

# Publieke belangen en marktinterventie

De trits 'kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid' wordt vaak opgevoerd als de serie publieke belangen die geborgd dient te worden door de overheid. Zo valt te lezen in publicaties van de WRR, de SER, verschillende ministeries en zelfs het CPB. Toch is dit drietal kenmerken niet in alle markten evident een publieke zaak.

**MAARTEN VAN 'T RIET**

Wetenschappelijk medewerker bij het Centraal Planbureau

**KAREN VAN DER WIEL**

Wetenschappelijk medewerker bij het Centraal Planbureau

De betaalbaarheid van een Ferrari, zeg maar de financiële toegankelijkheid ervan, wordt echt uitgemaakt door private partijen. Hetzelfde geldt voor de mate waarin deze auto's efficiënt geproduceerd worden, de doelmatigheid. De overheid zal alleen dan een aantal veiligheidseisen stellen wanneer het de bedoeling is dat de Ferrari's de openbare weg op gaan, in het belang van de bestuurder zelf en dat van andere weggebruikers: veiligheid als kwaliteitsaspect. Kwaliteit, toegankelijk en doelmatigheid worden daarom ook juist genoemd in verband met sectoren die 'publieke diensten' verlenen, zoals verschillende transportsectoren, het onderwijs, de kinderopvang en in het bijzonder de gezondheidszorg. Maar hierdoor ontstaat het gevaar van een cirkelredenering: de kenmerken van publieke dienstverlening zijn toch per definitie publieke belangen? En, als kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid publieke belangen zijn, dan is ook de sector waarop ze betrekking hebben bijgevolg een publieke zaak. Op deze manier kent het publieke domein praktisch geen grenzen.

Het is de moeite waard om twee verschillende visies op het begrip 'publiek belang', gemakshalve een politieke visie en een meer economische, onder de loep te nemen. Het vinden van een rechtvaardiging voor grootschalig ingrijpen door de overheid op de markt voor de kinderopvang blijkt nog niet

zo gemakkelijk. Het recente debat over de bezuinigingen op de kinderopvangtoeslagen verschaftte wat dit betreft geen duidelijkheid; gevestigde belangen blijken van groot belang. Tegelijkertijd wordt duidelijk gemaakt waarom het juist de trits 'kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid' is die zo'n furore gemaakt heeft in Den Haag.

## WANNEER IS INGRIJPEN GERECHTVAARDIGD?

Er bestaan verschillende inzichten over wat precies publieke belangen zijn. Aan de ene kant staat de visie verwoord in het rapport 'Het borgen van publiek belang' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) uit 2000. Deze visie gaat uit van het primaat van de politiek: wat een democratisch gelegitimeerde overheid een publiek belang acht is dat ook. Het rapport 'Onderzoek marktwerkingsbeleid' uit 2008 van het voormalige Ministerie van Economische zaken (EZ) geeft met de trits toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid een praktische invulling aan de WRR-visie. Toegankelijkheid wordt daarin een publiek belang genoemd omdat "de overheid vindt dat bepaalde diensten voor iedereen beschikbaar en betaalbaar moeten zijn" (EZ, 2008). En kwaliteit is een publiek belang omdat "de overheid kan besluiten om een bepaald minimum niveau van kwaliteit te garanderen". Onder doelmatigheid wordt in de EZ-studie verstaan "het tegen zo laag mogelijke kosten aanbieden van diensten".

Het is duidelijk dat met 'de overheid vindt' of 'de overheid kan besluiten' het antwoord op de vraag wanneer overheidsingrijpen gerechtvaardigd is, niet scherp afgebakend is. De economische visie op publiek belang heeft juist deze vraag als uitgangspunt en begint met het identificeren van marktfalen: zijn er externe effecten, zijn er informatieproblemen, is er voldoende concurrentie? Wanneer marktfalen geconstateerd wordt, is er ruimte om met publieke interventie de maatschappelijke welvaart te vergroten. De kosten van het ingrijpen mogen de baten ervan niet overschrijden: dan pas is er sprake van een publiek belang dat ingrijpen rechtvaardigt. Een pleidooi voor een dergelijke maatschappelijke kosten-ba-

tenalyse (MKBA) is onder meer te vinden in 'De calculus van het publieke belang' van Teulings *et al.* (2003).

De achtergrond van deze economische visie is dat zonder marktfalen de economie een uitkomst heeft waarbij er niemand op vooruit kan gaan zonder dat er iemand anders op achter uitgaat: alle mogelijke win-win situaties zijn tot stand gekomen. Toch kan ook zo'n Pareto-efficiënte uitkomst maatschappelijk ongewenst zijn. Dit is het geval wanneer de samenleving als geheel de bijbehorende verdeling van de welvaart als 'oneerlijk' beschouwt. Dan is herverdeling gewenst. Efficiency en herverdeling zijn daarom precies de twee publieke doelen die geïdentificeerd worden door Teulings *et al.* (2003). Ook herverdeling is pas dan een publiek belang dat ingrijpen rechtvaardigt wanneer de baten ervan groter zijn dan de kosten.

### DE ROL VAN HERVERDELING

In de politieke visie op publiek belang is herverdeling niet expliciet benoemd. Maar dat is dan precies de kracht van de begrippen 'kwaliteit' en 'toegankelijkheid': dat zijn wervende termen waar iedereen zich achter kan scharen, ze refereren aan ideeën van rechtvaardigheid, ze verwijzen naar gewenste herverdeling. Het kenmerk van doelmatigheid heeft dan een begrenzendende rol: het appelleert aan de realiteitszin dat er schaarse publieke middelen zijn, ook voor herverdeling.

In de economische visie op publieke belangen wordt herverdeling daarentegen expliciet benoemd als doel, maar daarbij gaat het om de vraag of en wanneer publieke interventie gerechtvaardigd is. Met een dergelijke interventie wordt de disciplinerende werking van de markt uitgeschakeld. In welke sector zou dan een herverdelingsdoel ingrijpen rechtvaardigen? Voor Ferrari's is dit niet aan de orde: de samenleving accepteert dat niet voor iedereen een Ferrari weggelegd is. Wel wordt gehecht aan toegankelijke gezondheidszorg, voor iedereen, en liefst nog van voldoende kwaliteit ook.

Het contrast tussen zorg en luxe auto's is wellicht te scherp. Men hecht bijvoorbeeld ook aan voldoende brood om te eten voor iedereen: een maatschappelijk, maar niet zomaar een publiek belang. Er bestaat ook geen neiging om in te grijpen op de markt voor brood, omdat deze goed werkt. Daarmee komt marktfalen weer om de hoek kijken. Bij de zorg zijn er bijvoorbeeld informatieproblemen: patiënten kunnen moeilijk de kwaliteit van de specialistische zorg beoordelen met mogelijk een lage kwaliteit van dienstverlening tot gevolg. Bij de kinderopvang geldt hetzelfde: ouders kunnen de kwaliteit van de opvang van hun kind niet goed inschatten, alleen al om het simpele feit dat ze er niet zelf bij zijn.

Maar is dit, of ander, marktfalen bij de kinderopvang voldoende rechtvaardiging om grootschalig in te grijpen in deze sector?

### WAAROM INGRIJPEN IN DE KINDEROPVANG?

Er zijn twee algemeen geaccepteerde bijzonderheden op de markt voor de kinderopvang die wijzen op een publiek belang. Dat zijn ten eerste de genoemde informatie-asymmetrie wat betreft kwaliteit en ten tweede het externe effect op de arbeidsmarkt, ofwel de fiscale externaliteit. Voor andere aspecten is niet a priori duidelijk in welke mate deze daadwerkelijk spelen. Dit zijn de externe baten bij een hoge pedagogische kwaliteit van de opvang, marktmacht van kinderopvangin-

stellingen door overstapkosten voor de ouders en marktmacht door toetredingsdrempels. De twee aspecten van marktmacht worden in dit artikel niet besproken; verondersteld wordt dat ze bij de kinderopvang geen aanleiding geven tot grootschalig ingrijpen.

Wat betreft herverdeling geldt dat subsidiëring van de kinderopvang een gerichte overdracht is naar ouders. En geven de inkomensafhankelijkheid van de kinderopvangtoeslag

## Er bestaat ook geen neiging om in te grijpen op de markt voor brood, omdat deze goed werkt

is er eveneens sprake van algemene herverdeling in de zin van het verminderen van een ongelijke inkomensverdeling.

### Informatie-asymmetrie

De informatie-asymmetrie ten aanzien van de kwaliteit van de opvang is een marktfalen. Het is de vraag of de overheid, tegen aanvaardbare kosten, wel de informatie boven tafel kan krijgen waar ouders dat niet kunnen. Voor de pedagogische kwaliteit is dat zeker problematisch: zonder uitgebreid onderzoek kan er hoogstens afgegaan worden op de ruwe indicator van de leidster-kind-ratio (De Kruif *et al.*, 2009).

Het garanderen van een minimumkwaliteitsniveau daarentegen, ook voor veiligheid en vastgelegd in de wet, wordt gezien als een onomstreden publiek belang. De GGD's houden hier toezicht op. Maar ook bij brood bestaat informatie-asymmetrie: je weet als klant niet hoe hygiënisch het gebakken is. In principe waakt de nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit over een minimumkwaliteit van brood. De overheidsbemoedening gaat met de kinderopvangtoeslagen echter wel veel verder dan alleen toezicht.

### Fiscale externaliteit

Het externe effect van de kinderopvang op de belastingverstoerde arbeidsmarkt geeft maatschappelijke baten bij meer kinderopvang, in de vorm van extra premies en belastingen. Deze baten komen echter pas tot stand door toename van de arbeidsparticipatie. Wanneer de formele opvang toeneemt ten koste van de informele opvang (buren, grootouders) is daar dus geen sprake van. Deze substitutie is in Nederland aanzienlijk (Berden en Kok, 2009; CPB, 2011).

De baten, voor zover gerealiseerd, ontstaan dus door de individuele arbeidsbeslissing te beïnvloeden door de kinderopvangkosten voor de beslisser, de ouders, te verlagen. Maar dan moet ook meegewogen worden dat de toeslagen uit de publieke middelen komen waarvoor belasting geheven moet worden. Dat beïnvloedt dan negatief de arbeidsbeslissing van anderen zodat er weer maatschappelijke kosten ontstaan. Het is niet bij voorbaat duidelijk wat het nettoresultaat is.

De fiscale externaliteit wijst op een publiek belang maar omvangrijke nettobaten liggen niet voor de hand vanwege de

substitutie met de informele opvang en de belastingverstoring die nodig is voor de financiering van de toeslagen.

#### Externe baten via het kind

De opvang kan effecten hebben op de ontwikkeling van kinderen, bijvoorbeeld op het gebied van sociale vaardigheden. Een hoge pedagogische kwaliteit zou in het algemeen positief kunnen werken (De Kruif *et al.*, 2009). In het bijzonder zou hogere pedagogische kwaliteit gunstig werken voor kinderen

## De economische visie behelst vooral een waarschuwing om niet te lichtzinnig een publiek belang te identificeren

in een achterstandssituatie, zeker gecombineerd met opvang met een expliciete ontwikkelingsgerichte component (Kok *et al.*, 2011). Deze kinderen zouden dan hun achterstand kunnen inlopen met maatschappelijke baten op termijn. Financiële toegankelijkheid, betaalbaarheid, is dan van belang.

Hierbij speelt ook het idee van ‘falende consumenten’ een rol, ‘falende ouders’ in dit geval. De overheid zou uit paternalistische motieven het gedrag van kortzichtige ouders willen corrigeren die bij de kinderopvangkeuze te weinig rekening houden met de langetermijneffecten op hun kind, of die zich te weinig inspannen om zich te informeren over

de kwaliteit van de opvang. Vergelijkbare paternalistische overwegingen kunnen ook bij brood een rol spelen. Houden consumenten er wel voldoende rekening mee dat bruin brood gezonder is dan wit?

Over de omvang van de baten die via de kinderen lopen kan nog weinig definitiefs gezegd worden. Dit komt bijvoorbeeld omdat de positieve effecten verdwijnen bij een hoog aantal uren opvang in de week (NCKO, 2011). Maar ook omdat niet alle opvang van voldoende hoge kwaliteit is om extra ontwikkelingsbaten te genereren.

#### Herverdeling

De inrichting van de kinderopvang in Nederland houdt herverdeling in: herverdeling van rijk naar arm vanwege de inkomensafhankelijkheid van de toeslagen, maar vooral gerichte herverdeling naar huishoudens met jonge kinderen.

De zoektocht naar een publiek belang in de kinderopvang dat grootschalig ingrijpen rechtvaardigt leidt tot één uitkomst. Door successievelijke eliminatie blijft alleen herverdeling over als hét publieke belang in de kinderopvang, dé reden voor ingrijpen: ‘kinderopvang van voldoende kwaliteit moet voor iedereen beschikbaar, bereikbaar en betaalbaar zijn’ Merk op dat dezelfde hartenkreet ook met ‘brood’ had kunnen beginnen. De relevante vraag is uiteindelijk of de gewenste herverdeling wel op de meest efficiënte manier tot stand komt. Als het marktfalen in een sector onvoldoende is om ingrijpen te rechtvaardigen waarom dan die sector opzadelen met een herverdelingsdoelstelling? En waarom niet een andere sector?

#### CONCLUSIE

Toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid zijn kenmerken, of prestaties, van een markt. Ze zijn niet direct publieke belangen in de welvaartseconomische zin, maar via marktfalen en herverdeling daar wel mee verbonden. Het is goed te begrijpen waarom het juist dit drietal is dat zo’n succes heeft in het claimen van het begrip publiek belang: deze wervende begrippen refereren aan ideeën van rechtvaardigheid en verwijzen naar gewenste herverdeling en appelleren aan de realiteitszin dat er schaarse middelen zijn.

Ook in de economische visie op publiek belang wordt herverdeling niet veronachtzaamd, het wordt expliciet benoemd als doel. Herverdeling zelf is een publiek belang, het rechtvaardigt ingrijpen in de economie. Maar het rechtvaardigt niet het ingrijpen in een willekeurige sector. Daarvoor moet er een aantoonbaar marktfalen zijn. De economische visie behelst vooral een waarschuwing om niet te lichtzinnig een publiek belang te identificeren. Door in te grijpen ontstaan ‘rechten’ van belanghebbenden waar de politiek later lastig op terug kan komen. Het recente debat over de bezuinigingen op de kinderopvangtoeslagen laat dat zien. Dit laat onverlet dat de maatschappelijke wensen waaraan de begrippen toegankelijkheid en kwaliteit refereren gestalte moeten krijgen.

#### LITERATUUR

Berden, C. en L. Kok (2009) *Ontwikkelingen op de markt voor kinderopvang 2004–2008*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

CPB (2011) Ex post analyse effect kinderopvangtoeslag op arbeidsparticipatie. *CPB Notitie*, 23 december.

EZ (2008) *Onderzoek marktwerkingsbeleid*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

Kok, L., C. Koopmans, C. Berden, R. Dosker (2011) *De waarde van kinderopvang*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Kruif, R.E.L. de, J.M.A. Riksen-Walraven, M.J.J.M. Gevers Deynoot-Schaub, K.O.W. Helmerhorst, L.W.C. Tavecchio en R.G. Fukkink (2009) *Pedagogische kwaliteit van de opvang voor 0- tot 4-jarigen in Nederlandse kinderdagverblijven in 2008*. Amsterdam: Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek.

NCKO (2011) *Pedagogische kwaliteit van de kinderopvang en de ontwikkeling van jonge kinderen: een longitudinale studie*. Amsterdam: Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek.

Pomp, M., E. Mot en R. Douven (2006) Handle with care! - Sturingsmodellen voor een doelmatige ouderenzorg. *CPB Document*, 122.

Teulings, C.N., A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen (2003) *De calculus van het publieke belang*. Den Haag: Kenniscentrum voor orderingsvraagstukken.

Webbink, D., I. de Wolf, L. Woessmann, R. van Elk, B. Minne en M. van der Steeg (2009) Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsstelsels? *CPB Document*, 187.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000) *Het borgen van publiek belang. Rapporten aan de regering*, 56.

SINDE 1916