee een ongelijk speelveld in termen van regels en effent zo het speelveld in termen van uitkomsten tot op zekere hoogte. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat een ongelijk speelveld in termen van regels niet de beste remedie is tegen marktfalen. Vanwege de eerder genoemde nadelen van asymmetrische regels verdienen immers symmetrische regels, waar mogelijk, de voorkeur. Voorbeelden van symmetrische regels voor het oplossen van statische inefficiëntie zijn het verlagen van toegangsbarrières tot een markt, de verbetering van transparantie en de vermindering van overstapkosten voor consumenten. In vraag 3a van het afwegingskader komt dit punt aan de orde.

Op internationale markten kan het verdedigbaar zijn dat regels verschillen tussen landen. Deze verschillende regels kunnen namelijk bijdragen aan de welvaart wanneer landen niet dezelfde preferenties hebben. Zo kan het ene land een voorkeur hebben voor lage belastingen om extra bedrijven aan te trekken, terwijl het andere land hoge belastingen prefereert om haar inwoners een hoog niveau van publieke voorzieningen te kunnen bieden. Het hoeft dus niet ongewenst te zijn dat een nationale overheid ervoor kiest andere regels toe te passen dan een buurland en zodoende een ongelijk speelveld in termen van regels creëert.

Conclusie

Het creëren van een gelijk speelveld volstaat op zichzelf niet als argument voor een beleidswijziging. In een beleidsdiscussie moet namelijk eerst duidelijk zijn om welke interpretatie van een gelijk speelveld het gaat. Het afwegingskader biedt vervolgens een handvat bij het bepalen of het gelijke speelveld gewenst is en hoe het kan worden geïmplementeerd.

Een gelijk speelveld in termen van regels is in de meerderheid van de gevallen wenselijk, omdat dit tot een economisch efficiënte uitkomst leidt. Het is nooit zinvol om dusdanig ongelijke regels in te voeren dat er sprake is van een gelijk speelveld in termen van uitkomst.

In een aantal uitzonderingssituaties kan het vanuit welvaartstheoretisch oogpunt wél bevorderlijk zijn het speelveld tot op bepaalde hoogte te effenen door ongelijke regels te hanteren. In geval van inkomensherverdeling, de bevordering van innovatie, het wegnemen van marktfalen en op internationale markten kunnen ongelijke regels soms wenselijk zijn. De overheid kan echter beter symmetrische regels implementeren om beleidsdoelen te halen, als dat mogelijk is.

Sander Onderstal en Marja Appelman

Literatuur

Appelman, M., J. Gorter, M. Lijesen, S. Onderstal en R. Venniker (2003) Equal Rules or Equal Opportunities? Demystifying Level Playing Field. CPB document 34, oktober 2003, Den Haag.

1 Dit artikel is gebaseerd op Appelman et al. (2003).

2 Meer in detail onderscheiden we markten die kleiner of gelijk zijn aan de jurisdictie van de overheid en markten die groter zijn dan de jurisdictie van de overheid. Veelal heeft de overheid een landelijke jurisdictie, maar de jurisdictie kan ook gemeentelijk, provinciaal of internationaal zijn.