



Weerbarstige marktordening

Marktordening is zo oud als marktwerking: markten worden continue geordend door private en publieke partijen met het doel de processen om te buigen in een door hen gewenste richting. Ondernemingen beïnvloeden door middel van integratie, ontvlechting, allianties, en dergelijke, de marktstructuur waarbinnen zij en hun concurrenten opereren. Ondernemingen richten brancheorganisaties op met het doel de marktwerking te beïnvloeden door middel van bijvoorbeeld standaarden en kwaliteitscertificaten. Een stap verder: ondernemingen proberen door middel van lobbyen de regels van het concurrentiespel naar hun hand te zetten. Ondernemingen zijn niet de enige private partij, die probeert het marktproces te ordenen met het doel een specifieke door hen gewenste uitkomst te realiseren. Ook de vraagzijde van de markt is actief: consumen-

tenorganisaties proberen markten transparanter te maken en daardoor het gedrag van consumenten te beïnvloeden. Markten worden niet alleen geordend door private partijen; ook publieke partijen, zoals de overheid op verschillende niveaus, trachten het gedrag van partijen zodanig in te kaderen dat gewenste uitkomsten resulteren. Dat kan regels betreffen die de concurrentie op de markt waarborgen, regels die ge- of verbieden, maar ook meer directe interventie, waarbij de structuur van de markt wordt gewijzigd (bijvoorbeeld door het wettelijk verplicht splitsen van geïntegreerde ondernemingen). Het geheel van private en publieke ordening kan de institutionele structuur van de markt worden genoemd, of in de terminologie van F.de Vries: "Het economisch proces moge in zijn beloop door innerlijke noodzakelijkheden worden

JOHN GROENEWEGEN
Hoogleraar TU Delft

beheerst, vorm en inhoud ontleent het aan de steeds wisselende verhoudingen en toestanden, waarin wij leven. Deze institutionele grondslagen van de samenleving zijn het die tenslotte het resultaat van ons economisch handelen bepalen". (geciteerd door Lambers, 1958). Tegenwoordig heet dat *institutions matter*.

Institutionele grondslagen

Marktordening betreft de institutionele grondslagen waarbinnen het marktproces zich afspeelt. Die grondslagen betreffen allereerst de zogenaamde informele instituties van waarden en normen, attitudes, kortom van de cultuur. De cultuur in het Japanse marktstelsel verschilt duidelijk van bijvoorbeeld de Amerikaanse, waardoor marktprocessen zich in Japan geheel anders voltrekken. Een *groeps cultuur* leidt in tegenstelling tot een *individualistische cultuur* tot het ontstaan van netwerken, waarin vertrouwen een basis van gedrag vormt. Een individualistische cultuur leidt eerder tot het coördineren van economische transacties door middel van contracten en in geval van conflict zullen publieke juridische instanties uitsluitend moeten geven. Vervolgens gaat het bij de institutionele grondslagen van de markteconomie om de formele regels van het spel, zoals de eigendomsrechten, het ondernemingsrecht- en mededingingsrecht. Het is duidelijk dat de formele en informele instituties in een nauwe relatie met elkaar staan. In het vakgebied van de institutionele economie worden die (in) formele grondslagen de institutionele omgeving genoemd, waarbinnen de private partijen de markten ordenen door middel van organisaties en contracten. Transacties op de markt worden op elkaar afgestemd door verschillende soorten contracten, zoals klassieke contracten, relationele contracten en lange termijn contracten, of in verschillende soorten organisaties, zoals strategische allianties, diverse vormen van uitbesteding, joint ventures en publiek-private samenwerkingsverbanden.

Complexe processen

Omdat marktordening zich afspeelt op diverse niveaus (van cultuur, via wetgeving tot contracten en organisatie) en er diverse partijen

van private en publieke aard met elk hun eigen doelstellingen bij zijn betrokken, mag het geen verwondering wekken dat het *ordenen van markten* veelal een complexe aangelegenheid is, waarin veel mis kan gaan. Dat is niet bij elke markt in dezelfde mate het geval. Er zijn markten, die dicht in de buurt komen van het ideaaltypische model uit de economische tekstboeken van volkomen mededinging. Dan domineren de wetten van vraag en aanbod, worden de institutionele grondslagen bepaald door onafhankelijke politieke instanties en leidt concurrentie tot optimale uitkomsten in een transparante wereld, waarin macht afwezig is. De technologie is stabiel en bepaalt de efficiënte schaal van productie. Door het grote aantal marktpartijen zal niemand proberen de markt te ordenen met het doel het eigen belang te dienen en als een dergelijke poging toch wordt ondernomen zal de mededingingsautoriteit onverbiddelijk optreden.

Naarmate de markten complexer worden in termen van (verandering van) technologie, machtsconcentraties en het bestaan van publieke belangen, zoals in het geval van *merit goods*, dan zullen complexe processen van private en publieke ordening de marktwerking faciliteren, of verstoren. Het wordt complex omdat de economie, de politiek en de technologie in interactie het verloop van het marktordeningproces bepalen. Vaak zo complex dat partijen met grote verbazing de effecten van hun eigen ingrijpen aanschouwen. De werkelijkheid van marktordening blijkt dan een zeer weerbarstige te zijn. Voorbeelden kunnen worden gevonden in nagenoeg alle sectoren van de economie waar nog niet zo lang geleden de overheid de dienst uitmaakte en marktwerking is ingevoerd om de efficiëntie te verhogen. Wij hebben het dan over de sectoren met een hoog gehalte van 'publiek belang'. Algemeen gedeeld is tegenwoordig de opvatting dat eerst alles in het werk wordt gesteld dat private partijen op de markt door middel van onderhandelingen over contracten proberen voor de klassieke situaties van *marktfalen* (collectieve goederen, natuurlijke monopolies en externe effecten) een oplossing vinden. In een analyse van het publiek belang vanuit economisch perspectief wordt eerst nagegaan of en waarom de marktpartijen zelf geen oplossing vinden. Pas wanneer dat niet lukt zou de overheid ten tonele moeten verschijnen. Dat is bijvoorbeeld het geval in situaties van zogenaamde complexe externe effecten waarin internalisering door de marktpartijen via contracten dermate hoge transactiekosten met zich mee brengt dat zij het achterwege laten (Teulings et al., 2003). Vanuit het perspectief van de bestuurskunde en politicologie wordt er op gewezen dat het identificeren van het Publieke Belang en de wijze van borging van dat belang in de weerbarstige werkelijkheid geen objectieve, eenduidige exercitie is vanuit de economische discipline, maar altijd een omstreden zaak. In de politieke arena wordt er op gewezen dat het 'publiek belang' een relatief begrip is, waarbij altijd sprake is van *trade offs* (De Bruin et al., 2004). Bijvoorbeeld de kwaliteit van onderwijs of gezondheidszorg tegenover de inzet van goedkoper personeel, of de leveringszekerheid van elektriciteit ten opzichte van het aanhouden van reserve productiecapaciteit. Het is uiteindelijk een politieke keuze hoe de trade off uitvalt. In nagenoeg al de sectoren waar de overheid

vanwege marktfalen een dominante rol speelde is de weg van *meer marktwerking* ingeslagen met als gevolg dat onmiddellijk de vraag naar de marktordening werd en wordt gesteld. Kunnen wij het alleen af met mededingingsbeleid (de telecom lijkt in dat stadium belandt), of is een sectorspecifieke regulator nodig (water), of misschien moet zelfs wel een deel van de productieketen in publieke handen blijven (elektriciteitsnetten)?

De recente geschiedenis toont de weerbarstigheid van de marktordening. Enkele recente voorbeelden ter illustratie.

Elektriciteitssector

Vanaf 1998 wordt gewerkt aan het invoeren van marktwerking in de elektriciteitssector uitmondend in 2006 in de Elektricitetswet, die door de Tweede kamer is aangenomen en waarin de afsplitsing van de netten van de productie en de levering werd geregeld. Belangrijk argument waren de hoge reguleringskosten als moet worden toegezien op het toelaten van concurrenten op de netten, die eigendom zijn van verticaal geïntegreerde ondernemingen. De verleiding en de mogelijkheid om het toetredende concurrenten moeilijk te maken en de eigen leverancier van elektriciteit te bevoordelen, werd wel erg groot. Afsplitsing van de netten in handen van een onafhankelijke netwerkbeheerder zou veel reguleringskosten besparen. Bovendien speelde in de politieke discussie ook de vrees dat leveringszekerheid en een gematigd prijsniveau in gevaar zouden komen als buitenlandse ondernemingen door middel van fusies en overnamen eigenaar van de Nederlandse netten zouden worden. Of men het er nu mee eens was of niet, de door de Tweede Kamer aangenomen wet was in ieder geval helder. Na de enorme lobby van de elektriciteitsbedrijven is in de Eerste Kamer de wet weliswaar aangenomen, maar vergezeld van een motie die tenminste een aantal vragen oproept. Duidelijk is nu in ieder geval wel dat de hoogspanningsnetten naar Tennet gaan, maar met betrekking tot de distributienetten kunnen geïntegreerde ondernemingen blijven bestaan. Verder worden de ondernemingen verplicht hun netten in aparte ondernemingen onder te brengen, waarmee overigens wel een holdingstructuur mag worden gemaakt. Splitsing is vereist als EU daartoe zou dwingen of als het *onafhankelijk netwerkbeheer* in gevaar komt als de Nederlandse elektriciteitsbedrijven in buitenlandse handen vallen, of de bedrijven zelf op buitenlands avontuur gaan. Het politieke compromis plaatst de ondernemingen voor een moeilijke keus: of een geïntegreerde speler blijven op de beperkte Nederlandse markt, of de netten verkopen en de Europese markt opgaan waar grote geïntegreerde wolven wachten. Blij kunnen ze onmogelijk zijn. Verder rust een enorme zware controlerende taak op de schouders van de DTe, die het gedrag van de geïntegreerde bedrijven moet controleren. Ook wordt een actieve rol van de provinciale en gemeentelijke aandeelhouders verwacht waarvoor zelfs een *kennisacademie* ter ondersteuning wordt opgezet. Wat trouwens te doen als een buitenlandse onderneming Nuon of Essent overneemt, maar vervolgens de netten conform de eisen in een aparte onderneming onderbrengt? Mag een Nederlandse geïntegreerde onderneming dat wel en een buitenlandse niet? Trouwens wat zijn precies 'buitenlandse activiteiten' van

Nederlandse ondernemingen? Wat zijn precies "allianties en grensoverschrijdende activiteiten"? Het lijkt erop dat er zoveel onduidelijkheid is geschapen door het politieke compromis de minister van Economische zaken eigenlijk alle kanten uit kan en autonoom per geval kan beslissen of de Nederlandse netten gevaar lopen of niet. In dat soort situaties van onzekerheid kunnen marktpartijen moeilijker opereren en liggen tal van juridische gevechten tussen de advocaten van de energiebedrijven, de DTe en de regering in het verschiet. Weerbarstige materie dus.

Zorgmarkt

Uit het CPB-rapport 'Keuzes in Kaart 2008-2011' blijkt welke politieke partijen de zorgmarkt het meest vergaand willen liberaliseren en bereid zijn risico's van kwaliteitsverlies en faillissementen te nemen. Voorstanders rekenen zich rijk aan efficiëntieverbeteringen zonder rekening te houden met de enorme bureaucratisering, die toezicht met zich meebrengt. Het is een misvatting te veronderstellen dat meer markt automatisch betekent minder regels; het tegenovergestelde lijkt een realistischer uitgangspunt als marktwerking wordt geïntroduceerd in complexe systemen met zwaarwegende publieke belangen. Ook blijkt de invoering van de Zorgwet een golf van fusies en overnamen teweeg te brengen, zowel aan de vraagzijde (verzekeraars) als aan de aanbodzijde (ziekenhuizen en verpleegthuizen). De ZAiO (Zorgautoriteit in oprichting) wordt door die ontwikkelingen op achterstand gezet. Veel ziekenhuizen onderzoeken momenteel de mogelijkheden van een alliantie om onder één merknaam te kunnen gaan opereren. Het ligt in de lijn van de verwachtingen dat daarna fusies volgen. Ook is sprake van vergaande samenwerking tussen 'cure' en 'care', waardoor nieuwe conglomeraten ontstaan met thuiszorg, verpleging en ziekenhuis onder één dak. Deze ontwikkelingen worden veelal aangekondigd als stappen in de richting van efficiëntere structuren, maar zijn vaak ingegeven door denkbeelden over het vergroten van marktsegmenten en het bedrijven van machtspolitiek. Weerbarstige materie.



Woningbouwcorporaties en waterschappen

Woningbouwcorporaties zijn producten van de typisch Nederlandse institutionele structuur. Zij liggen onder vuur omdat zij zich aan marktprikkels kunnen onttrekken en geen enkele druk voelen efficiënt te opereren. Politici wijzen op het enorme vermogen waar de corporaties over beschikken en de eveneens enorme investeringen, die nodig zijn in zo'n 140 achterstandswijken in Nederland. Daar moet een verband gelegd kunnen worden. Het wordt hoog tijd dat de corporaties investeringen doen in wijken en huisvesting waarmee het publiek belang is gediend. De grote vraag is dan wel hoe de verschillende taken van de corporaties gescheiden moeten worden, of nog een stap verder: moet niet het kapitaal van de corporaties worden overgedragen aan het ministerie? De historisch gegroeide positie van de corporaties en de inbedding in de specifiek Nederlandse institutionele omgeving maakt het tot een weerbarstig vraagstuk van marktordening.

Dat geldt ook voor de waterschappen. Exemplarisch voor het Nederlandse Poldermodel verrichten de waterschappen sinds de Middeleeuwen een essentiële taak. Maar doen zij het wel efficiënt? Wat is de prikkel voor de Dijkgraaf en de Heemraden om kosten te besparen? Het zijn democratisch gekozen besturen, maar de opkomst bij de verkiezingen is beneden alle peil, terwijl zij wel autonoom belasting mogen heffen. De waterschappen zelf wijzen er op dat juist de essentiële taak van het waterbeheer en de investeringen in dijken de autonomie rechtvaardigt. Immers, dan vindt geen algemene politieke afweging plaats tussen bijvoorbeeld meer asfalt en dijkverhoging, waardoor de dijken het wel eens zouden kunnen afleggen. Laat die taak in handen van een autonoom orgaan en breng het nooit onder bij bijvoorbeeld de provincies, is de boodschap die de waterschappen uitzenden. Trouwens ook waterschappen hebben de druk om tot grotere efficiëntie te komen begrepen. Door fusies is het aantal schappen in zestig jaar van vijftientighonderd naar zevenentwintig gedaald en zijn zij een stuk slagvaardiger geworden. Besparingen

zijn doorgevoerd door een aantal taken gezamenlijk te ondernemen en nauwgezet te coördineren (belastingheffing, het opzetten van gezamenlijke laboratoria, trainingen van controleurs). Kunnen provincies dat efficiënter? Een weerbarstig vraagstuk.

Financiële markten

De financiële markten zijn geglobaliseerd. Flitskapitaal heeft gezorgd voor een nieuwe kapitaalmobiliteit. Tegelijkertijd is de positie van aandeelhouders versterkt, zijn overal markten ontstaan waar ondernemingen worden gekocht, opgesplitst, samengevoegd en verkocht (*markets for corporate control*) en wordt toezicht verscherpt vanuit een specifieke Financiële Autoriteit en door De Nederlandsche Bank. Met de komst van een bepaald soort Angelsaksische aandeelhouders is de vraag actueel geworden of niet meer stringente marktordening noodzakelijk is. Kunnen wij zinvol aandeelhouders onderscheiden, die van plan zijn zich voor langere tijd aan de onderneming te committeren? Hoe kunnen de belangen van de andere stakeholders in de onderneming worden beschermd zonder tegelijkertijd die van de aandeelhouder te zeer aan te tasten? Weerbarstige materie.

Beleid

Het invoeren van marktwerking in complexe sectoren met een hoog gehalte van *publiek belang* vraagt om een wel doordacht ontwerp van de markt. Zo'n ontwerp dient per sector te verschillen omdat de economische (aard en mate van de concurrentie, schaalvoordelen, voordelen van integratie), de technologische (natuurlijk monopolie, omvang van verzonken kosten, centrale sturing van de technologie) en het Publiek Belang per sector grote verschillen vertonen. De soort en mate van marktwerking en de daarmee samenhangende marktordening hangt af van de karakteristieken van de sector.

De eerste vraag die gesteld moet worden betreft de aard van de concurrentie die na de liberalisering redelijkerwijs mag worden verwacht. Is er sprake van concurrentie tussen verschillende netten zoals in de telecommunicatie nu het geval is? Of is sprake van een natuurlijke monopolie? In delen van de zorgmarkt, bijvoorbeeld in de standaard knie- en staaroperaties, is sprake van concurrentie zowel tussen ziekenhuizen onderling als tussen ZBC's (Zelfstandige Behandelcentra's). Echter, in andere delen van de zorgmarkt is van concurrentie geen, of nauwelijks sprake (bijvoorbeeld in geval van zeer specialistische ingrepen en spoedeisende hulp). Overigens wat is de relevante markt? Naarmate patiënten meer van buitenlandse ziekenzorg gebruik willen maken en de verzekeraars daartoe de mogelijkheden bieden, verandert ook de aard van de concurrentie.

Als sprake is van een natuurlijk monopolie kan er dan tegen lage kosten gemakkelijk door nieuwe concurrenten worden toegetreten, of heeft de monopolist allerlei mogelijkheden en prikkels om concurrentie buiten de deur te houden? Expliciete toegangsregulering is dan een centraal aandachtspunt voor beleid. Als toetreding niet mogelijk is kan dan concurrentie om de markt worden geïntroduceerd door middel van een veiling van concessierechten?

Concurrentie betreft ook de vraagzijde: is voor consumenten de markt transparant? Zijn prijzen voldoende flexibel? Zijn er geen kunstmatige barrières, die verhinderen dat consumenten naar een andere aanbieder overstappen? Het is duidelijk dat tal van markten zo ondoorzichtig zijn dat de consument 'blijft zitten waar hij zit' en van concurrentie om de gunst van de consument geen sprake is. Een cruciaal aandachtspunt voor het beleid nu en in de nabije toekomst is het transparanter maken van de markt. In elk ontwerp van de markt dient allereerst de aard en mate van concurrentie nauwkeurig in kaart te worden gebracht, waarbij de transparantie voor de consument de kern vormt naast het concept van marktdominantie aan de aanbodzijde.

Als markten ontworpen zijn dienen de ontwikkelingen nauwlettend te worden gevolgd en krachtig te worden ingegrepen als dat nodig is. Mededingings- en reguleringsautoriteiten moeten expertisecentra zijn met vergaande bevoegdheden. Beleidsmakers dienen zich goed te realiseren dat het installeren van dergelijke autoriteiten regelgeving en bureaucratie impliceert. Marktwerking betekent dan niet minder regels, maar andere regels, die de markt ordenen. Ook dienen beleidsmakers zich te realiseren dat de kosten van regulering en ingrijpen zo hoog kunnen oplopen dat marktwerking per saldo inefficiënt kan zijn. Dat geldt vooral als de complexiteit toeneemt. Hoe sterker de technologische, economische en politieke dimensies zijn verweven, hoe complexer de marktordening en hoe hoger de kosten.

De politieke beleidsmakers zouden met betrekking tot het invoeren van marktwerking niet alleen het ideologische denken moeten laten varen (de markt als afgod of als schrikbeeld), maar ook van het naïeve standpunt moeten afstappen dat markten het vermogen hebben complexe interdependenties tussen economie en technologie in een soepel proces van zelfregulering op te lossen. Het is belangrijk te denken in systemen, de complexiteit van de interactie tussen delen van de systemen te leren doorzien en zich bewust te zijn van de motieven van de verschillende actoren om de coördinatie binnen en tussen de systemen te faciliteren dan wel te blokkeren.

In complexe sectoren moet het beleid niet alleen een markt ontwerpen, maar moet ook veel aandacht worden besteed aan het ontwerp van het proces dat zich na liberalisering zal voltrekken. In complexe situaties is het raadzaam niet in de eerste plaats te denken in termen van doeleinden en instrumenten, hoe kom ik van hier naar het een specifiek einddoel, maar in termen van procesmanagement. In complexe situaties zullen zich naast allerlei gewenste ontwikkelingen ook onverwachte en ongewenste ontwikkelingen voor doen. Welke monitoringssystemen zijn ingesteld om de ontwikkelingen vanuit verschillende perspectieven te evalueren? Welke maatregelen zijn getroffen om tijdige aanpassingen mogelijk te maken? Slaan wij niet een specifiek (technologisch) pad in en is er na mislukken nog een weg terug? Is het niet verstandig verschillende technologische en institutionele opties gelijktijdig te ontwikkelen? Kunnen wij experimenteren en les-

sen leren? Waar zit de informatie en expertise en zijn die actoren ook intensief bij het proces betrokken?

Marktordening is een weerbarstige materie, waarbij beleidsmakers zich altijd geplaatst zullen zien voor het dilemma dat de markt behoefte heeft aan stabiliteit, aan heldere regels zodat geen extra onzekerheden ontstaan die investeringen kunnen frustreren. Tegelijkertijd wordt van beleidsmakers verwacht dat zij de regels aan nieuwe inzichten aanpassen: het is ook een leerproces. Het vinden van een balans tussen stabiliteit en flexibiliteit is ook in de marktordening een vraagstuk waar beleidsmakers zich voortdurend bewust van moeten zijn. Intensieve interactie met het 'veld' is een vereiste niet alleen om over relevante informatie te beschikken, maar ook voor het 'managen van de verwachtingen' van alle partijen.

In dit dossier komt de weerbarstigheid in een groot aantal sectoren aan de orde. Sommige sectoren, zoals de telecommunicatie, hebben al een rijke historie achter zich, andere staan aan het begin van marktwerking en -ordening, zoals de gezondheidszorg en het onderwijs. Duidelijk wordt dat elke sector een eigen specifieke aanpak vraagt, maar er zijn ook overeenkomsten, zoals het belang van transparantie, het inperken van marktmacht en het doorgronden van de interactie tussen economie, technologie en politiek.

LITERATUUR

- Bruin, H. de, en E. ten Heuvelhof, M. van Twist, J. Theeuwes (2004) *Essays Over de Calculus van het Publieke Belang*. Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken, Den Haag.
- Lambers, H.W. (1958) *Over de Institutionele Markt*. De Economist, Amsterdam.
- Teulings, C.N. en A.L. Bovenberg, H.P. van Dalen (2003) *De Calculus van het Publieke Belang*. Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken, Den Haag.

