

Toegankelijkheid van publieke dienstverlening

De bevordering van marktwerking en de toegankelijkheid van publieke dienstverlening hoeven niet op gespannen voet met elkaar te staan. Met een combinatie van wettelijke plichten en financiële prikkels kan voorkomen worden dat burgers vanwege hun leeftijd, inkomen of woonplaats niet goed bediend worden.

In de meeste geliberaliseerde sectoren krijgen burgers ongeacht hun leeftijd, inkomen of woonplaats tegen gelijke condities toegang tot publieke dienstverlening. Kostenverschillen tussen categorieën burgers werden vóór de invoering van marktwerking meestal intern door de monopolioïde aanbieder verrekend. Omdat iedereen hetzelfde tarief betaalde, subsidieerden de goedkope klanten daardoor de dure klanten. Door de introductie van marktwerking kan dit onzichtbare herverdelingsmechanisme onder druk komen te staan. Hieraan liggen twee oorzaken ten grondslag. Ten eerste kan door nieuwe toetreding de grondslag voor deze interne kruissubsidiëring worden uitgehold, waardoor onrendabele diensten niet meer kunnen worden aangeboden. Ten tweede kunnen kostenverschillen (risico)selectie tussen categorieën burgers uitlokken, waardoor dure klanten niet of minder goed worden bediend. Deze effecten kunnen elkaar versterken en een neerwaartse spiraal in gang zetten.

Neerwaartse spiraal en selectie

Toetreding in een geliberaliseerde markt vindt alleen in die delen van de markt plaats waar investeringen rendabel zijn en de aanbieder zijn kosten kan terugverdienen. Dit wordt ook wel *'cherry picking'* of *'cream skimming'* genoemd (Van Damme et al., 1998). Het effect van deze vorm van toetreding is dat de voormalige monopolioïde aanbieder minder financiële draagkracht heeft om onrendabele diensten te financieren. Als de aanbieder verplicht is om uniforme tarieven te hanteren dan is de ruimte voor tariefsverlagingen beperkt en zal hij marktaandeel verliezen. Als hij zijn tarieven voor het meest rendabele deel van de markt wel mag verlagen dan ziet de aanbieder zijn marges niettemin slinken. Interne kruissubsidiëring van onrendabele diensten wordt daardoor steeds moeilijker en de aanbieder kan in het uiterste geval in een neerwaartse spiraal terechtkomen waarbij de grondslag voor interne kruissubsidiëring steeds verder afkalft.

Niet iedere burger brengt evenveel kosten met zich mee voor aanbieders. Grote kostenverschillen tussen burgers kunnen er daarom toe leiden dat aanbie-

ders gaan selecteren tussen groepen burgers. Ze richten zich op de goedkope klanten en houden de dure klanten buiten de deur. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen op de markt voor zorgverzekeringen ('slechte' risico's), de hypotheekmarkt (onzekere inkomens), de commerciële huurmarkt (onzekere inkomens), het onderwijs ('zwarte' leerlingen), de postmarkt (dunbevolkte gebieden) en de reïntegratiemarkt (langdurig werklozen) (KCOV, 2005). Selectie is sterker naarmate aanbieders intensiever moeten concurreren om klanten en worden afgerekend op output. Niettemin kan het ook zonder sterke concurrentie of outputfinanciering in het belang van een aanbieder zijn om zich vooral op de makkelijke klanten te richten. Dat dit een serieus probleem is, blijkt uit de maatregelen die in tal van sectoren zijn genomen om risicoselectie tegen te gaan. Energiebedrijven hebben bijvoorbeeld een aansluit- en een leveringsplicht en zorgverzekeraars sinds 2006 een acceptatieplicht.

Plichten en prikkels

Kan de toegankelijkheid van publieke diensten in geliberaliseerde markten worden gewaarborgd, gegeven deze twee mechanismen die een neerwaartse spiraal in werking kunnen zetten? Een denkbare oplossing voor het probleem van de neerwaartse spiraal is om 'cherry picking' tegen te gaan door ook van nieuwe toetreders te verlangen dat ze een breed pakket aan diensten, inclusief de onrendabele, aanbieden. Deze oplossing staat echter op gespannen voet met de wens om de markt te liberaliseren. Een universele dienstverleningsplicht vormt namelijk een majeure toetredingsdrempel die alleen zeer kapitaalkrachtige ondernemingen kunnen nemen. 'Cherry picking' is bovendien op zichzelf niet onwenselijk. Het prikkelt bestaande aanbieders om efficiënt te werken en consumenten profiteren ervan door lagere tarieven. In plaats van het uitbreiden van een universele dienstverleningsplicht naar nieuwe aanbieders kan de toegankelijkheid beter geborgd worden met een meer marktconforme combinatie van plichten en prikkels. Daartoe dienen vier maatregelen genomen te worden: (i) toestaan van prijsdifferentiatie, (ii) verbreden grondslag herverdeling, (iii) invoering van acceptatieplichten en (iv) financiële compensatie voor dure klanten.

Een eerste maatregel om het probleem van de neerwaartse spiraal op te lossen is door prijsdifferentiatie toe te staan (Poort et al., 2005). Dit stelt de bestaande aanbieder in staat om te reageren op toetreding door de tarieven voor concurrerende

diensten te verlagen. Hij kan daardoor bijvoorbeeld zijn tarieven regionaal differentiëren. Wel zal er bij het toestaan van prijsdifferentiatie rekening gehouden moeten worden met het gevaar van rooftprijzen: te lage prijzen die bedoeld zijn om toetreders uit de markt te drukken. Ook zal er gewaakt moeten worden voor woekerprijzen: te hoge prijzen die bedoeld zijn om consumenten die niet kunnen kiezen uit te buiten. Beide risico's kunnen met een actief (sectorspecifiek) mededingingstoezicht door de NMa bestreden worden.

Het toelaten van prijsdifferentiatie alleen is echter niet voldoende. Door concurrentie op de rendabele diensten zal de grondslag voor de subsidiëring van de onrendabele diensten hoe dan ook afnemen. Het verhogen van de tarieven van de onrendabele diensten zodat deze kostendekkend worden, ligt dan voor de hand. Indien dit echter omwille van de financiële toegankelijkheid politiek niet wenselijk is, dan kunnen ook de nieuwe toetreders worden verplicht om mee te betalen aan de onrendabele diensten. Dit kan op de volgende vier manieren worden vormgegeven:

- interne kruissubsidiëring binnen één bedrijf;
- subsidies uit een sectoraal fonds aan aanbieders;
- subsidies uit de algemene middelen aan aanbieders;
- subsidies aan gebruikers.

De keuze tussen deze alternatieven is afhankelijk van de marktstructuur. Interne kruissubsidiëring binnen één bedrijf tussen rendabele en on- of minder rendabele diensten is toepasbaar in markten waar sprake is van een natuurlijk monopolie en waarbij het niet mogelijk of wenselijk is om de kosten toe te rekenen aan individuele gebruikers. Dit geldt bijvoorbeeld voor de *'local loop'* van KPN en het collectie- en bezorgingsnetwerk van TNT. Aangezien de kosten van het bedienen van burgers voor KPN en TNT in dunbevolkte gebieden hoger zijn dan in dichtbevolkte gebieden, betekent dit dat er kruissubsidiëring van dicht- naar dunbevolkte gebieden plaatsvindt. Subsidies uit een sectoraal fonds zijn een alternatief voor interne kruissubsidiëring als er sprake is van een concurrerende marktstructuur. Dit model leent zich goed voor geliberaliseerde markten. Het kan de vorm hebben van een sectoraal fonds dat gevuld wordt met heffingen op aanbieders of een opslag op de tarieven. Uit het fonds kunnen vervolgens de onrendabele diensten worden gefinancierd. De onrendabele diensten kunnen worden geveild of aanbesteed zodat de meest efficiënte aanbieder deze voor zijn rekening neemt en de subsidie voor de onrendabele top geminimaliseerd wordt. Dit model wordt in enkele landen al toegepast op sectoren als post, telecom en openbaar vervoer, maar het leent zich ook voor onderwijs (onrendabele opleidingen), zorg (acute zorg) en wonen (sociale woningbouw). Subsidies uit de algemene middelen aan aanbieders zijn een alternatief voor subsidiëring uit een sectoraal fonds als de onrendabele diensten uit de algemene middelen gefinancierd kunnen worden. Dit is te prefereren als de overheid de consumptie van een

dergelijke dienst wil stimuleren. Bij het onderwijs spelen paternalisme en economische *'spill overs'* een belangrijke rol en dat verklaart de keuze voor bekostiging uit de algemene middelen. In tegenstelling tot een door heffingen gevuld fonds betaald bij financiering uit de algemene middelen iedereen mee aan de onrendabele diensten.

Subsidies aan de gebruikers van de dienst zijn een alternatief voor subsidiëring van aanbieders als de doelgroep goed te identificeren valt. Het is administratief eenvoudiger om aan gebruikers subsidies te verstrekken op basis van hun inkomen of leeftijd dan op basis van hun gezondheid of afstand tot de arbeidsmarkt. Naarmate er meer subjectieve criteria meegewogen moeten worden, nemen de uitvoeringskosten van het toekennen van een subsidie daarom toe.

Met het toestaan van prijsdifferentiatie en het verbreden van het draagvlak voor de subsidiëring van onrendabele diensten is het probleem van risicoselectie echter nog niet weggenomen. Aanbieders hebben nog altijd een prikkel om de dure klanten op hun concurrenten af te wentelen. Om dit te voorkomen kan als derde maatregel aan alle aanbieders een acceptatieplicht worden opgelegd. Dit houdt in dat elke aanbieder iedere klant dient te accepteren, waardoor klanten een reële keuze hebben uit meerdere aanbieders.

Acceptatieplichten hebben echter ook een keerzijde. Ze kunnen er toe leiden dat sommige aanbieders een veel groter aandeel dure klanten hebben dan anderen en daardoor in financiële problemen komen. Een zorgverzekeraar met veel 'slechte' risico's moet zijn premies verhogen waardoor de 'goede' risico's 'weglopen' en een neerwaartse spiraal wordt ingezet. Het mechanisme, dat adverse selectie wordt genoemd, is steeds hetzelfde: de aanbieder komt in een neerwaartse spiraal terecht doordat de 'slechte' risico's de 'goede' risico's verdrijven. Om het risico van adverse selectie te voorkomen, zal een acceptatieplicht daarom altijd gepaard moeten gaan met een vorm van financiële compensatie. Dit is de vierde maatregel. De compensatie is nodig om de extra kosten van het bedienen van de dure klanten te dekken. Deze mechanismen nemen de prikkel bij de aanbieder weg om aan risicoselectie te doen.

Conclusie

Het bevorderen van marktwerking en de toegankelijkheid van publieke dienstverlening kunnen goed samengaan. Het risico van de neerwaartse spiraal kan worden beperkt door prijsdifferentiatie toe te staan, de grondslag voor herverdeling te verbreden, acceptatieplichten in te voeren en aanbieders te compenseren voor dure klanten. Met deze maatregelen worden herverdelingsmechanismen die voorheen ondoorzichtig waren transparant gemaakt. Bovendien wordt daardoor een beter gefundeerde besluitvorming over de subsidiëring van onrendabele diensten mogelijk gemaakt. Hoewel de prikkel om aan risicoselectie te doen nooit helemaal kan worden weggenomen, kan het probleem met een combinatie van acceptatieplichten en financiële compensatiemechanismen ook in geliberaliseerde markten tot aanvaardbare proporties worden teruggebracht.

LITERATUUR

- Damme, E.E.C. van, Jansen, J.A., Potters, J.J.M., Raa, M.H. ten, Verouden, V.C.H.M. (1998) *Universele dienstverlening. Marktwerking ten bate van iedereen*. Den Haag: ministerie van Economische Zaken.
- KCOV (2005) *Toegankelijkheid van publieke diensten*. Den Haag: ministerie van Economische Zaken, Kenniscentrum voor Orderingsvraagstukken.
- Poort, J., C.M.E. Groot, L.M. Kok, D. de Graaf, B.J. 't Hof (2005) *Accessibility of public services*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.