



## Meer markt, meer welzijn?

**Auteur(s):**

Jong, H.W. de  
Emeritus-hoogleraar Universiteit van Amsterdam

**Verschenen in:**

ESB, 83e jaargang, nr. 4156, pagina D13, 11 juni 1998

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

marktwerking, deregulering, wetgevingskwaliteit

*Het huidige marktwerkingsbeleid streeft een hogere concurrentie-intensiteit na. Het meest genoemde motief is dat concurrentie goed is voor de welvaart van consumenten. In de praktijk blijkt echter vaak, dat bedrijven op een dergelijk beleid reageren met concentratie, fusies en overnames. Deze grotere macht van bedrijven, in combinatie met een reductie van de overheidsuitgaven, is een bedreiging voor het welzijn in de samenleving.*

**De term marktwerking heeft opgang gemaakt. In het nu gangbare spraakgebruik van economen die betrokken zijn bij de operatie 'Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit' (MDW), heeft marktwerking betrekking op de intensiteit van de mededinging of concurrentie<sup>1</sup>. Het gebruik van de term brengt dan met zich mee dat men voorstander is van "een onbelemmerde marktstructuur (...) en een onbelemmerd marktgedrag", omdat dit leidt tot statische en dynamische efficiëntie. En dit laatste is nu eenmaal de meetlat van economen, zegt men.**

Er wordt erkend dat er sprake kan zijn van marktfalen als gevolg van marktmacht, externe effecten of informatiescheefheid. Dan vindt regulering of herregulering plaats, maar soms falen ook die en is deregulering beter. Technische, maatschappelijke en internationaal-politieke ontwikkelingen hebben immers de effectiviteit van het (overheids-)reguleringsoptreden vermindert.

Privatisering is een complement dat de marktwerking beter dient dan het hebben van staatsondernemingen. Marktwerking staat, aldus samengevat, voor meer marktvrijheid, grotere flexibiliteit, hogere productiviteit, meer werkgelegenheid, enz. Kortom, voor allerlei positief te waarderen economische zaken.

### De realiteit

Des te opmerkelijker is het, dat de politieke en maatschappelijke realiteit een terugslag te zien geeft, die alleen maar in kracht lijkt toe te nemen. Kort samengevat gaat het om:

- » een politieke verschuiving in praktisch alle Europese landen van rechts naar links;
- » een groeiende onvrede over marktwerking in diverse sectoren (zorg en verzorging, vervoer, media, opvoeding en scholing, veiligheid), waarvan de publieke opinie nooit de idee koesterde dat deze sectoren bij uitstek geschikt waren voor marktwerking;
- » een stevige concentratiegolf in het bedrijfsleven die, in tegenstelling tot de jaren zestig en tachtig, met veel meer scepsis, maar ook gelatenheid beoordeeld wordt.

De ongenegenereerde verrijking die met de, door de concentratie veroorzaakte, grootschaligheid gepaard gaat wordt eveneens als een gevolg van marktwerking gezien, en minder gunstig gewaardeerd. Nog minder fraai is de sanering van personeel, evident ter wille van de verhoging van het kapitaalrendement in de beste 19e eeuwse tradities, nog versterkt door het streven naar marktdominantie. Onderwijl werden de lasten van de gemeenschapsvoorzieningen verschoven in de vorm van allerlei (verhoogde) heffingen. Dominante aanbieders (PTT Telecom, NS) hebben van het manipuleren met hun tarieven de smaak te pakken gekregen, dit onder andere om hun 'grootse' internationale expansieplannen te financieren, om toetreders tot hun domein te weren of om de prijsstrategie van 'to charge what the traffic can bear' te volgen.

### Het begrip van marktwerking

Marktwerking is, onbevangen bezien, een neutrale, technische term. Een markt werkt namelijk altijd, ook als de concurrentie-intensiteit nul is. We hebben dan te maken met een monopoliemarkt of een sluitend kartel dat de markt beheerst. Er wordt in zulke markten evengoed gekocht en verkocht, er worden prijzen gezet en productveranderingen doorgevoerd, zoals bij postzegels of electriciteit. Maar er is geen sprake van concurrentie of van een bepaalde modelmatige vorm van mededinging.

Wanneer echter aan marktwerking de betekenis van concurrentie-intensiteit wordt gegeven wordt, is dat een uitdrukking van een bewuste of onbewuste poging een bepaald theoriemodel in de discussie binnen te smokkelen. Marktwerking identificeren met mededinging impliceert dat het gemoderniseerde neoklassieke marktmodel wordt geadopteerd als leidraad bij de gedachtenvorming voor

beleid. Het begrip marktwerking krijgt dan een normatieve betekenis.

Dit alles roept de vraag op voor wie marktwerking nu bedoeld is. Teruggrijpend op een vroeger gebruikte schematisering, denk ik dat het goed is bij marktwerking drie invalshoeken te onderscheiden<sup>2</sup>. Dat zijn de consument, de producent en de burger.

### *(I) Smith: de welvaart van de consument*

Smith stelde, in een bekende passage "consumption is the sole end and purpose of all production; and the interest of the producer ought to be attended to, only so far as it may be necessary for promoting that of the consumer"<sup>3</sup>. Eucken, de Chicago-school en neo-Oostenrijkse auteurs gaan van dezelfde gedachte uit. Van daar uit is de analytische afleiding van volledige mededinging, waarbij de concurrentie gaat om de schaarse middelen die alternatief inzetbaar zijn ten behoeve van de satisfactie van consumenten, niet zo'n grote stap. Deze benadering sluit aan bij die van het Ministerie van Economische Zaken.

Wat betekent het echter als men zegt dat de consumptie het enige doel van de productie is? Alsof mensen niet evengoed consumeren om te produceren als andersom. Voorts zit in de geciteerde stelling een normatieve conclusie: het belang van de producent heeft geen zelfstandige betekenis. Daarmee zou je veel verworvenheden uit de westerse civilisatie, die ontstaan zijn door creatieve mensen, afschrijven. In feite is er geen consumptie noch enige vorm van ruil mogelijk zonder dat er eerst iets is voortgebracht.

### *De fictie van flexibiliteit*

Flexibiliteit wordt in bovenstaande visie hoog geprezen en het concept past in het atomistische marktmodel. Maar in grote delen van het bedrijfsleven is flexibiliteit een grillige parameter. Met name Nederlanders, met hun dominerende procesindustrie, zouden beter moeten weten. Maatstaven als de traagheidsratio of de mate van turbulentie<sup>4</sup> zijn geen betrouwbare kenmerken van de manier waarop markten en ondernemingen werken. Hicks constateerde al in 1973 het verschil tussen "fixprice and flexprice markets", waarvan het bestaan bovengenoemd marktmodel ondergraaft, want vaste prijzen sporen niet met allocatieve efficiëntie of prijssignalering.

Ondernemingen die streven naar een hoge toegevoegde waarde kunnen belang hebben bij rigide prijzen, als voorwaarde voor een hoge kwaliteit, goede service en innovatievermogen. Fluctuaties in de bezettingsgraad hebben dan geen betekenis voor de prijszetting. Hoge turbulentie duidt vaak op de overgang naar een volgende fase in de groeicyclus of op een zwakke sector waarin weinig of geen eigen geaccumuleerde kennis bij de ondernemingen aanwezig is.

### *(II) Schumpeter: de innovatie van ondernemingen*

Schumpeter was niet zo onder de indruk van de rol van de consument in de marktwerking: "Het kapitalisme betekent niet zomaar dat de huisvrouw de productie wel kan beïnvloeden door haar keuze tussen worteltjes en boontjes (...)"<sup>5</sup>. Marktwerking ontstaat door innovatieve ondernemingen en eenmaal in gang gezette ontwikkelingen verlopen volgens diffusiepatronen die onomkeerbaar zijn, en nauwelijks beïnvloedbaar door MDW-programma's. Dat het openbaar vervoer in ons land nog slechts 10% van het personenvervoer verzorgt komt door de automobielenindustrie, die een product aanbiedt met niet te evenaren kwaliteiten.

De reactie op deregulering, liberalisering en intensivering van de concurrentie was dan ook voorspelbaar: door concentratie en combinatievorming hebben (vooral grote) ondernemingen de marktwerking in hun voordeel omgebogen. Slechts belangrijke innovaties en strategische overnames zijn daarna nog in staat de marktstructuur te veranderen. Niet de markt beheerst de ondernemingen, maar zij regelen de toelaatbare intensiteit van de mededinging, aldus de producententheorie.

Kan de gedachtengang belichaamd in de producententheorie gestaafd worden? Het onderzoek naar de gevolgen van belangrijke regulatorische ingrepen voor de concurrentie- en concentratiebewegingen is nog niet zo omvangrijk als wij graag zouden willen hebben, maar op enkele ervaringen kan gewezen worden. We maken daarbij een onderscheid naar algemene en bedrijfstakstudies. Samengevat is de bevinding dat, indien deregulering tot grotere concurrentie leidt, er fusie- en overnamebewegingen volgen, al kunnen die eveneens ontstaan door andere factoren die de concurrentie verheven. Zie de voorbeelden van enkele van deze studies in bijgaand kader.

### *(III) De economie van de burger*

De derde invalshoek is de economie van de burger. Naast consument en producent is ieder ook lid van de samenleving. Bevordert marktwerking het burgerschap in een sociale economie; oorspronkelijk door Aristoteles omschreven als het handelen dat de welvaart dient van een gemeenschap die wordt bijeengehouden door bindingen en berust op onderlinge goodwill?<sup>6</sup>. Schaarste is sociaal-cultureel bepaald, want de inputs, essentieel voor het fysieke levensonderhoud, worden relatief onbelangrijker. Wat toeneemt zijn de producten van de kennisindustrie, van de zorg en de sociaal-culturele diensten. Daar is concurrentie "... rivaliteit in reputatie en imago, het is Ricardo op z'n kop: niet reproduceerbaarheid maar zeldzaamheid bepaalt de ruilwaarde"<sup>7</sup>. Marktwerking moet volgens deze gedachtengang in toom worden gehouden ten behoeve van de samenhang mens-mens en mens-natuur. Dat manifesteert zich onder andere in de collectieve uitgaven, die volgens de marktwerkingsschool als percentage van het nationaal inkomen beter zo laag mogelijk kunnen zijn. Maar er is een onloochenbare positieve samenhang tussen het per capita inkomen en de collectieve-lastendruk, alsmede een omgekeerd verband tussen die druk en het percentage arme huishoudens in een land.

Nederland is een welvarend land. Nederlanders hebben een gemiddelde lengte van 1,79 m, een centimeter meer dan de Scandinaviërs en vier centimeter meer dan de Angelsaksers. Dat is voor de geleerden van de auxologie (de leer der menselijke groei) reden om de bevolking van ons land de topositie te geven: "... average height reflects how well, or badly, a population is doing - its diet, wealth, quality of housing, levels of pollution, disease and stress - and is a far better measure of the nation's standard of living than such conventional indicators as gross national product or per capita income"<sup>8</sup>. De vraag die opkomt is: is meer marktwerking wel zo goed voor onze gezondheid en welzijn?

## **Besluit**

Te pas en te onpas is in de afgelopen jaren de term marktwerking gebruikt, gebaseerd op een wankel theoretisch fundament. Het beleid volgt de consumentenschool, maar deze is de regie kwijt: verloren aan de door fusies geconcentreerde macht van de grote producenten. Die ontwikkeling bedreigt de economie van het burgerschap. Herbezinning op de reductie van collectieve uitgaven, die ons land een toppositie in welzijn en gezondheid gaven, is daarom op z'n plaats, naast een optimaal gebruik van instituties als Nma en OPTA, opgericht ter bewaking van economische macht.

Zie ook de reactie van F. van Waarden, [Over Burgers en burgers](#), *ESB-dossier*, 11 juni 1998, blz. D16.

---

## Beleid en markt

Beleid gericht op meer concurrentie roept vaak onvermoede ontwikkelingen op in de markt. Hier volgen enkele voorbeelden.

### Anti-kartelbeleid

Gedurende de tweede wereldoorlog was de coalitieregering in Engeland tot de conclusie gekomen dat de Britse industrie teveel gekartelliseerd was. Na de aanvaarding van de Restrictive Practices Law in 1956 werd door de daartoe ingestelde 'court' tussen 1959 en 1966 het merendeel van de prijs- en marktverdelingskartels verboden, of uit eigener beweging ontmanteld. In sommige bedrijfstakken ontstonden voor efficiënte ondernemingen kansen op versnelde groei, maar in vele sectoren die voorheen gekartelliseerd waren ontstonden fusies tussen concurrenten, " (...) thus substituting a structural change for a former cartel without alternating the degree of competition" [9](#).

### Het Interne-marktprogramma

Na 1994 ontstond een grote fusiegolf in Europa: de waarde van de transacties steeg van \$ 99,8 mrd in 1994 tot \$ 402 mrd vorig jaar. Een grootschalig onderzoek, in 1996 ingesteld door de Europese Commissie onder meer dan 13.000 Europese ondernemingen, gaf aan dat vooral de prijsconcurrentie en in iets mindere mate de productconcurrentie en het aantal concurrenten is toegenomen als gevolg van het Interne-marktprogramma dat sinds 1985 is doorgevoerd. Niet bevreemdend is dat de industriële ondernemingen een grotere intensivering van de mededinging hebben ervaren dan de dienstverlenende ondernemingen, hetgeen ook geldt voor de grote ondernemingen in vergelijking tot de kleine bedrijven [10](#). Samengevat is de bevinding dat, indien deregulering tot grotere concurrentie leidt, er fusie- en overnamebewegingen volgen, al kunnen die eveneens ontstaan door andere factoren die de concurrentie verheven.

### Privatisering van openbaar vervoer in Engeland

De vorming van transportconglomeraten in Engeland was een minder gelukkig fenomeen. Hier namen de Engelsen robuust de privatisering ter hand, met uiteenlopende gevolgen. De infrastructuur en het rollend materieel van British Rail werden verkocht en nieuwe 'train operating companies' (exploitatiemaatschappijen) hebben een vergunning voor het verzorgen van vervoer in 25 zones. Het systeem benadert aardig het volledige concurrentiemodel met optimale marktwerking, zou men denken. Maar het was een flop. De versnippering van de zones leidde tot een dito scala van prijzen. De TOC's investeren niet in nieuw materieel, de service aan passagiers ging achteruit en de overheid moet bijna tweemaal zoveel bijpassen als voor de privatisering. Ervaringen met het busvervoer zijn minder slecht, maar noch in Engeland noch bij ons goed. In beide landen is de teruggang van reizigers doorgegaan, terwijl door fusies en overnames vervoersconcerns ontstonden met uiteenlopende gevolgen voor consument en bijbetalende overheid [11](#).

---

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

### Inleiding

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

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

### Toezicht

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

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

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

### Marktwerking

H.W. de Jong, Meer markt, meer welzijn?

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

#### *Het MDW-project*

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

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

#### *Nieuwe markten*

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

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

#### *Markt en overheid*

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

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

#### *Epiloog*

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

---

**1** D.I. Bos, *Marktwerking en regulering. Theoretische aspecten en ervaringen in Nederland en het buitenland*, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, 1995, blz. 1.

**2** Structuur, orde en welvaart, Leiden, 1976. Ook opgenomen in W. Driehuis (red.), *Economische theorie en economische politiek in discussie*, Leiden, 1977, blz. 133-163.

**3** A. Smith, *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, dl. 2, 1776, Oxford, 1976, blz. 660. Zie ook W. Eucken, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, 3e druk, 1952, Tübingen, 1960, blz. 163: "Bei Konkurrenz bestimmen die Konsumenten über Art und Umfang der Produktion, wobei die Unternehmer letztlich, wenn auch mit einem gewissen Spielraum, in ihrem Auftrag handeln". Moderne theorie is minder overtuigd van de macht van de consument. H.K.H. Woo (*Cognition, value and price, a general theory of value*, Ann Arbor, 1992, blz. 138-139) schrijft: "There is a basic unalterable asymmetry between the power of the consumer and that of the producer".

**4** Zie D.I. Bos, op.cit. hoofdstuk 2.

**5** J.A. Schumpeter, *Capitalism, socialism and democracy*, Londen, 1943/1954, blz. 412.

**6** *Structuur, orde en welvaart*, Leiden, 1977. Vele bijdragen in W. Albeda e.a., *De rijke kant van Nederland*, Amsterdam, 1998, zijn geënt op de economie van het burgerschap en relevant voor sectoren die een non-marktkarakter hebben.

**7** *Structuur, orde en welvaart*, op.cit., blz. 23.

**8** R. Usher, A tall story for our time, *Time*, 14 oktober 1996, blz. 64-70.

**9** D.C. Elliot en J.B. Gribbin, The abolition of cartels and structural change in the United Kingdom, in A.P. Jacquemijn en H.W. de Jong, *Welfare aspects of industrial markets*, Leiden, 1977, blz. 345-365.

**10** Eurostat, *Statistics in focus*, nr. 25, 1996. Een samenvatting is te vinden in CBS, *Industriemonitor*, 1997, nr. 1, blz. 9-11.

**11** D.M. van de Velde, P.A. van Reeve en L.I.E. Sleuwaegen, Marktwerking in het openbaar vervoer, *Ministerie van Economische Zaken*, Den Haag, 1996, blz. 101. De auteurs zijn in nogal optimistisch in hun conclusie over de gevolgen van aanbesteding (blz. 94). Wat daar wordt beweerd is echter ongefundeerd en berust op wat zij als wenselijk zien