

Marktwerving

Een zevenstappenplan voor marktwerving in landbouw,
natuurbeheer en voedselkwaliteit

F. Bunte

Projectcode 40021

April 2004

Rapport 6.04.07

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Wettelijke en dienstverlenende taken
- Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- Ruimte en Economie
- Ketens
- Beleid
- Gamma, instituties, mens en beleving
- Modellen en Data

Marktwerking; Een zevenstappenplan voor marktwerking in landbouw, natuurbeheer en voedselkwaliteit

Bunte, F.

Den Haag, LEI, 2004

Rapport 6.04.08; ISBN 90-5242-902-2; € 11,- (inclusief 6% BTW)

44 p., fig., tab., bijl.

Deze rapportage bevat een stappenplan voor marktwerkingsvraagstukken, toegespitst op het werkterrein van het Ministerie van LNV. Het stappenplan heeft het karakter van een beleidsevaluatie. In essentie wordt er één vraag beantwoord: zijn er verbeteringen mogelijk in de relatie tussen beleidsdoelstelling, beleidsinstrumentarium en resultaat? Uitgangspunt van de economische analyse in het rapport is dat de overheid voor markten doelstellingen formuleert, indien markten niet presteren zoals maatschappij en overheid willen, dat wil zeggen als markten falen. Voor deze situaties weegt het stappenplan de rol van overheid tegen die van de markt af.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: publicatie.lei@wur.nl

Informatie:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: informatie.lei@wur.nl

© LEI, 2004

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponereerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.

Inhoud

	Blz.
Woord vooraf	7
1. Inleiding	9
2. Zevenstappenplan	11
3. Stap 1: marktfalen	13
3.1 Marktfalen	13
3.2 Externe effecten	15
3.3 Informatiesymmetrie (averechtse selectie en zedelijk risico)	19
3.4 Inkomensverdeling	21
4. Stap 2: beleidsvraagstuk	23
4.1 Marktmacht	23
4.2 Externe effecten	25
4.3 Informatiesymmetrie	27
5. Stap 3: huidig beleid	29
6. Stap 4: beleidsalternatieven	34
7. Stap 5: ex ante evaluatie	37
8. Stap 6: inpassing beleid	41
9. Stap 7: ex post evaluatie	42
10. Zevenstappenplan in herhaling	43
Literatuurlijst	45

Woord vooraf

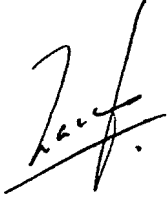
De rol van de overheid is in de jaren zeventig, tachtig en negentig steeds meer ter discussie gesteld in wetenschap, politiek en beleid in zowel buiten- als binnenland. Sinds de jaren zeventig zijn de grenzen van de mogelijkheden van de overheid om naar believen de maatschappij te vormen steeds duidelijker aan het licht gekomen. In reactie op het overheidsfalen is de rol van de markt wereldwijd versterkt. De overheid stelt minder en minder ambitieuze doelstellingen vast. Verder gebruikt de overheid de markt meer en meer als instrument om zijn doeleinden te bereiken. Versterking van de rol van de markt heeft echter niet altijd tot verbetering van het functioneren van de betrokken markten geleid. Marktprestaties blijken afhankelijk van een subtiele rolverdeling tussen overheid en markt.

Ook het Ministerie van LNV kijkt meer en meer naar de markt als instrument voor haar beleidsdoelstellingen. Het Ministerie van LNV besteedt de aanleg van natuurprojecten aan agrarisch ondernemers uit. Het Ministerie legt de rol voor het creëren van transparantie ten aanzien van de eigenschappen van voedingsproducten (veiligheid, productiewijze en herkomst) steeds nadrukkelijker bij marktpartijen neer. Verder weet het Ministerie zich geconfronteerd met Europese wet- en regelgeving, waarin markten voor productierechten gecreëerd worden (quota voor melk, vis en CO₂).

Het Ministerie van LNV streeft weliswaar marktwerking na, maar in de dagelijkse beleidspraktijk blijken begrippen als markt en marktwerking voor veel beleidsambtenaren vage containerbegrippen. Dit vormde voor het Ministerie van LNV aanleiding het LEI te vragen een handreiking voor marktwerking op te stellen in de vorm van een stappenplan. Deze rapportage bevat dit stappenplan. Het stappenplan heeft het karakter van een beleids-evaluatie. Uitgangspunt van de rapportage is dat de overheid voor markten doelstellingen formuleert, indien markten niet presteren zoals de overheid wil, dat wil zeggen als markten falen. Voor deze situaties weegt het stappenplan de rol van overheid tegen die van de markt af.

Het stappenplan heeft voor een reeks beleidsambtenaren handen en voeten gekregen door het toe te passen op een drietal beleidsterreinen: groene diensten, transparantie en handel in rechten (melk, vis en CO₂). Deze toepassingen worden in een vervolgrapportage beschreven.

Dit rapport is in het kader van het project Marktwerking opgesteld door Frank Bunte in overleg met Paul Diederer (LEI), Rob Aalbers (OCFEB-EUR) en Hans van Mierlo (Universiteit Maastricht). De auteur is verder de begeleidingscommissie dankbaar voor het vele commentaar: Arjan Schutte (LNV-ECLNV), Barto Piersma (LNV-DL), Henk Mas-sink (LNV-IZ) en Wendalin Kolkman (LNV-IH).



Prof. Dr. Ir L.C. Zachariasse
Algemeen Directeur LEI B.V.

1. Inleiding

Sinds de jaren tachtig wordt marktwerking geïntroduceerd en bevorderd in nagenoeg alle economieën in de wereld. Marktwerking wordt bevorderd in de veronderstelling dat markten beter functioneren dan de overheid. Voor deze veronderstelling zijn in de economische en bestuurskundige literatuur verschillende argumenten aangedragen (Geelhoed, 1983; Vuchelen en Van Impe, 1986; Bos, 1995).

Economische argumenten

1. *Prikkels*. Overheden hebben geen winstprikkels en staan in beperkte mate aan concurrentie bloot. Om deze redenen kunnen overheden er in zekere zin op aanrommelen.
2. *Doelstellingen*. Private ondernemingen hebben in tegenstelling tot de overheid een beperkt aantal eenduidige doelstellingen, waarvan winstmaximalisatie de belangrijkste is. Overheden hebben naast bedrijfseconomische ook maatschappelijke doelstellingen op het terrein van werkgelegenheid, inkomensverdeling, emancipatie en maatschappelijke participatie, milieu en duurzaamheid, enzovoort.
3. *Informatie*. Overheidsinmenging vereist informatie, veel informatie. Een belangrijke functie van markten is gelegen in het feit dat ondernemingen informatie op een efficiënte manier kunnen delen, niet alleen door samenwerking, maar ook via het prijsmechanisme.
4. *Overheidsfinanciën*. Beslissingen over collectieve financiering van activiteiten en collectieve consumptie van producten leggen beslag op de collectieve middelen. Door middel van privatisering en toepassing van het profijtbeginsel neemt dit beslag af.

Bestuurskundige argumenten

1. *Effectiviteit beleid*. Beleid is in beperkte mate effectief, omdat de directe grip van beleid op het gedrag van burgers beperkt is. Burgers kunnen immers beleid ontduiken en ontlopen. Daarnaast lokt beleid indirecte effecten uit.
2. *Kostenefficiëntie*. Maatregelen brengen allerlei kosten met zich mee voor overheid en bedrijfsleven. De overheid dient regulering voor te bereiden, uit te voeren en te handhaven. Ook het bedrijfsleven draagt administratieve lasten. Verder remmen administratieve lasten economische prikkels en activiteiten: investeringen en innovaties worden afgeremd en de toetreding tot markten beperkt.
3. *Stapelingsbeleid*. Regulering wordt door de tijd heen steeds gedetailleerder en breidt zich naar steeds meer werkterreinen uit. De restricties in het maatschappelijk en economisch verkeer nemen toe en zijn vaak steeds minder op de actuele situatie toegesneden.

Marktwerking is in de praktijk echter met wisselend succes bevorderd. De bevordering van marktwerking is geen eenduidig succes geweest, onder andere omdat vrije marktwerking *als zodanig*¹ de prestaties van markten niet bevordert. Markten kunnen immers onder bepaalde omstandigheden falen, dat wil zeggen onder de maat presteren. Beleidsmedewerkers dienen overheidsfalen dan ook nadrukkelijk te wegen tegenover marktfalen. Overheidsfalen kan aangepakt worden door marktwerking te versterken (de-regulering), maar ook door de verhouding tussen en de rollen van overheid en markt te herzien (herregulering). Marktfalen kan gerepareerd worden door middel van overheidsin-menging (regulering) of door de verhouding tussen en de rollen van overheid en markt aan te passen (herregulering). Marktfalen kan in voorkomende gevallen ook bestreden worden door de marktwerking juist te versterken. Als de concurrentie tussen bedrijven zwak is, kan de overheid de markt reguleren, maar ook de toetreding tot de markt verruimen.

Marktwerking speelt een belangrijke rol op het werkterrein van het Ministerie van LNV. Marktwerking speelt een rol bij nagenoeg alle beleidsterreinen van LNV: van gemeenschappelijk landbouwbeleid en concurrentievermogen tot duurzaamheid en voedselveiligheid. Marktwerking wint als instrument aan belang, omdat de overheid zijn rol in het economisch verkeer terug wil brengen. Dit betekent echter niet altijd dat de overheid zijn ambities terugschroeft. Marktwerking wordt doelbewust als instrument ingezet om beleidsdoelstellingen te realiseren.

LNV heeft echter op dit moment beperkte ervaring met marktwerking als instrument. In dit kader is het LEI gevraagd een handreiking op te stellen voor beleidsmedewerkers om voorstellen voor marktwerking te evalueren. Hiertoe is in dit rapport een zevenstappenplan opgesteld. Aan de hand van het zevenstappenplan kan een beleidsmedewerker systematisch nagaan of LNV marktwerking op een bepaald beleidsterrein wil introduceren.

Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 presenteert het zevenstappenplan. Hoofdstuk 3-9 doorloopt alle stappen stuk voor stuk. Hoofdstuk 10 sluit af.

¹ Een markt is vrij, als de overheid niet in de allocatie ingrijpt.

2. Zevenstappenplan

In dit rapport reiken wij een zevenstappenplan aan om beleidsmakers in staat te stellen gestructureerd de mogelijkheid voor marktwerking op hun beleidsterrein *ex ante* te evalueren. Er zijn in de beleidsliteratuur verschillende stappenplannen, zowel in het algemeen als toegespitst op concrete beleidsvraagstukken of instrumenten. Backhaus en Maks (1988) presenteren een stappenplan voor privatiseringsvraagstukken. De nota Normalisatie en certificatie (Tweede Kamer 1995-1996, 24036 nr 15) bevat een stappenplan voor normalisatie en certificering. Stefanski et al. (2002) geven een stappenplan voor vraagstukken op het terrein van transparantie.

In grote lijnen komen deze stappenplannen met elkaar overeen. Er wordt achtereenvolgens vastgesteld:

1. Is er een vorm van marktfalen?
2. Geeft het marktfalen aanleiding tot beleid?
3. Is er reeds bestaand beleid en hoe functioneert dit?
4. Welke vormen van (nieuw) beleid zijn mogelijk?
5. Welke oude of nieuwe maatregelen passen het beste bij de beleidsdoelstellingen?
6. Hoe kan het voorgestelde beleid het beste in het bestaande beleid ingepast worden?
7. Aan de hand van welke criteria kan het beleid in een later stadium beoordeeld worden?

Het stappenplan is in principe bruikbaar om beleidsvraagstukken in het algemeen te beoordelen. In essentie wordt er één vraag beantwoord: zijn er verbeteringen mogelijk in de relatie tussen beleidsdoelstelling, beleidsinstrumentarium en resultaat? Het stappenplan weegt de rol van de overheid versus de rol van de markt. Deze weging wordt ingekleurd vanuit het perspectief van mogelijk markt- en overheidsfalen.

Marktwerking in 7 stappen

1. Is er sprake van een vorm van marktfalen, al dan niet aangepakt door de overheid?
 - a. Is er sprake van misbruik van marktmacht?
 - b. Is er sprake van externe effecten? Kan het betrokken product bijvoorbeeld gekarakteriseerd worden als publiek goed, groepsgoed of clubgoed?
 - c. Zijn er hoge transactiekosten met de verkoop van het product gemoeid?
 - d. Is de markt voldoende transparant? Is informatie scheef over marktpartijen verdeeld?
 - e. Hebben de prestaties van de markt belangrijke consequenties voor de inkomensverdeling?
 - i. Resultaat: is er een vorm van marktfalen?
2. Is er een publiek beleidsvraagstuk?
 - a. Stel beleidsdoeleinden vast en de overwegingen die hieraan ten grondslag liggen.
 - b. Hangen deze doeleinden samen met een vorm van marktfalen?
 - c. Vormen de doeleinden een publiek belang?
 - d. In hoeverre zijn private mechanismen in staat de doeleinden te bereiken?
 - i. Resultaat: is er een publiek beleidsvraagstuk?
3. Bepaal het huidige beleid alsmede de prestaties van dit beleid?
 - a. Welke instrumenten worden nu ingezet?
 - b. Worden de doeleinden van het beleid gehaald?
 - c. Wie heeft er voordeel/nadeel bij het huidige beleid?
 - i. Resultaat: bepaling prestaties huidige beleid
4. Welke (combinatie van) maatregelen kan overheid nemen?
 - a. Geen beleid.
 - b. Privatisering.
 - c. Aanbesteding en concessieverlening.
 - d. Prikkels genereren.
 - e. Regulering, et cetera.
 - i. Resultaat: overzicht maatregelen en hun voor- en nadelen
 - ii. Resultaat: basis voor voorselectie
5. Welke resultaten worden met het beleid voorzien?
 - a. Vaststelling maatschappelijke baten en kosten. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen de korte en lange termijn voordelen en nadelen.
 - b. Wie heeft er voordeel/nadeel bij het beleidsvoornemen?
 - i. Resultaat: bepaling verwachte prestaties nieuw beleid en vergelijking met huidige beleid
 - ii. Resultaat: keuze maatregel
6. Hoe verhoudt het geselecteerde instrument zich tot andere instrumenten?
 - a. Afstemming instrument t.o.v. bestaand beleid
 - b. Synergievoordelen t.a.v. pakket maatregelen
 - i. Resultaat: afstemming nieuw beleid met bestaand en ander nieuwe beleid
7. Stel evaluatiecriteria vast voor het beleid.
 - i. Resultaat: bepaling prestaties nieuw beleid

3. Stap 1: marktfalen

In de eerste stap van het zevenstappenplan zetten wij de belangrijkste redenen waarom markten kunnen falen op een rijtje. Deze redenen kunnen aanleiding kunnen geven tot overheidsbeleid. Echter, overheden kunnen net zo goed falen als markten. In de jaren tachtig en negentig is marktwerking juist geïntroduceerd en bevorderd in de veronderstelling dat markten beter functioneren dan de overheid. Omdat zowel marktwerking als overheidsbeleid kunnen falen, dienen beide nadrukkelijk tegen elkaar gewogen te worden. Marktfalen kan gerepareerd worden door middel van overheidsinmenging (regulering), maar ook door marktwerking te versterken of te verbeteren (deregulering en herregulering). Resultaat van de eerste stap is de vaststelling dat de uitkomsten van vrije marktwerking (of overheidsingrijpen) niet-efficiënt of niet-rechtvaardig zijn.

In dit hoofdstuk schetsen wij een drietal redenen waarom markten falen: marktmacht, externe effecten en informatieasymmetrie (Bos, 1995). Marktfalen beïnvloedt de efficiëntie van de marktuitskomsten. De economische theorie beschouwt naast de efficiëntie van marktuitskomsten de rechtvaardigheid van de marktuitskomsten (Stiglitz, 2000). Om deze reden beschouwen wij ook het argument inkomensverdeling.

3.1 Marktmacht

Bedrijven hebben marktmacht, als zij geen of weinig rekening hoeven te houden met welke vorm van concurrentie ook, van de zijde van leveranciers, collega-concurrenten, afnemers of consumenten. Bedrijven misbruiken hun marktmacht, indien zij grote beperkingen opleggen aan de economische activiteiten van andere partijen en/of indien zij winst behalen ten koste van deze andere partijen.

Marktmacht speelt om een drietal redenen op het werkerrein van LNV:

1. producenten kunnen al dan niet in georganiseerd verband misbruik maken van marktmacht. Producenten behalen in dat geval winst ten koste van hun (leveranciers en) afnemers. Een voorbeeld van misbruik van marktmacht door producenten vormen de prijs- en hoeveelheidsafspraken die de garnalenvissers vanaf 1997 gemaakt hebben;¹
2. producenten kunnen slachtoffer worden van misbruik van marktmacht door leveranciers en afnemers. In dat geval leggen leveranciers of afnemers grote beperkingen op aan de activiteiten van producenten of behalen zij winst ten koste van producenten. Dit gaat in tegen de doelstellingen van LNV ten aanzien van de inkomens van primaire producenten, maar ook nationale kengetallen als de productie. De NMa toetst om deze reden mogelijke kartelvorming tussen leveranciers en tussen afnemers, ketenafspraken en fusies tussen (coöperatieve) marketing- en verwerkingsorganisaties

¹ Zie www.nmanet.nl, zaak 2269, 14 januari 2003.

en het grootwinkelbedrijf. Dit gebeurt niet alleen met het oog op de positie van de consument, maar vooral met het oog op die van de producent. Denk hierbij aan de beoogde fusie tussen The Greenery en Fruitmasters.¹

3. producenten komen ketenafspraken overeen met leveranciers en afnemers. Ketena-fspraken bevatten concurrentiebepalingen. Deze bepalingen worden door de mededingingswetgeving en -autoriteiten gedoogd, omdat en zolang zij een hoger doel dienen: ketenoptimalisatie of kwaliteitsafspraken. Ketena-fspraken vormen vol-gens de mededingingswetgeving echter een maatschappelijk probleem, indien zij:
 - a. prijs- of hoeveelheidsafspraken bevatten;
 - b. producenten dwingen aan de ketenafspraken mee te doen;
 - c. producenten uitsluiten van de gangbare verwerkings- en distributieketen.

De initiële KKM-regeling vormt een voorbeeld van een ketenafpraak waarbij alle betrokken producenten min of meer gedwongen werden mee te doen aan de kwali-teitsmaatregelen. De producenten hadden hierbij de keus tussen dure investeringen of levering van niet-KKM-melk onder ongunstige voorwaarden.²

Samengevat, marktmacht kan tot twee vormen van machtsmisbruik (en marktfalen) leiden:

1. een marktpartij kan winst behalen ten koste van andere marktpartijen. Vanuit de welvaartstheorie kan beargumenteerd worden dat de resulterende allocatie niet-efficiënt is: productie en consumptie zijn te laag en de consumentenprijs te hoog (Cabral, 2000). In paragraaf 4.2 wordt dit punt nader uitgewerkt;
2. de markttoegang en de vrijheid van economisch handelen worden bedruipen (in rede-lijkheid) onmogelijk gemaakt. Dit beperkt de concurrentie en kan tot de welvaartsproblematiek onder 1 aanleiding geven (Van Gerven et al., 1997).

Taak

Stel vast of marktpartijen winst behalen ten koste van andere marktpartijen.

Stel vast of de handelingsvrijheid, waaronder de markttoegang, door private regelingen geweld wordt aangedaan.

¹ Greenery en Fruitmasters hebben in 1999 en 2003 het voornemen geuit te willen fuseren. Gezien de concen-tratie op de Nederlandse markt heeft de NMa aangekondigd te willen onderzoeken of fruittelers (en afnemers) na de eventuele fusie tussen Greenery en Fruitmasters nog voldoende keuze hebben in Nederland of buitenland tussen alternatieve organisaties die afzetdiensten aanbieden. Deze aankondiging was voor beide organisaties voldoende reden de fusie niet door te zetten (Persbericht NMa 16 april 2003).

² De KKM-regeling beoogde aan alle melkveehouders in Nederland een reeks kwaliteitsverbeteringen op te leggen. Melkveehouders hadden gezien het feit dat nagenoeg alle zuivelverwerkers (98% van de markt) aan deze regeling meewerkten weinig keuzevrijheid over. De NMa heeft de partijen verplicht afnameweigeringen en prijskortingen uit de regeling te schrappen (Persbericht NMa 21 maart 2003).

3.2 Externe effecten

Er is sprake van externe effecten, indien de productie of consumptie van een persoon het welzijn van andere personen beïnvloedt zonder dat hier compensaties voor geregeld zijn (Stiglitz, 2000). Idealiter wordt hier wel rekening mee gehouden (zie paragraaf 4.2). Er bestaan zowel positieve als negatieve externe effecten.

Er kunnen zich (positieve en negatieve) externe effecten voordoen bij zowel de productie als de consumptie van goederen en diensten.

- er is sprake van negatieve externe effecten bij de productie van goederen en diensten, als de productie nadelen voor andere partijen met zich meebrengt zonder dat deze nadelen gecompenseerd worden, dat wil zeggen op de een of andere wijze in de bedrijfskosten van de producent geïncorporeerd worden. Milieuvervuiling door bedrijven is een klassiek voorbeeld in deze. De uitstoot van mest veroorzaakt stankoverlast en tast de grondwaterkwaliteit aan;
- er is sprake van positieve externe effecten bij de productie van goederen en diensten, als de productie voordelen voor anderen met zich meebrengt zonder dat deze voordelen gecompenseerd worden, dat wil zeggen op de een of andere wijze in de bedrijfsopbrengsten geïncorporeerd worden. Positieve externe effecten doen zich onder andere in ketenverband voor (Tirole, 1988). Kwaliteitsmaatregelen door de primaire producent kunnen de voedselkwaliteit in de oog van de consument bevorderen en de vraag en de betalingsbereidheid van de consument vergroten. Andere ketenpartijen profiteren hiervan in een wereld zonder ketensamenwerking gratis mee. Omdat de primaire producent geen rekening houdt met deze positieve externaliteit, leidt dit tot onderinvestering in voedselkwaliteit. Primaire producenten geven vorm aan het landschap door de wijze waarop zij het productieproces invullen: hoogstambomen en het weiden van koeien zijn positieve externe effecten, indien de passerende burger deze elementen in het landschap waardeert;
- er is sprake van negatieve externe effecten bij de consumptie van goederen en diensten, als de vraag naar goederen en diensten nadeel voor anderen met zich meebrengt. Een voorbeeld hiervan betreft milieuvervuiling door de consument (weggooien van verpakkingsmateriaal na consumptie);
- er is sprake van positieve externe effecten bij de consumptie van goederen en diensten, als de vraag naar goederen en diensten voordeel voor anderen met zich meebrengt. Aankoop van informatie genereert positieve externe effecten, indien anderen gratis mee kunnen profiteren. Consumenten kunnen meeprofiteren van de ervaring van anderen: die film is slecht; die nieuwe pizza's zijn lekker. De maatschappij profiteert mee, als een consument een dier- of milieuvriendelijk product koopt.

Externe effecten veroorzaken marktfalen, omdat zij leiden tot over- of onderproductie. Dit laatste is een normatief oordeel dat ontleend wordt aan de welvaartstheorie. In paragraaf 4.3 gaan wij hier aan de hand van een voorbeeld nader op in. Externe effecten spelen in veel beleidsvraagstukken van LNV een rol.

1. *Natuur en landschap*. Iedere persoon die zich in een bepaald natuurgebied of landschap bevindt, kan onbelemmerd van natuur of landschap genieten. Het onderhoud

van natuur en landschap gaat met positieve externe effecten gepaard. De toerist profiteert gratis van de instandhouding van hoogstambomen en het weiden van koeien. De vogelaar profiteert gratis van faunabeheer.

2. *Milieubelasting.* De productie van agrarische producten belast het milieu. Dit betekent dat de maatschappelijke kosten van agrarische productie groter zijn dan de bedrijfskosten, tenzij er een compensatieregelingen bestaan. Marktwerking brengt veelal niet spontaan compensatieregelingen tot stand. De belangrijkste voorbeelden van milieubelasting in de Nederlandse land- en tuinbouw vormen de uitstoot van mest, CO₂ en bestrijdingsmiddelen.
3. *Uitputting natuurlijke bronnen.* Natuurlijke bronnen zijn uitputbaar. De vraag of natuurlijke bronnen uitgeput raken, is afhankelijk van de consumptie van de bronnen en van de vraag of de bronnen aangevuld worden. Sommige bronnen worden door de natuur aangevuld (oppervlaktewater en vispopulatie); andere bronnen worden niet of in een verwaarloosbaar tempo aangevuld (grondwater en mineralen). De mogelijke uitputbaarheid van natuurlijke hulpbronnen impliceert een afruil (trade-off) tussen consumptie nu en consumptie in de toekomst. Consumptie nu gaat mogelijkwijs ten koste van consumptie in de toekomst. De afruil die de markt totstandbrengt tussen consumptie nu en consumptie in de toekomst, is niet noodzakelijkerwijs optimaal. Het gevaar van overconsumptie in een vrije markteconomie is met name reëel, als er geen eigendomsrechten op de hulpbronnen gevestigd zijn. Consumptie nu gaat met negatieve externe effecten gepaard, indien dit toekomstige consumptie belet (Tietenberg 1996).
4. *Onderzoek en voorlichting.* Onderzoek en voorlichting leveren informatie op, die - na productie - in beginsel vrijelijk en zonder meerkosten voor iedereen ter beschikking staat. Voorbeelden betreffen het wetenschappelijk onderzoek van Wageningen Universiteit, het toegepaste onderzoek van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek en de proefstations en het onderzoek van en de voorlichting door instellingen als het Voedingcentrum en de Consumentenbond. Kennisproductie gaat met positieve externe effecten gepaard.

Externe effecten ontstaan, omdat er geen exclusieve eigendomsrechten op het gebruik van een product gevestigd zijn en vaak ook niet kunnen worden (Bos, 1995). Dit betekent dat personen niet van het gebruik zijn uit te sluiten of alleen tegen hoge transactiekosten. Dit stelt personen in staat wel het product te kunnen gebruiken, maar niet voor het gebruik te betalen. Externe effecten blijven in een vrije markteconomie bestaan bij de gratie van het *free rider*-effect. Het *free rider*-gedrag belemmert het vermogen van vrije markten om een product (in de juiste hoeveelheid en in de juiste kwaliteit) voort te brengen.

De relatie tussen externe effecten en exclusiviteit kan nader uitgewerkt worden aan de hand van de productclassificatie in de economische theorie. De economische theorie onderscheidt twee typen producten, waarvan het gebruik niet-uitsluitbaar is (non-exclusiviteit):

- bij *groepsgoederen* staat consumptie voor iedereen open. Dit is bijvoorbeeld het geval bij natuurlijke bronnen als vispopulaties en grondwater. Doordat consumptie niet-uitsluitbaar is, treedt uitputting op. Er is sprake van een *prisoner's dilemma*: produc-

tiebeperking is vanuit collectief oogpunt bezien wenselijk, doch vanuit individueel oogpunt niet. Productiebeperking komt om de laatste reden niet spontaan op een vrije markt tot stand;

- bij *publieke goederen* is de consumptie niet alleen niet-uitsluitbaar, maar ook niet-rivaliserend. Consumptie door één persoon sluit consumptie door andere personen niet uit. De kosten van uitbreiding van de klantenkring zijn in dat geval nihil. In dat geval is het voordelig, indien één aanbieder de voorziening van het goed op zich neemt. Een prikkel om te betalen hebben de afzonderlijke gebruikers niet. Voorbeelden betreffen rechtsspraak, defensie, kennis, milieu en waterkeringen.

Er zijn ook twee typen goederen, waarvan de eigendomsrechten wel af te bakenen zijn:

- *clubgoederen*. Voor clubgoederen geldt dat consumptie uitsluitbaar is, maar (binnen bepaalde grenzen) niet-rivaliserend. Omdat consumptie uitsluitbaar is, hoeft voorziening via de markt geen probleem te zijn. Prijsvorming kan echter wel een probleem vormen. Vanwege het niet-rivaliserende karakter van consumptie zijn de marginale kosten - i.e. de kosten van additionele consumptie - nul. Dit betekent dat het wenselijk is de consumptie ongelimiteerd uit te breiden: de consumptiewaarde is groter dan de marginale kosten. Vanuit dit oogpunt is de optimale prijs gelijk aan nul. In dat geval betaalt de consument echter niets en dient de voorziening op een andere wijze gefinancierd te worden. Prijszetting wordt ook bemoeilijkt door de transactiekosten die gemaakt moeten worden om de consumptie te reguleren. De in-ningskosten zijn bij sommige producten hoog ten opzichte van de mogelijke opbrengsten. De openbare weg vormt een voorbeeld van een clubgoed (indien er geen sprake is van congestie (filevorming)). De kosten van wegaanleg en -onderhoud zijn niet direct gerelateerd aan het aantal weggebruikers. Dit vormt een argument om het weggebruik vrij te laten en niet te reguleren via een prijs per kilometer of minuut weggebruik. Vanuit dit oogpunt is belasting met een vast bedrag ('lumpsum' - wegenbelasting) efficiënt, maar niet noodzakelijkerwijs eerlijk. Grootgebruikers betalen voor hun weggebruik ten opzichte van kleingebruikers weinig. In principe is het mogelijk de kosten van weggebruik naar rato van het weggebruik door te berekenen aan de weggebruiker. De transactiekosten van dergelijke systemen zijn groot, zeker voor lokale wegen;
- *private goederen*. Consumptie van private goederen is uitsluitbaar en rivaliserend. Private goederen kunnen in het algemeen zonder veel problemen door private aanbieders vermarkt worden. Voorbeelden zijn een pak koffie en accountantsdiensten.

Bovenstaande karakterisering kan samengevat worden in figuur 3.1.

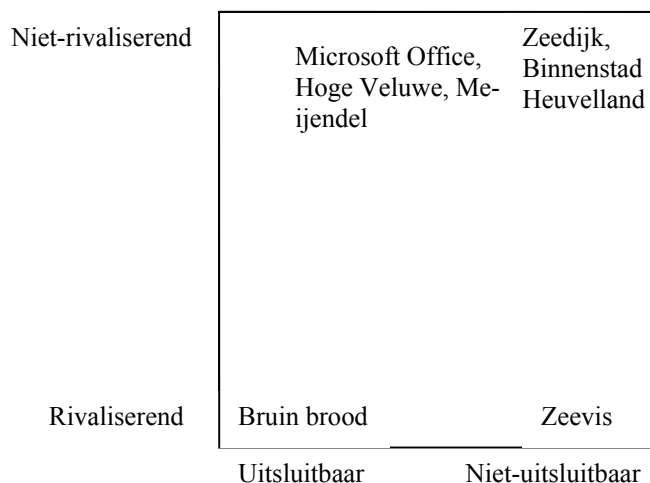
- Een zeedijk is een publiek goed. De kosten van de aanleg en het onderhoud van een zeedijk nemen niet toe indien er meer burgers achter de dijk gaan wonen (non-rivaliteit). Het is ook niet mogelijk burgers van het gebruik van de dijk uit te sluiten. Iedereen profiteert mee, althans zolang de dijk houdt (non-exclusiviteit). Voor stads- en cultuurlandschappen gelden beide voorwaarden ook. Het is niet mogelijk burgers van bezichtiging van het landschap (vanaf de openbare weg) uit te sluiten en inrich-

ting en onderhoud zijn niet direct gerelateerd aan het aantal consumenten, waaronder toeristen.

- De zeevisserij vormt geen publiek goed, maar een groepsgoed. Het is weliswaar niet mogelijk - zonder wet- en regelgeving - zeevissers van visvangst op bijvoorbeeld de Noordzee uit te sluiten (non-exclusiviteit), maar de consumptie is wel degelijk rivaal. De vis die de Urk 17 binnenhaalt, is niet beschikbaar voor de Urk 18. Een andere voorbeeld van een groepsgoed is grondwater. Consumptie is slechts eenmaal door één persoon mogelijk. Het gevaar van uitputting schuilt juist in de rivaliteit. Niet alle natuurlijke hulpbronnen vormen een groepsgoed: de consumptie van olie, gas en ertsen is uitsluitbaar (Tietenberg, 1996).
- Voor clubgoederen geldt daarentegen dat de consumptie uitsluitbaar is, maar niet-rivaal. Voor sommige natuurgebieden geldt dat uitsluiting eenvoudig is. Je plaatst een hek om het gebied en regelt de toegang, al dan niet tegen betaling. Een voorbeeld van een clubgoed is Park Hoge Veluwe of natuurgebied Meijendel. Inrichting, onderhoud en beheer van natuurbeheer zijn niet direct aan het aantal bezoekers gekoppeld. Een stijging van het aantal bezoekers leidt niet tot een substantiele stijging van de kosten van het natuurbeheer. Welke prijs dient het park zetten? Het is vanuit maatschappelijk oogpunt wenselijk een bezoeker (nogmaals) toe te laten, zolang de bezoeker van het park meer waarde hecht aan zijn bezoek (in termen van betalingsbereidheid) dan het park aan meerkosten moet maken. Omdat de meerkosten nihil zijn, is de optimale prijs gelijk aan nul. Echter, dit zou betekenen dat het park de kosten van het natuurbeheer niet op de bezoeker kan verhalen. Er bestaat dus een afruil tussen het zetten van een optimale prijs (marginal cost pricing) en toepassing van het profijtbeginsel. Prijszetting wordt verder bemoeilijkt door de transactiekosten die gemaakt moeten worden om de consumptie (toegang tot het gebied) te reguleren. Nationaal Park de Hoge Veluwe is hiertoe nog wel in staat. Echter, voor kleine natuurgebieden geldt dat de kosten van toegangsregulering en prijsbepaling relatief hoog zijn ten opzichte van de opbrengsten (Meijendel).
- De consumptie van private goederen is uitsluitbaar. Een bruin brood of kop koffie is na aankoop in eigendom van de koper. In beginsel kan het eigendom via de rechter afgedwongen worden. De consumptie is ook rivaliserend. De kop koffie die Marisca drinkt is niet voor Esther beschikbaar. Beide eigenschappen gelden ook diverse goederen die collectief verschaft worden, zoals een VWO-opleiding en een ziektekostenverzekering.

Voor de vier genoemde goederen doen zich in potentie de volgende vormen van marktfalen voor:

- publieke goederen worden door vrije markten niet of nauwelijks geproduceerd, ook al bestaat er maatschappelijke vraag;
- groepsgoederen als natuurlijke hulpbronnen worden zonder regulering te snel uitgeput;
- voor clubgoederen geldt dat de markt mogelijk de prijsvorming niet in kan vullen;
- private goederen worden door de vrije markt in beginsel in de juiste hoeveelheden voortgebracht.



Figuur 3.1 Classificatie van goederen

Taak

De beleidsambtenaar kan aan de hand van onderstaand schema aangeven, welk type product of producteigenschap in geding is. Op basis van dit gegeven kan vastgesteld worden welke vorm van marktfalen kan spelen.

3.3 Informatieasymmetrie (averechtse selectie en zedelijk risico)

Er is sprake van informatieasymmetrie, indien de partijen die een transactie overeen willen komen, niet over dezelfde hoeveelheid informatie beschikken. Eén van de partijen weet - ten aanzien van één of meerdere aspecten - meer dan de andere partijen. De partij met een informatievoorsprong kan deze informatievoorsprong uitbuiten door zijn transactiepartners een poot uit te draaien (Bos, 1995). De partijen die een informatieachterstand hebben, zijn zich hier (op den duur) van bewust. De partijen met een informatieachterstand kunnen uitbuiting van de informatievoorsprong voorkomen door zekerheden in de transacties in te bouwen. Echter, voorzover dit niet mogelijk is, zullen partijen met een informatieachterstand miskopen voorkomen door minder transacties af te sluiten en door de toevlucht te nemen tot zekere transacties.

Informatieasymmetrie veroorzaakt dus in potentie twee vormen van marktfalen. (1) Er worden minder transacties afgesloten dan wenselijk is: de markt komt niet (volledig) tot stand. (2) De contractvoorwaarden in de transacties zijn niet-optimaal. Dit laatste is een normatief oordeel dat ontleend wordt aan de welvaartstheorie.

Informatieasymmetrie speelt in de landbouw op de volgende terreinen.

1. *Risico en verzekering.* Bedrijven in de land- en tuinbouw staan aan allerlei risico's bloot, waaronder productierisico's, prijsrisico's en persoonlijke risico's (ABN-AMRO 2003). Een deel van deze risico's is uniek voor de agrarische sector, zoals ziekte-uitbraken onder vee of gewassen, oogstschade ten gevolge van weersinvloeden

(droogte of wateroverlast), schade aan glasopstanden, enzovoort. Andere risico's hebben een meer algemeen karakter, zoals prijsrisico's, arbeidsongeschiktheid en insolventie. Ondernemers brengen in het kader van risicomanagement hun bedrijfsrisico's terug. Ondernemers kunnen door middel van intern risicomanagement (informatiemanagement, bedrijfsvoering en diversificatie) risico's terugbrengen. Ondernemers kunnen ook risico's aan derden overdragen. Zij kunnen hiertoe verzekeringen afsluiten, maar ook impliciete verzekeringen overeenkomen in productie- en marketingcontracten (ibid.). Deze contracten komen voor bij aardappelen en eieren. Productie en marketingcontracten leggen niet alleen de kale beloning voor leveringen vast, maar behelzen vaak ook een impliciete verzekering tussen producent (verkeringsnemer) en afnemer (verzekeraar). Termijncontracten garanderen inkomenszekerheid.

Markten voor expliciete en impliciete verzekeringen komen niet altijd volledig tot stand. Voor verzekeringen geldt dat zich twee vormen van informatieasymmetrie voor kunnen doen.

- (1) *Averechtse selectie*. Producenten hebben meer informatie over hun eigen risicoprofiel dan hun verzekeraars (verzekeringsmaatschappijen of afnemers). Dit kan de totstandkoming van verzekeringsmarkten belemmeren, omdat er grote verschillen bestaan in het risicoprofiel van producenten. Stel dat een verzekeringsmaatschappij één polis aanbiedt tegen één tarief die het gemiddelde risico afdekt. De premie die de maatschappij in rekening brengt, kan personen met een laag risicoprofiel ertoe brengen geen polis af te sluiten. De markt verschaalt en de verzekeringsmaatschappij blijft over met personen met een hoog risicoprofiel. Uiteindelijk kan de verzekeringsmarkt 'verdwijnen', ook al bestaat er vraag naar (Mamuth, 1993).
 - (2) *Zedelijk risico*. De tweede vorm van informatieasymmetrie heeft betrekking op de risico's die de verzekerde neemt. De verzekerde beïnvloedt de kans dat schade optreedt en de omvang van de schade. Verzekerden kunnen grotere risico's nemen, als zij de kosten hiervan op de verzekeraar kunnen verhalen, zonder op het risicovolle gedrag aangesproken te worden. Voorbeelden hiervan betreffen skiën en roken (ziektekosten en loonderving) en schaderegelingen voor boeren (oogstopbrengst) (Diederer et al., 2002). Gevolg van risicovol gedrag is dat de maatschappelijke kosten (ziektekosten, productiviteitsderving) toenemen.
2. *Productkwaliteit*. De productieketen heeft een informatievoorsprong ten opzichte van de consument. De productieketen kan deze voorsprong uitbuiten door een lagere productkwaliteit aan te bieden dan overeengekomen is dan wel beloofd of gesuggereerd wordt. Consumenten kunnen in beginsel wel de productkwaliteit controleren, maar alleen tegen hoge kosten. De informatie die de controle oplevert, heeft tevens een publiek karakter (paragraaf 3.2). Dit probleem speelt niet alleen tussen de keten en de consument, maar ook binnen de keten. Gevolg is dat de geleverde productkwaliteit door de bank genomen te laag is. Slechte kwaliteit verdrijft goede kwaliteit van de markt (Akerlof, 1970; Tirole, 1988). Dit vormt een voorbeeld van averechtse selectie.

3. *Publieke en private monitoring.* Producenten weten beter dan de regulator in hoeverre zij zich aan de regulering houden: hoeveel vis zij vangen, hoeveel bestrijdingsmiddelen zij gebruiken en op welke gewassen, enzovoort. Regulering wordt gemonitord. Monitoring beperkt het probleem van zedelijk risico van de gereguleerde partij. Echter, handhaving is in belangrijke mate afhankelijk van de opzet van de controles (frequentie, aankondiging), de sancties die voorzien zijn en de mazen die wet en monitoring bieden (Laffont en Tirole, 1993).

Taak

De beleidsambtenaar kan de volgende vragen beantwoorden om vast te stellen of informatieasymmetrie leidt tot marktfalen.

- Is er sprake van een informatieasymmetrie?
- Zijn er aanwijzingen dat verzekeringen niet totstandkomen ondanks grote maatschappelijke vraag?
- Heeft risicovol gedrag grote invloed op de verzekeringsuitgaven?
- Zijn er aanwijzingen dat producten met een lage kwaliteit producten met een hoge kwaliteit van de markt verdrijven?

3.4 Inkomensverdeling

Een scheve inkomensverdeling is geen vorm van marktfalen, maar kan wel een aanleiding zijn voor beleidszorg (Stiglitz, 2000). Marktwerking is in de voorgaande paragrafen beoordeeld op basis van de vraag welke allocatie de markt tot stand brengt:

- welke productiemiddelen worden ingezet;
- welke producten worden geproduceerd, in welke hoeveelheden en in welke kwaliteit;
- tegen welke prijzen worden producten verkocht en productiemiddelen ingezet;
- welk inkomen wordt verdiend?

Deze vragen bepalen niet alleen de omvang van de geproduceerde koek, maar ook de vraag wie welk deel van de koek krijgt. De beschrijvende economie geeft geen oordeel over de vraag of de verdeling van de koek maatschappelijk aanvaardbaar is. Dit oordeel wordt wel door de normatieve economie gegeven. Beleidsmakers zijn nadrukkelijk wel in deze vraag geïnteresseerd.

Zorg om inkomensverdeling komt op twee wijzen tot uitdrukking. Beleidsmakers maken zich druk om de inkomens die personen verdienen (evenals het aantal personen dat die inkomens verdient). Beleidsmakers maken zich ook druk om de vraag of personen bepaalde producten daadwerkelijk (kunnen) consumeren. Personen worden geacht recht te hebben op gezondheidszorg, huisvesting, onderwijs, voedselveiligheid, enzovoort.

Inkomensverdeling speelt een belangrijke rol op het werkteerterrein van LNV, als doel en als effect.

1. *Producenteninkomen.* Het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB) stelt expliciet doeleinden ten aanzien van de inkomens die in de primaire productie gehaald dienen te worden. Dit beleid heeft geresulteerd in een strikt prijs- en hoeveelheidsbeleid gekoppeld aan een restrictief handelsbeleid.

2. *Inkomensverdeling.* Het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid heeft niet alleen consequenties voor het geaggregeerde producenteninkomen, maar ook voor de verdeling hiervan, tussen grote en kleine producenten, tussen zittende en nieuwe producenten, tussen oude en jonge producenten.
3. *Neveneffect.* Het overige LNV-beleid heeft in potentie belangrijke consequenties voor het bedrijfs- en gezinsinkomen in de primaire productie. Beleid beïnvloedt kosten en opbrengsten. Aan de kostenkant hebben bijvoorbeeld het milieubeleid (mest, energie) belangrijke gevolgen voor de bedrijfsinkomens. Het gekozen instrumentarium heeft ook consequenties voor inkomensvorming en -verdeling. Voor de inkomensverdeling tussen grote en kleine boeren is de keuze voor prijsgaranties versus inkomenssubsidies van cruciaal belang. Toekenning van productie- en emissierechten heeft consequenties voor de vermogensverdeling tussen zittende en nieuwe producenten.

In het zevenstappenplan wordt expliciet aandacht besteed aan het inkomensvraagstuk. In stap 3 en 5 komt aan de orde welke partijen winnen en verliezen bij oude en nieuwe beleidsmaatregelen.

Taak

Stel vast wat de beleidsdoelstellingen zijn ten aanzien het producenteninkomen en de verdeling ervan.

4. Stap 2: beleidsvraag

In stap 1 is de vraag aan de orde gekomen of er sprake is van marktfalen. Wij hebben in dit kader drie algemene bronnen van marktfalen geïdentificeerd: marktmacht, externe effecten en informatieasymmetrie. Daarnaast hebben wij inkomensherverdeling als motief geïntroduceerd. In stap 2 stellen wij de vraag aan de orde of deze constatering aanleiding geeft tot het formuleren van beleidsdoelstellingen. Dit doen wij voor de drie vormen van marktfalen.

Er is sprake van marktfalen als de allocatie die de markt totstandbrengt niet optimaal is.¹ De marktallocatie is niet optimaal, als het mogelijk is:

- de kosten te verlagen;
- de productie te vergroten;
- de prijzen te verlagen;
- het reële inkomen te vergroten.

Deze vormen van marktfalen hebben betrekking op een gegeven (statische) situatie, in het bijzonder gegeven productietechnologie en gegeven consumentenvoorkeuren. Markten kunnen ook falen doordat zij te weinig vooruitgang boeken (dynamiek): te lage investeringen in kostenbesparende technologieën; te weinig kwaliteitsverbetering; te weinig assortimentsuitbreiding en -vernieuwing, enzovoort.

4.1 Marktmacht

Misbruik van marktmacht kan volgens de economische theorie tot de volgende vormen van marktfalen leiden (Shepherd, 1997):

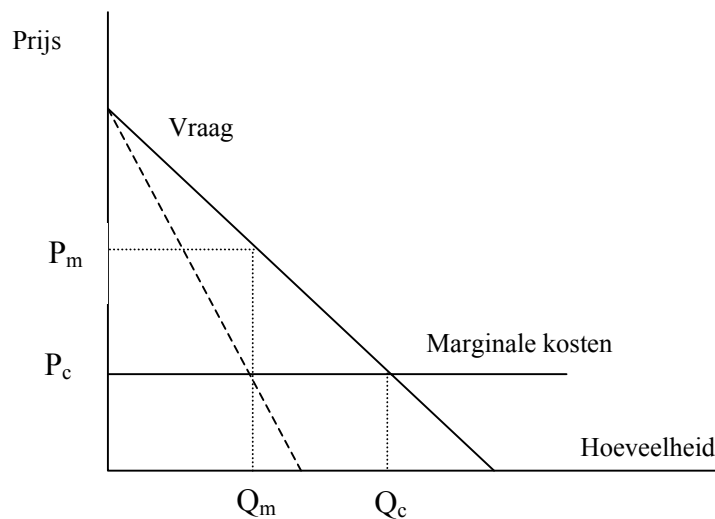
1. consumenten betalen een te hoge prijs;
2. leveranciers, bijvoorbeeld primaire producenten, ontvangen een te lage prijs;
3. er vinden te weinig product- en procesinnovaties plaats;
4. concurrerende bedrijven worden uitgesloten van toegang tot de productie- en distributieketen. Dit vormt met name een probleem, indien de concurrenten niet in staat mogen worden geacht deze toegang zelf te organiseren. Markttoegang heeft in die zin het karakter van een publiek goed. Uitschakeling van de concurrentie kan leiden tot probleem 1 tot en met 3.

In de welvaartstheorie wordt aangegeven dat de maatschappelijke welvaart erop achteruitgaat indien bedrijven te hoge prijzen zetten. Een prijs is te hoog, als hij hoger ligt dan de marginale kosten, dat wil zeggen de additionele kosten die nodig zijn om een eenheid extra te produceren. Figuur 4.1 illustreert dit. De figuur geeft de vraag naar een product

¹ Zie paragraaf 3.4.

weer als functie van de prijs, alsmede de marginale kosten om het product te produceren. Een monopolist verkoopt hoeveelheid Q_m tegen prijs P_m . Bij productie Q_m is er een gat tussen de waarde van één extra product voor de consument en de meerkosten voor de producent. De waarde van één extra product voor de consument P_m kan van de vraagcurve afgelezen worden. De meerkosten bedragen P_c . Extra productie levert de consument dus meer op dan het de monopolist kost. In die zin is de prijs te hoog en de productie te laag. Het maatschappelijke optimum ligt bij Q_c .

De monopolist behaalt dus winst ten koste van de consument. Het is echter niet zo, dat winst zonder meer slecht is voor het functioneren van de economie. Enige winst wordt noodzakelijk geacht om innovaties te financieren en bedrijven tot innovatie te prikkelen. In die zin bestaat er een afruil tussen prijsverlaging (statische efficiëntie) en innovaties (dynamische efficiëntie).



Figuur 4.1 Monopolieprijsvorming

Op dezelfde wijze kan aangetoond worden dat de maatschappelijke welvaart erop achteruitgaat, indien bedrijven hun leveranciers te lage prijzen voorrekenen. Marktmacht heeft in potentie ook gevolgen voor de dynamiek en innovativiteit van bedrijven en de markt. Indien zittende ondernemingen geen concurrentiedruk meer ervaren, neemt de druk vanuit de markt om te innoveren af. Bedrijven worden lui.

Misbruik van marktmacht vloeit voort uit een gebrek aan concurrentie. De concurrentie in een markt kan niet afgelezen worden aan de marktstructuur: het aantal bedrijven in de markt en de verdeling van de omzet over deze bedrijven. De concurrentie hangt primair af van het gedrag van ondernemingen. Er bestaat concurrentie zolang er dreiging bestaat dat (potentiële) concurrenten over en weer marktaandeel en winst van elkaar overnemen. Deze dreiging disciplineert ondernemingen. Twee concurrenten zijn in staat afdoende concurrentie te organiseren. Het is wel eenvoudiger afdoende concurrentie te organiseren naarmate er meer bedrijven op de markt actief zijn.

De Europese mededingingsautoriteiten toetsen - behalve bij fusiebesluiten - niet de marktstructuur, maar het gedrag van ondernemingen (Van Gerven et al. 1997). Concurrentiebeperkingen tussen collega-concurrenten en tussen leverancier en afnemer vormen aangrijpingspunten voor beleid. Concentratie maatstaven worden in de analyse meege-
nomen, maar vormen doorgaans geen doorslaggevend argument (behalve bij fusies). Informatie over de uitkomsten van het marktproces wordt in de analyse weliswaar meege-
nomen, maar gedrag staat centraal.

Mededingingsbeleid wordt in de economische theorie in het algemeen noodzakelijk geacht om de concurrentie te bewaken. Onder bepaalde omstandigheden kunnen bedrijven de concurrentie de nek omdraaien. Misbruik van marktmacht is in eerste instantie een beleidsvraagstuk voor de Nationale Mededingingsautoriteit (NMa). De NMa neemt in beginsel zelf actie tegen eventueel machtsmisbruik. De autoriteit onderneemt echter ook actie op verzoek van ministeries, waaronder LNV. Voor ketenafspraken geldt dat beleidsmedewerkers bij LNV zich bewust moet zijn van de mogelijkheid dat ketenafspraken de concurrentie geweld aan kunnen doen, bijvoorbeeld door producenten feitelijk de toegang tot het distributiekanaal te ontzeggen of kwaliteitsregelingen en investeringen op te leggen.

Taak

- Laat de NMa een onderzoek uitvoeren naar markten waar marktpartijen hoge winsten behalen en naar restrictieve handelspraktijken.
- Toets of private ketenafspraken feitelijk een verplichtend karakter hebben voor alle - Nederlandse producenten. In dat geval is de ketenafpraak tevens een kartelafpraak en dus verboden. Indien de ketenafpraak wenselijk wordt geacht, dient tot wet- en regelgeving overgegaan te worden.
- Toets aanbestedingsrelingen op het gevaar van kartelvorming.
- Toets of transparantie zich uitstrekt tot concurrentiegevoelige onderwerpen, in het bijzonder prijs, verkopen en informatie hierover.

4.2 Externe effecten

In paragraaf 3.2 hebben wij gesteld dat externe effecten tot de volgende vormen van marktfalen kunnen leiden.

1. Markten komen niet of in onvoldoende mate tot stand (publieke goederen).
2. Indien de productie met positieve externe effecten gepaard gaat, wordt er te weinig geproduceerd. Indien de productie met negatieve externe effecten gepaard gaat, wordt er te veel geproduceerd (groepsgoederen).
3. De markt kan de prijsvorming niet goed invullen (clubgoederen).

Belangrijke voorbeelden van negatieve externe effecten liggen op het terrein van milieubelasting (publiek goed) en het gebruik van natuurlijke hulpbronnen (groepsgoederen). Belangrijke voorbeelden van positieve externe effecten betreffen natuur en landschap (publiek goed). In deze paragraaf werken wij de zojuist genoemde stellingen nader uit.

1. Er komen geen markten tot stand voor publieke goederen. Individuele gebruikers hebben geen prikkel om te betalen voor publieke goederen als zeedijken en politie.

De bijdrage die een individuele financiële bijdrage aan de bescherming tegen water en aan de veiligheid thuis en op straat biedt, is verwaarloosbaar. Het individu kiest om deze reden voor *free rider*-gedrag. Omdat alle individuen dit doen, komen er in vrije markten geen zeedijken en politiebescherming tot stand. De waarde van publieke goederen voor alle gebruikers tezamen is doorgaans echter groter dan de kosten.

2. Producten met negatieve externe effecten worden teveel geproduceerd. Dit kan aan de hand van onderstaande figuur 4.2 geïllustreerd worden. De figuur geeft de vraag naar vlees weer in de vorm van lijn D en het aanbod van vlees in de vorm van lijn S. De vraaglijn geeft de betalingsbereidheid van de markt weer als functie van de reeds geconsumeerde hoeveelheid; de aanbodlijn de meerkosten van één extra eenheid als functie van de reeds geproduceerde hoeveelheid. Het marktevenwicht ligt in punt E. Links van E is de betalingsbereidheid van consumenten voor vlees hoger dan de meerkosten; rechts van E is de betalingsbereidheid voor vlees lager. De primaire producent produceert echter niet alleen vlees, maar ook mest. De maatschappelijke kosten van de vleesproductie zijn gelijk aan de bedrijfskosten plus de kosten die derden maken als gevolg van de mestuitstoot: kosten van waterzuivering en schade aan natuur. S' geeft de som van de bedrijfskosten S en de kosten voor derden weer. Het maatschappelijk optimum ligt in E'. De producent hoeft niet te betalen voor de kosten die derden maken en houdt dus alleen rekening met zijn eigen kosten zoals S deze weergeeft. In punt E zijn de maatschappelijke meerkosten van vleesproductie groter dan de betalingsbereidheid voor één extra eenheid. In die zin wordt er teveel mest (en vlees) geproduceerd.
3. Producten met positieve externe effecten worden te weinig geproduceerd. Melkveehouders produceren weidelandschap en worden hier niet voor beloond. Analooq aan het voorbeeld onder punt 2 kan betoogd worden dat melkveehouders te weinig landschap produceren. In dat geval hebben de vraag- en aanbodlijn in Figuur 4.2 betrekking op melk. Omdat de melkveehouderij melk en landschap produceert, bestaat de maatschappelijke vraag naar melkveehouderijproducten uit de vraag naar melk en de vraag naar landschap. D' geeft de som van de vraag naar melk en de vraag naar landschap weer. Het maatschappelijk optimum ligt in E". Voor de productie van de landschappelijke waarde wordt de producent niet beloond. Het marktevenwicht ligt in E. In die zin wordt er te weinig melk en landschap geproduceerd.¹

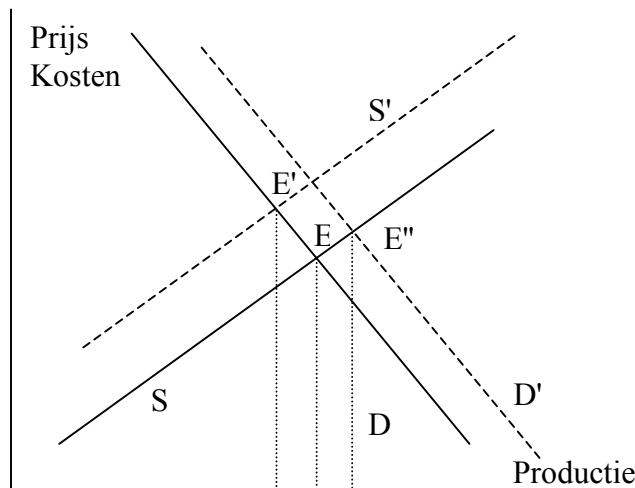
Externe effecten leiden doorgaans tot onder- of overproductie. Dit is echter niet noodzakelijkerwijs het geval. Markten voorzien ook zelfstandig in de productie van publieke goederen, met name indien de kosten laag zijn en de opbrengsten voor bepaalde afzonderlijke partijen groot. Voorbeelden betreffen de voorziening van vuurtorens door verzekeringsmaatschappijen en het zetten van productstandaarden en het verlenen van pro-

¹ Het kan echter ook zo zijn dat er te veel melk wordt geproduceerd en te weinig landschap. In bovenstaande analyse gaan melk- en landschapproductie hand in hand. Er kan ook gesteld worden dat landschapproductie (weiden koeien) ten koste van een efficiënte melkproductie gaat. In dat geval bestaat er een afruil tussen melkproductie en landschap. Omdat de maatschappij de landschapproductie niet beloont, wordt er te weinig landschap geproduceerd en te veel melk.

ductinformatie door bedrijven in het algemeen. Productinformatie wordt door bedrijven verstrekt om de verkoop van de onderliggende producten te bevorderen. Het blijft echter de vraag of de hoeveelheid en de kwaliteit van de verleende informatie voldoende is.

Taak

Stel vast of private productie op vrije markten leidt tot onder- of overproductie.



Figuur 4.2 Externe effecten

4.3 Informatieasymmetrie

In paragraaf 3.3 hebben wij laten zien dat informatieasymmetrie ertoe kan leiden dat:

- verzekeringsmarkten niet totstandkomen, ook al bestaat er maatschappelijke vraag naar verzekeringen;
- verzekeringen risicovol gedrag uitlokken, met als gevolg hoge maatschappelijke kosten;
- producten met een hoge kwaliteit van de markt verdreven worden door producten met een lage kwaliteit.

Al deze effecten leiden tot een daling van de maatschappelijke welvaart. Om deze reden vormen deze effecten een potentieel beleidsprobleem. Informatieasymmetrieën verklaren waarom 'de markt' de betrokken producten - informatie, verzekeringen en productkwaliteit - in onvoldoende mate produceert. Er bestaan echter diverse private mogelijkheden om onderproductie van informatie, verzekeringen en productkwaliteit te voorkomen.

1. Verzekeringsmaatschappijen kunnen polissen met verschillende risicoprofielen aanbieden. Personen met lage risico's sluiten weinig risico uit tegen lage premies en personen met hoge risico's sluiten veel risico uit tegen hoge premies. De maatschappijen kunnen ook gebruik maken van de optie eigen risico.
2. Verzekeringsmaatschappijen kunnen het optreden van risico's monitoren en aan voorwaarden binden die zedelijk risico uitsluiten of op zijn minst verminderen.
3. Bedrijven bieden op allerlei wijzen productinformatie aan, in de vorm van labels, certificaten, garanties, aansprakelijkheidsregelingen en opgebouwde reputaties. Al deze mechanismen signaleren een hoge productkwaliteit. Deze signalen worden gebruikt om met name herhalingsaankopen te stimuleren.

De beleidsvraag luidt uiteindelijk of deze private initiatieven tekortschieten en of de overheid verbeteringen aan kan brengen. De overheid heeft hierbij het probleem dat zij in beginsel tegen dezelfde informatieasymmetrieën aanloopt als particulieren.

Taak

Is er sprake van ondervoorziening op het terrein van informatie, verzekeringen en productkwaliteit?

Worden er (met succes) private mechanismen gebruikt om ondervoorziening van informatie, verzekeringen en productkwaliteit tegen te gaan?

5. Stap 3: huidig beleid

In de eerste twee stappen is vastgesteld of er een beleidsvraagstuk is. In stap 3 wordt het staande overheidsbeleid geëvalueerd. Dit gebeurt aan de hand van de volgende vragen (Algemene Rekenkamer 2004):

- a. Welke beleidsdoelen liggen aan het huidige beleid ten grondslag?
- b. Welke instrumenten worden ingezet?
- c. Is er voldoende informatie aanwezig om de realisatie van het beleid vast te stellen?
- d. Wordt het beleid volgens plan uitgevoerd?
- e. Worden de beleidsdoelen gehaald? Ga hierbij na of de beleidsdoelen dankzij of ondanks het beleid bereikt worden. In het laatste geval is beleid overbodig.
- f. Is de verhouding tussen doel en middelen optimaal (efficiëntie)?
- g. Wie heeft er voordeel/nadeel bij het huidige beleid?

Op basis van de evaluatie van het huidige beleid zijn de volgende conclusies mogelijk:

- a. De effectiviteit en efficiëntie van het beleid kunnen niet vastgesteld worden. In dit geval valt het aan te bevelen nader onderzoek te verrichten. Het is ook mogelijk dat het beleid niet of niet goed geëvalueerd kan worden, bijvoorbeeld omdat er geen of onduidelijke doelstellingen geformuleerd zijn. Dit kan een argument zijn om het beleid te herzien.
- b. Het huidige beleid is effectief en efficiënt. In dit geval kan het zevenstappenplan afgesloten worden (tenzij de verdeling van baten en lasten niet voordelig geacht wordt). Er zijn wellicht verbeteringen in de efficiëntie mogelijk, maar de impact hiervan is waarschijnlijk marginaal.
- c. Het huidige beleid is niet effectief of niet efficiënt. In dit geval is het noodzakelijk de volgende stap in het zevenstappenplan te zetten.
- d. De verdeling van de lusten en de lasten van het huidige beleid wordt niet (langer) wenselijk geacht. Dit gegeven vormt aanleiding tot beleidsherziening.

Aan de hand van vraag g. kan bepaald worden wie de lusten en de lasten van het huidige beleid draagt. Dit kan aan de hand van een welvaartsanalyse. Aan de hand van een theoretische analyse kan aangegeven worden, wie de lasten draagt en wie de lusten krijgt. Op basis van een empirische analyse kan hier empirisch inhoud aan gegeven worden. Hieronder wordt een voorbeeld gegeven van een eenvoudige welvaartsanalyse aan de hand van een vraag- en aanboddiagram.

Een welvaartsanalyse van melkquota

In deze paragraaf geven wij aan, waarom het inkomen in de melkveehouderij door het systeem van melkquota erop achteruit kan gaan. De belangrijkste verklaring voor deze uitkomst is dat de hoge melkprijzen teniet gedaan worden door een stijging van de prijs

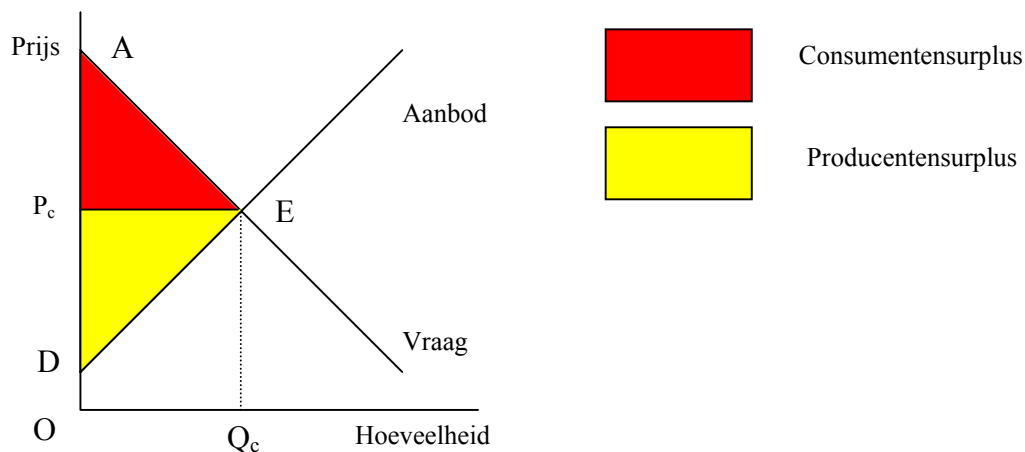
van melkquota en grond. Deze conclusie kan getrokken worden door het inkomen van de producent in het vrije marktevenwicht te vergelijken met dat onder het quotasysteem. Wij beginnen de vergelijking met de analyse van het vrije marktevenwicht, omdat deze situatie eenvoudiger te beschrijven valt.

In eenvoudige welvaartsanalyses worden winst en verlies gemeten aan de hand van surplussen in een vraag- en aanboddiagram. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen consumenten en producenten. Figuur 5.1 geeft vraag en aanbod weer als functie van de prijs. In een vrije markt komt evenwicht tussen vraag en aanbod tot stand in punt E. De producent verkoopt hoeveelheid Q_c tegen prijs P_c . De consument koopt hoeveelheid Q_c tegen prijs P_c .

In Figuur 5.1 kunnen twee surplussen onderscheiden worden:

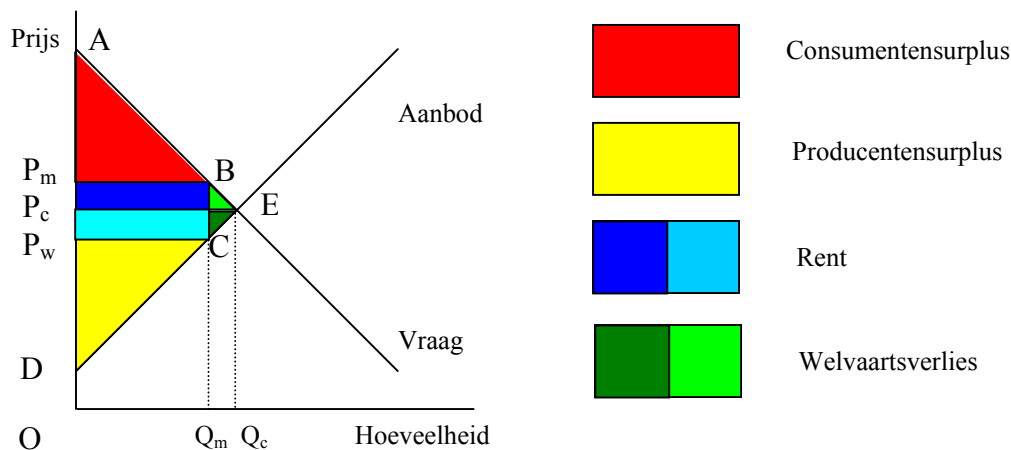
1. het consumentensurplus geeft het verschil weer tussen de betalingsbereidheid van de consument en het door de consument betaalde bedrag. De consument is bereid voor hoeveelheid Q_c het gebied onder de vraaglijn te betalen dat links van Q_c ligt: gebied AEQ_cO . De consument koopt hoeveelheid Q_c tegen prijs P_c : gebied P_cEQ_cO . Dit betekent dat de consument het rode gebied AEP_c overhoudt;
2. het producentensurplus geeft het verschil tussen het door de producent ontvangen bedrag en de leveringsbereidheid van de producent. De leveringsbereidheid hangt af van de (kortetermijn)kosten. De producent wil voor hoeveelheid Q_c minimaal het gebied onder de aanbodlijn en links van Q_c hebben: gebied DEQ_cO . De producent ontvangt gebied P_cEQ_cO en houdt dus het gele gebied P_cED over. Gebied P_cED vormt het producenteninkomen.

Het maatschappelijk surplus is de som van het consumenten- en het producentensurplus. Dit surplus is maximaal in E, bij productieniveau Q_c . Links van E is de betalingsbereidheid van consumenten voor één extra liter hoger dan de meerkosten; en rechts van E juist lager.



Figuur 5.1 Welvaart in vrije markt

In Figuur 5.2 introduceren wij een melkquotum in het vraag- en aanboddiagram. Het quotum legt een beperking aan de productie op. De productie daalt van Q_c tot Q_m . Ten gevolge van de productiebeperking stijgt de prijs die de consument betaalt en de producent ontvangt, van P_c tot P_m . De meerkosten van de producent zijn in het nieuwe evenwicht lager dan in het oude evenwicht. De meerkosten zijn nu niet P_c , maar P_w . Het verschil tussen de prijs die de producent ontvangt P_m en de meerkosten die hij maakt P_w wordt aangeduid als 'rent': winst ten gevolge van schaarste. De producent ontvangt een hogere prijs dan nodig is om het aanbod Q_m tot stand te brengen.



Figuur 5.2 Welvaart met melkquotum

De invoering van een melkquotum betekent het volgende voor het consumenten- en producentensurplus.

1. De consument is bereid voor hoeveelheid Q_m oppervlakte ABQ_mO te betalen. De consument betaalt oppervlakte P_mBQ_mO . De consument houdt dus een surplus van ABP_m over.
2. De producent ontvangt nu voor hoeveelheid Q_m oppervlakte P_mBQ_mO , terwijl hij bereid is deze hoeveelheid te leveren tegen een bedrag van DCQ_mO . De producent houdt dus een inkomen van P_mBCD over.

Op basis van een vergelijking tussen Figuur 5.1 en Figuur 5.2 is het mogelijk te bepalen wie erop vooruit- of achteruitgegaan is.

- a. De consument is er ondubbelzinnig op achteruitgegaan. Het consumentensurplus neemt af van AEP_c tot ABP_m . De consument verliest P_mBEP_c . De consument consumeert minder tegen een hogere prijs.
- b. De producent behaalt een hoger inkomen. Het inkomen neemt toe van P_cED tot P_mBCD . De producent verkoopt minder en verliest hierdoor een klein surplus

(donkergroene gebied), maar ontvangt voor het restant van zijn productie een hogere prijs en wint hierdoor aan surplus (donkerblauwe gebied).¹

- c. Het maatschappelijk surplus - de som van het consumenten- en producentensurplus neemt ondubbelzinnig af - met het licht- en donkergroene gebied BEC. Dit gebied wordt in de welvaartstheorie aangeduid als dodegewichtverlies.

De producent lijkt beter af, maar er zit een adder onder het gras. Wij hebben geconstateerd dat er een wig zit tussen de prijs die de producent ontvangt en de meerkosten die hij maakt. Deze wig wordt aangeduid als 'rent': winst ten gevolge van schaarste. Het quotum schakelt de prijsconcurrentie uit en garandeert een hoge opbrengstprijis. Het quotum schakelt echter niet de concurrentie uit, maar verlegt de concurrentie van de verkoopprijs naar het quotum. De producent is bereid een prijs voor het quotum te betalen. De maximale prijs die de producent voor het quotum wil betalen, is gelijk aan het verschil tussen de opbrengstprijis P_m en de meerkosten P_w .

Om vast te stellen welke prijs voor het quotum totstandkomt, nemen wij gemakshalve aan dat het quotum geveild wordt. Vanwege de concurrentie op de veiling is de quotumprijs gelijk aan het gehele verschil tussen de opbrengstprijis en de meerkosten. Als producent A deze prijs niet neertelt voor het quotum, doet producent B het wel. Dit tekent dat het gehele blauwe gebied in Figuur 5.2 verloren gaat aan kosten om de rent te verkrijgen. De producent houdt netto dus alleen het gele gebied aan producentensurplus over. Dit betekent dat de melkveehouderij netto minder inkomen overhoudt. Het gele gebied in Figuur 5.1 is kleiner dan dat in Figuur 5.2.

Aan bovenstaande redenering zit één groot maar. De melkquota zijn nooit geveild, maar gratis toegekend. De rent is de melkveehouderij toegefallen en het blauwe gebied is niet verloren gegaan voor de melkveehouders die in 1986 melkquota toebedeeld kregen. De quota hebben echter wel opportunitetskosten gecreeerd. De quota kunnen doorverkocht worden. De prijs waartegen de quota doorverkocht kunnen worden is wel degelijk gelijk aan het verschil tussen opbrengstprijis en meerkosten. Als producent A deze prijs niet neertelt voor het quotum, doet producent B het wel. Dit betekent dat producenten die quotum overnemen, een prijs voor de kunstmatig gecreeerde schaarste moeten betalen. De meeropbrengsten die de quota genereren, zijn inmiddels in belangrijke mate in de prijs voor quota en land neergeslagen. Dit is in overeenkomst met de Chicago hypothese van rent seeking (Posner, 1975). Dit gegeven belemmert in belangrijke mate bedrijfsovernames in de melkveehouderij. Voor jonge ondernemers gaat de rent - het blauwe gebied in Figuur 5.2 - geheel verloren aan de kosten voor quotum en land of anders gesteld hypotheek en rente. Het netto inkomen dat jonge melkveehouders overhouden is gelijk aan het gele gebied. Nogmaals, dit gebied is lager dan in Figuur 5.1. Jonge melkveehouders houden minder inkomen over dan in een vrije markt om in bedrijfsvernieuwing te stoppen. Deze analyse betekent ook dat als de meerwaarde van quota volledig neerslaan in meerkosten, fiscale veranderingen ten aanzien van quota op lange termijn geen effect sorteren: fiscale voordelen slaan neer in het verder oplopen van de quotumkosten.

¹ In de figuur wint de producent: het donkergroene gebied is kleiner dan het donkerblauwe gebied. De vraag of de producent er netto op vooruitgaat, hangt uiteindelijk af van de prijselasticiteit van vraag en aanbod (Vogelzang et al., 2003).

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat

1. Uitschakeling van één vorm van concurrentie een andere vorm van concurrentie oproept. Winst wordt door welke vorm van concurrentie dan ook weggeërodeerd;
2. De gratis toekenning van quota leidt tot een verdeling van inkomen en vermogen ten gunste van zittende ondernemingen (anno 1986) en ten koste van toetreders (na 1986).

6. Stap 4: beleidsalternatieven

Nadat geconstateerd is dat beleidsherziening wenselijk is (stap 3), kunnen beleidsalternatieven opgesteld worden en *ex ante* geëvalueerd. De *ex ante* evaluatie kan plaats vinden op basis van theoretisch argumenten, praktische argumenten en ervaringen in andere landen dan wel andere sectoren. Het is niet doenlijk om voor alle mogelijke beleidsterreinen concrete beleidsmaatregelen op een rij te zetten en tegen elkaar af te wegen. Het is wel mogelijk om de beleidsalternatieven op een hoger niveau aan te geven. Regulering is geen 'alles-of-niets'-keuze. Overheden kunnen de voorziening van producten en diensten op een reeks punten naar zich toetrekken. Vuchelen en Van Impe (1986) onderscheidt hiertoe een viertal functies:

1. *Bestuur*. De bestuurlijke functie bepaalt wie beslissingen neemt over de vraag wat er geproduceerd wordt, in welke kwaliteit, op welke wijze alsmede de wijze waarop de productie gefinancierd wordt. Regulering versus deregulering betreft met andere woorden de vraag of de overheid nog beslissingen wil nemen over de voorziening van bepaalde producten en diensten. Dient er een kennissysteem (in een bepaalde omvang en kwaliteit) onderhouden te worden? Dienen er eisen gesteld te worden aan de kwaliteit van landschap en natuur en welke? Welke randvoorwaarden dienen er aan de productie gesteld te worden?
2. *Productie*. Deze functie bepaalt wie de productie feitelijk invult. Regulering versus deregulering betreft met andere woorden de vraag of de overheid deze voorziening op zich wil nemen. Voert de overheid zelf onderzoek uit? Levert de overheid zelf openbaar vervoer? Controleert de overheid zelf of voedsel voldoet aan bepaalde normen van voedselveiligheid?
3. *Financiën*. Deze functie regelt de invulling van de financiering van activiteiten (vreemd versus eigen vermogen) alsmede de vraag wie de kosten van de voorziening draagt (consument of belastingbetaler). Marktwerking betreft met andere woorden de vraag of de overheid de voorziening wil financieren als vermogensverschaffer en als consument. Heeft de overheid zelf nationale parken in eigendom of laat zij dit aan particulieren en particuliere organisaties over? In hoeverre dient het onderhoud van nationale parken gefinancierd te worden uit contributies van bezoekers?
4. *Controle*. Wie controleert het bestuur? Marktwerking betreft de vraag of de overheid als onderdeel van Raad van Commissarissen op wil treden. Deze vraag staat los van de controle die de overheid als wetgever invult.

Beleidsmakers dienen in stap 4 eerst vast te stellen, welke functies het Ministerie op zich zou kunnen, willen of moeten nemen en welke functies aan de markt overgelaten zouden kunnen, mogen of moeten worden. Concrete maatregelen - zoals de aanbesteding van houtwallen aan boeren - vooronderstellen deze keuzes. Het is goed dat de beleidsmaker zich hiervan bewust is en eerst een keuze voor de hoofdfuncties van beleid maakt (indien

hij deze keuzevrijheid nog heeft). Op basis van deze keuze kan een beleidsalternatief gekozen en ontwikkeld worden.

De belangrijkste vormen van marktwerking (Bos, 1995; Vuchelen en Van Impe, 1986) zijn:

1. *Privatisering*. In beginsel laat de overheid alle vier de functies los. Indien de ondernemingen in competitieve omgevingen opereren, kan privatisering zonder nadere regulering plaatsvinden. Eventueel misbruik van marktdominantie kan via (speciale) mededingingswetgeving aangepakt worden en hoeft niet door directe inmenging (bestuur en controle) te geschieden. Privatisering van natuurlijke monopolies¹ (netwerk bij gas, water en elektriciteit, telecommunicatie en treinverkeer) noopt wel tot regulering. Dit gebeurt echter via (speciale) mededingingswetgeving en niet via de functies bestuur en controle. Concurrentie wordt mogelijk gemaakt door de netwerken verticaal te ontkoppelen van andere economische activiteiten (productie en levering);
2. *Aanbesteding en concessieverlening*. Bij aanbesteding en concessieverlening laat de overheid de productie en de financiering (deels) los. De overheid houdt in beginsel wel aan de bestuurs- en controlefunctie vast. In het zogenaamde lastenboek legt de overheid vast wat er geproduceerd wordt en in welke kwaliteit alsmede de controle. Het eigen en vreemd vermogen voor de betrokken economische activiteit wordt privaat verschaft. De overheid bepaalt in het lastenboek of het bedrijf een prijs voor het product of de dienst mag vragen en eventueel welke prijs. Bij aanbesteding wordt concurrentie om de markt in plaats van concurrentie op de markt georganiseerd. Voorbeelden in deze betreffen uitbesteding van vuilnisophaaldiensten, catering en onderhoud in organisaties en de exploitatie van bus- of treindiensten en concessies voor olie en gas, visquota, CO₂-emissies en etherfrequenties;
3. *Profijtbeginsel*. De overheid heeft ook de mogelijkheid bestuur, productie, financiering van de activiteiten en controle op zich te nemen, maar wel de kosten (deels) op de gebruiker te verhalen. In dat geval dienen de (operationele) kosten uit de markt gehaald te worden. De operationele kosten worden deels op de gebruikers van openbaar vervoer, onderwijs en dergelijke verhaald;
4. *Vouchers*. De overheid kan ook de operationele kosten financieren, maar consumenten keuzevrijheid gunnen door vouchers (persoonsgebonden budgetten) toe te kennen. Op deze wijze wordt concurrentie tussen aanbieders gestimuleerd. In beginsel kan de overheid hierbij ook de functies bestuur, productie en controle (voor een deel) aan de markt overlaten. In dat geval is toegang voor de voorziening voor de consument financieel geregeld, maar bepaalt de consument uiteindelijk of er geconsumeerd wordt en wat en bepaalt de producent of er geproduceerd wordt en wat. De toegang tot opleidingen wordt studenten mogelijk gemaakt door de studiefinanciering. De studenten bepalen door hun studiekeuze voor een belangrijk deel de omvang van vakgroepen en faculteiten. Universiteiten bepalen op hun beurt hoe zij op de vraag naar opleidingen inspelen.

¹ Er is sprake van een natuurlijk monopolie, indien het vanuit kostenooipunt het meest voordelig is één producent in de markt te hebben. De totale kosten nemen toe, indien er meer aanbieders in de markt zijn. Dit is het geval, indien de vaste kosten hoog zijn, bijvoorbeeld bij vaste netwerken.

Tabel 6.1 vat samen welke functies per beleidsalternatief aan de markt overgelaten worden.

Tabel 6.1 *Marktfuncties per beleidsalternatief*

Functies	Beleidsalternatieven				
	privatise- ring	aanbesteding	concessie	profijtbegin- sel	vouchers
Bestuur	X				X
Productie	X	X	X		X
Vermogen	X	X	X		X
Prijs	X		X	X	
Controle	X				X

Regulering kan betrekking hebben op een geheel product, maar ook op product- of productie-eigenschappen. Bovenstaande analyse is geschreven vanuit het perspectief van een geheel product, maar heeft in beginsel ook betrekking op product- en productie-eigenschappen, zoals voedselveiligheid, biologische productiewijze, gebruik gewasbeschermingsmiddelen, biodiversiteit, enzovoort.

Taak

Stel vast, welke functies door de overheid ingevuld dienen te worden en welke functies door de markt. Stel vast, welke categorieën beleidsmaatregelen hierbij passen.

7. Stap 5: ex ante evaluatie

In stap 5 worden de beleidsalternatieven *ex ante* geëvalueerd. Op basis van de *ex ante* evaluatie kunnen de verwachte prestaties van de beleidsalternatieven bepaald worden. De prestaties kunnen gemeten worden aan de hand van de verwachte maatschappelijke baten en kosten. De baten en kosten kunnen verschillen op de korte en de lange termijn. Er kunnen (op beide termijnen) ook winnaars en verliezers geïdentificeerd worden. Deze beleidsalternatieven kunnen vervolgens met elkaar en de prestaties van het staande beleid vergeleken worden. Dit resulteert in de keuze van een beleidsmaatregel.

Voor de *ex ante* evaluatie staan diverse methoden ter beschikking. Hellendoorn (2001) rangschikt in *Evaluatiemethoden ex ante: een introductie* een aantal *ex ante* evaluatiemethodieken. Beleidsevaluaties dragen informatie aan op basis waarvan de kosten en effecten van alternatieve beleidsvoornemens beoordeeld en gewogen kunnen worden.

Een beleidsevaluatie doorloopt een vijftal fases:

1. *Bepaling en concretisering doeleinden.* In deze fase worden de doeleinden van het nieuwe beleid nader geconcretiseerd. Door deze doeleinden vast te leggen wordt de kloof aangegeven tussen de bestaande en de gewenste situatie. De gewenste situatie kan object van beleidsonderzoek zijn;
2. *Selectie alternatieven.* In deze fase worden de in het vorige hoofdstuk aangedragen alternatieven uitgewerkt. Deze alternatieven beogen de in fase 1 vastgestelde kloof tussen de huidige en gewenste situatie (deels) te overbruggen. Indien het aantal alternatieven te groot is om te behappen, kan een voorselectie nodig zijn;
3. *Aangeven effecten.* Vooraleer de effecten van de alternatieven in kaart te brengen, dient eerst vastgesteld te worden, welke effecten in kaart gebracht dienen te worden. Hiertoe dienen criteria en randvoorwaarden opgesteld te worden, volgens welke de alternatieven beoordeeld dienen te worden. De criteria en randvoorwaarden zijn deels in beleidsvoornemens en algemene wettelijke bepalingen vastgelegd. De criteria dienen zo mogelijk geconcretiseerd en gekwantificeerd te worden. Op basis van deze criteria kan het effectenonderzoek plaatsvinden;
4. *Vergelijking alternatieven aan de hand van evaluatiemethoden.* De vergelijking van de onderzochte alternatieven vindt plaats aan de hand van één van de verderop te behandelen evaluatiemethoden;
5. *Selectie beste alternatief.* De onderzoeker kan op basis van zijn evaluatie een aanbeveling maken. De uiteindelijke keuze die gemaakt wordt, is altijd een politiek-bestuurlijke keuze.

Onderstaande methoden vormen de belangrijkste evaluatiemethoden.

- *Kosten-batenanalyse (KBA).* De KBA drukt alle voor- en nadelen van een beleidsalternatief in één eenheid uit: geld. Dit stelt de KBA in staat het maatschappelijk rendement van de beleidsalternatieven te bepalen, maar ook om de beleidsalternatieven te rangschikken. De KBA kwantificeert en waardeert hiertoe alle effecten die uit

een alternatief beleidsplan voortvloeien. Toekomstige effecten (kosten en opbrengsten) worden verdisconteerd. Indien meerdere alternatieve projecten na verdiscontering een positief rendement opleveren, wordt het project met het hoogste rendement geselecteerd. Een belangrijke vooronderstelling van de methode is dat de waarde van alle voor- en nadelen theoretisch vastgesteld kan worden en empirisch benaderd. Dit lijkt evident voor zover het beleid vermarkte producten betreft. Van deze producten kan immers de marktwaarde vastgesteld worden. Dit is minder evident, indien het niet-vermarkte producten betreft, zoals milieu, gezondheid, veiligheid en zelfs leven. De beleidsmaker dient goed te beseffen welke meerwaarde hij bereid is te geven aan beleidsonderzoek dat de waarde van dergelijke niet-vermarkte producten uitdrukt. Hellendoorn (2001) geeft aan zulks voor zaken als natuur, veiligheid en leven niet of althans minder zinvol te achten. Indien de onderzoeker de waarde van niet-vermarkte goederen niet in geld uitdrukt, kan hij één der niet-monetaire methoden gebruiken of de waarde van de niet-vermarkte goederen pro memorie op de kosten-batenbalans opvoeren. De beleidsmaker dient dan zelf deze effecten mee te wegen;

- *Kosten-effectiviteitsanalyse (KEA)*. De KEA bepaalt de verwachte maatschappelijke kosten van de gekozen beleidsalternatieven. De KEA stelt niet de verhouding tussen kosten en baten (rendement) vast, maar rangschikt de beleidsalternatieven op basis van de verwachte maatschappelijke kosten. De KEA gaat dus minder ver dan de KBA. De KEA volstaat, indien de beleidsmaker alleen een keuze tussen beleidsalternatieven dient te maken, maar *de keuze* voor een beleidsdoel zelf niet ter discussie kan stellen. Indien de kosten mede niet-vermarktbaar producten (milieu, gezondheid) betreft, heeft de KEA een soortgelijke waarderingsproblematiek als de KBA. Als de beleidsmaker deze producten niet in geld uit *wil* drukken, dient hij voor één der niet-monetaire methoden te kiezen;
- *Continue multicriteria analyse*. Deze methodiek gebruikt in plaats van monetaire waarden door de beleidsmedewerker vast te stellen waarden en criteria op basis waarvan de beleidsalternatieven geëvalueerd worden. De beleidsmedewerker vult op deze wijze de doelstellingsfunctie zelf kwantitatief in. Vervolgens kan aan de hand van bijvoorbeeld lineaire optimaliseringsmodellen het meest wenselijke alternatief geselecteerd worden. Deze methode biedt de beleidsambtenaar expliciet de mogelijkheid de waarde van niet-vermarkte grootheden te bepalen. Deze methode gaat voorbij aan marktinformatie, tenzij deze mede gebruikt wordt om de waarden van de beoordelingscriteria te bepalen;
- *Overzichtstabellen*. Deze methodieken - bijvoorbeeld scorekaarten en community impact analyses - bepalen de rangorde van de beleidsalternatieven op basis van vooraf geselecteerde criteria. Dit gebeurt kwantitatief of kwalitatief. Deze methodiek rangschikt beleidsalternatieven in beginsel niet. Discrete multicriteriamethoden kunnen gebruikt worden om de alternatieven te rangschikken;
- *Interactieve multicriteria besluitvormingsmodellen*. Deze methode maakt gebruik van interactie tussen onderzoeker en beleidsambtenaar om de beoordelingscriteria en de randvoorwaarden gedurende de interactie te expliciteren. De onderzoeker draagt informatie over alternatieven aan. De ambtenaar gebruikt deze informatie om zijn criteria aan te scherpen.

In deze fase van het zevenstappenplan dient de beleidsmedewerker een evaluatiemethode te selecteren. Deze keuze hangt af van:

1. de institutionele omgeving;
2. de eigenschappen van de methoden;
3. de eigenschappen van het beleidsvraagstuk.

Institutionele omgeving

Wet- en regelgeving bevatten procedures en richtlijnen voor te kiezen evaluatiemethodieken (milieu-effectrapportages). Verder spelen argumenten als tijdsdruk, vereiste of gewenste diepgang en aanwezige deskundigheid een rol.

Eigenschappen methoden

De methoden verschillen ten aanzien van (1) de benodigde informatie, tijd en middelen; (2) de resultaten die zij opleveren: rentabiliteit alternatieven, rangschikking alternatieven en structurering informatie; (3) gebruik van marktinformatie om alle effecten te waarderen.

Eigenschappen beleidsvraagstuk

De keuze die gemaakt wordt is in belangrijke mate afhankelijk van de informatie die uit de evaluatie voort dient te komen: rentabiliteit alternatieven, rangschikking alternatieven, selectie alternatieven of structurering informatie. Het is heel goed mogelijk dat een reeks methoden achtereenvolgens bij achtereenvolgende vraagstukken aan de orde komt. Een KBA kan gebruikt worden om vast te stellen of een snelweg rendabel is. Een multicriteria-analyse kan vervolgens gebruikt worden om de ligging van de snelweg te bepalen.

Tabel 7.1 vat de confrontatie tussen methoden en resultaten (doeleinden) samen. De tabel kan gebruikt worden om een beleidsevaluatie te selecteren. In stap 3 (voorbeeld van de melkquota) is een maatschappelijke kosten-batenanalyse uitgevoerd op theoretische gronden, zonder empirische invulling. Dit kan relatief eenvoudig.

Tabel 7.1 *Eigenschappen evaluatiemethoden*

	Resultaten				Marktinfor- matie/geld als maatstaf	Kosten (infor- matie, tijd, geld)
	Rentabiliteit alternatieven	Ordering alternatieven	Selectie alternatieven	Structuur in informatie		
KBA	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Zeer hoog
KEA		Ja	Ja	Ja	Ja	Hoog
Continue multicriteria analyse		Ja	Ja	Ja	Nee, wel mogelijk	Zeer hoog
Overzichtsmethode Discrete			Ja	Ja	Deels	Zeer laag
multicriteria analyse		Ja	Ja	Ja	Deels	Laag
Interactieve analyse				Ja	Eventueel	?

Taak

Voer beleidsevaluatie uit aan de hand van de vijf stappen.

- concreetiseer beleidsdoel;
- concreetiseer de beleidsalternatieven. Pas eventueel een voorselectie toe;
- bepaal beoordelingscriteria;
- kies een evaluatiemethode op basis van bovenstaande criteria;
- selecteer het beste beleidsalternatief.

8. Stap 6: inpassing beleid

Na selectie en uitwerking van nieuw beleid in de vorige stap, wordt het beoogde beleid afgezet tegen het staande beleid en andere nieuwe beleidsdoeleinden. In deze fase komen de volgende vragen aan de orde (Stefanski et al. 2002):

1. Wat is de relatie tussen de betrokken vorm van marktfalen en andere vormen van marktfalen?
2. Is er sprake van synergie, overlap of tegenstelling tussen al het betrokken beleid?

Het antwoord op deze vraag kan gebruikt worden om de kwaliteit van wet- en regelgeving te versterken:

1. Er wordt samenhang in het beleid aangebracht. Inconsistenties worden uit het beleid gefilterd.
2. Doelstellingen worden aangescherpt en nader geordend.
3. Middelen worden éénmaal ingezet.

Dit kan aan de hand van een voorbeeld uitgewerkt worden. Certificering van productnormen bevordert het toezicht op de productie- en distributieketen én stelt consumenten in staat een meer overwogen keuze tussen voedingsmiddelen te maken. Certificering kan echter enige neveneffecten hebben. Eenduidige productnormen kunnen leiden tot een vermindering van de verschillen in productkwaliteit en een algemene vermindering van de productkwaliteit. Certificering vermindert de prikkel om een afwijkende (hogere) kwaliteit aan te bieden (Cabral 2000). Een vermindering van de productvariëteit bevordert de prijsconcurrentie (ibid.). Een toename van de prijsconcurrentie kan ten koste van kwaliteitsconcurrentie gaan.

Taak

Stel vast met welke beleidsterreinen het betrokken vraagstuk samenhangt.

Geef de relaties aan tussen deze beleidsterreinen.

Geef het beleid op al deze beleidsterreinen weer.

Stel de samenhang, de overlap en de inconsistenties in het beleid vast.

Pas het beleidsvoorstel - indien nodig - aan.

9. Stap 7: ex post evaluatie

Tot slot dient het beleid zo opgesteld te worden dat evaluatie en bijsturing mogelijk is. In stap 3 zijn een aantal vragen geïdentificeerd op basis waarvan staand beleid geëvalueerd kan worden.

1. Welke beleidsdoelen liggen aan het huidige beleid ten grondslag?
2. Welke instrumenten worden ingezet?
3. Is er voldoende informatie aanwezig om de realisatie van het beleid vast te stellen?
4. Wordt het beleid volgens plan uitgevoerd?
5. Worden de beleidsdoelen gehaald? Ga hierbij na of de beleidsdoelen dankzij of ondanks het beleid bereikt worden. In het laatste geval is beleid overbodig.
6. Is de verhouding tussen doel en middelen optimaal (efficiëntie)?
7. Wie heeft er voordeel/nadeel bij het huidige beleid?

Deze vragen dienen in toekomstig evaluatieonderzoek aan de orde te komen. Evaluatie en bijsturing wordt vergemakkelijkt door de aanwezigheid van een beleidsplan waarin doel en instrumenten eenduidig geïdentificeerd zijn. Het is verder van belang dat er informatie voor handen is om de evaluatie uit te voeren. Er kan bij het opstellen van beleid rekening gehouden worden met toekomstige informatiebehoeften.

Taak

Stel een beleidsplan op.

Stel informatie-eisen op en verzamel de vereiste informatie.

10. Zevenstappenplan in de herhaling

Het gepresenteerde zevenstappenplan geeft een kader om verbeteringen aan te brengen in de relatie tussen beleidsdoelstelling, beleidsinstrumentarium en resultaat. Het kader kan gebruikt worden om verbeteringen in de relatie tussen deze drie grootheden te realiseren. Het kader dient hiertoe wel goed gebruikt te worden. Hiertoe dient de gebruiker (beleidsmedewerker) zich te realiseren, welke vragen wel aan de hand van het kader opgelost kunnen worden en welke vragen niet. Het kader biedt een kapstok om de fase van probleemdefiniëring en beleidsformulering tot ex post evaluatie te doorlopen. Het kader presenteert een aantal kernvragen en koppelt deze vragen aan een beperkt economisch kader om deze vragen te beantwoorden. Het economische kader heeft primair betrekking op de beleidsdoelstellingen die aan marktwerking gekoppeld kunnen worden.

Het zevenstappenplan geeft aan wat de kernargumenten zijn vanuit de economische theorie voor overheidsingrijpen in markten: marktmacht, externe effecten en informatieasymmetrie. Overheidsingrijpen kan gerechtvaardigd zijn, indien markten tengevolge marktmacht, externe effecten of informatieasymmetrie suboptimaal presteren. De prestatie van markten kan hiertoe beoordeeld worden aan de hand van de welvaartstheorie. Overheidsingrijpen is vanuit deze argumentatie alleen gerechtvaardigd, indien (1) de markt inderdaad suboptimaal presteert en dit falen niet zelf oplost en (2) de overheid dit wel aankan.

Het zevenstappenplan presenteert een aantal beleidsevaluatiemethoden. Het plan geeft aan, welke resultaten tegen welke kosten met de belangrijkste methoden behaald kunnen worden. De beleidsambtenaar dient zelf een type methode te kiezen evenals de bijzondere variant.

Het zevenstappenplan geeft aan, welke functies bedrijfsleven versus overheid op markten in kunnen vullen: bestuur, productie, financiering en controle. Het plan geeft niet aan hoe deze functies tussen bedrijfsleven en overheid voor concrete vraagstukken verdeeld kunnen en dienen te worden. Dit is aan de beleidsambtenaar. Het plan geeft wel aan, welke vormen van marktwerking bij deze functieverdeling passen.

Het zevenstappenplan geeft niet aan, hoe markten 'werken'. Het zevenstappenplan geeft aan, waarom markten suboptimaal kunnen presteren en welke beleidsvragen hiermee samenhangen.

Literatuurlijst

ABN-AMRO, De markt in de hand?, Prijs- en marktrisico's in de intensieve veehouderij en glastuinbouw, Amsterdam: ABN-AMRO, 2003.

Akerlof, G.A., 'The market for 'lemons': quality uncertainty and the market mechanism', *Quarterly Journal of Economics* 84, 1970, pp. 488-500.

Algemene Rekenkamer, www.rekenkamer.nl, werkterrein > beleid en uitvoering > meer over het doelmatigheidsonderzoek, 2004.

Backhaus, J. en H. Maks, *Privatisering en overheidstaken*. Universiteit Maastricht, Maastricht, 1988.

Bos, D.I., *Marktwerking en regulering: theoretische aspecten en ervaringen in Nederland en het buitenland*. OCFEB, Rotterdam, 1995.

Cabral, L.M.B., *Introduction to Industrial Organization*. 1st edition, MIT Press, Cambridge MA, 2000.

Carlton, D.W. en J.M. Perloff, *Modern Industrial Organization*. 3rd edition, New York NY: Harper Collins, 2000.

Diederer, P., F.H.J. Bunte, L.C. van Staalduinen, A. Huygen, E. Uytewaal, *De prijs van water; Een financiële en institutionele analyse van het waterbeheer in Nederland*. Rapport 3.02.01. LEI, Den Haag, 2002.

Geelhoed, L.A., *De interveniërende staat, aanzet tot een instrumentenleer*. Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag, 1983.

Gerven W. van, L. Gyselen, M. Maresceau en J. Stuyck, *Kartelrecht II: Europese Gemeenschap*, Tjeenk Willink, 1997.

Hellendoorn, J.C. (red.), *Evaluatiemethoden ex ante: een introductie*. SDU, Den Haag, 2001.

Laffont, Jean-Jacques en Jean Tirole, *A theory of incentives in procurement and regulation*. MIT Press, Cambridge MA, 1993.

Mamuth, H.A., *Markteconomie: analyse en evaluatie*. Utrecht, 1993.

Ploeg, Rik van der en Coen Teulings, 'Ontbrekende markten en de rol van de overheid: de afweging tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid', in: B.M.S. van Praag et al. (red.), *De toekomst van de welvaartsstaat, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging van Staathoudkunde*, 1992.

Posner, R.A., 'The social costs of monopoly and regulation', *Journal of Political Economy* 83, 197, pp. 807-827.

Scherer, F.M. en D. Ross, *Industrial Market Structure and Economic Performance*. 3rd edition, Boston: Houghton Mifflin, 1990.

Shepherd, William G., *The Economics of Industrial Organization*, 4th edition, Prospect Heights: Waveland Press, (1997, reprint 1999).

Stefanski, Masja, Tjalling de Vries en Jakob van der Waarden, *Glashelder: meer inzicht in transparantie*. Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, 2002.

Stiglitz, J.E., *Economics of the public sector*. 3rd edition, W.W. Norton, New York NY, 2000.

Tietenberg, T., *Environmental and natural resource economics*. 4th edition, Harper Collins, New York NY, 1996.

Tirole, J., *The theory of industrial organization*. MIT Press, Cambridge MA, 1988.

Tweede Kamer, *Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit*. vergaderjaar 1995-1996, 24036, nr. 15.

Vogelzang, T.A., C.J.A.M. de Bont, P.B. Berentsen, C.H.G. Daatselaar, L.I. van Dellen, R.B.M. Huirne, C.J.W. Wolswinkel, *Geen cent te veel; Over opties voor het verlagen van de quotumkosten in de melkveehouderij*. Rapport 2.03.18. LEI, Den Haag, 2003.

Vuchelen, J. en W. van Impe, *Privatisering: van macht naar markt*. 1986.