



Operatie MDW: een tussenstand

Auteur(s):

M.P. Schinkel

De auteur is als hoofddocent verbonden aan de Universiteit van Amsterdam en het ACLE. Hij is tevens Assistent Economisch Raadsadviseur bij de NMa. m.p.schinkel@uva.nl

Verschenen in:

ESB, 90e jaargang, nr. 4464, pagina D18, 30 juni 2005

Rubriek:

discussie

Trefwoord(en):

Het vertrouwen in de indertijd breed ingezette Operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (Operatie MDW) lijkt tanende. Ze krijgt in de voorgaande bijdragen van Neerlands meest prominente specialisten mixed reviews, en de geluiden om paal en perk te stellen aan haar voortgang in de zorg en het onderwijs zwellen aan in de media. Eric van Damme concludeert matig negatief over de herstructurering van de Nederlandse elektriciteitssector sinds 1998: echte voordelen heeft hij nog niet gezien. Maarten Janssen is positiever over telecommunicatie: bellen, tv kijken, mailen en internetten, het gaat allemaal een stuk gemakkelijk, beter en goedkoper dan vroeger. Maar hij maakt zich zorgen over een mogelijk 'te veel' aan concurrentie, waardoor straks wellicht niet voldoende zal worden geïnvesteerd in het onderhoud en verdere uitbreiding van de infrastructuur. En Piet Rietveld en Henk van Gent die de ontwikkelingen rond het spoor bestudeerden, zijn ronduit somber gestemd: de treinen rijden lang niet meer zo keurig op tijd en de kaartjes zijn duurder.

Hoewel een enthousiast sceptische beschouwing het handelsmerk is van een goed econoom, moeten we toch oppassen de voortgang van Operatie MDW nu niet te zeer te verstoren. Het is namelijk wat te vroeg om haar effectiviteit in Nederland goed te kunnen evalueren: ze is nog lang niet af. De zorg dat consumenten geen gebruik lijken te willen maken van hun nieuwe keuzevrijheden is eveneens voorbarig (zie tekstkader). De terugblik is een tussenstand en het dereguleringsbeleid staat op punten voor.

Onvolledige uitvoering

Markten goed vrijmaken is niet eenvoudig. Het behelst een splitsing en herverdeling van eigendom, precieze overdracht van beslissingsbevoegdheden naar particulieren die dat voorheen dikwijls niet werd toevertrouwd, een loslaten van veel als beschermend bedoelde regelgeving, en het verwelkomen van nieuwkomers die door de zittende partijen eigenlijk met een mengeling van argwaan en angst worden bekeken. Indien dat allemaal goed gebeurt, dan komen de juiste prikkels om te zorgen voor een efficiënte productie van hoogwaardige goederen en diensten, die tegen transparante en concurrerende prijzen worden aangeboden, te liggen bij diegenen die er het beste mee uit de voeten kunnen. Marktwerking kan vele zegeningen brengen, mits verstandig vorm gegeven.

Nu zijn juist de sectoren waarop in dit ESB Dossier wordt teruggeblikt uitermate lastig goed te liberaliseren. De reden is dat ze alledrie centraal in hun verticale productiekolom een distributienetwerk hebben, en daarmee een natuurlijk monopolie. Heel strikt geldt dat voor het elektriciteitsnet en de spoorwegen. Maar ook de concurrerende netwerken voor telecommunicatie zijn bepaald nog geen perfecte substituten. Om mededinging in deze sectoren uit te nodigen, is het daarom essentieel te bepalen waar in het totale productieproces dat kan en waar niet. Diverse experts op het gebied van de deregulering van netwerksectoren doceren dat goede liberalisering stapsgewijs moet worden geïmplementeerd, omdat het anders misgaat (zie Joskow, 2003 of Newberry, 2000). Met name is het zaak de netwerklaag volledig te isoleren en de exploitatie ervan streng te reguleren, zowel op toegang en prijsstelling als op onderhoud en vernieuwing. Nadat de angel uit de sector is gehaald, is in alle andere lagen van de productie, van de levering van ruwe grondstoffen tot de marketing van het eindproduct, concurrentie met winstoogmerk van harte uitgenodigd vrij te opereren.

In de uitvoering van Operatie MDW schortte er nogal wat aan de uitvoering volgens deze regels. In alledrie de sectoren is de ontkoppeling van net en niet-net onvolledig. Met TenneT zijn weliswaar de hoogspanningskabels in handen van de overheid, de lokale vertakkingen in distributie lijken blijvend te zullen worden gecontroleerd door de dominante energiebedrijven. En onvolledig geïsoleerd is niet geïsoleerd. Voorts zijn er allerlei hobbels op het vrijmakingspad, waarvan zelfs de lage hoog genoeg kunnen zijn om het proces vast te laten lopen.¹ Kleine omschakelkosten, zoals het moeten wennen aan een nieuwe factuurlay-out, lastige communicatie over meterstanden of zelfs maar het vermoeden hiervan, zijn genoeg om consumenten vooralsnog te belemmeren in hun keuzes. De toetreding van nieuwkomers in de vrije lagen heeft ook onvoldoende plaatsgevonden, of is mislukt. En bedrijfsonderdelen die geacht werden te concurreren waren vaak met handen en voeten gebonden. Zo zit de NS in een regulatory price squeeze: ze mag wel investeren en leuke dingen doen in de markt, maar de consumentenprijzen worden streng gecontroleerd. Hoezeer dat meespeelt mag wellicht blijken uit het relatieve succes van de liberalisering van het goederentransport over de rails - waarop Van Gent en Rietveld wijzen in hun bijdrage, maar verder niet ingaan. Misschien komt dat wel doordat de NS voor het persoonsvervoer de hete adem van jan-en-alleman in de nek voelt, terwijl ze 's nachts, als iedereen slaapt, vrij haar gang kan gaan. Als je liberaliseert, dan ook helemaal en niet een beetje: dat gaat mis. Maar niet omdat het idee niet goed zou zijn geweest.

Vermeend consumentenfalen

De Nederlander stelt teleur in zijn rol als kritische consument: er wordt te weinig geswitched. Onlangs was er een Haags

congres over, met verontrustende cijfers. ² Marc Pomp merkt het op. Maarten Janssen waarschuwt: "zonder een kiezende consument is elke poging marktwerking te introduceren gedoemd te mislukken." En Eric van Damme spreekt, in dit ESB Dossier en eerder al in een artikel in Markt & Mediating (2004) over 'consumentenfalen' als een volwaardige vorm van marktfalen.

Nu is het zeker zo dat het uiteindelijk kritisch kiezende consumenten zijn die disciplinerende concurrentiedruk moeten uitoefenen. Om een aantal redenen voert het echter veel te ver om het prille beetje Nederlandse liberalisering nu al een mislukking te noemen, vanwege nog wat aarzelende consumenten. In de eerste plaats kunnen volstrekt verstandige mensen ervoor kiezen niet te kiezen. Daar is niks mis mee: het is rationeel niet de kosten te willen maken om alternatieven af te wege en van bekende consumptiepatronen af te wijken, als de verwachte opbrengsten daarvan kleiner worden gedacht te zijn dan die kosten. Er zitten heel wat voor de kijker verborgen kosten in de keuzes van mensen: ben ik nu een piek- of een dalstroomtrekker?; zo'n satellietshotel is een rotgezicht; en moet ik nu echt op mijn vrije avond nadenken over wat me allemaal kan overkomen aan tandellende voor een passende polis? Laat hen die de verwachte baten van kiezen kleiner vinden dan de verwachte kosten met rust: het gaat er juist om dat ze vrij zijn om niet te kiezen! Dat waren ze in niet-geliberaliseerde markten niet. Juist doordat ze nu wel vrij zijn om hun keuzes te bepalen kan er een efficiënte allocatie ontstaan. Het niet-kiezen van sommigen is een eigenschap van die allocatie. Dat is geen marktfalen, maar juist marktwerking.

Problemen ontstaan als mensen wel willen kiezen, maar dat niet kunnen. Bij zo'n een geïnstitutionaliseerd gebrek aan substitutiemogelijkheden kunnen aanbieders woekerprijzen vragen en welvaartsverliezen veroorzaken. Zolang er vrije keuze is - en dit is een essentieel verschil met gevallen van 'echt' marktfalen aan de aanbodzijde - is er geen conflict tussen het belang van de consument en dat van de producent met marktmacht. Zoek- en wisselkosten zijn, voor zover ze structureel zijn, hooguit lichte marktficties, vergelijkbaar met onoverkomelijke transactiekosten. Ruis allicht, maar zeker geen 'falen'.

Dat brengt me bij een andere reden waarom we voorzichtig moeten zijn met het afleiden van sterke conclusies uit gebleken switchgedrag. Het kan heel goed zo zijn dat onder druk van de dreiging van de nieuwe mogelijkheden van hun klanten om van leverancier te wisselen, deze hun dienstverlening en prijsstelling reeds ter voorkoming daarvan hebben aangepast. Het gaat om de potentiële concurrentiedruk van het wisselen, niet om het wisselen als zodanig. Wellicht observeren we dus de nieuwe evenwichtssituatie. Of dat zo is of niet, gebleken lage switch-graden geven hierover geen uitsluitsel.

Overigens is het voor een gezond concurrentieproces ook helemaal niet nodig dat iedereen constant actief is als kritische consument. Een voldoende grote subgroep volstaat. Zo blijkt dat hardwerkende yuppen met weinig tijd maar wel veel geld graag in de buurt winkelen - en ook wonen - van de wat minder welgestelden die op de kleintjes letten. Die laatsten zorgen er voor dat de middenstandsprijzen scherp blijven: een kleine kritische massa van shoppers kan de marktwerking aan de gang houden. Het concurrentieproces kent, met andere woorden, positieve externaliteiten: lang niet iedereen hoeft de zoekkosten te dragen. Dat neemt niet weg dat het proces kan falen - de externaliteiten kunnen daar zelfs de oorzaak van zijn - maar bij voldoende heterogeniteit in particuliere waardering van prijsvoordeeltjes is het alras gewaarborgd.

Ten slotte kan het ook zo zijn dat we gewoon wat geduld moeten opbrengen met het vrijmakingsproces. Het blijkt niet eenvoudig voor leken om te begrijpen waarom kiezen niet alleen maar lastig is, maar ook tot meer welvaart kan leiden. Het indirecte concurrentie-effect is veel ingewikkelder dan de vervelende noodzaak je ingesleten gas, telefonie-, kabel en zorgverzekeringscontracten te herzien. Consumenten moeten, met andere woorden, ook even leren om te kiezen voor die dingen waarin ze vroeger niks te kiezen hadden. Dat ze in enquêtes zeggen niet te zullen switchen zegt niet zoveel.

Wel moeten we - bijvoorbeeld de NMa - alert blijven op pogingen van bedrijven om het op gang komen van concurrentieprocessen te belemmeren. Partijen kunnen dat bijvoorbeeld doen door onnodige onduidelijkheid te scheppen over hun prijs en kwaliteit. Ook zijn er tal van trucjes om het switchen lastig te maken, zoals unieke klantenummers, specifieke verbruikmeters, opzegtermijnen, onhandige startdata, dat soort devil's details. Hele eenvoudige wettelijke bepalingen kunnen hier volstaan. Een stap verder - en in voorkomende gevallen een goed idee - is overheidsinstanties die zelf informatie verspreiden. Helpen kiezen, prima, maar liberalisering moet geen dwingen tot kiezen worden. Laten we oppassen het vrijgemaakt zijn mensen niet door de strot te willen duwen.

Lessen voor het vervolg

Een belangrijke les voor het vervolg is daarom dat entrepreneurs ruim baan moeten krijgen in de markt. Particulieren met nieuwe en frisse ideeën moeten die in de praktijk kunnen uittesten. Natuurlijk moeten we de vinger aan de pols houden: we kunnen niet toestaan dat onbezonnen winstzoekers een kerncentraletje bouwen om daarmee commercieel aan het net te leveren. Maar ik verwacht wel binnenkort energiecontracten voor één à twee jaar via het internet te kunnen afsluiten zoals ik dat nu al doe voor mijn mobiele belminuten: met flinke cashbacks die overzichtelijk door concurrerende tussenhandelaren.nl worden aangeboden. U ontvangt bijvoorbeeld driehonderd euro terug als u dit jaar Deense windenergie gebruikt voor net iets meer per kWh. Of een mooie vouwfiets bij Duitse kolenstroom. In deze sectoren lijkt er geen beletsel te zijn voor zo'n ontwikkeling: het betreft homogene goederen en de schaalvoordelen in de netwerken worden onder toezicht aan de consument doorgegeven. Wel moeten we er acht op blijven slaan dat de aanbiedende partijen niet proberen kunstmatige switching costs op te voeren. Zoals er al verplichte mobiele nummerportering is, zo moet er ook electriciteitsmeterportering komen, evenals gecontroleerd goedkope domeinnaamverhuizing.

Gereguleerde licenties veilen

Iets ingewikkelder is het rond het spoor. Het blijkt lastig om meerdere actieve aanbieders van railpersonenvervoersdiensten tegelijkertijd op het spoorwegnet te laten opereren. Toch zou ook in deze sector een beetje ondernemersgeest geen kwaad kunnen. Een mogelijke oplossing zou hier kunnen zijn om de vergunning het spoorwegnet te mogen uitbaten om de zoveel tijd te veilen. Let wel, het eigendom en onderhoud van het spoor, de stations en de treinstellen blijven in publieke handen, maar het gebruik ervan wordt conditioneel

vrijgegeven. De uitbater kan de treinen aankleden naar eigen inzicht: met een business class inclusief internetverbinding, fatsoenlijke koffie, lunch en een schone wc.

Een probleem met dit idee is dat de winnaar van de spoorvergunning voor de huurperiode een sterke machtspositie heeft. Daarmee kan hij de prijzen hoog zetten of besluiten bepaalde uithoeken van het land niet of minder te berijden. Daarom moeten aan de vergunning eisen worden gesteld. Die zijn vooraf bekend aan de bidders. Door middel van de veiling is het dan mogelijk om periodiek informatie af te leiden over wat de geïnteresseerde partijen denken dat de spoorvergunning waard is. Laat hen bijvoorbeeld bieden in de vorm van een vast te betalen bedrag plus een kilometerprijs die ze bij het verkrijgen van het contract aan de reiziger in rekening zullen brengen, met de uitdrukkelijke afspraak dat de winnaar van de vergunning ook zal worden gereguleerd op zijn bod - of het op een na beste. Ten slotte is het zaak dat de uitbater fatsoenlijk omgaat met de spullen, die Prorail op zijn beurt netjes dient te onderhouden. Dat is echter niet anders dan met elk ander huurcontract.

Dit systeem van geveilde tijdelijke uitbaatvergunningen is zeker niet first-best, maar in de regulering van de elementen die een echt natuurlijk monopolie vormen - dus naast de treinrails, ook het hoogspanningsdistributienetwerk of een uniek glasvezelkabelnetwerk - lijkt het een veelbelovend alternatief. Het benut concurrentie om de markt om uit te vinden wat de kostenstructuur is waarop de tijdelijke monopolist moet worden gereguleerd (zie Demsetz, 1968 en ook Riordan & Sappington, 1987). Essentieel voor het welslagen ervan is overigens dat de politiek niet probeert om aan de markt te verdienen. Het doel van de veiling is immers om goede en volledige service te creëren tegen een prijs die de kosten reflecteert. De verkoop van toetredingsvergunningen dient daarom te gebeuren met het oog op het installeren van concurrentie - of waar er maar één vergunning mogelijk is, adequate regulering - na de veiling. Dat is iets heel ander dan veilen met een winst oogmerk. Die twee doelstellingen staan op gespannen voet vanwege het klassieke dilemma van de monopolist: als een overheid winst wil maken, dan moet ze slechts één licentie verkopen en de monopoliewinst afromen. Maar dan lijden haar burgers onder het dodegewichtswelvaartsverlies. Het maatschappelijk belang is in plaats daarvan gediend bij een verkoop van veel licenties, dus veel toetreders. Daarna kan dan een concurrerende markt ontstaan, met lage prijzen en nauwelijks economische winsten. Maatschappelijk optimale licentieveilingen hebben daarom een lage opbrengst.

Het aanpassingsproces respecteren

Ten slotte is het van belang om geduldig de Nederlander te laten wennen aan de nieuwe mogelijkheden. Aanbidders moeten doorkrijgen dat ze met goede ideeën geld kunnen verdienen. Consumenten moeten leren kiezen. Heb respect voor het evenwichtsaanpassingsproces. Het duurt even voordat het normaal is je energieleverancier uit te zoeken, net als je ziektenkostenverzekering of je bank. Het toetreden van nieuwe aanbieders en het kiezen van consumenten wordt vanzelf een tweede natuur. En tot die tijd: "market the market." Maak als overheid duidelijk dat er van alles te winnen valt. Geef goede voorlichting. Voedt mensen op in hun rol als actieve mededinger. Maar respecteer dat we niet ineens naar het nieuwe evenwicht schieten: het aanpassingsproces kost tijd.

Conclusie

Operatie MDW staat goed in de steigers. Het detail moet nog worden aangebracht, en alleen daarmee wordt het wat. Een aantal zaken dient te worden verbeterd aan de markten die inmiddels onder handen zijn genomen. Splitsing moet volledig zijn, vrije toetreding niet belemmerd, eigen initiatief dient ruim baan krijgen, en concurrentie om de markt ingezet om natuurlijke monopolies efficiënt gereguleerd te laten uitbaten. In sommige van de markten die in de komende tijd verder zullen worden vrijgemaakt, zoals de zorg, bancaire diensten en het onderwijs, spelen andere typen van potentieel marktfalen een rol. In de zorg kan de maatschappelijke wens van gelijke toegang tegen een platte prijs leiden tot het falen van markten en ruimte voor prijszettingmacht. Tussen banken en pensioenfondsen willen we wellicht niet een dusdanige concurrentie dat oudedagsvoorzieningen met het faillissement verdwijnen. En onderwijs heeft veel externe effecten, in de vorm van opvoeding en smaakverwerving, die je nu eenmaal niet ex ante scherp prijsvergelijkend kunt inkopen.

Ons geduld met Operatie MDW zal daarom nog wel een aantal jaren op de proef worden gesteld. Ook zijn er nog veel kansen voor de politiek om haar te laten falen. Met name dreigt het gevaar dat verwarring over positieve en normatieve aspecten van het vrijmakingsproces tot verkeerde ingrepen leidt. Het is aan economen om daarin steeds zoveel mogelijk helderheid te geven. Operatie MDW is aan de winnende hand bij de tussenstand. De vraag is of onze leiders de moed hebben om haar stevig door te zetten. Ik kijk uit naar de volgende ronde.

Maarten Pieter Schinkel

Literatuur

Damme, E.E.C. van (2004) De niet-calculerende consument. *Markt en Mededinging*, 7, 153-154.

Demsetz H. (1968) Why Regulate Utilities? *Journal of Law and Economics*, 11, 55-65.

Joskow, P.L. (2003) *Electricity market restructuring and competition: lessons learned*. Mimeo, augustus.

Newberry, D.M. (2000) *Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Utilities*. Cambridge: MIT Press.

Riordan, M.H. & D.E.M. Sappington (1987) Awarding Monopoly Franchises. *American Economic Review*, 77, 375-387.

Schwartz, B. (2004) *The paradox of choice: Why More is Less*. New York: HarperCollins.

Dossier: Tien jaar mededinging- en reguleringsbeleid

L.J. Brinkhorst: [Sterke markt, sterke overheid](#)

P.A.G> van Bergeijk en S. Bremer: [Modern markttoezicht in Nederland](#)

E.E.C. van Damme: [Kosten-batenanalyse liberalisering elektriciteitsmarkt gewenst](#)

V. Shestalova en J.M. Pomp: [Overstapkosten en welvaart](#)

M.C.W. Janssen: [Telecommunicatie: te winner takes it all? >D90312](#)

H.A. van Gent en P. Rietveld: [Deregulering railvervoer duldt geen zigzagbeleid](#)

M.P. Schinkel: [Operatie MCW: een tussenstand](#)

H.A.Keuzenkamp: [Marktwerking in de zorg](#)

A.W.A. Boot: [Financiële sector en concurrentie](#)

S. van Wijnberge: [Staat op privaat: wat misgegaan is en waarom](#)

J. Hinlopen en J.J.M. Theeuwes: [Opwinding over marktwerking](#)

Marcel Canoy: [10 jaar marktordening](#)

1 Van Damme haalt in dit verband terecht David Newberry aan: "The Devil is in the details".

2 'Consumer Switching in Liberalized Markets', een workshop georganiseerd door CPB, CentER, het ministerie van Economische Zaken en het Knowledge Centre for Economic Regulation, Den Haag, 24 maart 2005.