



## De onzichtbare hand grijpt naast nieuwe markten

**Auteur(s):**

Bartelsman, E.J.

Bijl, P. de

Canoy, M.

*Bartelmans is werkzaam bij het Ministerie van Economische Zaken. De Bijl en Canoy zijn werkzaam bij het Centraal Planbureau.***Verschenen in:**

ESB, 83e jaargang, nr. 4156, pagina D23, 11 juni 1998

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

marktwerving, deregulering, w etgevingskw alliteit

*Het MDW-beleid richt zich voornamelijk op verbetering van de werking van reeds bestaande markten. Sommige nieuwe markten, zoals elektronische handel, bieden echter in potentie zoveel voordelen voor de consument, dat het MDW-beleid zich daar ook op moet richten. Hier volgt een handvat voor de bevordering van nieuwe markten, toegespitst op electronic commerce.*

Het marktwerkingsbeleid is in eerste instantie gericht op het verbeteren van de werking van reeds bestaande markten. Verbetering van marktwerking heeft als doel het bevorderen van innovatie en verhoging van de productiviteit van bedrijven<sup>1</sup>. Dit biedt welvaartsvoordelen voor de consument. De visie dat de overheid ook een rol kan spelen bij het tot stand brengen van nieuwe markten - en langs die weg de welvaart kan bevorderen - is nog niet wijdverbreid. Het ontstaan van nieuwe markten wordt traditioneel beschouwd als een typisch marktfenomeen. Toch kan er voor de overheid reden zijn om zich te verdiepen in de ontwikkeling van nieuwe markten. Sommige nieuwe markten kunnen ingrijpende maatschappelijke en welvaartsgevolgen hebben. Denk bijvoorbeeld aan de introductie van milieuvriendelijke producten. Een ander voorbeeld is 'electronic commerce'. Hoe komt het dat deze markt zo moeizaam op gang komt, terwijl zowel bedrijven als consumenten er bij wijze van spreken op wachten? In dit artikel willen we een handvat aanreiken voor het analyseren van een ontbrekende markt. De bedoeling van deze analyse is om onnodige vertraging in innovatie van nieuwe markten te voorkomen.

Mede als gevolg van de introductie van concurrentie in telefonie vertonen beltarieven een dalende tendens en wordt er flink geïnvesteerd in infrastructuur. Meestal beperkt de analyse zich tot de voordelen van verlaging van verbruikskosten bij afnemers van de communicatiediensten. Marktwerking in communicatie heeft echter het potentieel om ingrijpende wijzigingen aan te brengen in de structuur van de economie. Door de toegenomen beschikbaarheid van communicatiemiddelen en de versnelling in de verspreiding van steeds grotere informatiebronnen worden voorwaarden geschapen voor het ontstaan van geheel nieuwe markten. De welvaartsgevolgen daarvan zijn vermoedelijk veel groter dan de directe en indirecte effecten van gunstigere prijs-kwaliteitsverhoudingen.

Door middel van communicatie- en informatiediensten kunnen straks langs elektronische weg op geheel nieuwe wijze producten en diensten worden aangeboden. In dit artikel kijken we eerst in het algemeen naar de horden die marktpartijen moeten nemen om nieuwe markten te betreden. Daarna passen wij deze analyse toe op elektronische handel en bespreken we de rol die de overheid kan spelen om het parcours begaanbaar te maken.

### Nieuwe markten

Op een markt wisselen goederen en geld van eigenaar. De interacties tussen klant en leverancier hoeven echter niet gelijktijdig plaats te vinden, noch hoeven de partijen fysiek bij elkaar te komen. Op de Albert Cuyp-markt komen klanten om de waar te zien. De transactie is er één van het type 'gelijk oversteken'. Tijd en plaats van vraag- en aanbodhandelingen vallen samen. Op een termijnmarkt stroomt geld via omwegen en op andere tijdstippen dan de verhandelde producten. Wat betreft tijd en plaats zijn er dus verschillende karakteristieken denkbaar, waaronder vraag en aanbod bij elkaar kunnen komen. Met de term 'nieuwe markt' bedoelen wij een markt voor een goed, nieuw of bestaand, dat verhandeld wordt via een manier die nog niet bestond, wat betreft contacten in tijd of locatie tussen leverancier en afnemer.

### Ontbrekende markten

Zelfs al zou er behoefte aan bestaan, niet voor ieder product is er een markt. Markten ontbreken bijvoorbeeld door te hoge kosten voor het tot stand brengen van een transactie. Als we transactiekosten zouden kunnen verlagen, krijgen nieuwe markten een kans. Om een beeld te krijgen van de redenen waarom sommige vormen van handel eenvoudig te duur zijn om een markt te laten bestaan, is het nuttig om in een markt verschillende fasen te onderscheiden, waarin vraag en aanbod bij elkaar komen. We zullen deze fasen straks proberen toe te passen op de nieuwe markt voor elektronische handel.

### De markt in fasen

De eerste fase in het marktproces is die van definitie en selectie. In deze fase specificeert de leverancier het product en de klant zijn wensen. De klant zoekt een leverancier, en omgekeerd.

In deze fase spelen tijd- en mobiliteitskosten om het product te selecteren en inspecteren een belangrijke rol. Door gebruik te maken van elektronische middelen zou men mobiliteitskosten kunnen vermijden: men kan immers op afstand kopen. Dit bespaart weliswaar kosten maar er zal vertrouwen bij de klant of een productgarantie van de leverancier tegenover moeten staan. Er ontstaan dan meerkosten voor het opbouwen van een reputatie of een garantiefonds.

De tweede fase is de prijsvormingsfase. In de prijsvormingsfase worden klant en leverancier het eens over de prijs. Als er onvoldoende vragers of aanbieders zijn, kan er er aan één kant van de markt marktmacht ontstaan. De ene partij kan de ander extra kosten bezorgen.

De derde fase is de transportfase. In de transportfase komt het product tegen bepaalde kosten bij de klant terecht.

In de vierde fase, de betalingsfase, krijgt de leverancier een afgesproken vergoeding, waarbij kostbare instituties, zoals contant geld of handelskrediet, nodig zijn om zekerheid te geven dat de betaling juist geschiedt.

Alle fasen kennen transactiekosten en ook de overgang van de ene naar de ander fase is soms kostbaar. Bepaalde markten bestaan niet omdat in één of meer van deze fasen de transactiekosten te hoog zijn. Nieuwe markten ontstaan derhalve door een kritieke verlaging van de transactiekosten, zodat consumenten en producenten het de moeite waard vinden om op een nieuwe manier met elkaar te handelen. Die verlaging kan simpelweg door een technologische innovatie tot stand komen, bijvoorbeeld door de introductie van containers die pallets vervingen en daarmee transportkosten verlaagden. Hieronder schetsen wij een situatie waaruit blijkt dat er naast technologie ook andere mogelijkheden zijn voor de verlaging van de transactiekosten, en dus voor het creëren van nieuwe markten.

## **De e-markt**

Zinspelen op nieuwe markten is natuurlijk speculatief. Door echter consequent te denken in termen van transactiekosten gerelateerd aan marktfasen, kan men de redenen voor het niet bestaan van bepaalde markten traceren. We geven een voorbeeld van een markt die technologisch gezien al haalbaar is, maar die vanwege bepaalde vormen van marktfalen in Nederland nog niet goed van de grond komt.

Electronische handel, ook wel 'electronic commerce' genoemd, maakt het mogelijk dat een klant op een elektronische markt op virtuele wijze een product kan selecteren. Deze markt is nieuw. Niet omdat consumenten nieuwe producten kopen - een appel blijft een appel - maar door de wijze waarop de appel kan worden aangeschaft. De elektronische handel krijgt een kans door technologische ontwikkelingen in communicatiemiddelen, zoals pc's met modem of tv's met decoders die interactie via een kabelsysteem mogelijk maken. Daarnaast speelt de deregulering van de telecommunicatie- en kabelsectoren een belangrijke rol. Hierdoor kunnen nieuwe aanbieders gemakkelijker tot de elektronische markt toetreden. De locatie- en tijdscharacteristieken van transacties zijn op deze nieuwe markt anders. We lichten deze veranderingen hieronder toe aan de hand van de verschillende fasen van het marktproces.

### *Selectie en definitie*

Consumenten kunnen, in plaats van verschillende winkels te bezoeken, gebruik maken van software (bijvoorbeeld 'web crawlers') en hardware (de pc met modem of hun tv via de kabel) om binnen een zeer kort tijdsbestek productspecificaties en prijzen op te vragen. Producenten kunnen traditionele intermediairs zoals warenhuizen omzeilen. En er ontstaan andere soorten intermediairs zoals de internet-boekhandel Amazon.com, die een gigantisch assortiment op een vernieuwende manier onder de aandacht van klanten brengt. Zoek- en voorraadkosten gaan omlaag. Consumenten zullen echter meer gaan letten op de reputatie van een leverancier, of op het recht van 'geld terug'.

### *Prijsvorming*

Producten liggen niet meer in winkels met een prijskaartje erop. Producenten kunnen prijzen sneller veranderen en ook laten variëren voor verschillende afnemers. En consumenten kunnen sneller en eenvoudiger prijzen vergelijken, bijvoorbeeld door het on-line opvragen van offertes. Er kan daardoor meer flexibiliteit van, en een neerwaartse druk op prijzen ontstaan. Consumenten kunnen bovendien tijdswinst boeken.

### *Transport*

Wanneer er voldoende volume in elektronische handel wordt bereikt, kunnen gespecialiseerde vervoerders de goederen distribueren. De vooruitgang in logistieke en informatietechnologie maakt lage transportkosten mogelijk bij snelle levertijden. Elektronische handel creëert daarmee op zijn beurt weer de behoefte aan een nieuwe markt voor snel en fijnmazig transport.

### *Betaling*

Betaling kan plaatsvinden bij levering, maar ook bij bestelling. Daardoor verdwijnt de noodzaak om op een betaald tijdstip op een bepaalde locatie aanwezig te zijn om iets te kopen. Elektronische betaling kan transactiekosten verder doen dalen.

Deze nieuwe markt krijgt pas gestalte wanneer:

- » snelle tweewegcommunicatie mogelijk is met behulp van adequate eindapparatuur, -software en infrastructuur, en brede ingang vindt door betaalbaarheid en toegankelijkheid;
- » fijnmazige distributie van goederen snel en goedkoop kan plaatsvinden;
- » betalingen elektronisch afgehandeld kunnen worden.

Technologisch is dit alles mogelijk. Toch heeft deze markt nog geen serieuze omvang<sup>2</sup>. Dit is verklaarbaar door te kijken naar transactiekosten die ontstaan door coördinatieproblemen. Er is hier sprake van een kip-ei probleem: bij voldoende schaalgrootte wordt elektronische handel economisch haalbaar, maar zonder vertrouwen en coördinatie komt er geen schaalgrootte tot stand. Wellicht de belangrijkste oorzaak van dit marktfalen wordt gevormd door coördinatieproblemen binnen branches (banken, detailhandel) en tussen de branches (detailhandel-ICT, financiële sector-ICT).

## Beleid voor de e-markt

Hoewel 'electronic commerce' zowel voor consumenten als bedrijven van grote betekenis kan worden, komt de markt hiervoor niet vanzelf opgang. Welke rol kan de overheid spelen ter bevordering van de elektronische markten?

### *Liberaliseren*

Snelle tweewegcommunicatie komt naderbij dankzij meer marktwerking in de telecommunicatiesector. Het beleid heeft hier zijn steentje aan bijgedragen en zal in de toekomst nog nauw betrokken zijn bij de ontwikkelingen in deze sector. Meer marktwerking kan in alle fasen van het marktproces de transactiekosten verlagen.

### *Oplossen van coördinatieproblemen*

Met laagdrempelige technologie, zoals interactieve tv uitgebreid met een decoder, wordt de snelste verspreiding van elektronische handel bereikt. Een drempel wordt echter nog opgeworpen door coördinatieproblemen rondom de invoering van de decoder<sup>3</sup>. Hier ligt een uitdaging waar de overheid een initiërende en sturende rol in kan vervullen.

Er is behoefte aan goede, gebruikersvriendelijke software. Dit probleem kan wellicht beter door de markt zelf worden opgelost. De omvang van de investeringen in software wordt echter beïnvloed door het vertrouwen dat de overheid bij marktpartijen kan inboezemen. Marktpartijen moeten ervan op aan kunnen dat er beleid komt gericht op het verhelpen van marktfalen.

### *Opleiden*

Verder is het voor brede introductie van elektronische media van belang dat consumenten met software en eindapparatuur om kunnen gaan, zodat opleiding belangrijk is.

### *Betaling goed regelen*

Tot slot zijn elektronische betalingssystemen cruciaal. Het is van algemeen belang dat er regelingen komen voor de wijze van betaling en aansprakelijkheden bij ingebreke blijven. De overheid moet zorgdragen voor geloofwaardigheid van 'e-cash'. Standaardisatie kan in principe bereikt worden door interbancair overleg, maar het geruzie tussen de bankcoalities achter de Chipper en de Chipknip suggereert dat de overheid coördinerend op zou kunnen treden. Gebrek aan coördinatie kan immers het tot stand komen van een gemeenschappelijke standaard belemmeren<sup>4</sup>.

## Conclusies

Om de totstandkoming van nieuwe markten, die afgeremd kan worden door een afwachtende houding van marktpartijen, te versnellen kan flankerend beleid vertrouwen creëren en de risico's voor vroege toetreders en 'early adopters' verzachten. In het algemeen betreft dergelijk beleid het verminderen van transactiekosten om de zaak aan het rollen te brengen. Terugkomend op ons voorbeeld: er doet een voorstel de ronde rondom elektronische handel, namelijk om (tijdelijk) de BTW op elektronische diensten af te schaffen - hierdoor wordt het aantrekkelijker om te investeren in de benodigde hard- en software, waarvan later geprofiteerd kan worden door consumenten en bedrijven<sup>5</sup>.

Concluderend, we kunnen stellen dat het MDW-beleid van de overheid ook niet-bestaande markten onder de loep zou moeten nemen. We hebben gezien dat dit veel verder gaat dan alleen het wegnemen van barrières voor toegang op bestaande markten. Allereerst dient er een goede inschatting gemaakt te worden van door de markt of overheid gewenste, maar onbenutte kansen die mogelijk worden door toekomstige ontwikkelingen. Vervolgens kan de ontleding van het marktproces in fasen knelpunten lokaliseren, die verhinderen dat bepaalde nieuwe markten vanzelf ontstaan. De laatste stap bestaat uit het (stimuleren van) wegnemen van deze drempels, zodat transactiekosten met betrekking tot tijdstippen en locaties binnen en tussen de fasen van een markt verlaagd worden. Dergelijk beleid vereist vooruitdenken, analyse en coördinatie, maar is daarmee niet noodzakelijk kosten- of tijdsintensief.

Zie ook de reactie van H.C. Bakker, [Overheidsrol cruciaal, maar begrensd](#), *ESB-dossier*, 11 juni 1998, blz. D26.

---

## ESB-dossier: Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit.

### *Inleiding*

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

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

### *Toezicht*

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

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

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

#### *Marktwerking*

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

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

#### *Het MDW-project*

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

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

#### *Nieuwe markten*

E. Bartelsman, P. de Bijl en M. Canoy, De onzichtbare hand grijpt naast nieuwe markten

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

#### *Markt en overheid*

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

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

#### *Epiloog*

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

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld Y. Bernardt en M. Canoy, [Hordenlopen van monopolie naar markt](#), *ESB*, 16 juli 1997; het themanummer Marktwerking van het *Tijdschrift voor Politieke Economie*, nr. 2, 1997 en het *CPB Report*, nr. 4, 1997.

<sup>2</sup> CPB, *Competition in communication and information services*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 1997.

<sup>3</sup> Idem. Programmamakers wachten af totdat er genoeg kijkers zijn, en kijkers wachten af totdat er genoeg programma's zijn.

<sup>4</sup> E. Bartelsman, P. de Bijl en M. Canoy, The jigsaw puzzle of policy and dynamics: who can put the pieces together?, te verschijnen in *De Economist*, 1998. In de VS, waar teleshopping voor bijv. vliegtickets wel grote penetratie heeft bereikt, wordt betaald met creditcards. Verliezen door fraude worden door creditcardmaatschappijen vergoed, hetgeen zich uit in hoge tarieven voor klant en verkoper.

<sup>5</sup> Zie Actieplan electronic commerce, Notitie van Staatssecretaris Vermeend aan de vaste commissie voor Financiën, mei 1998