



Nooit meer zonder MDW

Auteur(s):

Theeuw es, J.J.M.

De auteur is hoogleraar en wetenschappelijk directeur van SEO, Universiteit van Amsterdam.

Verschenen in:

ESB, 86e jaargang, nr. 4325, pagina D28, 27 september 2001

Rubriek:

Dossier: Effecten en toekomst van mdw

Trefwoord(en):

marktordening

MDW is nog lang niet klaar. Een efficiënte en consistente voortzetting van de MDW-operatie vereist wel dat de projecten die de grootste welvaartsverbetering leveren, het eerst worden aangepakt. Dit moet vergezeld gaan van een kritische doorlichting van het poldermodel. Want de welvaartsperceptie van beleidsmakers kan door polderstructuren worden vertekend.

Op 19 december 1994, enkele dagen voor de Kerst, sturen de ministers Wijers en Sorgdrager gezamenlijk een brief aan de Tweede Kamer met het plan van aanpak voor een project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit, kortweg MDW genoemd. In het Regeerakkoord van dat jaar was afgesproken dat een dergelijk project zou worden opgezet om "de versterking van de economische dynamiek kracht bij te zetten". De toonzetting van hun plan van aanpak is verfrissend, de bewoording is sprankelend. Men wil "terug naar wat strikt noodzakelijk is" en houdt de "kraan dicht bij het zweilen". Men streeft naar een "grotere zelfstandigheid van mensen" en een economische structuur "waarin inventiviteit en creativiteit beter worden benut". In de bijlage worden de onderwerpen van de eerste tranche opgesomd en als allereerste project staat de Winkelsluitingswet vermeld. In de zomer van dit jaar, bijna zeven jaar later, gaat de zoveelste MDW-brief naar de Tweede Kamer. De ondertekenaars heten inmiddels Jorritsma en Korthals. De brief beschrijft de stand van zaken MDW en de nieuwe onderwerpen vierde tranche MDW-II. De zegeningen worden geteld en de ingeslagen weg wordt voortgezet. De toon is zelfverzekerd. Het MDW-project is inmiddels een succes. Het eerste onderwerp bleek achteraf een gouden greep. De brief vermeldt trots dat meer dan zeven miljoen Nederlanders 's avonds met enige regelmaat een winkel bezoeken. De andere MDW-successen zijn wat minder door de media opgepikt maar zijn daarom niet minder reëel: toetredingsbarrières werden gesloopt, administratieve lasten verminderd en wetgeving opgeruimd. Er is ondertussen zelfs sprake van het 'MDW-gedachtegoed' dat kan worden overgenomen. MDW heeft een missie.

MDW is een breed gedefinieerd dereguleringsprogramma waarbij de overheid flink gaat hakken in het regelwoud en tegelijk marktwerking stimuleert en introduceert op plaatsen waar het nog niet bestaat. MDW is een dereguleringsoperatie waarbij de overheid zichzelf snoeit en commissievergaderingen belegt waarbij zelfkastijding op de agenda staat. Aan het eind verschijnt dan een rapport vol goede voornemens. Een dereguleringsoperatie betekent dat de overheid vindt dat haar rol in de marktordening beter moet en beter kan.

MDW wil het overheidsfalen aanpakken. Er zijn honderd redenen waarom de overheid faalt. Ik behandel er drie in deze bijdrage. Overheidsfalen ontstaat omdat de overheid niet consistent is maar zwalkt in de tijd, want een politicus kijkt niet verder dan de volgende verkiezingen. Overheidsfalen ontstaat omdat de overheid niet efficiënt omspringt met haar middelen en teveel middelen besteedt aan minder waardevolle doelen, terwijl ze ondertussen zaken van levensbelang verwaarloost. Tenslotte kan de overheid falen omdat ze niet het algemeen belang nastreeft, maar de dienaar is van private belangen. Bij deze drie vormen van marktfalen zie ik specifieke taken voor een toekomstig MDW-programma.

Rots in de branding

Het begin van MDW valt samen met het begin van Paars. Maar het betekent niet dat deregulering ook samen met Paars moet verdwijnen. Overheidsfalen is van alle tijden. Echter deregulering kan op een hoog of een laag pitje worden uitgevoerd. Het niveau van deregulering en daarmee samenhangend de intensiteit van een MDW-operatie (gemeten aan het aantal middelen dat wordt ingezet) varieert met de visie die politici hebben over de respectievelijke rol van de markt en de overheid in onze marktordening. Het politieke denken over de ideale marktordening is over de tijd aan heftige schommelingen onderhevig. We geloofden decennia lang in de maakbaarheid van de samenleving, toen in de aanbodeconomie en later schakelden we in korte tijd over naar meer markt en minder overheid. Een duidelijke illustratie van hoe inzichten in de loop van de kunnen veranderen is te vinden in het overzichtsartikel over een eeuw antitrustbeleid in de VS van Kovacic en Shapiro [2]>D864028_n2. Daarin laten ze duidelijk zien hoe beleidsmakers en rechters in de loop van de tijd zwalken tussen periodes van strikte en rekkelijke toepassing van de Sherman Act uit 1890. De ene periode worden fusies en concentraties van bedrijven als bedreigend voor een goede marktwerking ervaren en tien jaar later kijkt niemand er nog naar om.

Een andere illustratie is de omslag in de visie over wat te doen met Microsoft. Een jaar geleden lag Microsoft op de slagersplank om in tweeën gehakt te worden. De kans dat Microsoft nog wordt doorgesneden, is ondertussen minimaal na de wisseling van de macht tussen Clinton en Bush.

In 1994 toen de eerste MDW-operatie werd opgezet was de val van de Berlijnse muur nog maar net vijf jaar geleden. De markt had overwonnen en de MDW-operatie werd meegesleept in die euforie. Ondertussen is de ontuchtering over de zegeningen van de markt al weer ingetreden in het Nederlandse politieke landschap. Privatisering is weer een woord geworden waarbij men een moeilijk gezicht trekt.

De MDW-operatie, opgezweept door het enthousiasme voor marktwerking, zal in de nabije toekomst misschien worden neergehaald door het pessimisme dat nu langzaam groeit onder invloed van falende ns, een zieltogend kpn en een verwarde elektriciteitssector.

Het gevaar dreigt dat marktwerking en deregulering minder belangrijk worden geacht in de toekomst. Een eerste belangrijke rol voor een toekomstige MDW-operatie is die van 'rots in de branding'. Verwacht mag worden dat er in Nederland in de nabije toekomst een intense discussie zal losbarsten over de kosten en baten van het marktwerkings- en dereguleringsbeleid van Paars. In de hitte van die discussie is er behoefte aan een rots in de branding en aan objectief en genuanceerd onderzoek over de sterktes en zwaktes van marktwerking. Iemand moet de fakkel voor marktwerking en deregulering vasthouden. Het is goed om terug te kijken en wijze lessen te trekken uit de marktwerkingsoperaties van Paars. Met die lessen in het achterhoofd moet vervolgens gekeken worden of het opportuun en zinvol is om marktwerking en deregulering te introduceren op de plekken in de economie waar dat nog niet het geval zoals in (onderdelen van) de zorgsector, de onderwijssector, de arbeidsmarkt, de woningmarkt en in de culturele sector.

Equal bang for the buck

Het MDW-programma gaat over efficiëntie van de markt en de overheid. Het is dus eigenlijk logisch dat het programma zelf ook efficiënt georganiseerd wordt. Terugkijkend naar de organisatie van de MDW-operaties in de afgelopen jaren en naar de inhoud van de verschillende programma's die werden uitgevoerd, viel het mij moeilijk om daarin een heldere lijn te onderscheiden (het gaat over zoveel diverse onderwerpen) of een om een duidelijke prioriteitstelling te ontdekken (de onderwerpen van de eerste tranche zijn niet per se belangrijker dan die van de tweede tranche). Dat komt voor een deel omdat de doelstelling van MDW zo breed is. Het gaat over zowel marktwerking, als deregulering, wetgevingskwaliteit en vermindering van administratieve lasten. Het gaat over private markten, overheidsdiensten en instrumenten van overheidsbeleid. Het komt ook door de manier waarop de onderwerpen van een tranche worden vastgesteld. Dat gebeurt op basis van een brede consultatie niet alleen onder ministeries maar ook onder werkgevers en werknemersorganisaties. Wat aan het eind van de rit in een tranche terecht komt, hangt waarschijnlijk af van de toevallige creativiteit of de beleefde doch indringende aanbeveling van een van deze instellingen. Deze procedure om het MDW-programma via brede consultatie op te stellen, past perfect binnen het Nederlandse polderlandschap. Ik kom daarop in het volgende punt terug.

Het ideaal is om met de beperkte middelen die aan het dereguleringsprogramma worden besteed, de volgorde van de dereguleringsprogramma's zo op te stellen dat de onderwerpen waarmee de grootste klapper wordt gemaakt (de grootste efficiëntieverbetering wordt gerealiseerd) als eerste worden behandeld. Maar om dit te kunnen doen moeten we eerst vaststellen waar het grootste gat zit. Om dat te vinden stel ik het volgende voor.

In principe zou elke gulden die de samenleving besteedt aan regulering overal dezelfde welvaartsverbetering moeten opleveren (equal bang for the buck). De laatste gulden die we aan de regulering van oppervlaktewater besteden, moet evenveel welvaartsverbetering opbrengen als de laatste gulden die we besteden aan het reguleren van de geluidshinder van Schiphol. Als dat niet het geval is, dan besteden we het schaarse maatschappelijke budget dat beschikbaar is voor regulering niet optimaal. Als de geluidshinder meer opbrengt dan het oppervlaktewater dan moet de regulering van Schiphol geïntensiveerd worden en voor oppervlakte water afgezwakt. Dit klinkt allemaal erg theoretisch maar het is ook praktisch uitvoerbaar. Waar ik aan denk is bijvoorbeeld het onderzoek van Kip Viscusi [3] >D864028_n3 in de VS. Hij laat zien hoe tegenstrijdig het Amerikaanse reguleringsbeleid is met betrekking tot het verminderen van de risico's op een dodelijk ongeval in verschillende situaties. Er worden vaak miljarden uitgegeven ter voorkoming van verwaarloosbaar kleine risico's op een dodelijk ongeval, terwijl op hetzelfde moment te weinig wordt uitgegeven ter voorkoming van veel riskantere situaties. Het in kaart brengen van de gedifferentieerde kosten en baten van allerlei vormen van overheidsregulering, bijvoorbeeld op de wijze zoals Viscusi dat doet, lijkt mij een mooie opgaaf voor een toekomstig MDW-programma. Daarmee kan tegelijk de efficiëntie van deregulering en van het dereguleringsprogramma worden verbeterd.

MDW en polderbelangen

In de oude tekstboeken wordt verondersteld dat wanneer de overheid het marktfalen corrigeert, ze dat doet in het algemeen belang. In de nieuwe tekstboeken weet men wel beter. Vaak wordt het overheidsingrijpen gestuurd door private belangen en belangengroepen. Onder ideale omstandigheden zal een overheid onbelast en onbezwaard het publieke belang nastreven. Echter de omstandigheden zijn niet ideaal en de overheidsbeslissing wordt beïnvloed door de belangen van private partijen, bedrijven, belangenorganisaties, het sociale middenveld. Private groepen die gereguleerd worden, hebben er belang bij om het proces van regulering zo te laten verlopen dat ze zo min mogelijk worden benadeeld of dat ze maximaal voordeel halen uit de regulering. De theorieën die hierover gaan zijn bekend (het gaat hierbij om bijvoorbeeld de private interest theory, public choice en capture theory, waarin de partij die gereguleerd wordt, de regulator in een wurggreep houdt [4]>D864028_n4). Het zijn theoretische modellen die aannemelijk maken dat regulering wegglijdt van het algemene belang. Regulering pakt vaak asymmetrisch uit. De kosten van voorgenomen regulering komen in hoge mate terecht bij enkele partijen (bijvoorbeeld grote bedrijven in de sector die wordt gereguleerd). De baten van regulering zijn meer diffuus verspreid over grote delen van de ongeorganiseerde bevolking. De partijen die door regulering worden getroffen hebben er alle belang bij om de regulering af te wentelen en zullen dat ook doen. Diegene die baat hebben bij de regulering, beschikken niet over genoeg middelen om zich te verzetten. Op die manier wordt regulering vaak afgezwakt, omgeleid en onnodig ingewikkeld gemaakt. Er ontstaat dan regulering die private belangen dient in plaats van het algemeen belang wat oorspronkelijk de bedoeling was. Private belangengroepen kunnen door intense lobbying de welvaartsperceptie van de regulator beïnvloeden. Door hun handige argumentatie kunnen ze de regulator overtuigen dat de welvaartsverandering van een regeling heel erg nadelig uitpakt voor de groepen die ze vertegenwoordigen. Een regulator die daar gevoelig voor is, kan dan ook zijn prioriteiten helemaal verkeerd stellen. Hierdoor ontstaan de onevenwichtige situaties die hierboven zijn beschreven. Ontsporing ten gevolge van private belangenbehartiging is een voor de hand liggende reden om deregulering aan te pakken en weer op de rails te krijgen. Het is tegelijk ook een van de moeilijkste omstandigheden voor een dereguleringsautoriteit, omdat de verwevenheid tussen de overheid en de private partijen zo groot is.

Ontpolderen

De grote verwevenheid van overheid, sociale partners en andere belangengroeperingen is een essentieel kenmerk van onze economische ordening, bekend als het poldermodel. Deregulering die er op is gericht om de belangen van de verschillende groepen te ontmantelen botst daarmee tegen de essentie van het poldermodel waarin elke verandering op zijn minst moet worden doorgesproken met de belanghebbenden en liefst ook door hen moeten worden geaccordeerd. Tijdens een consultatieronde kunnen belangengroepen de welvaartsperceptie van de overheid beïnvloeden. Het scheiden van het algemene en het particuliere belang wordt daardoor haast

onuitvoerbaar. De heldere kracht van een dereguleringsoperatie wordt begrensd door de behoefte aan compromis in het poldermodel. Het is mijn vermoeden dat deregulering en polder op vele plaatsen onverenigbaar zijn. Mijn suggestie voor een volgende MDW-ronde zou dan ook zijn om te onderzoeken of bijvoorbeeld de overlegstructuren van het poldermodel de effectiviteit van dereguleringsoperaties aantasten of oorspronkelijke heldere bedoelingen van regulering geheel verwateren in opeenvolgende consultatierondes. Winkelsluiting was symbolisch voor Nederland in de jaren vijftig en zestig. De eerste mdw-tranche bracht een noodzakelijke modernisering. Het poldermodel is het symbool van Nederland in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw. Met het doorlichten van het verband tussen regulering en deregulering en de mechanismen van het poldermodel brengt de volgende MDW-operatie ons weer helemaal bij de tijd.

Het Droste-effect van MDW

MDW is een dereguleringsprogramma waarin het overheidsfalen zo goed mogelijk wordt gecorrigeerd. Dat heeft iets tegenstrijdigs. Want MDW is ook een overheidsoperatie. Overheidsfalen is een algemeen verspreid verschijnsel. Misschien heeft MDW dus ook last van overheidsfalen? Het Droste-effect van MDW. Maar het hoeft niet. Ik geloof dat een dereguleringsoperatie goed kan werken indien de doelstellingen helder zijn geformuleerd. In het bovenstaande heb ik proberen aan te tonen dat er voor een toekomstig MDW-programma nog mooie taken zijn weggelegd. Het volgende MDW-programma heeft een taak als vuurtorenwachter om zijn licht te laten schijnen door de mist die zal optrekken over de zin van deregulering en marktwerking. Hij dient een pleitbezorger te zijn voor het doorzetten van marktwerking waar het zinvol is en een landmeter die kijkt of het niveau van additionele welvaart dat we binnenhalen bij elke vorm van regulering even hoog is. Een sorteerder tenslotte die het maatschappelijke belang van goede deregulering weet te onderscheiden van het private belang van polderpartijen. Het moge duidelijk zijn dat er in elk geval werk aan de winkel is. De overheid faalt permanent en op vele plaatsen. Ook de Nederlandse overheid. The mdw job is never done.

Dossier Effecten en toekomst van mdw

A. Jorritsma-Lebbink en A.H. Korthals: [Mdw: een operatie met effect](#)

M. Stefanski: [Mdw in vogelmacht](#)

J.B.G.M. Holtus en G.W.J.M. Linssen: [In het kraaiennest van mdw](#)

J. Boone, reactie: [De vragen die mdw niet stelt](#)

D.P. van den Bosch: [Meer vrijheid in de vrije beroepen](#)

W. Koole en H. Sandriman, reactie: [Notarissen: kernproblemen onopgelost](#)

J. Vianen: [Werkt mdw voor het mkb?](#)

B.I. van der Burg, reactie: [Haal meer uit de mdw-operatie](#)

W. Derksen: [Marktwerking en publieke belangen](#)

A. Klamer, reactie: [Welk belang prevaleert?](#)

D.J. Janssen: [Verder met mdw](#)

H.A. Keuzenkamp, reactie: [Doelen of dolen](#)

W. Etty en M.D.L. Veraart: [Ontvoogding van de burger](#)

F.J. De Vijlder, reactie: [Verandering technische uitgangspunten nodig](#)

E. Bauw, F. van Dijk en P. van Wijck: [Impulsen voor een effectievere overheid](#)

H.M.C.M. van Oorschot, reactie: [Nog een lange weg te gaan](#)

J.J.M. Theeuwes: [Nooit meer zonder mdw](#)

C.N. Teulings, reactie: [Niet ontpolderen maar depolitiseren](#)

A.M. Reitsma, epiloog: [De markt meester](#)

2

W.E. Kovacic en C. Shapiro, Antitrust policy: a century of economic and legal thinking, *Journal of Economic Perspectives*, winter 2000, blz.43-60.

3

W. Kip Viscusi, Economic foundations of the current regulatory reform efforts, *Journal of Economic Perspectives*, zomer 1996, blz. 119-134.

4

Zie R. Baldwin en M. Cave, *Understanding regulation*, Oxford University Press, 1999, hoofdstuk 3.
