

## Van kartelparadijs naar oligopolierijk

*Leiden minder regels tot meer markt?*

Nederland wordt gereorganiseerd. De bedoeling van de beleidsmakers is dat er meer bedrijven komen, meer kleinschaligheid, meer concurrentie en meer 'dynamiek'. Minister Wijers beklaat zich erover dat Nederland zo weinig ondernemingen per duizend inwoners telt, veel minder dan andere landen. Daar moet verandering in komen. Daarom wordt er gede-reguleerd, geprivatiseerd en gedecentraliseerd. De gevolgen hiervan zouden wel eens tegengesteld kunnen zijn aan dat wat beoogd wordt, namelijk centralisatie, schaalvergroting, minder bedrijven en minder concurrentie. Wanneer de staat terugtreedt, creëert zij ruimte voor groot-schalige particuliere organisaties met veelal een monopolie of oligopolie.

### **Markt geen natuurlijke orde**

Betekenen minder regels meer markt? Dat is de vooronderstelling

achter het huidige beleid. Een hardnekkig misverstand. Conservatieve economen lijken te vinden dat er van vrijheid nooit genoeg is: maximale vrijheid, openheid en concurrentie zouden zorgen voor de optimale allocatie van goederen en produktiemiddelen, en daarmee voor maximale welvaart. De standaard economische modellen gaan ervan uit dat de natuurlijke toestand er een van 'orde' is. Ingrijpen, van wat voor autoriteit dan ook, verstoort die orde slechts en belemmert een optimale allocatie.

Politieke theoretici en juristen gaan veeleer van een omgekeerde veronderstelling uit. Zij nemen aan dat de natuurlijke maatschappelijke toestand er een is van chaos, destructie, onveiligheid, van een ongebreidelde en allesvernietigende strijd van allen tegen allen. De politiek filosoof Hobbes omschreef in 1651 de "natuurlichen Bedingungen des Menschseins" als een 'oorlog van allen tegen allen',

als er geen institutie zou zijn die het geweld aan banden legt<sup>1</sup>.

Conflict, geweld en oplichting is ook de 'natuurlijke' toestand op de markt. De 'robber barons', de spoorwegmagnaten, mijnexploitanten en staalbaronnen uit het 19e-eeuwse Amerika, schrokken er niet voor terug om hun concurrenten met huurmoordenaars uit de weg te ruimen en vakbonden en hun leiders letterlijk te vuur en te zwaard te bestrijden<sup>2</sup>.

Minder vergaande vormen van geweld kwamen zelfs op gereguleerde markten voor. De Vries beschrijft een onderdeel van een typische middeleeuwse markt in Nederland: "Dit deel van de markt (de beestenmarkt) placht met vechtpartijen gepaard te gaan. Ofschoon het streng verboden was beesten met verborgen gebreken te verkopen, kwam dat van tijd tot tijd voor, en was er ruzie, dan vonden marktgangsters hun vermaak in de ruziemakers 'op malckanderen te schuven' en het gevecht begon. De marktmeester moest dan persoonlijk de vechtersbazen scheiden, hun 'vre-

---

1. Th. Hobbes, *Leviathan, oder Wesen, Form und Gewalt des kirchlichen und bürgerlichen Staates*, Rowohlt, München, 1965 (oorspr. 1651).

2. M. Josephson, *The robber barons. The great American capitalists 1861-1901*, Harvest, New York en Londen, 1934.

de' gebieden en hen meenemen naar de woning van de dichtsbij wonende schepen<sup>3</sup>.

Momenteel toont het kapitalisme waarschijnlijk zijn ongebreidelde gezicht in Oost-Europa, waar de bestaande instituties die het economisch verkeer regelden hun legitimatie verloren hebben en nieuwe nog ontwikkeld moeten worden. Een voorbeeld: "De exorbitante groei van het taxibestand in Praag heeft geleid tot complete veldslagen om de beste van de naar schatting vijfhonderd standplaatsen in de stad. In het toeristencentrum heerst de wet van de jungle. Plaatsen op het Wenceslasplein worden met harde middelen verdeeld. Van concurrenten worden de banden doorgesneden of ze worden afgetuigd. Op het Wenceslasplein werd op klaarlichte dag een chauffeur doodgeschoten toen hij een collega tot de orde riep die een dame uit de auto duwde omdat ze slechts een kort ritje wilde maken"<sup>4</sup>.

Inmiddels krijgen ook weer meer economen er oog voor dat markten geen spontane ordes zijn. Het zijn vooral de rand-disciplines rondom de economie, zoals de economische geschiedenis<sup>5</sup>, de institutionele economie<sup>6</sup> en de economische sociologie<sup>7</sup> die de gedachte levend houden dat er geen markten zonder regels of instituties zijn, dat markten sociale constructies zijn. "Social theory is experiencing something of a revival within economics. (...) Economists are again addressing such issues as the relationship between agency and structure, and between economy and the rest of society. There is renewed interest in elaborating basic categories such as causation, competition, culture, discrimination, evolution, money, need, order, organization, power, probability, process, rationality, technology, time, truth, uncertainty and value, etc."<sup>8</sup>.

Regels zijn niet alleen in uitzonderingen nodig, bij 'marktfalen', zoals externaliteiten of ondoorzichtige markten. Zonder regels zijn er geen markten, zoals er zonder regels ook geen samen leven mogelijk is. Partijen moeten een minimale zekerheid hebben dat ze hun leven niet op het spel zetten als ze transacties aangaan. Maar ook dat ruilmiddelen een redelijk stabiele waarde hebben, dat contracten worden nageleefd, dat ze investeringen terug zullen kunnen verdienen, dat de concurrentie niet

blijvend zo fel zal zijn dat er niets te verdienen valt. Teveel angst en onzekerheid is slecht voor transacties, en daarmee voor welvaart en groei. Regels, instituties moeten die onzekerheid verminderen.

De eigenlijke vraag is natuurlijk niet of er regels moeten zijn om markten te laten functioneren, maar welke, en hoeveel. Een bezinning op het nut en effect van regels, zoals met het project 'Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit' gebeurt, zou eigenlijk periodiek moeten plaatsvinden. Het is zeker denkbaar dat regels achterhaald worden of niet meer functioneren, of dat de administratieve uitvoering ervan in de loop der tijd onnodig complex geworden is. Dan kan sanering op zijn plaats zijn. Teveel regels schrappen kan echter de onzekerheid op markten verhogen. Dat kan op den duur wel eens tot minder in plaats van meer markt leiden.

### **Deregulering: van horizontale naar verticale samenwerking**

Het paradoxale is dat concurrentie – doordat ze onzekerheid in de omgeving schept – ondernemers prikkelt om die concurrentie te verminderen. Waar de staat de markt ordent neemt die prikkel bij ondernemers tot onzekerheidsreductie af. Maar waar de staat zich terugtrekt zal de ondernemer toch proberen de omgeving voor spelbaarder te maken, door samenwerking met de concurrentie. Dat kan met behoud van zelfstandigheid in horizontale samenwerkingsverbanden als branche-organisaties, joint ventures, duurzame netwerkrelaties of kartels. Het kan ook door vijandige overname van een concurrent, of vrijwillige fusie. Kortom, het allocatie- en coördinatieprincipe van de 'staat' dreigt vervangen te worden door dat van 'vereniging' of 'hiërarchie' in plaats van de zo gewenste 'markt'.

Er zijn vele voorbeelden van bedrijfstakken die het gat dat de overheid laat vallen met zelfregulering en zelforganisatie proberen te vullen. Waar vestigingsregelingen verdwijnen of uitgehold worden proberen branche-organisaties met particuliere erkenningsregelingen de aangesloten 'erkende' ondernemers een voor-sprong op de concurrentie te geven en zo voor hen de concurrentie te matigen. De BOVAG is de vaak geciteerde successtory. Ook nu nemen

branches, zoals de kappers, zulke initiatieven. Deregulering prikkelt niet alleen tot zelfregulering, maar ook tot nieuwe vormen van horizontale zelforganisatie, zoals vrijwillige inkoopcombinaties, filiaalbedrijven of franchising.

Veel van deze vormen zullen het echter op den duur niet redden, zo leert de geschiedenis. Zonder overheidssteun kunnen zwartrijdersproblemen niet overwonnen worden en die betekenen op den duur de doodsteek voor zelfregulering. Daar komt bij dat de huidige dereguleringsgolf veel vormen van zelfregulering en horizontale zelforganisatie van branches verbiedt of tegenwerkt. De nieuwe kartelwetgeving verbiedt horizontale prijsafspraken, ook tussen het vrijwillig filiaalbedrijf. Branches worden zo geprikkeld om hun horizontale samenwerkingsverbanden om te zetten in verticale. De Spar of de Etos-drogisterijen mogen dan geen gezamenlijke prijsreclame meer voeren; Albert Heijn mag dat wel. Kleine aannemers mogen geen overleg meer plegen voorafgaande aan een aanbesteding, maar niets verbiedt de werkmatschappijen van de Hollandse Beton Maatschappij om dat wel te doen. Kortom, een stringent kartelverbod duwt ondernemers in elkaars armen. Concentratie door kartelverbod is vaak vertoond in de geschiedenis, bij voorbeeld in de Verenigde Staten aan

3. Zie J. Raadschelders, *Tussen markt en overheid. Een bestuursgeschiedenis van de Centrale Vereniging voor de Ambulante Handel 1919-1921-1996*, manuscript, Rijksuniversiteit Leiden, 1995, blz. 32.

4. *de Volkskrant*, 3 december 1994.

5. D. North en P. Thomas, *The rise of the Western world*, Cambridge UP, 1973; D. North, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge UP, 1990.

6. G.M. Hodgson, *Economics and institutions*, Polity Press, Oxford, 1988; O.E. Williamson, *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications. A study in the economics of internal organization*, Londen en New York, 1975; O.E. Williamson, *The economic institutions of capitalism*, Free Press, New York, 1985; T. Eggerston, *Economic behavior and institutions*, Cambridge, 1990.

7. M. Granovetter en R. Swedberg (red.), *The sociology of economic life*, Westview Press, San Francisco, 1992; A. Etzioni en P.R. Lawrence, *Socio-economics, toward a new synthesis*, Sharpe, Armonk, 1991.

8. Zie A. Gustafsson en H. Knudsen (red.), *Rationality, institutions, and economic methodology*, Londen, 1993.

het einde van de 19e eeuw. Het kartelverbod stimuleerde ondernemers tot trustvorming. Totdat er ook anti-trustwetten kwamen. Die zijn vooralsnog nog niet in zicht in Nederland. Zelfs onze fusiegedragscode gaat veel minder ver dan elders.

Meer in het algemeen geldt dat waar de weg tot onzekerheidsreductie via horizontaal overleg en samenwerking afgesneden is, ondernemers op andere wijzen zullen proberen om de omgeving te beheersen. Een eerste methode is te investeren in technologische innovatie, om zo een – tijdelijke – voorsprong op de concurrent te behalen, een tijdelijk monopolie, dat de ondernemer in staat stelt de investering terug te verdienen en wat winst te behalen. Dat is op zich zelf positief, maar een tijdelijk monopolie kan blijvend worden, vooral in branches waar de technologische (en dus financiële) toetredingsdrempels tot de markt groot zijn. Daarom wil de overheid ook verhinderen dat bedrijven hun technologische voorsprong benutten om de markt af te scherm. Maar daarmee is de overheid op een gevaarlijke weg. Zulke maatregelen kunnen de prikkel tot innovatie doen afnemen.

Een tweede methode om concurrenten uit te schakelen is ze over te nemen, op te slokken, of fusies met ze aan te gaan en zo oligopolies of zelfs monopolies te vestigen. Feodale heersers vochten vroeger een strijd uit waarbij een enkeling, de monarch, geleidelijk aan een geweldsmonopolie verwierf. Ze deden dat via oorlogen, overvallen en huwelijken. Ondernemers doen dat tegenwoordig door prijsoorlogen, overvallen op de beurs en fusies. Daar is het Nederlandse bedrijfsleven in rap tempo mee bezig, overigens al jaren, maar tegenwoordig in een verhoogd tempo door de liberalisering binnen Europa. Men meent de krachten te moeten bundelen op de grotere Europese markt. Concerns als AKZO, Wegener, RSV, Begemann, Casema, De Dagbladunie ING of ABN-AMRO ontstonden al jaren geleden. En nog steeds rapporteren de kranten bijna dagelijks over fusies. De Dagbladunie wordt overgenomen door Perscombinatie, veertien groente en fruitveilingen fuseren tot de Verenigde Tuinbouwveilingen Nederland. Krijgt elke sector zo zijn eigen Leviathan? De voorgestelde fusie van Boeing

en McDonnell Douglas komt daar toch wel erg dicht in de buurt.

Deze marktordening door bedrijfshierarchieën wordt versterkt door de liberalisatie van wetgeving. De versoepeling van de winkelsluitingswet – waar ik overigens als consument een groot voorstander van ben – en de opheffing van het verbod op perifere vestiging in de detailhandel zal de doodsteek worden voor menig klein familiebedrijf, dat niet over de middelen beschikt om van die nieuwe mogelijkheden gebruik te maken. Loslaten van de vaste boekenprijs zal veel boekhandels in moeilijkheden brengen. Indien men niet langer zeker is van de vaste marge van 40 procent zullen veel bedrijven de investering in een boekenvoorraad niet meer kunnen financieren. Supermarkten die met goedlopende titels stunts zullen de marges verder onder druk zetten. Velen zullen het loodje leggen terwijl anderen door ketens als Bruna opgekocht zullen worden. Tot nu toe hebben kartels en vestigingsregelingen de kleine boekhandels en kruideniers beschermd. Desalniettemin is in de afgelopen jaren het aantal zelfstandige detailhandelsbedrijven al flink afgenomen. Zelfstandige detaillisten die niet in één of ander samenwerkingsverband opereren hebben op dit moment nog maar een marktaandeel van 17 procent, tegenover 25 procent vijf jaar geleden<sup>9</sup>. De concurrentie verscherpt enorm. Liberalisering zal die concurrentie nog verder aanwakkeren en daarmee tot verdere schaalvergroting leiden<sup>10</sup>.

### **Van publieke naar private monopolies**

Een tweede strategie gericht op minder staat en meer markt is privatisering. Wat levert dat op? Veelal niet meer dan een vervanging van publieke monopolies door private. NS of het loodswezen zijn in het verleden niet zonder reden staatsbedrijven geworden. Het gaat veelal om natuurlijke monopolies. Controle door concurrentie is niet echt mogelijk. En controle door politiek, rechtsstaat, Rekenkamer of administratief recht valt weg bij privatisering.

Met alle gevaren vandien voor misbruik van machtspositie. Ook daarover lezen we dagelijks in de krant: stijgende tarieven bij het loodswezen, geprivatiseerde kabelbedrijven die concurrenten van de kabel weren

of de toegang tegen exorbitante prijzen aanbieden, de PTT die postagentschappen verbiedt producten van de concurrent te verkopen. En een forse verhoging van de directiesalarissen. NS nam al een voorschat op de privatisering: de gemiddelde beloning van bestuurders verdriedubbelde tussen 1991 en 1994 van 357.000 naar 900.000 gulden<sup>11</sup>. In Engeland konden dergelijke verhogingen gecorrigeerd worden door optreden van publieke opinie en aandeelhouders, maar in Nederland hebben aandeelhouders veel minder invloed en gaat de publicatieplicht minder ver.

### **Centralisatie op decentraal niveau**

In de non-profitsector moet bestuurlijke decentralisatie meer pluriformiteit, diversiteit, klant- en burgergerichtheid, en 'marktwerking' brengen. Het onbedoelde gevolg lijkt vaak centralisatie op decentraal nivo. Dat alles in het kader van de reeds decennia durende discussie over bestuurlijke herindeling. Waar nog geen regionale samenwerkingsverbanden van gemeenten zijn die buslijnen kunnen aanbesteden moeten die er maar komen, vindt de commissie-Brokkx. Decentralisatie van taken naar het onderwijs veronderstelt grotere onderwijsorganisaties. Dus stimuleren de ministeries fusie van scholen en ziekenhuizen, zo ze dat al niet afdwingen. 'Kleine' scholen mogen niet meer, ook omdat ze minder efficiënt worden geacht.

Waar de overheid met de ene hand een grote organisatie als de streekbusmonopolist VSN wil opbreken, dwingt ze met de andere hand organisaties tot vorming van regionale monopolies in het onderwijs en de gezondheidszorg. Ook de reorganisaties bij politie en justitie leiden tot minder rechtbanken en politiedistricten. En waar de overheid het al niet afdwingt, slaat de fusie als ware het een mode vanzelf over. Uit

9. Hoofdbedrijfsschap Detailhandel, *Trendrapport detailhandel*, Den Haag, mei 1995.

10. Overigens nemen niet alleen bedrijven het initiatief tot schaalvergroting, maar doet ook het Ministerie van EZ dat zelf, bijvoorbeeld in de stroomvoorziening.

11. Cijfers uit: N. Goebert, Het ondragelijke lijden van de bestuursvoorzitter, *de Volkskrant*, Economiebijlage, 22 juli 1995.

vrees onverzorgd achter te blijven haasten kruisverenigingen, opleidingsinstituten voor verpleegkundigen, thuiszorginstellingen en bejaardenoorden in het huwelijksbootje te stappen. Samenwerking lijkt een 'paradogma' te zijn geworden<sup>11</sup>. Organisaties en overheid zijn voortdurend bezig met schaalreorganisaties. Alsof dat een oplossing voor de beleidsproblemen is.

De particuliere vrijwillige organisaties volgen in de fusiekoorts. Een trend die al oud is, maar in verhevigde mate voortgezet wordt. Nadat eerst al veel verzuilde organisaties op bedrijfstaksnivo fuseerden zijn nu de algemene koepelorganisaties aan de beurt. De middenstand heeft sinds kort het MKB. De ontzuiling gaat verder met de geplande nauwere samenwerking binnen de Raad van Kerken. Komen we ooit weer terug bij een eenheidskerk?

## **De reorganisatie van Nederland**

Nederland reorganiseert. Maar het is een misverstand, dat minder staat meer markt zou betekenen. Het betekent eerder meer particuliere hiërarchie, meer grootschalige organisaties, meer monopolie dan concurrentie. Werd de Nederlandse Republiek ooit collegiaal bestuurd door een oligarchie van individuen; op het einde van het tweede millennium wordt het land collegiaal bestuurd door een economisch oligopolie en maatschappelijk/politieke oligarchie van organisatiekolossen, een nieuw maatschappelijk en economisch middenveld, vlak onder de staat en verder van de burger. Een stelsel, mede gecreëerd door maatregelen gericht op het tegendeel, namelijk decentralisatie, pluriformiteit, schaalverkleining, concurrentie en marktwerking. Minister Wijers wil met zijn maatregelen het relatieve aantal ondernemingen vergroten. Het tegendeel lijkt het resultaat. Maar over de gevolgen daarvan voor de 'dynamiek' van economie en maatschappij bestaan weer heel andere misverstanden.

## **Frans van Waarden**

De auteur is hoogleraar bij het Centrum voor Beleid en Management van de Universiteit Utrecht.

---

11. M. Steenbergen, *Samenwerking als paradogma*, SWP, Utrecht, 1995.