

Publieke monopolies

Een van de recente preadviezen voor de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde is die van Van der Ploeg en Teulings over "Ontbrekende markten en de rol van de overheid". De ondertitel geeft aan waar het in de politieke besluitvorming maar al te vaak om draait: "De afweging tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid". De auteurs stellen in hun preadvies: "Een belangrijke kerntaak van de overheid is dat ze kartels moet kraken indien deze tegen het algemeen belang indruisen". Wat in de discussie over kartels vaak over het hoofd wordt gezien is dat het in vele gevallen gaat om kartels in de publieke sector, terwijl er in die zelfde sector ook zeer veel monopolies zijn. Voor beide geldt Nuyens' mooie uitspraak: "There is no profit like non-profit".

Een voorbeeld van zo'n publiek monopolie is De Nederlandsche Bank NV. Met recht hebben twee directeuren, Wellink en De Swaan, gewezen op het feit dat de financiële holdings, die zowel banken als verzekeringsbedrijven overkoepelen zoals bij voorbeeld ING, niet vallen onder het toezicht van hetzij De Nederlandsche Bank hetzij de Verzekeringkamer. Maar wie controleert De Nederlandsche Bank? Is een koninklijke commissaris of de Raad van Commissarissen daartoe in staat? Bestaat er wel een prikkel als De Nederlandsche Bank een zeer grote doch wisselende winst maakt die niet direct onder invloed staat van het eigen efficiëntie-streven. Is De Nederlandsche Bank ooit door een onafhankelijke derde doorgelicht op de eigen efficiëntie? Er is geen lastige aandeelhouder en er is geen gevaar van een raider. Er is ook geen controle door de Staten-Generaal (hoewel dat de efficiency niet positief hoeft te beïnvloeden). Ik ben benieuwd wat er in de toekomst, als er één Europese Centrale Bank tot stand komt, gaat gebeuren met de huisvesting en de formatie. Het wegvallen van taken zal toch moeten leiden tot inkrimping.

Een ander voorbeeld van een publiek monopolie is dat van de Algemene Rekenkamer (AR), waarvan de taak enkele jaren geleden nog is uitgebreid tot en met de controle van de sociale-zekerheidsfondsen. Op grond van de economische theorie mogen we ook hier verwachten dat er een streven is naar uitbreiding van formatie (valt in de praktijk trouwens mee), en van met name bevoegdheid, invloed en status. De AR heeft grote bevoegdheden en gebruikt die ook. Welke instantie controleert de AR? De Staten-Generaal stellen de begroting vast van de Hoge Colleges van Staat, waaronder de AR, maar daarbij gaat het om een tamelijk werktuigelijke autorisatie; een controle op de doelmatigheid van het functioneren van de AR vindt daarbij niet plaats.

Een ander voorbeeld is het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds. Toen in 1987 het ABP enigszins werd verzelfstandigd, is door mij in de Eerste Kamer de kritiek geuit dat in elk geval de gekozen organisatievorm niet doelmatig was. Het kiezen van een Bestuur naast en boven een Directie was vragen om

moelijkheden. De monitoring was raar geregeld: een Beleggingscommissie, toezicht door Financiën, toezicht door BiZa, controle door de AR en andere controle-instanties, enzovoort. Het is recent duidelijk geworden hoe terecht die kritiek was. Maar welke les wordt daaruit getrokken door de regering? Na vijf jaar een wijziging aanbrengen is alleen maar achteraf repareren. De regering zou in het algemeen meer lezing kunnen trekken uit de lessen van de economie.

Ook binnen de departementen en andere delen van de (semi-)publieke sector zijn er vele voorbeelden. Een heel bijzonder monopolie heeft de Bank Nederlandse Gemeenten, via welke alle betalingen tussen departementen enerzijds en provincies en gemeenten anderzijds lopen. Dat de Bank Nederlandse Gemeenten daarnaast concurreert met de algemene banken laat de 'slapend-rijk-wordende-monopoliepositie' onverlet.

Andere monopolies of kartels zijn er in de gezondheidszorg. De ziekenfondsen hadden hun regionale monopolies; de huidige zorgverzekeraars vormen waar het gaat om de ziekenfondsverzekering en de AWBZ een machtig kartel.

Weer een ander voorbeeld van publieke monopolies/kartels wordt geleverd door de organisatie van de sociale zekerheid, de bedrijfsverenigingen en het GAK. Welke prikkels zijn er om de doelmatigheid te bewaken? Er zijn geen duidelijke 'property rights'; er is een groot kennisverschil tussen deze uitvoeringsorganen als agenten en de veelhoofdige principalen die hun hoofd(-en) meer bij andere zaken hebben; er is geen concurrentie. Wat ik destijds heb aanbevolen voor de ziekenfondsen zou ook hier moeten gebeuren: breek de monopoliepositie en laat de uitvoering gebeuren door concurrerende bedrijven.

Zouden deze publieke monopolies en kartels, ongeacht hun goede doelen en het vele goede dat ze leveren, niet gehinderd worden door 'moral hazard', door onduidelijke 'property rights', door ambtelijk gedrag, kortom door efficiëntieverlies? Terugkerend naar het begin van de column, er hoeft niet altijd sprake te zijn van een 'trade off' tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid. Door in de publieke sector meer efficiëntie te betrachten is er meer ruimte om wat aan de verdeling te doen. Daarbij geeft een analyse van de dossiers van mensen met problematische schulden meer houvast dan inkomensplaatjes.



P.B. Boorsma