

Wat kost de ondernemende overheid?

Auteur(s):
Goudriaan, R.
Lijesen, M.G.
René Goudriaan is verbonden aan IOO bv en OCJEB. Mark Lijesen is verbonden aan IOO bv.
Het artikel is gebaseerd op R. Goudriaan, M.G. Lijesen, J.A. van Dijken, E.A. van Noort en W.H.J. Verhoeven, Economische effecten van concurrentievervalsing door organisaties met exclusieve marktrechten, Den Haag, ministerie van Economische Zaken, 1998 (onderzoeksreeks Directie Marktwerking). Voor een verantwoording van de onderzoeksresultaten wordt naar deze publicatie verwezen.

Verschenen in:
ESB, 83e jaargang, nr. 4156, pagina D27, 11 juni 1998

Rubriek:

Trefwoord(en):
marktwerking, deregulering, wetgevingswaarde

Publieke organisaties hebben zich geleidelijk aan op de markt begeven. Wat zijn daarvan de economische effecten?

In de jaren tachtig werden organisaties met publieke taken aangemoedigd om marktactiviteiten te ontwikkelen. Publieke organisaties moesten zich ondernemender opstellen om de budgettaire nood van de overheid te verminderen. Dit leidde echter tot onvoorziene neveneffecten. Bij marktactiviteiten concurreren publieke organisaties immers met particuliere ondernemingen vanuit een positie van exclusiviteit bij hun publieke taak. Daardoor ontstaan ongelijke concurrentieverhoudingen tussen publieke en particuliere aanbieders. Het betreft veelal marktactiviteiten waar niet noodzakelijk een legitimering voor het marktoptreden van publieke organisaties bestaat en waarvoor voldoende particuliere alternatieven bestaan¹. Het aantal voorbeelden is legio. Universiteiten concurreren bijvoorbeeld met hun derde-geldstroomactiviteiten met particuliere onderzoeksbureaus. De SDU concurreert vooralsnog vanuit haar beschermde positie met particuliere uitgeverijen en drukkerijen. Openbaar vervoerbedrijven bieden ook taxidiensten en touringcarvervoer aan. Sociale werkplaatsen bieden hun producten op de markt aan. De marktactiviteiten van organisaties met publieke taken bedragen in 1996 naar schatting circa f 25 mrd.

Particuliere aanbieders klagen over oneerlijke concurrentie door ongelijke fiscale behandeling en kruissubsidiëring. Veel publieke organisaties met marktactiviteiten kennen geen of beperkte btw- en vennootschapsbelastingplicht. Zij kunnen hun producten onder de kostprijs op de markt brengen, doordat productiemiddelen die beschikbaar zijn voor de uitoefening van de publieke taak (personeel, materieel en kapitaal), worden ingezet voor marktactiviteiten. Deze praktijk waarbij de verliezen op de marktactiviteiten in feite worden gedekt uit de publieke middelen, leidt tot een marktvoorsprong op de particuliere aanbieders.

Dit gegeven was voor het kabinet-Kok aanleiding om de werkgroep Markt en Overheid, beter bekend als de commissie-Cohen, in te stellen. De werkgroep heeft een inventarisatie gemaakt van organisaties met exclusieve (of bijzondere) marktrechten (OEM's) die naast publieke taken ook marktactiviteiten uitvoeren en van de hieruit voortvloeiende verstoringen van de concurrentieverhoudingen².

Het betreft onder andere dienstonderdelen van de rijksoverheid, provincies en gemeenten, zelfstandige bestuursorganen, overheidsbedrijven en private rechtspersonen met een publieke taak. De werkgroep kiest het uitgangspunt 'gelijke monniken, gelijke kappen', wanneer de OEM's in concurrentie treden met derden. De marktactiviteiten van de OEM's, aangeduid als D-OEM's, moeten volgens de werkgroep in beginsel worden afgescheiden en uiteindelijk worden afgestoten³. Alleen in uitzonderingsgevallen kan van dit uitgangspunt worden afgeweken.

De werkgroep Markt en Overheid heeft zich niet gewaagd aan een kwantificering van de omvang van de problematiek en de daaruit voortvloeiende economische effecten. Dit artikel doet een poging daartoe voor 14 clusters van organisaties, die ingedeeld zijn aan de hand van hun publieke taken. Ieder cluster bestaat uit een groot aantal publieke organisaties met marktactiviteiten. In deze clusters komen verschillende typen economische effecten voor. Gezien het verkenkende karakter van de studie houden we een bandbreedte aan voor de omvang van de berekende economische effecten.

Economische effecten

Door de marktactiviteiten van de D-OEM's kunnen de volgende economische effecten optreden:

» De OEM herbergt door de exclusieve of bijzondere marktrechten een zekere mate van inefficiëntie. Deze strekt zich deels uit tot de marktactiviteiten van de D-OEM, omdat deze onderdeel is van de OEM en daarmee onderhevig is aan dezelfde publieke verantwoordingsplicht en regelgeving. Daardoor wordt de productie tegen hogere kosten dan de noodzakelijke kosten voortgebracht. Dit fenomeen duiden we aan als X-inefficiëntie. Het komt in de analyses tot uiting in een opwaartse verschuiving van de marginale-kosten curve. X-inefficiëntie komt in alle onderzochte clusters voor. De geschatte omvang van de X-inefficiëntie berust op resultaten uit de literatuur en kwalitatieve inschatting van de specifieke situatie.

» De marktactiviteiten van de D-OEM beïnvloeden de prijzen en de afgezette hoeveelheden, en leiden daarmee tot veranderingen in de welvaart van consumenten en/of de winst van producenten. Het saldo van deze veranderingen noemen we allocatieve inefficiëntie. Deze ontstaan wanneer de D-OEM de X-inefficiëntie in de prijzen kan doorvertalen of wanneer de D-OEM de producten onder de competitieve marktprijs afzet.

» Als de D-OEM's hun producten op de markt onder de kostprijs bij efficiënte productie aanbieden en de kosten daarvan aan de OEM kunnen doorberekenen, is sprake van (extra) kruissubsidiëring van de D-OEM door de OEM (naast de kruissubsidiëring van X-inefficiëntie). Dit komt onder andere voor in het hoger onderwijs (universiteiten en hogescholen) en bij openbare nutsbedrijven (energiedistributie, waterleiding, enzovoort).

» De marktactiviteiten van de D-OEM kunnen gevolgen hebben voor het totstandkomen van product- en procesinnovaties. Indien deze worden uitgesteld of afgesteld, is sprake van dynamische inefficiëntie. Dynamische inefficiëntie is moeilijk te kwantificeren en blijft verder buiten beschouwing.

Prijsstrategie

De economische effecten zijn afhankelijk van de gekozen prijsstrategie van de D-OEM. De prijsstrategie hangt af van de doelstelling en de positie van de D-OEM op de markt. Voor de Markt en Overheid problematiek zijn drie prijsstrategieën relevant.

Niche-spelers

In de eerste prijsstrategie, aangeduid als de nichestrategie, opereert de D-OEM als monopolist met onvolkomen substituten en kan deze zelf de prijs binnen redelijke grenzen bepalen. Deze situatie komt onder andere voor bij de gespecialiseerde drukkerijen in het cluster Media en cultuur. Een drukkerij die vanuit zijn publieke taak expertise heeft ontwikkeld om veiligheidskenmerken aan drukwerk toe te voegen, heeft hierdoor een zo sterk voordeel op concurrenten dat hij te beschouwen is als een monopolist, zij het met onvolkomen substituten: drukwerk dat aan minder strenge veiligheids-eisen voldoet. De betreffende drukker kan dit exclusieve marktaandeel uitbuiten door marktactiviteiten te ontplooiën in de niche voor drukwerk met veiligheidskenmerken. Door het niche karakter van zijn product, is de drukker tot op zekere hoogte in staat om zijn X-inefficiëntie door te berekenen aan de klant. Naast de X-inefficiëntie zelf, ontstaat er allocatieve inefficiëntie door een suboptimale prijsstelling. Bij de kwantificering van de effecten van deze strategie zijn we voorzichtig te werk gegaan door alleen de extra allocatieve inefficiëntie te bepalen. De allocatieve inefficiëntie die het gevolg is van de niche positie zelf nemen we niet mee, omdat het verband met de exclusieve marktrechten tot op zekere hoogte arbitrair is.

Prijsvolgers

In de tweede prijsstrategie, de prijsvolgerstrategie, is de D-OEM actief op een markt met veel concurrentie. In dat geval moet de D-OEM - ondanks de hogere kosten door X-inefficiëntie - de prijs op de markt volgen wanneer zij de omzet en het marktaandeel op peil wil houden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de communicatie en koeriersdiensten, waar een beperkt aantal grote OEM's zich naast hun publieke taken onder andere bezighoudt met internationale telefonie voor zakelijk gebruik, mobiele telefonie, koeriersdiensten en pakketpost. De prijsvolgerstrategie is duidelijk zichtbaar in de markt voor mobiele telecommunicatie, waar de traditionele telecommonopolist iedere prijsverlaging van de concurrenten volgt. In deze strategie blijven de economische effecten beperkt tot X-inefficiëntie, die volledig door de OEM wordt gedragen. Het volgen van de marktprijs leidt immers niet tot allocatieve verstoringen. Er zijn wellicht wel verstoringen op de OEM-markt, omdat de X-inefficiëntie van de D-OEM opgebracht moet worden door de klanten van de OEM. Deze effecten kwantificeren we echter niet, omdat het risico van dubbelstellingen met de reeds gemeten X-inefficiëntie te sterk aanwezig is.

Agressors

In derde prijsstrategie, de offensieve strategie, stelt de D-OEM de prijs onder de geldende marktprijs vast om de aanwezige overcapaciteit te benutten of het marktaandeel te vergroten. Deze situatie komt bijvoorbeeld voor in het hoger onderwijs, waar instellingen zich door de teruggang van de reguliere activiteiten en de daarmee verbonden overheids-subsidiëring in toenemende mate gedwongen voelen om - al dan niet onder de integrale kostprijs - marktactiviteiten te verrichten. Hun alternatief is wachtgeldverplichtingen. Het noemen van die verplichtingen geeft al aan dat de offensieve strategie niet altijd gevoerd wordt met het doel om marktaandeel te veroveren. Hoewel we dit motief ook wel tegenkomen, speelt bij het hoger onderwijs eerder een andere perceptie van marginale kosten een rol. Een instelling in het hoger onderwijs lijken de (gepercipieerde) marginale kosten van marktactiviteiten gelijk te zijn aan de werkelijke marginale kosten minus de alternatieve kosten, de wachtgeldverplichtingen. Vanuit de optiek van de instelling is een lagere prijsstelling dan ook zeer wel te verdedigen. Wanneer we echter kijken naar de effecten op het functioneren van de markt waar de marktactiviteiten worden uitgevoerd, is er sprake van forse verstoringen. De concurrenten van de instellingen worden geconfronteerd met een aanbieder die een prijs vraagt waarvoor zij onmogelijk kunnen leveren. Dit leidt niet alleen tot verdringing van efficiënte partijen door minder efficiënte partijen (X-inefficiëntie), maar ook tot het onder druk komen te staan van de budgetten voor productontwikkeling en -differentiatie. De markt verschaalt hierdoor als het ware. Zoals we al eerder aangaven, nemen we deze effecten niet mee. Het is ondoenlijk om ze te kwantificeren.

Naast de hierboven genoemde effecten ontstaat er ook een misallocatie door de te lage prijsstelling van de D-OEM. Deze misallocatie leidt tot allocatieve inefficiëntie. Tot slot noemen we de kosten van de kruissubsidiëring. De lagere prijs van de marktactiviteiten wordt gedragen door de OEM, die de kosten hiervan vervolgens weer doorberekent aan haar afnemers of subsidieverstrekkers.

Resultaten

De totale omzet van de D-OEM-activiteiten in de 14 onderscheiden clusters bedraagt bijna f 25 mrd. Dit komt neer op 12% van de totale OEM-omzet (f 202 mrd). De totale economische effecten van de concurrentievervalsing door de D-OEM's belopen in 1996 3,5 à 6,1 mrd (zie tabel 1). Het gaat niet om eenmalige welvaartsverliezen, maar om welvaartsverliezen die - bij ongewijzigd beleid - jaarlijks optreden.

Tabel 1. Totaaloverzicht van de economische effecten, f mln.

Cluster	Omzet D-OEM	X-inefficiëntie	Allocatieve inefficiëntie	Extra kruis-subsidiëring	Totale economische effecten
Hoger onderwijs	1.200		300-374	459-719	
Overig onderzoek en advies		115-230	10-148	167-421	

Keuren, ijken en meten			Informatievoorziening	150	15-		
38 en automatisering		Sociale verzekeringen	3.130			640 -806	
en overheidsbanken	Media en cultuur		135-338	174 -392			
Vervoer	980	206-225		211 -231			
Communicatie	10.370	1.037-2.074	0	1.037-2.074			
en koeriersdiensten							
Grond en gebouwen	216-360		216-360				
Penitentiaire inrichtingen							
en sociale werkplaatsen	130		204 -216				
Openbaar nut		104	189-476				
Arbeidsvoorziening	160		Afval	750		Zorg	470
Totaal	24.520	2.696-5.011	127-386	652-726	3.475-6.122		

Marktactiviteiten zijn relatief belangrijk in de clusters Overig onderzoek en advies, Media en cultuur, Communicatie en koeriersdiensten, en Penitentiaire inrichtingen en sociale werkplaatsen, waar de D-OEM-omzet ten minste 20% van de totale OEM-omzet bedraagt. Overig onderzoek en advies bestaat uit een heterogeen gezelschap van onderdelen van rijksdiensten die activiteiten voor derden uitvoeren, en particuliere onderzoeksbureaus en andere gespecialiseerde trainings- en adviesinstellingen die zowel subsidie ontvangen als opdrachten verwerven op de markt. Media en cultuur omvat drukkerijen en uitgeverijen, de publieke omroep (inclusief reclame en ondersteuning), en bibliotheken en musea. De marktactiviteiten van deze organisaties variëren van de productie van chipkaarten, radio- en televisiereclame tot en met horeca-activiteiten. Het cluster Communicatie en koeriersdiensten, met ruim 40% van de totale omzet van alle D-OEM's, domineert het beeld in [tabel 1](#). De publieke taken in dit cluster bestaan onder andere uit de nationale telefonie op het vaste net en de bezorging van brieven onder de 500 gram. De marktactiviteiten behelzen onder andere mobiele telefonie, internationale telefonie, koeriersdiensten en boekhandels.

In absolute termen zijn de welvaartsverliezen door de ongelijke concurrentieverhoudingen het grootst bij de Communicatie en koeriersdiensten. Circa 30% van de totale economische effecten voor de onderzochte D-OEM's zijn toe te schrijven aan dit cluster. Dat komt vooral door de absolute omvang van de D-OEM-omzet van de communicatie. In relatieve termen ligt de omvang van de economische verstoringen onder het gemiddelde: 10 tot 20% van de D-OEM-omzet voor het cluster Communicatie en koeriersdiensten tegen 14 tot 26% voor het gemiddelde van de onderzochte 14 clusters. Deze percentages geven aan tot welke economische verstoring één gulden D-OEM-omzet leidt; in de minimumvariant heeft één gulden D-OEM-omzet gemiddeld 14 cent aan economische effecten tot gevolg.

In de meeste clusters bedraagt de omvang van de economische effecten ongeveer 10 tot 25% van de D-OEM-omzet. In het hoger onderwijs zijn de economische effecten verhoudingsgewijs het grootst: 38 tot 60% van de D-OEM-omzet. De kruissubsidiëring en de coulante fiscale behandeling van de marktactiviteiten in dit cluster liggen hieraan in belangrijke mate ten grondslag. De X-inefficiëntie is in het Nederlandse hoger onderwijs relatief beperkt. Relatief belangrijke economische effecten worden ook aangetroffen in het cluster Informatievoorziening en automatisering (12 tot 40% van de D-OEM-omzet). De omvang van dit cluster en daarmee ook de absolute omvang van de economische effecten is echter bescheiden.

Conclusies

In dit artikel staat de kwantificering van de welvaartsverliezen die het gevolg zijn van marktactiviteiten van organisaties met publieke taken centraal. Voor deze marktactiviteiten van publieke organisaties zijn voldoende particuliere alternatieven beschikbaar. Het gaat in de regel om activiteiten die niet noodzakelijk door publieke organisaties hoeven te worden uitgevoerd. In dat opzicht zijn er weinig bezwaren aan te voeren tegen een afsplitsing van de marktactiviteiten.

Onze tentatieve becijferingen geven aan dat de marktactiviteiten van organisaties met publieke taken tot aanzienlijke welvaartsverliezen leiden, tenzij er sprake is van omvangrijke synergie-effecten tussen publieke en marktactiviteiten. Deze zijn in de berekeningen buiten beschouwing gelaten. De literatuur geeft geen empirische aanwijzingen voor het bestaan van omvangrijke positieve synergie-effecten. Integendeel, vaak wordt er juist voor gewaarschuwd dat de marktactiviteiten ten koste gaan van de publieke activiteiten ⁴. Alleen wanneer de synergie tussen publieke taken en marktactiviteiten (onverwacht) groot is, slaat de balans van de marktactiviteiten om van welvaartsverliezen in welvaartsinsten.

Voor het grootste deel kunnen de welvaartsverliezen op het conto van de X-inefficiëntie worden geschreven. Die inefficiëntie zal blijven bestaan zolang de marktactiviteiten van publieke organisaties onderworpen zijn aan allerlei overheidsregels en publieke besluitvorming. In dat opzicht kunnen de resultaten van ons onderzoek mede worden gezien als een pleidooi om de marktactiviteiten van de publieke organisaties hiervan te 'verlossen'. Dit kan alleen maar als er een heldere scheiding bestaat tussen publieke en marktactiviteiten die verder gaat dan de huidige praktijk van zelfstandigheid. Spelregels voor kostenberekening zijn niet voldoende. De huidige praktijk van kostenberekening aan publieke en marktactiviteiten is scherp en voor meer dan één uitleg vatbaar. Dit type organisaties is vrijwel niet te controleren. Pogingen om kruissubsidiëring door oneigenlijke kostenberekening te beheersen, leiden vooral tot veel creativiteit en werkgelegenheid bij accountants. Zodoende kunnen de opbrengsten van publieke activiteiten worden benut om de voortbrenging van marktactiviteiten te subsidiëren (kruissubsidiëring). Ook in andere opzichten zijn eerlijke spelregels cruciaal. De vaststelling en controle van de regels voor particuliere aanbieders is in een aantal gevallen ondergebracht bij een publieke organisatie die zelf ook actief is op dezelfde markt. De bijbehorende D-OEM is in zo'n geval bijvoorbeeld in staat om onder de prijs van de particuliere aanbieder te offeren of om restrictieve eisen te stellen aan te verlenen vergunningen. Een dergelijke functievermenging is onwenselijk. Nagegaan moet worden hoe vaak dergelijke situaties in de praktijk voorkomen.

Zie ook de reactie van D.J. Wolfson, [D-OEMdenken](#), *ESB-dossier*, 11 juni 1998, blz. D31.

Voorbeeld: het KNMI

Het Koninklijk Meteorologisch Instituut heeft na zo'n 130 jaar monopolie sinds de jaren tachtig te maken met concurrentie: er is een particuliere onderneming op de markt verschenen die ook meteorologische diensten aanbiedt.

Het KNMI is voor een aantal producten een concurrentieslag moeten aan, bijvoorbeeld weerberichten voor specifieke doelgroepen. Om kruissubsidiëring van de middelen voor typische overheidsactiviteiten naar concurrerende producten te voorkomen, is een nieuw administratiesysteem ingevoerd, waarin beide activiteiten zorgvuldig worden gesplitst. Doordat het KNMI beide soorten producten vervaardigt, is evenwel toch geen sprake van volledig gelijke concurrentieverhoudingen, bijvoorbeeld omdat het KNMI geen vennootschapsbelasting betaalt. Momenteel is in studie hoe aan deze situatie een einde kan worden gemaakt.

ESB-dossier: Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit.

Inleiding

Ministerie van Economische zaken, [MDW in vogelvlucht](#)

A. Heertje, [Meer welvaart met hulp van Pareto](#)

Toezicht

R.K. Visser, [Laat de markt werken, en de overheid toezicht houden](#)

A.J.M. Kleijweg, [De rol van de NMa nader belicht](#)

P.A.G. van Bergeijk, [Voer voor juristen](#)

Marktwerking

H.W. de Jong, [Meer markt, meer welzijn?](#)

F. van Waarden, [Over Burgers en burgers](#)

Het MDW-project

L.A. Geelhoed en W.A. Oskam, [De broedende kip](#)

R.J. in 't Veld, [En marge](#)

Nieuwe markten

E. Bartelsman, P. de Bijl en M. Canoy, [De onzichtbare hand grijpt naast nieuwe markten](#)

H.C. Bakker, [Overheidsrol cruciaal, maar begrensd](#)

Markt en overheid

R. Goudriaan en M.G. Lijesen, [Wat kost de ondernemende overheid?](#)

D.J. Wolfson, [D-OEMdenken](#)

Epiloog

H.A. Keuzenkamp, [Wordt vervolgd](#)

¹ De bekende motieven voor overheidsingrijpen uit de leer van de openbare financiën, zoals externe effecten, collectieve goederen en inkomensverdelingsaspecten, zijn bij deze marktactiviteiten niet van toepassing.

2 Tweede Kamer, 1996-1997, *Eindrapport werkgroep markt en overheid*, TK 24 036, nr. 45.

3 De afkorting D-OEM staat voor dochter van OEM. De marktactiviteiten die door de OEM zelf worden uitgevoerd, worden in het onderzoek eveneens begrepen onder de afkorting D -OEM.

4 Denk in dit verband bijvoorbeeld aan de recente waarschuwing van de Adviesraad voor Wetenschaps - en Technologiebeleid dat de fundamenteel -strategische onderzoekstaak van de grote technologische instituten in gevaar komt door de toegenomen aandacht voor marktactiviteiten.