



## Opwinding over marktwerking

**Auteur(s):**

J. Hinloopen en J.J.M. Theeuwes

De auteurs zijn beiden verbonden aan de UvA en ENCORE. Theeuwes is tevens verbonden aan de WRR. [j.hinloopen@uva.nl](mailto:j.hinloopen@uva.nl)

**Verschenen in:**

ESB, 90e jaargang, nr. 4464, pagina D29, 30 juni 2005

**Rubriek:**

beleidslessen

**Trefwoord(en):**

*Tien jaar marktwerking biedt voldoende successen en mislukkingen om enkele lessen te trekken. Het belang van een symbiose tussen een goed ontwerp van een concurrerende markt en het transitiepad daar naar toe kan nimmer worden overschat. Niet alleen de beleidsmakers hebben hun lessen geleerd, ook de economische faculteiten en onderzoeksbureaus zijn inmiddels beter voorbereid.*

Op de opiniepagina van serieuze kranten wordt marktwerking door niet-economische, maar desondanks hooggeschoolde schrijvers vergeleken met de plagen van Egypte. Heel veel kwaads zoals het ongebreidelde individualisme, het verlies aan normen en waarden, de teloorgang van de onderlinge solidariteit en het uiteenvallen van de samenleving, wordt toegeschreven aan de introductie van marktwerking. De publieke opinie steunt marktwerking niet en beleidsmakers hebben een kater overgehouden aan de vele mislukkingen op dit terrein (loodswezen, spoorwegen, taxi's). Dat veel privatisering- en dereguleringsoperaties werden geïnspireerd door Europese richtlijnen is bij het huidige publieke sentiment niet bepaald een aanbeveling. Marktwerking is belast door de naïeve pogingen uit het verleden. Zoals blijkt uit de bijdragen in dit ESB Dossier zijn de resultaten van de recente marktwerkingsoperaties in het beste geval te kenschetsen met de haast dodelijke kwalificatie 'gemengd'. Ondertussen worden nieuwe sectoren aangepakt en klaargestoomd voor marktwerking: de zorg, de reïntegratiesector, de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen en het onderwijs. Met de eerdere operaties als belabberd voorspel is het enthousiasme over voortzetting niet overmatig groot.

Maar het weer onder de vleugels van de overheid brengen van de geprivatiseerde sectoren kan niet meer. Terug naar het zwarte bakelieten telefoontoestel en de lange wachttijden op een telefoonaansluiting is geen optie. Het weer opwekken van de Samenwerkende Elektriciteits Producenten (SEP) voor de productie van stroom is in de huidige internationale electriciteitsmarkt ondenkbaar. Uiteraard moeten we niet naïef alles naar de markt brengen, maar we moeten ook niet met eenzelfde naïviteit alles bij de overheid laten. Per sector moet worden bekeken wat de optimale economische ordening is. Dit suggereert alsof er een first best-situatie te bedenken valt. Maar de werkelijkheid is niet onbevlekt. We hebben het niet over nette Pareto-optimale situaties, we hebben het over tot aan de knieën in de modder staan, over strategische en ondermijnende gedragingen van marktpartijen, over technologische ontwikkelingen die alles wat we hadden bereikt overhoop halen.

**Paradise road**

De introductie van marktwerking in een door overheidsregulering of door een overheidsmonopolie beheerste sector bestaat uit twee onderdelen: het definiëren van het uiteindelijke doel dat we willen bereiken en het beschrijven van het pad daar naar toe. Het is van belang om dit onderscheid te maken, tussen het overgangsproces van 'minder overheid' naar 'meer markt', en de vergelijking van de huidige situatie met de toekomstige, gewenste situatie. Discussies voorafgaand aan een marktwerkingsoperatie gaan veelal over dit laatste, over hoe het paradijs er uiteindelijk zal uitzien. Discussies na afloop van een marktwerkingsoperatie hebben meestal het overgangsproces als onderwerp, overigens zonder dat dit expliciet zo wordt benoemd.

Over het doel dat dient te worden bereikt, de market design, hebben economen veel te melden. Meestal dient er te worden gestreefd naar een situatie van effectieve concurrentie. Hierbij kan de markt worden overgedragen aan het algemene concurrentietoezicht van de NMa en behoeft de sector geen specifieke aandacht en toezicht meer. Over het algemeen hebben economen goede noties over hoe een markt met effectieve concurrentie er uit moet zien. Dat betekent niet dat die goede noties in het verleden ook goed zijn toegepast in de keuze van sectoren voor marktwerking. De essentie van marktwerking is concurrentie. De essentie van concurrentie is meerdere aanbieders die met elkaar wedijveren voor de gunsten van de consumenten. Bij de eerdere beslissing over bijvoorbeeld het reizigersvervoer op het spoor is duidelijk niet goed doorgedacht over hoe die concurrentie en dat wedijveren zou worden gerealiseerd. Als van begin aan niet echt duidelijk is waar de concurrenten vandaan moeten komen, dan is de operatie tot mislukken gedoemd.

De overgang van de huidige situatie naar de gewenste situatie is het moeilijkste onderdeel van een marktwerkingsoperatie. Dit proces moet actief worden begeleid. Over managing transition weten economen een stuk minder omdat het van geval tot geval verschilt en het transitiepad kan worden beïnvloed door onverwachte gebeurtenissen die aan het begin van het pad niet konden worden voorzien. Bijvoorbeeld technologische veranderingen zoals die zich in korte tijd hebben voorgedaan in de telefonesector (denk aan de ontwikkelingen op het gebied van de mobiele telefonie en triple play waarop Maarten Janssen wijst). Onverwachte ontwikkelingen in de houding van consumenten ten opzichte van de keuzemogelijkheden die door marktwerking worden geboden, kunnen eveneens roet in het eten gooien. Bij aanvang van de MDW-operatie was de kijk van veel economen op het keuzegedrag van consumenten een stuk minder genuanceerd dan die op dit moment is.

De discussies over falende marktwerkingsoperaties laten zien hoe belangrijk het is om goed zicht te hebben op het transitiepad. Van

tevoren moet goed worden nagedacht over de mogelijke hindernissen die men zal tegenkomen zodat duidelijk is wat, op welke termijn, praktisch haalbaar is (zie Janssen, 2004). Het gevaar bestaat anders dat tijdens het transitieproces beleidsmakers en politici koudwatervrees krijgen en de grootste angst van Hugo Keuzenkamp wordt bewaarheid: vastlopen in partiële marktwerking. Zoals hij terecht opmerkt, kan dit situaties opleveren waarin organisaties die opereren in zowel het niet-concurrerende segment als het concurrerende segment van de zorgsector overgaan tot kruissubsidiëring.<sup>1</sup> In andere mislukte marktwerkingsoperaties laten beleidsmakers de moed zakken; de privatisering van het loodswezen is geen succes, maar is waarschijnlijk een te onbelangrijke sector om nog recht te willen breien. Het spoor en de taxi's verdienen zeker de vernieuwde aandacht om de kar die van de weg is geraakt weer op het transitiepad te trekken. De inzet van het ministerie van Economische Zaken en minister Brinkhorst in bijvoorbeeld de elektriciteitssector zou maatgevend kunnen en misschien ook moeten zijn voor het doorzettingsvermogen dat nodig is om de marktwerkingsoperatie tot een goed einde te brengen.

Bij het inzetten van een marktwerkingsoperatie is het belangrijk dat de beleidsmakers met de kennis en wetenschap waarover zij beschikken zo goed mogelijk het transitiepad naar het einddoel van effectieve concurrentie uitstippelen. Natuurlijk is lang niet alles van te voren te voorzien en in te plannen. Maar vasthoudendheid met het oog gericht op het einddoel is hier het devies. Net als in Oz zijn de potten met goud te vinden aan het einde van de regenboog, en vergt dit net als in Oz een flexibele, creatieve en vastberaden instelling om op de yellow brick road te blijven.

## **Lessen uit eerdere transities**

Wat zijn de generieke lessen die uit eerdere transities zoals beschreven in de artikelen in dit ESB Dossier kunnen worden getrokken voor toekomstige operaties? Terugkijkend op de afgelopen tien jaar waarin marktwerkingsoperaties in gang zijn gezet, lijken de volgende vijf lessen van belang.

### *Zorg voor concurrentie*

De meest basale regel voor het goed functioneren van concurrentie is dat er voldoende potentiële concurrenten zijn. Of, zoals Sweder van Wijnbergen het noemt: de sector moet worden gekenmerkt door 'echte concurrentie'. Hoe evident ook, de creatie van echte concurrentie is een regel die vaak in de transitie van het overheidsbedrijf naar effectieve marktwerking geheel over het hoofd wordt gezien. Het meest schrijnende voorbeeld is de NS reizigersvervoer waarbij, zoals Henk van Gent en Piet Rietveld het formuleren, marktwerking betekende dat de "NS feitelijk [is] omgevormd van een publieke monopolist tot een verzelfstandigde monopolist". Maar er zijn ook positieve voorbeelden te geven. Bij het vrachtvervoer over het spoor wordt er wel gewerkt aan het scheppen van mogelijkheden voor concurrentie. In de telecomsector heeft de OPTA goed werk verricht door de monopoliepositie van KPN af te bouwen. Deze bekommernis om voldoende aanbod kan een rol gaan spelen bij de introductie van marktwerking in de zorg. In een aantal delen binnen deze sector bestaat de mogelijkheid dat er onvoldoende concurrentie tot stand komt. Zo is er een reële zorg over het ontstaan van regionale monopolies in de verzekeringssector. Er is ook zorg over mogelijke aanbodtekorten bij zorgverleners. Het transitieproces naar effectieve marktwerking in de zorgsector gaat 1 januari volgend jaar van start. Het wordt niet makkelijk. Het is een ingewikkelde sector met vele publieke gevoeligheden. Het is ook een transitieproces waarbij we niet kunnen leren van andere landen, want niemand is ons in deze voorgegaan. Het zal veel eisen van de zorgautoriteit, die nu 'in oprichting' is en die straks de kastanjes uit het vuur moet halen.

### *Voldoende aanbod op lange termijn*

Veel van de sectoren waar marktwerking werd geïntroduceerd, zijn netwerksectoren. Dit zijn sectoren waarbij er structureel substantiële investeringen moeten worden gemaakt om de capaciteit van het netwerk op peil te houden of te verbeteren of om het toekomstig aanbod te garanderen. Het streven naar meer marktwerking op de korte termijn mag de beleidsmakers niet blind maken voor de langetermijnsituatie. Deze langetermijnoverwegingen zijn met name voor netwerksectoren bijzonder moeilijk, ook omdat deze markten van nature worden gekenmerkt door een beperkt aantal aanbieders op onderdelen van de productieketen (denk daarbij aan de problemen in de elektriciteitssector voor wat betreft de netwerken en voor wat betreft de investeringen in toekomstige elektriciteitsopwekking). Van Damme merkt op dat in de elektriciteitssector capaciteitsmarkten ontbreken. De regulering in de transitieperiode van toegang tot essential facilities vereist dan ook het nodige balancerwerk om de toekomstige investeringen in noodzakelijk netwerken niet volledig te ondermijnen. Maar langetermijninvesteringsproblemen doen zich ook voor in de transportsector, zoals de ontwikkelingen rond de HSL-Zuid en de Betuwelijn.

### *Gemotiveerde vragers*

In de transitie naar effectieve concurrentie is niet alleen de aanbodzijde van belang, maar ook de vraagzijde. Groot is het contrast tussen bijvoorbeeld grootgebruikers en individuele huishoudens in de elektriciteitssector. De grootgebruikers als vragers profiteren duidelijk van de marktwerking, terwijl kleingebruikers nog steeds worstelen met de mogelijkheden die worden geboden. In de telecomsector hebben kleingebruikers wel hun kansen gegrepen, getuige de enorm snelle groei van de mobiele telefoniemarkt en de voortdurend nieuwe mogelijkheden die daar voor consumenten worden gecreëerd. De vraag is dus niet waarom consumenten een toename van marktwerking niet oppikken, maar waarom het in de ene sector wel lukt en in de andere niet. Onderzoek zoals dat van Victoria Shestalova en Marc Pomp in dit ESB Dossier, waarin aannemelijk wordt gemaakt dat de hoogte van de overstapkosten een belangrijke rol speelt in de bereidheid van consumenten om een betere prijs/kwaliteit af te dwingen op de markt, is nuttig om het probleem van het 'consumentenfalen' op te lossen. Misschien zijn de voordelen voor de consument in de elektriciteitssector niet groot genoeg. In de mobiele telefoniesector worden totaal nieuwe diensten (sms-en bijvoorbeeld) aangeboden die de (jongere) consument geweldig boeien. Een kilowatt blijft echter een kilowatt.

### *Borg het publieke belang*

Wat we in de afgelopen periode ook hebben geleerd, is dat de overheid zich bij het formuleren van marktwerkingbeleid blijvend moet realiseren dat het hier gaat om sectoren waarbij ook publieke belangen in het geding zijn (zie ook Van Wijnbergen). Deze belangen zijn meestal niet dezelfde als private belangen. Het gaat hier vaak om sectoren waar de onzichtbare hand niet altijd het hoogste goed realiseert. Ondertussen hebben de beleidsmakers hopelijk de les geleerd dat de publieke belangen meteen aan het begin van een marktwerkingsoperaties moeten worden geformuleerd en dat de bewaking van deze belangen in het transitieproces moet worden

meegenomen. Van Wijnbergen formuleert in zijn bijdrage duidelijk wat de verschillende stappen zijn in dit verband. Het inbouwen van de mechanismen voor het borgen van het algemene belang hoort een essentieel onderdeel te zijn van het transitiepad.

Publieke belangen spelen een grote rol bij de sectoren waar nu marktwerking wordt geëntameerd. In de zorgsector bijvoorbeeld is betaalbaarheid van zorg en universele toegang tot de zorg van het allergrootste belang. Het is niet onmogelijk dat marktwerking in de zorg leidt tot kostenexplosies op sommige plekken en privileges voor sommige groepen in de samenleving. Maar ook in andere sectoren, zoals het onderwijs en de reïntegratie van werklozen en gedeeltelijk arbeidsgeschikten, spelen publieke belangen een grote rol. Bij het marktontwerp en het duiden van het transitiepad is het de uitdaging om tot het einddoel van effectieve concurrentie te komen onder de voorwaarde dat het publieke belang wordt geborgd.

### *Betrek anderen*

Het marktwerkingbeleid is in belangrijke mate een taak van de uitvoerende macht. Ministers en hun ambtenaren en toezichhouders zijn de belangrijkste spelers in het transitieproces. Terugkijkend op de ervaringen uit het recente verleden, lijkt het alsof de andere onderdelen van de Trias-politica niet voldoende meedoen en niet helemaal begrijpen wat er gaande is. De wetgevende en rechterlijke macht rijden daarom de uitvoerende macht soms in de wielen. Voorbeelden daarvan zijn simpele fouten in de wetgeving met grote gevolgen. Denk aan het voorbeeld over de X waardoor efficiënte price cap-regulering door DTe ten ene male onmogelijk werd (zie het artikel van Van Damme). Maar ook bij de rechterlijke macht zijn soms teleurstellende uitspraken te zien, zoals de recente uitspraak in het bouwkartel.

In hun reclamecampagnes lukt het oliemaatschappijen om schone lucht en helder water bijna vanzelfsprekend te associëren met benzinegebruik, terwijl het op het eerste gezicht onverenigbare zaken zijn. Marktwerking wordt in het publieke debat merendeels geassocieerd met slechte prestaties terwijl het - zoals economen er naar kijken - eerder te verbinden is met een prettige prijs-kwaliteit-verhouding voor de huidige vragers en spannende nieuwe producten en diensten voor de toekomstige vragers. De positieve associatie tussen marktwerking en goede prestaties moet weer tot stand worden gebracht. Dat moet allereerst door nu omzichtiger en beter voorbereid dan vroeger om te gaan met de introductie van marktwerking en door in het transitieproces voortdurend in de gaten te houden of we oogsten wat we dachten te hebben gezaaid. Maar meer nog dan het algemene publiek moeten alle onderdelen van de overheidsector worden overtuigd. De neuzen van de bewindslieden, parlementariërs en rechters moeten allemaal in dezelfde richting staan. Dat is nu nog veel te weinig het geval.

### **Marktwerking, een tweede kans?**

Twee economen, drie meningen is een veelgehoorde karakterisering. Economen gaan uit van de rationeel handelende op zelfverrijking gerichte mens, maken hun analyses in een wereld die bestaat bij de gratie van een aantal draconische aannames en geven adviezen waarbij er vaak evenveel argumenten voor als tegen worden opgesomd. Desondanks is een overgrote meerderheid van de economen het over tal van zaken met elkaar eens (zie Aiginger et al., 1998) en worden er regelmatig voorspellingen gedaan die in de praktijk worden bevestigd. Eric van Damme wijst bijvoorbeeld op de lessen van Paul Joskow voor de herstructurering van de elektriciteitssector die voor het VK zijn uitgekomen, Victoria Shestalova en Marc Pomp wijzen op de lage prijselasticiteit voor energiegebruik, zoals deze geschat is door Baker et al. en de gevolgen die dat heeft voor de verandering van de welvaart door liberalisering van de energiemarkt. Maarten Janssen refereert aan het werk van Gilbert en Newberry dat laat zien dat zittende bedrijven een prikkel hebben om toetreders buiten de deur te houden door patenten aan te vragen op nieuwe technologieën om die vervolgens niet te gebruiken.

Voordat een traject wordt ingezet van overheid naar markt, is het verstandig om eerst goed na te gaan wat de wetenschap te zeggen heeft over de voorgestelde verandering om zo mogelijke teleurstellingen én maatschappelijke kosten te voorkomen. Tegelijk is het zo dat de Nederlandse economische faculteiten en onderzoeksinstituten zich wat betreft kennis en expertise van mededingings- en reguleringseconomie in een transitiefase bevinden. De naoorlogse economiebeoefening in Nederland werd in belangrijke mate gedomineerd door het macro-economische onderzoek. Nederland zat in de wereldtop wat dat betreft. Het Centraal Planbureau deed baanbrekend werk op het gebied van de macro-econometrie. De omslag is geleidelijk gekomen. Het Keynesiaanse geloof begon af te kalven in het begin van de jaren tachtig. De aanbodeconomie dat al veel micro-economische argumenten bevatte, werd toen als alternatief naar voren geschoven. Eind van de jaren tachtig viel de Berlijnse muur en dat versterkte het geloof in marktwerking. In het begin van de jaren negentig begonnen de eerste marktwerkingoperaties en eind jaren negentig kwam de NMa tot stand en werden de eerste toezichhouders boven het doopfont gehouden. De vraag naar economische analyses op het gebied van marktwerking en regulering groeide snel. Ondertussen besteden de economische faculteiten veel meer aandacht aan marktwerking en privatisering. Door het ministerie van EZ, de Opta en de NMa werd ENCORE opgericht om een kwalitatieve en kwantitatieve impuls te geven aan industriële organisatie, in het bijzonder marktwerking en regulering in Nederland. Aan de Universiteit van Tilburg werd Tilec opgericht en nog niet zo lang geleden kwam aan de Erasmus Universiteit ECRi tot stand. Bij de tweede kans voor marktwerking zijn de economische faculteiten en onderzoeksinstituten beter voorbereid dan tien jaar geleden.

Tot slot, in de ogen van velen is Nederland misschien een uniek land. Als het gaat om de liberaliseringstrajecten van de afgelopen jaren op de energiemarkten, in de telecomsector, en in het vervoer, dan is Nederland niets meer dan een casus met specifieke details, onderworpen aan algemeen heersende economische wetten. Dat geldt natuurlijk ook voor de trajecten die nog op stapel staan. Wat is er dan logischer om eerst in kaart te brengen hoe het in de andere landen is vergaan en wat de lessen zijn die we daaruit kunnen leren? Dat gebeurt nog veel te weinig. De vraag is of voorlopigen loont, zoals Eric van Damme zich terecht afvraagt, al was het alleen maar omdat dan niet geleerd kan worden van het buitenland. Een second-mover advantage is zo gek nog niet.

### **Jeroen Hinloopen en Jules Theeuwes**

#### *Literatuur*

Janssen, C.W. (2004) *De weg naar marktwerking is duister en zelden aangenaam*. Position Paper geschreven ter gelegenheid van de ENCORE-workshop 'Managing Transition'. Deze paper is te bekijken op: [www.encore.nl](http://www.encore.nl).

Aiginger, K., D.C. Mueller & Ch. Weiss (1998) *Objectives, topics and methods in Industrial Organization during the nineties - results*

from a survey. 16: 799-830.

**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: [Financie sector en concurrentie](#)

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

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

Marcel Canoy: [10 jaar marktordening](#)

---

**1** Deze argumenten zijn ook te vinden in de bijdragen van Marcel Canoy en van Peter van Bergeijk en Simon Bremer.