

Marktfalen, kartellering en economische efficiëntie

F. van Waarden en B. Unger*

Kartelvorming is een van de manieren om marktfalen te corrigeren. Als zodanig zijn kartels op één lijn te stellen met andere vormen van marktregulering. In dit artikel bespreken de auteurs de sterke en zwakke kanten van kartels in vergelijking met andere vormen van marktregulering. Vervolgens onderzoeken zij of het Nederlandse bouwkartel werkelijk de desastreuze gevolgen voor de economische efficiëntie van de bedrijfstak heeft die volgens de economische theorie zouden zijn te verwachten.

Marktfalen en regulering

De economische bezwaren tegen kartels en andere 'distributieve coalities' van ondernemers¹ zijn bekend en veelvuldig: belemmering van de markt als efficiënt instrument voor allocatie van goederen en produktiefactoren en voor coördinatie van economisch handelen, extractie van onverdiende winsten, afwenteling van kosten op derden zoals hoge prijzen voor consumenten, trage economische besluitvorming, verlies van de druk om de concurrentiepositie op peil te houden of te verbeteren, daardoor verslechtering van de technologische en organisatorische uitrusting van bedrijven en in het algemeen rigiditeiten en inflexibiliteiten. Concurrentie en risico houden ondernemers op hun qui-vive en verhogen het aanpassingsvermogen van sectoren. De bescherming van een kartel doet die druk verdwijnen. De bezwaren tegen kartels zijn vaak dezelfde die economen tegen overheidsregulering hebben. Kartels zijn dan ook alternatieve vormen van marktregulering. Ook regulering zou de markt 'ontregelen', de motivatie tot continue verbetering van de concurrentiepositie beperken en bepaalde groepen op kosten van anderen bevoordelen. Sommigen, zoals Hayek en Friedman, hebben zo'n groot vertrouwen in de efficiëntie en 'eerlijkheid' van anonieme allocatie via de markt dat ze elke vorm van regulering afwijzen, een libertaire, welhaast anarchistische positie. Toch heeft de gangbare economie inmiddels een heel scala van rechtvaardigingen voor marktregulering ontwikkeld, zoals: natuurlijke monopolies, onevenwichtige machtsverhoudingen tussen vragers en aanbieders, ruïnieuze concurrentie, informatie-asymmetrieën, scherpe conjunctuurfluctuaties, externalisering van kosten (bij voorbeeld milieuvervuiling), gevaarlijke en ongezonde arbeidsomstandigheden, sociale onrechtvaardigheden, werkloosheid, en ook temporele inefficiënties. Concurrentie dwingt ondernemers vaak tot keuzes die op de korte termijn rationeel zijn, maar op de lange termijn irrationele gevolgen hebben. Zo kan de markt de ondernemer dwingen alle beschikbare middelen aan te wenden

om de korte-termijn concurrentiestrijd te overleven. Daardoor zijn deze middelen echter niet beschikbaar voor investeringen die eerst op de lange termijn renderen. Regulerende instituties kunnen dan de stabiliteit verschaffen die vereist is voor lange-termijninvesteringen.

Deze rechtvaardigingen voor overheidsinterventie kunnen ook andere vormen van regulering billijken. De staat is niet het enige alternatief voor de markt. De laatste jaren worden steeds meer instituties voor allocatie en coördinatie van economisch handelen in de literatuur onderscheiden: private formeel-hiërarchische organisaties of concernhiërarchieën², private formeel-horizontale organisaties zoals belangenverenigingen, contracten tussen belangenorganisaties zoals cao's en exclusief-verkeersovereenkomsten, private informele organisatievormen, aangeduid als netwerken of clans³ en gemengd publiek-private organisaties zoals semi-overheidsinstellingen of algemeen-verbindendverkleerde private regelingen (corporatisme). Kartels behoren tot de private formeel-horizontale vorm: zelfregulering door ondernemersverenigingen.

Een evaluatie van kartels dient deze dan ook met andere vormen van economische regulering te vergelijken. In deze bijdrage zal nagegaan worden in hoeverre kartels vormen van marktfalen kunnen corrigeren, hoe effectief en efficiënt ze zijn, en wat sterke en

* De auteurs zijn resp. verbonden aan de Faculteit voor Verwaltungswissenschaften van de Universiteit van Konstanz en het Institut für Volkswirtschaftstheorie und -Politik van de Wirtschaftsuniversiteit Wenen.

1. M. Olson, *The rise and decline of nations*, New Haven/Londen, 1982.

2. O.E. Williamson, *Markets and hierarchies*, Free Press, New York, 1975.

3. W.G. Ouchi, Markets, bureaucracies and clans, *Administrative Science Quarterly*, jg. 25, 1980, blz. 129-141. Zie ook: W. Streeck en P. Schmitter, Community, market, state and associations?, in: W. Streeck en P. Schmitter (red.), *Private interest government. Beyond market and state*, Sage, Londen, 1985.

zwakke punten zijn in vergelijking met andere vormen van regulering. Ten slotte zal een bepaald kartel, het Nederlandse bouwkartel, op zijn gevolgen voor de economische efficiëntie worden onderzocht.

Historische rechtvaardigingen van kartels

Evenmin als de rechtvaardigingen voor regulering zijn de argumenten voor kartels nieuw. Men kan daartoe bij de geschiedenis te rade gaan. Ondernemers hebben vaak geprobeerd marktfalen door onderlinge afspraken te corrigeren en in Nederland heeft de wetgever deze dikwijls getolereerd of zelfs gesanctioneerd. Vooral in de jaren dertig en vijftig is veel geëxperimenteerd met en geschreven over kartels en meer in het algemeen over 'ordering'. De argumenten pro kartels verwijzen naar diverse vormen van marktfalen. Een veel voorkomend motief was een ongelijke machtsverdeling op de markt. Deze kan een gevolg zijn van concentratie en kartelvorming door de tegenpartij. Zo hebben de Twentse textielabrikanten zich rond de eeuwwisseling georganiseerd tegen het Duitse steenkolensyndicaat⁴. De Nederlandse boeren en hun plaatselijke zuivelfabriekjes hebben zich aaneengesloten tegenover de georganiseerde kaas- en boterhandelaren⁵. En voedingsmiddelenfabrikanten hebben zich in diverse landen verenigd tegenover concentraties in de levensmiddelenhandel. In Zwitserland, waar Migros en Coop de markt beheersen, hebben de fabrikanten van ontbijtdranken een kartel gevormd. De Zwitserse kartelcommissie heeft dit officieel erkend als een geëigende reactie op de marktmacht van de afnemers. Ook in Oostenrijk, Duitsland en Nederland bestaan soortgelijke kartels. Het Duitse Markenverband verbiedt haar leden in te gaan op eisen van detaillisten voor speciale kortingen, investeringsbijdragen of 'shelf-leasing'. Zulke kartels kan men nog afwijzen met het argument dat het die tegenpartij al in de eerste plaats verboden had moeten worden zich in trusts en syndicaten te verenigen. Machtsongelijkheden kunnen echter ook een logisch gevolg van technologische eisen, kapitalisme en marktstructuur zijn. Technologische gegevens brengen 'natuurlijke' monopolisten voort, zoals de PTT of een energiebedrijf. Uit het Rotterdamse verleden zijn verder voorbeelden bekend van grote assemblagebedrijven (scheepswerven) die, als enige afnemer van veel toeleveringsbedrijven, een grote marktmacht opbouwden. Ook aanbestedingsprocedures brengen machtsasymmetrieën voort: één aanbesteder tegenover meerdere aannemers. De eerste kan de laatsten tegen elkaar uitspelen. Om dat te verhinderen hebben de bouwbedrijven in Nederland prijsregelende organisaties gevormd. Ten slotte moet men niet vergeten dat het kapitalisme per definitie organisatiemacht voortbrengt: ondernemers hebben een overwicht over werknemers op de arbeidsmarkt. Plaatselijk kan die macht soms fenomenaal groot zijn, zoals in het geval van de textielabriek Spanjaard in Borne⁶ of de Rotterdamse Droogdok Maatschappij op Heyplaat. Zo'n overmacht op de arbeidsmarkt heeft de werknemers er toe gedreven zich in vakbonden aaneen te sluiten en cao's overeen te komen. Cao's zijn in feite niets anders dan kartels op de arbeidsmarkt. Ook ruïneuze concurrentie heeft ondernemers tot kartelvorming aangezet. Sectoren met lage toetre-

dingsdrempels tot de markt, zoals de bouw en (in het verleden) de grafische sector, worden gekenmerkt door duurzame, extreem felle concurrentie. Omdat relatief weinig investeringen vereist zijn om zich als ondernemer te vestigen, is toetreding zowel als uittreding relatief goedkoop. Faillissement betekent geen verlies van kostbare outillage. Zo'n ondernemer is de volgende dag onder een nieuwe naam weer op de markt en de schuldeisers hebben het nakijken. De concurrentie kan hier dus niet marktsanerend werken. Overcapaciteit verdwijnt niet en de concurrentie blijft fel. Deze vorm van marktfalen heeft de overheid in het verleden de kartels in de bouw⁷ en de grafische sector⁸ doen accepteren. Kartels zijn ook gevormd om onnodige kosten te beperken. Een voorbeeld: omstreeks de eeuwwisseling werden overal in het land rijwieltentoonstellingen georganiseerd. De concurrentie dwong de fabrikanten op elke expositie aanwezig te zijn. Dit kwam echter neer op verspilling van middelen, een vorm van economische inefficiëntie. Daarop vormden de rijwielfabrikanten een vereniging, de RAI, en kwamen overeen dat het de leden voortaan nog slechts toegestaan zou zijn om aan één expositie per jaar deel te nemen. Dat werd op den duur de expositie van de RAI zelf.

Een verdere rechtvaardiging van kartels kunnen informatie-asymmetrieën zijn. Deze kunnen fabrikanten verleiden tot vervalsing van de kwaliteit van producten. Aan een ei is niet te zien of het een scharrelei is, aan vlees of er hormonen in zitten, aan boter of er margarine door gemengd is en aan kaas hoeveel vet er in zit. Pas na afloop van de transactie merkt men het soms. Dat heeft ondernemers er vaak toe verleid om onder druk van de concurrentie te zwendelen met de kwaliteit. Rond de eeuwwisseling werd er zo frequent margarine door de boter gemengd dat het mengsel in het buitenland bekend werd als 'Dutch butter'. Ook werd er kaas gemaakt van afgeroomde melk. Het verschil met normale kaas was niet te zien zolang de kaas nog jong was, maar na een paar weken klapte hij in elkaar. In Engeland liep in 1903 een beruchte rechtszaak over zo'n 'waterbouwkundig kunstwerk' van slechts 1,6 procent vet en 57 procent water. Deze zwendel was niet alleen een probleem voor de consument, maar ook voor de industrie. De reputatie van de Nederlandse zuivelindustrie kwam in opspraak en exportmarkten vielen weg. Als reactie op deze vorm van marktfalen heeft de zuivelindustrie geprobeerd tot kartelafspraken over kwaliteitsnormen, kwaliteitsmerken, controleprocedures en boycot van onbetrouwbare handelaren te komen.

4. F. van Waarden, *Het geheim van Twente. Fabrikantenverenigingen in de oudste grootindustrie van Nederland, 1800-1940*, Acco, Amersfoort/Leuven, 1987.

5. J.A. Geluk, *Zuivelcoöperatie in Nederland. Ontstaan en ontwikkeling tot omstreeks 1930*, FNZ, Den Haag, 1967.

6. E.J. Fischer, *Fabriqueurs en fabrikanten. De Twentse kaotennijverheid en de onderneming S.J. Spanjaard te Borne tussen circa 1800 en 1930*, Matrijs, Utrecht, 1983.

7. F. van Waarden, *Regulering van prijsafspraken in de bouw*, ESB, 4 februari 1987, blz. 122-126.

8. W.J. Wieringa, *Ten dienste van bedrijf en gemeenschap. Vijftig jaar boekdrukkersorganisatie*, Federatie van Werkgeversorganisatiën in het Boekdrukkersbedrijf, Amsterdam, 1959.

Een ander bekend kartel dat mede in het voordeel van de consument is, is de verticale prijsbinding voor boeken in Nederland en enkele andere Europese landen. De argumenten zijn bekend: een vrije markt zou tot scherpe prijsconcurrentie leiden. De geringe marges zouden uitgeverij verhinderen minder populaire titels in hun fonds op te nemen, en boekhandelaren zouden een minder brede voorraad aan kunnen houden. Daarmee wordt het belang van consument, auteur en de natie in zijn geheel bij een ruim cultureel en wetenschappelijk boekenaanbod geschaad. Dit kartel illustreert ook dat marktregulering nodig kan zijn om op lange termijn investeringen mogelijk te maken. Boekhandelaren moeten investeren in een grote boekenvoorraad, een investering die slechts op de langere termijn rendeert, aangezien de minder populaire titels een lange tijd winkeldochters kunnen zijn. Zo'n investering is slechts mogelijk bij de zekerheid van een redelijke verdienste op elk verkocht boek.

De markt is verder vaak niet in staat de noodzakelijke collectieve voorzieningen die van belang zijn voor de lange-termijnconcurrentiekracht, te verschaffen. Individuele ondernemers hebben er geen belang bij te investeren in kwalificatie van hun personeel, indien dit vervolgens weggekocht kan worden door concurrenten. Evenmin is het rationeel in onderzoek en ontwikkelingswerk te investeren, indien concurrenten zonder kosten van de resultaten kunnen profiteren. Ook deze vorm van marktfalen heeft tot kartellering aanleiding gegeven. O en O-fondsregelingen in cao's zijn mede overeengekomen om collectieve voorzieningen als de vakopleiding en de bedrijfsgezondheidszorg te financieren. En een bedrijfstak als de bouw, waar technische innovaties moeilijk geheim kunnen worden gehouden voor de concurrent – men hoeft maar op de bouwplaats rond te kijken – kent regelingen voor gemeenschappelijke research en development.

Private en publieke regulering vergeleken

Deze vormen van marktfalen kunnen ook door overheidsregulering of door informele netwerkafspraken worden ondervangen en dat gebeurt ook. De Nederlandse vestigingwetgeving en het Duitse Handwerksrecht verbeteren de kwalificaties van ondernemers in ambachtelijke bedrijven en daarmee de kwaliteit van goederen en diensten. Tevens beperken ze de toetreding tot de markt en matigen zo potentieel ruïneuze concurrentie in een aantal sectoren. De genees- en voedingsmiddelenwetgeving garandeert onzichtbare kwaliteit en beschermt de volksgezondheid. Wettelijk gesanctioneerde prijzen en lonen, zoals in Oostenrijk, beperken eveneens de destructieve concurrentie en bevorderen langetermijninvesteringen. De wettelijke minimumprijzen voor brood en melk in Nederland weerhoudt supermarkten ervan met deze producten te stunten om de klanten de winkel in te lokken, en zo de warme bakker en de zuivelhandel te vernietigen. En door de overheid georganiseerde en gefinancierde vakopleidingen voorzien in het lange-termijnbelang bij hooggekwalificeerde werknemers.

Zelfregulering via kartels heeft echter als voordeel dat de direct betrokkenen bij de formulering en implementatie van de regulering betrokken zijn. Zij beschikken over de informatie en de deskundigheid

die vaak voor een gedetailleerde uitwerking van de regulering en voor aanpassing aan sector specifieke omstandigheden noodzakelijk zijn. Verder kan decentrale regulering de legitimiteit en medewerking onder de betrokkenen vergroten en de overheid ontlasten, allemaal bekende argumenten voor decentralisatie en subsidiariteit. Het gevolg kan een relatief grotere effectiviteit en efficiency zijn. Verder is zelfregulering pluriformer en flexibeler dan overheidsregulering. Wetten zijn over het algemeen moeilijker te wijzigen dan een contract.

Zelfregulering heeft echter ook nadelen. De belangrijkste zijn het gevaar van particularisme, de 'zwartrijders'-problematiek en instabiliteit. Regulering door de direct betrokkenen kan tot verwaarlozing of zelfs aantasting van de belangen van derden leiden. Verder is kartelregulering vaak instabiel omdat de zwartrijdersproblemen aanzienlijk zijn. Kartels zijn typische voorbeelden van collectief handelen en hebben de problemen daarvan, zoals door Olson uiteengezet⁹. De argumentatie is inmiddels overbekend. Met name voor ondernemers is de discrepantie tussen individuele en collectieve rationaliteit groot. De concurrentie maakt het voor hen in het bijzonder aantrekkelijk om zich aan naleving van de regels te onttrekken. Zo kunnen ze profiteren van de collectieve voorziening – vaste prijs, vakopleiding – zonder de kosten daarvoor mee te dragen. De dreiging van zwartrijdersgedrag kan tot gevolg hebben dat niemand zich meer aan de regels wil houden. Kartels breken dan ook met regelmaat op. Instabiliteit bedreigt de rechtszekerheid en bemoeilijkt de lange-termijnplanning van ondernemers.

Ter bestrijding van zwartrijdersgedrag is in het verleden een heel scala van middelen ontwikkeld. In de jaren twintig en dertig werd veel gebruik gemaakt van exclusief-verkeersovereenkomsten met organisaties van toeleveranciers, afnemers of werknemers. Hierbij kwamen verenigingen wederzijds overeen om alleen aan elkaar leden te leveren, van hen af te nemen, bij hen te werken of hen in dienst te nemen. Ongeorganiseerden konden dus geen toeleveranciers, afnemers of arbeiders krijgen, zodat roeyment gelijk stond met faillissement. De facto kwam dit neer op verplicht lidmaatschap. Veel van deze regelingen werden echter op den duur ondergraven door de vrijere internationale handel. Daarop is ook wel geprobeerd het lidmaatschap van een regulerende vereniging attractief zo niet onmisbaar te maken door bepaalde goederen en diensten exclusief aan de leden te verschaffen, zoals goedkope verzekeringen of gezelligheidsbijeenkomsten.

De nadelen van private regulering – particularisme en dreiging van zwartrijders – worden door overheidsregulering ondervangen. De overheid is het bestuursorgaan van een 'vereniging', de natie, met de grootste denkbare verscheidenheid aan belangen. Daarom is zij niet in staat om de kosten van regelingen af te wentelen op buitenstaanders, want die zijn er niet. Overheidsregulering biedt daarom betere garanties dat met de belangen van alle betrokkenen rekening wordt gehouden. Verder heeft de overheid minder last van zwartrijdersproblemen, omdat het 'lidmaatschap' van de natie verplicht is en de overheid een

9. M. Olson, *The logic of collective action*, Cambridge, Mass., 1965.

monopolie op bindende regulering heeft. Ten derde zijn haar regelingen in het algemeen stabiel en bieden daardoor meer rechtszekerheid. De totstandkoming en wijziging van overheidsregelingen is aan wettelijke procedures en garanties gebonden, die wijziging van regelingen bemoeilijken.

Vanwege deze voordelen van overheidsregulering zijn in de loop van de tijd vele vormen van zelfregulering door particuliere belangenorganisaties vervangen of aangevuld door overheidsregulering. Wetgeving is vaak een 'codificatie' van private regelgeving geweest¹⁰. De overheid heeft geïntervenieerd wanneer belangen van derden bedreigd werden, vaak na crises en schandalen. De geneesmiddelenregistratie werd na de Softenon-affaire begin jaren zestig niet langer aan de industrie overgelaten en garnalen pellen werd onderwerp van overheidszorg nadat enkele mensen vergiftigd waren. Het zwartrijdersprobleem heeft omgekeerd ondernemers er toe gebracht om op overheidregulering of publiekrechtelijke steun voor hun eigen regelingen aan te dringen¹¹.

Ook overheidsregulering heeft echter zijn bezwaren. Naast marktfalen is er 'staatsfalen'. Dat heeft de laatste jaren ruim de aandacht gehad in de politiek, de economische wetenschap en de bestuurskunde. Een greep uit de lange lijst van problemen: trage besluitvorming en inflexibiliteit, beperkte capaciteit tot aanpassing aan de omstandigheden 'in het veld', overbelasting, gebrek aan consistentie tussen regelingen van verschillende departementen, verlies van legitimatie door overregulering, ineffectieve en inefficiënte implementatie. Sommige van deze problemen kunnen ten dele overwonnen worden door de betrokkenen bij de totstandkoming en implementatie van regelingen te betrekken.

In het geval van marktfalen is een combinatie van zelf- en overheidsregulering zo slecht nog niet. Publieke toetsing van private regelingen kan particularisme corrigeren. Publieke steun voor private regelingen kan zwartrijdersproblemen verminderen. En de combinatie biedt een goede middenweg tussen de behoeften aan flexibiliteit en stabiliteit en rechtszekerheid. Een gangbare en beproefde mengvorm van regulering is de publieke toetsing en eventueel algemeen-verbindendverklaring van kartels en cao's (kartels op de arbeidsmarkt), regelingen die hun oorsprong in het bedrijfsleven zelf vinden. Niets nieuws natuurlijk, maar het kan geen kwaad in het huidige liberale klimaat nog eens op de voordelen daarvan te wijzen.

Het Nederlandse bouwkartel

Tot slot willen we de twee concurrerende zienswijzen op kartels, de negatieve en de positieve, toetsen aan een empirisch geval. Een in Nederland bekend kartel, dat de laatste jaren nogal wat stof heeft doen opwaaien, is het bouwkartel. Dit is een weinig ambitieus kartel. Het legt geen algemene prijzen vast, noch leveringsvoorwaarden. Ook is het geen quotaverdelingsstelsel. Het is slechts een regeling voor prijsfixering en eventueel prijsverbetering in individuele gevallen. Lid-aannemers van een prijsregelende organisatie, die van plan zijn op een aanbesteed werk in te schrijven, hebben zich verplicht op een vergadering voorafgaande aan de aanbesteding hun prijzen aan elkaar openbaar te maken. Deze prijzen dienen ze de aanbesteder aan te bieden. Het is hun

verboden hun prijs binnen een bepaalde termijn alsnog te verlagen.

Op deze wijze wordt verhinderd dat een aanbesteder zijn dominante marktpositie – één vrager, meerdere aanbieders – misbruikt en met een werk gaat 'leuren', dat wil zeggen, aannemers tegen elkaar uit gaan spelen om de prijs verder te drukken. Alleen wanneer de prijs van de laagste inschrijver meer dan een bepaald percentage onder het gemiddelde van alle prijzen ligt, is deze verplicht zijn prijs volgens een vaste formule te verhogen. De prijzen van de overige inschrijvers worden met een gelijk bedrag verhoogd, opdat de laagste de laagste blijft. Deze regeling moet 'prijtsbederf' voorkomen, een algemeen belang van alle aanbidders. De laagste inschrijver mag niet zelf van de prijsverbetering profiteren, om te voorkomen dat aannemers bewust een extreem lage prijs op tafel leggen, in de wetenschap dat ze die later kunnen verhogen, naar inmiddels wel de laagste inschrijver zijn. Het verschil tussen de oude en de nieuwe prijs komt daarom niet aan de laagste bieder ten goede, maar komt in de verenigingskas. Verder bevat het kartel nog een aantal bijzondere regelingen¹². Het is een formele regeling – ingekaderd in speciale verenigingen – en is in het kartelregister opgenomen en daarmee wettelijk toegelaten.

Dit bouwkartel is tamelijk uniek in Europa¹³. Het Nederlandse 'kartelparadijs' staat hier toe wat elders verboden is. In Duitsland bij voorbeeld vervolgt het Bundeskartellamt aannemers voor zulke praktijken. Diverse bedrijven hebben miljoenen marken hoge boetes opgelegd gekregen. Er zijn ook gevallen bekend en vervolgd van Duitse aannemers die elkaar in het kartelvriendelijke Nederland voor overleg getroffen hebben.

Heeft dit Nederlandse bouwkartel nu de desastreuze gevolgen voor ondernemers en consumenten, die de 'mainstream' economie voorspelt? Om dat te beoordelen hebben we de Nederlandse bouwnijverheid op een aantal kenmerken vergeleken met die in de andere EG- en EVA-landen. De resultaten zijn te vinden in tabel 1.

Kolom 1 van tabel 1 geeft aan dat de Nederlandse aannemers zich geen buitensporige winsten bezorgen met hun kartel. De 'overige inkomensquote' (niet-arbeidsinkomen (huur, rente, winst) als percentage van de bruto toegevoegde waarde; geen ideale, maar de voor vergelijking best beschikbare indicator van winstgevendheid) in de Nederlandse bouw is de laagste van acht EG-landen. In Duitsland, met zijn strikte kartelvervolgingsbeleid, maken aannemers twee keer zoveel winst.

10. Voor enkele voorbeelden zie F. van Waarden, Vervlechting van staat en belangengroepen (II), *Beleid en Maatschappij*, jg. 15, nr. 2, maart/april 1988, blz. 115-126.

11. Voor historische voorbeelden zie F. van Waarden, Regulering en belangenorganisaties van ondernemers, in: F.L. van Holthoorn (red.), *De Nederlandse samenleving sinds 1815*, Van Gorcum, Assen, 1985.

12. Voor meer details zie F. van Waarden, *Organisatie-macht van belangenverenigingen. De ondernemersorganisaties in de bouwnijverheid als voorbeeld*, Academische Uitgeverij Acco, Amersfoort/Leuven, 1989.

13. Zie OESO, *Collusive tendering*, Parijs, 1976, over geheime besprekingen vooraf aan aanbestedingen. Zie ook OESO, *Comparative summary of legislations on restrictive business practices*, Parijs, 1978.

Tabel 1. Karakteristieken van de bouwrijverheid in verschillende landen

Land	Winst ^a	Groei ^b	Arb.prod.teit niveau ^c	groei ^d	Conc. graad ^e	Export ^f
Nederland	4,1	1,3	29.800	1,1	15	5.924
België	4,8	1,6	34.600	-1,6	0	3.711
Duitsland	7,2	1,3	25.360	0,0	9	569
Denemarken		3,8	24.200	0,2	10	1.636
Spanje	16,2	3,6	18.872	0,0	9	390
Frankrijk	5,3	0,5	24.975	0,1	14	3.493
Groot-Brittannië	6,8	1,9	21.100	-2,4	18	2.030
Griekenland			6.420			
Italië	11,6	0,6	21.920	-3,7	3	1.434
Ierland	5,2	-2,4				
Portugal		3,8	4.080	1,1	0	
Oostenrijk		1,2	24.737	-1,8		
Zwitserland		2,0	30.560		0	2.569
Zweden		0,8				1.909

a. Overig inkomen als percentage van de toegevoegde waarde, 1987. Overig inkomen is de som van rentebetalingen, verzekeringskosten en winsten in bedrijven met twintig of meer werknemers. Bron: E.F. Knechtel, *Die Bauwirtschaft in der EG*, Wiesbaden/Berlijn, 1992, tabel 13.

b. Jaarlijkse procentuele verandering in het produktievolume, 1982-1992. Bron: FIEC 6/1992 en eigen berekeningen.

c. Bruto toegevoegde waarde per werknemer in ecu, 1989. Bron: Knechtel, op. cit., tabel 19.

d. Jaarlijkse produktiviteitsverandering in de bouw in vergelijking met de gemiddelde hele industrie, 1979-1989. Bron: Knechtel, op. cit., tabel 20, en eigen berekeningen.

e. Percentage werknemers bij bedrijven met 500 of meer werknemers, 1989. Bron: Hauptverband der deutschen Bauindustrie 1992, en voor Nederland Van Waarden, op. cit., 1989, blz. 94.

f. Bouw in het buitenland in dollar per werknemer in de bouw, 1989. Bron: Knechtel, op. cit., tabel 23; OECD Labour Force Statistics 1991, en eigen berekeningen. Gegevens voor Zweden betreffen 1985.

De kolommen 2 t/m 6 van tabel 1 bevatten een aantal indicatoren van de geavanceerdheid van de bedrijfstak. Duidelijk is dat Nederlandse aannemers niet bevangen zijn door een 'Jan Salie geest'. Het bouwkartel neemt de motivatie niet weg om de concurrentiekracht met investeringen op peil te houden. De arbeidsproductiviteit – en ook de groei daarvan – behoort tot de hoogste in Europa, hetgeen duidt op een technologisch en organisatorisch moderne en dynamische bedrijfstak. De omzetgroei is van gemiddeld niveau. De concentratie – die vergeleken met andere sectoren laag is in de bouw – is relatief hoog: 15 procent van alle werknemers zijn in dienst bij bedrijven met 500 of meer personeelsleden. Er zijn dus de nodige grote bedrijven die zich dure en moderne outillage kunnen permitteren en gelijkwaardige partner kunnen zijn in bouwcombinaties voor grote projecten. De relatief hoge, maar absoluut lage concentratiegraad duidt op op een verscheidenheid van bedrijven naar omvang, hetgeen de flexibiliteit van de sector ten goede komt. Verder maakt het bouwkartel de Nederlanders niet gemakzuchtig en tevreden met de binnenlandse markt. Gerelateerd aan de omvang van de sector zijn de Nederlanders verreweg het meest actief in het buitenland.

Leidt het bouwkartel dan tot uitbuiting van de consument, zoals de economische theorie ons doet verwachten? Dit is niet het geval. De bouwrijverheid behoort tot de laagste in Europa. Terwijl de bouwrijverheid voor huizen in Nederland 471 ecu per m² bedragen, zijn deze in Duitsland 555 ecu, in Frankrijk 577 ecu, in Groot-Brittannië 539 ecu en in België 975 ecu¹⁴. Alleen Portugal en Griekenland zijn goedkoper, maar terwijl de Portugese lonen in de bouw slechts een vijfde van die in Nederland uitmaken, zijn de bouwrijverheid twee vijfde van die in Nederland. Ook de kwaliteit van de woningen in Nederland is hoog. Bijna alle woningen zijn voorzien van bad of douche, hetgeen lang niet in alle Europese landen het geval is, en de gemiddelde leeftijd van de woningen in Nederland is de op een na laagste in Europa. Alleen op het punt van de woningvoorraad scoort Nederland laag. De bouwrijverheid is er nog steeds niet in geslaagd de woningnood te lenigen. Er wordt echter hard aan gewerkt. In 1990 was de woningproductie in relatie tot het aantal inwoners de op twee na hoogste in Europa.

Over het geheel genomen blijkt de Nederlandse bouwrijverheid topscorer te zijn op een aantal indicatoren van statische, dynamische en distributieve efficiency. Het bouwkartel heeft blijkbaar niet de door de economische theorie voorspelde negatieve gevolgen. Het lijkt er eerder op dat het de concurrentiekracht van de sector vergroot. Het matigt de concurrentie, die in de bouw ongemeen fel kan zijn als gevolg van de aanbesteding als wijze van bijebrengen van vraag en aanbod, de lage toetredingsdrempels (vereiste investeringen), de gemiddeld kleine bedrijfsomvang, en de geringe marktsegmentatie. Matiging van de concurrentie beperkt ook het hoge verloop onder bedrijven en bedrijfjes. Verder verzekert het ondernemers een minimale winst, die hen in staat stelt de nodige investeringen te financieren. Concurrentie mag dan nodig zijn als motief voor investering en innovatie. Deze moeten ook gefinancierd kunnen worden, evenals collectieve voorzieningen zoals vakopleidingen en bedrijfsgezondheidszorg, bedrijfsveiligheid, sociale zekerheid, redelijke lonen en fundamentele research en development. Het kartel brengt verder de noodzakelijke minimale stabiliteit in de markt en in de sectorstructuur die nodig is om lange-termijninvesteringen te kunnen plannen. Misbruik van marktmacht door het kartel is niet zo waarschijnlijk of frequent. De typische sectorstructuur en de aanbestedingsprocedure in de bouw staan garant voor het behoud van voldoende concurrentie.

Het geval van de bouw duidt erop dat een kartel de meest positieve en minst negatieve gevolgen voor de economische efficiency heeft indien een redelijk evenwicht gevonden kan worden tussen de eisen van stabiliteit en flexibiliteit. Een minimaal niveau van concurrentie dient behouden te blijven. Dat is waarschijnlijk in sectoren die uit grotere aantallen ondernemers bestaan. Grote aantallen bemoeilijken echter ook de totstandkoming en stabilisering van kartels. Overheidssteun kan in zo'n geval gewenst zijn, maar is niet zonder meer noodzakelijk, zoals opnieuw het voorbeeld van de bouw aantoon.

Het geval van de bouw duidt erop dat een kartel de meest positieve en minst negatieve gevolgen voor de economische efficiency heeft indien een redelijk evenwicht gevonden kan worden tussen de eisen van stabiliteit en flexibiliteit. Een minimaal niveau van concurrentie dient behouden te blijven. Dat is waarschijnlijk in sectoren die uit grotere aantallen ondernemers bestaan. Grote aantallen bemoeilijken echter ook de totstandkoming en stabilisering van kartels. Overheidssteun kan in zo'n geval gewenst zijn, maar is niet zonder meer noodzakelijk, zoals opnieuw het voorbeeld van de bouw aantoon.

Frans van Waarden
Brigitte Unger

14. Bron: M. Czerny, *Gutachten zur Neugestaltung der Wohnungspolitik in Österreich*, WIFO, Wenen, 1990