



Nieuwe markten en de rol van de overheid

Auteur(s):

Heuvelhof, E.F., ten
Twist, M.J.W., van

Ten Heuvelhof is hoogleraar aan de Faculteit Techniek, Bestuur en Management van de TU Delft en aan de Sociale Faculteit van de EUR. Van Twist is directeur van Berenschot Procesmanagement en eveneens universitair hoofdocent aan de Faculteit Techniek, Bestuur en Management van de TU Delft.

Verschenen in:

ESB, 85e jaargang, nr. 4261, pagina D28, 22 juni 2000

Rubriek:

Dossier Liberalisering van netwerksectoren

Trefwoord(en):

In de nutssectoren ontstaat steeds meer ruimte voor marktwerking en voor private bedrijven die op de markt opereren. Toch behouden de nutsvoorzieningen hun centrale positie in het publieke domein. Overheden staan voor een dilemma: moeten zij zich terughoudend opstellen zoals zij gewoon zijn in marktachtige constellaties of moeten zij veel directer hun verantwoordelijkheid nemen? Als uitweg uit dit dilemma schetsen de auteurs van dit artikel de contouren van een sturingsstrategie die weliswaar wat tweeslachtig overkomt, maar juist daardoor ook recht doet aan de hybriditeit die zich in de nutssectoren manifesteert.

Tot in de negentiende eeuw was de inmenging van de overheid bij de aanleg en exploitatie van wegen, waterwegen, spoorwegen, elektriciteitsleidingen en watersystemen minimaal. Niet zelden was dergelijke infrastructuur geheel en al in particuliere handen¹. De twintigste eeuw bracht hierin verandering. Niet alleen kwam de infrastructuur zelf steeds meer in handen van de overheid, ook de bedrijven die zich bezighielden met de voortbrenging van producten en diensten over de infrastructuur (nutsvoorzieningen) raakten steeds sterker gereguleerd of werden zelfs genationaliseerd.

Welke redenen zijn er hiervoor aan te wijzen? In de eerste plaats zijn nutsvoorzieningen van groot belang voor individuele burgers en voor de economie als geheel. Aan de beschikbaarheid en de kwaliteit van water, elektriciteit, vervoersdiensten en dergelijke kunnen nauwelijks concessies worden gedaan. In de tweede plaats geldt dat deze nutsvoorzieningen worden geproduceerd met behulp van infrastructuur (waterleidingnet, elektriciteitsnet, wegnnet, spoornet, et cetera). De aanleg hiervan vergt extreem hoge kosten. Bovendien zijn de investeringen in infrastructuur verzonken (het gaat om 'sunk costs'). Maatschappelijk gezien is het in dergelijke gevallen gewenst dat duplicering van infrastructuur voorkomen wordt en dat de partij die bereid is te investeren in infrastructuur de zekerheid geboden krijgt voor langere tijd de enige aanbieder te zijn van de infrastructuurgebonden producten en diensten. Als een monopolie hierdoor onvermijdelijk is, dan moet het maar een publiek monopolie zijn, zo luidde decennia lang de dominante opvatting. In de praktijk kwam als gevolg daarvan de infrastructuur in handen van NV's, waarvan de aandelen in eigendom waren van overheden. Deze nv's waren in ruil voor dit monopolie als het ware verplicht tot universele dienstverlening, tegen tarieven die gebaseerd waren op de kostprijs.

Liberalisering van nutssectoren

In de laatste decennia van de vorige eeuw is in de economie een krachtige beweging in gang gezet die zich afzet tegen de overheid en, algemener, tegen (publieke maar ook private) monopolies. Liberalisering, deregulering en privatisering zijn de richtinggevendende principes achter deze beweging. Ze hebben ook de nutssectoren niet ongemoeid gelaten. Druk vanuit de Europese Unie, technologische ontwikkelingen en internationalisering van de nutsbedrijven versterkten de ingrijpende veranderingen die ze hebben opgeroepen nog eens. De nutssectoren krijgen nu opnieuw vorm langs de lijnen van wat wel een nieuw paradigma is genoemd². Dit paradigma gaat uit van de volgende redenering:

» nutsvoorzieningen komen tot stand in een productiekolom die is opgebouwd uit een aantal schakels, bijvoorbeeld de schakel van de infrastructuur en de schakel van de dienstverlening over die infrastructuur. Deze schakels dienen zoveel mogelijk uiteen te worden getrokken: 'debundling' dus;

» per schakel moet worden vastgesteld of concurrentie mogelijk is. In de praktijk blijkt vaak in bijna alle schakels wel enige vorm van concurrentie mogelijk;

» de schakel van de fysieke infrastructuur vormt in veel gevallen hierop nog steeds een uitzondering. Gewone concurrentie, dat wil zeggen concurrentie tussen infrastructuren, blijft problematisch. Duplicatie van de infrastructuur is nu eenmaal vaak te duur (denk maar aan het spoor);

» toch moet worden nagegaan of concurrentie op het niveau van de infrastructuren mogelijk is. Door technologische vernieuwingen is in de telecom bijvoorbeeld inmiddels sprake van zodanige convergentie dat concurrentie tussen de televisiekabel, de telefoonlijn en het elektriciteitsnet in het verschiet ligt;

» indien concurrentie tussen infrastructuren (nog) niet mogelijk is, dan dient concurrentie om de infrastructuur te worden georganiseerd,

bijvoorbeeld via een stelsel waarin eens per tien jaar een concessie wordt verleend aan een onderneming die gedurende deze periode het (regionale) monopolie in deze schakel bezit;

» pas als ook dit niet mogelijk is, of zelfs ongewenst, is het model dat aan het oude paradigma ten grondslag ligt aan de orde. De infrastructuur moet dan in handen komen van een publieke monopolist of van een strict gereguleerde private monopolist.

Welke rol is in dit nieuwe paradigma weggelegd voor overheden? Betekent een beweging die liberalisering, deregulering en privatisering als richtinggevende principes kent dat overheden nog slechts de ordenende rol krijgen toebedeeld die zij gewoonlijk spelen in open markten of blijven de nutsvoorzieningen, ook als we uitgaan van dit nieuwe paradigma nog zo bijzonder dat ook de rol van overheden een bijzondere blijft? In de volgende paragraaf schetsen we als antwoord op die vraag de contouren van een nieuwe sturingsstrategie. Die strategie heeft iets tweeslachtigs, maar weerspiegelt daarmee heel goed de aard van de ontwikkelingen die zich nu voltrekken in de nutssectoren. Aan de ene kant draagt de overheid een aantal verantwoordelijkheden over aan de markt. Aan de andere kant moet zij een veel krachtiger sturende rol gaan vervullen. Onder het adagium 'Meer markt, andere overheid' volgen hier zeven stellingen, waarin deze ogenschijnlijk tegenstrijdige ontwikkeling telkens weerkeert.

Meer markt, andere overheid

Liberalisering via re-regulering

Niet zelden worden liberalisering en deregulering in één adem genoemd. Beide laten zich associëren met anti-overheid sentimenten. In de praktijk blijken liberalisering en deregulering van nutssectoren echter in het geheel niet gelijk op te gaan³. Steeds weer blijkt ordentelijke liberalisering gepaard te gaan met een sterke re-regulering. Deze re-regulering is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat een echte markt kan ontstaan. De liberalisering begint immers niet blanco, maar torst een verleden met zich mee, waarin een bepaalde onderneming, doorgaans een publieke onderneming, het monopolie bezat. Ook in de nieuwe constellatie zal deze onderneming een rol willen spelen. Onvermijdelijk beschikt de voormalige monopolist (de 'incumbent') daarbij over een grote voorsprong ten opzichte van de nieuwkomers in de markt. De incumbent beheerst de technologie, kan over alle informatie over zijn consumenten beschikken en onderhoudt veelal hechte banden met de betrokken overheden. Kortom, van een 'level playing field' is bij het besluit tot liberalisering geen sprake. Slechts via strakke regelgeving en/of een intensieve toezichtstructuur die bovendien a-symmetrisch en in het nadeel van de incumbent is, kan een level playing field worden gecreëerd. De transitie van een monopolioïde naar een meer open markt is een geleidelijk verlopend proces. Regels en toezicht moeten zich aanpassen aan de geleidelijkheid van deze verandering. Dit betekent dat regels en toezicht bijna net zo dynamisch moeten zijn als de geliberaliseerde markten zelf. Dit vraagt permanente inmenging door de betrokken overheden. Kortom, liberalisering gaat gepaard met intensieve regulering.

Ruimte geven aan marktwerking, zonodig door eigen ondernemerschap

Overheden kunnen markten vrijmaken, incumbents aan banden leggen en toezichthouders in het leven roepen. Ook kunnen overheden prikkels ontwerpen om de markt voor nieuwkomers aantrekkelijk te maken. Maar dan nog kan de overheid er niet zeker van zijn dat nieuwe toetreders de incumbent zullen willen uitdagen. Bedrijven kunnen daar niet toe gedwongen worden. Daarom moeten overheden altijd bereid zijn desnoods toch zelf weer te gaan ondernemen en zo de monopoliepositie van de incumbent aan te tasten. De vorm waarin dit wordt gegoten vergt veel aandacht. In de eerste plaats omdat de overheid niet gewoon is te ondernemen en al helemaal niet in concurrentie. In de tweede plaats omdat een overheid die niet alleen partij is, maar ook de regels op de markt maakt, onvermijdelijk de schijn wekt zichzelf te bevoordelen. Overheidsbedrijven zullen al snel het stempel van hybriditeit opgedrukt krijgen, wat ook al geen aanbeveling is⁴. Overheden die er desondanks voor kiezen te gaan ondernemen, moeten zorgen dat dit op duidelijke en verzekerde afstand gebeurt van de regelsteller en de toezichthouder. Een alternatieve benadering voor een overheid die te maken heeft met een hardnekkig monopolioïde markt, is de monopolist op te splitsen in entiteiten die elkaar daadwerkelijk gaan beconcurreren. Ook voor de keuze van deze constructie is echter van overheidszijde een kennis en durf benodigd die getuigt van een zeker ondernemerschap.

Permanentie van de tijdelijkheid: van competition engineering naar competition management

Doorgaans is er weinig discussie over de vraag of er een rol voor de overheid is weggelegd bij de vrijmaking van de markt. In dat verband wordt onder meer gesproken over 'competition engineering'⁵. Soms verbindt men hieraan echter de gedachte dat als het ontwerp van de markt maar goed is, een nieuw evenwicht vanzelf ontstaat. De verwachting is nu, met andere woorden, dat overheidsinterventie slechts tijdelijk hoeft te zijn: de overheid of toezichthouder als 'competition engineer'. Is eenmaal een level playing field ontstaan, dan kan de markt zijn werk doen en kan de overheid zich onthouden van interventies.

Het is maar zeer de vraag in hoeverre een dergelijke redenering opgaat voor de infrastructuurgebonden nutssectoren. Schaalvoordelen, de benodigde technische kennis en de omvang van de investeringen maken dat de concurrentie, zelfs in de schakels waar dat in principe mogelijk is, in veel gevallen beperkt zal blijven tot twee of enkele bedrijven. Het monopolie zal worden vervangen door een duopolie respectievelijk oligopolie. De economische theorie leert dat bedrijven in dit soort situaties omzichtig met elkaar omgaan. De dreiging van collusie is steeds aanwezig. Om te voorkomen dat die dreiging zich daadwerkelijk manifesteert is toezicht noodzakelijk. Indien het duopolie of oligopolie de eindsituatie is, dan vereist dit permanent en intensief toezicht.

In schakels die de infrastructuur zelf betreffen zal concurrentie om de markt vaak de hoogst haalbare vorm blijken. Ook bij deze vorm van concurrentie is permanente overheidsbemoeienis vereist. In de eerste plaats omdat de overheid periodiek het proces zal moeten organiseren waarbinnen de concurrentie plaatsvindt. In de tweede plaats omdat de overheid permanent moet monitoren of het bedrijf dat de concurrentieslag gewonnen heeft, zich aan de voorwaarden uit de concessie houdt. De idee van transitie management, van eenmalige competition engineering is te simpel. De transitie vergt zonder twijfel bijzondere aandacht, maar de overheid moet zich erop instellen dat zij ook daarna een permanente zorg heeft die nog wel het best te benoemen valt als 'competition management'.

Vasthouden door loslaten

Hoe krijgt competition management nu concreet vorm? Traditionele, inhoudelijke regelgeving is hiervoor minder geschikt. De

veranderingen voltrekken zich daarvoor te snel. Dat geldt in het bijzonder voor die nutssectoren waar de technologie zich in hoog tempo vernieuwt. Sturing van deze sectoren met behulp van inhoudelijke normen, zal snel achterhaald raken. De hierdoor benodigde permanente herziening van de regels zal uiteindelijk de legitimiteit ervan ondergraven.

De snelle veranderingen in de nutssectoren noodzaken de overheid terughoudend te zijn met inhoudelijke normstelling. Dit betekent echter geenszins een terugtred van de overheid. Daarvoor is haar verantwoordelijkheid voor de nutsvoorzieningen te groot. De overheid kan en moet sturen op de processen die in de sectoren plaatsvinden. De condities hiervoor creëert zij door bij te dragen aan de totstandkoming van een evenwichtige constellatie van actoren in die sectoren. Hiertoe behoort niet alleen een evenwicht tussen de bedrijven, wat al snel neerkomt op de creatie van een level playing field. Het gaat veel verder. De overheid kan ook bijdragen aan het ontstaan van een evenwichtige constellatie door het versterken van de rol van consumentenorganisaties en door het instellen van een krachtige toezichthouder, door het steunen van (wetenschappelijke) instituten die kritisch onderzoek doen naar de sector. Kortom, de overheid kan een arena creëren waarin de actoren elkaar in een zeker evenwicht houden. Een volgende stap is dat de overheid stimuleert dat de actoren gemeenschappelijke belangen identificeren en op ordentelijke wijze tot evenwichtige besluitvorming komen. De overheid zou ook hier niet op de inhoud maar op het proces moeten sturen. De overheid moet garanderen dat de juiste actoren participeren, dat de informatievoorziening adequaat is, dat er meerdere en onafhankelijke bronnen voor informatie zijn en dat er regels zijn om conflicten te beslechten. Kortom, juist daar waar de overheid op inhoudelijk vlak haar sturingsambities moet opgeven, dient zij in procesmatig opzicht het sturend vermogen te versterken.

Gelijktijdige bevordering van concurrentie, cooperatie en co-productie

Bedrijven die met elkaar concurreren, dienen de ruimte te krijgen om zelfstandig te opereren. Dit vraagt om enige distantie aan de kant van de overheid. Dat contacten tussen de concurrenten zelf beperkt moeten blijven, behoeft geen toelichting. De nutssectoren vertonen echter bepaalde karakteristieken die, naast concurrentie, ook om hechte coöperatie en zelfs om co-productie vragen. Denk maar aan de beroemde weduwe uit Appelscha die naar Amsterdam wil reizen en daarvoor wellicht van meerdere, op sommige trajecten overlappende transportmodaliteiten gebruik moet maken: de bus, de trein, de tram, de metro en de taxi. Tussen overheden en bedrijven dienen afspraken te worden gemaakt over minimale niveaus van dienstverlening en over procedures die garanderen dat deze niveaus daadwerkelijk worden gehaald. Voorts ontmoeten de partijen elkaar in discussies over de verdeling van infrastructurele capaciteit en over de benodigde investeringen in deze capaciteit. Daar waar infrastructures enkelvoudig aanwezig blijven moeten overheden en ondernemingen gemeenschappelijk tot regels zien te komen die het 'verkeer' over deze infrastructures ordentelijk laten verlopen. Ordentelijk betekent dat de verschillende bedrijven aan bod komen, dat de prijzen redelijk zijn en dat de belangen van de eindafnemers gerespecteerd worden. Het behoort tot de taak van de overheid om ervoor te zorgen dat de spanning tussen concurrentie aan de ene kant en de noodzaak tot coöperatie en co-productie aan de andere kant op het juiste niveau ligt. De overheid moet hierbij oog hebben voor het risico dat de soms noodzakelijke vervlechting de intensiteit van de concurrentie tempert en moet voorzieningen treffen om de risico's die hieruit voortvloeien te mitigeren.

Vrijheid geven en verantwoording vragen

Bedrijven krijgen de vrijheid om te ondernemen en de ruimte om te concurreren. Op gewone markten kent deze vrijheid zijn tegenwicht in de plicht van bedrijven om zich te verantwoorden jegens hun aandeelhouders en jegens de samenleving als geheel. Bedrijven bezitten veel vrijheidsgraden bij de vormgeving van deze verantwoording. In de nutssectoren ligt dat anders. De overheid dient veel aandacht te besteden aan de wijze waarop nutsbedrijven verantwoording afleggen. Het bijzondere karakter van de nutsvoorzieningen vraagt erom dat er meer dan gewone informatie beschikbaar komt over de kwaliteit en de prijsopbouw van de geleverde diensten. Met andere woorden: de verantwoording is stringenter. Dit geldt a fortiori indien de markt oligopolioïde kenmerken heeft. Het toezicht is er dan niet alleen op gericht het nutskarakter te bewaken, maar ook om ervoor te zorgen dat de bedrijven geen exorbitante voordelen behalen uit het feit dat zich op de markt slechts een beperkt aantal spelers heeft gemeld.

Democratiseren door te vermarkten

In een situatie waarin nutsvoorzieningen worden geleverd door publieke monopolies ligt het voor de hand dat de verantwoording over het niveau van dienstverlening plaatsheeft langs de lijnen van de politieke democratie. Na liberalisering van de markt en privatisering van de nutsbedrijven ligt dat lastiger. Overheden behouden hun verantwoordelijkheden, maar de invloed op de operatie hebben zij uit handen gegeven. Dit beperkt de ruimte voor democratische verantwoording. Daar is, als het goed is, echter wel wat voor in de plaats gekomen. Klanten die voorheen geen keus hadden bij de selectie van hun elektriciteitsleverancier of gasbedrijf, krijgen die nu wel. Zij zijn niet langer 'captive' maar consument met keuzevrijheid. Naarmate de mogelijkheden van politieke controle en democratische verantwoording geringer worden neemt de verantwoordelijkheid van de overheid in dat opzicht alleen maar toe. De kiezer dient immers, in zijn rol van consument, gecompenseerd te worden voor het verlies aan invloed via de band van de politiek, door het scheppen van voldoende mogelijkheden voor 'stemmen met de voeten'.

Contouren van een nieuwe sturingsstrategie

In dit artikel is getracht een antwoord te geven op de vraag welke rol in de toekomst nog is weggelegd voor overheden in nutssectoren. In feite zijn daarbij de contouren van een nieuwe sturingsstrategie geschetst. Het is niet goed mogelijk deze strategie te plaatsen op het bekende continuum van meer of minder sturing. In sommige opzichten is de rol van de overheid afstandelijker, maar in andere juist meer betrokken en intensief. Op het eerste gezicht lijkt de sturingsstrategie daarmee wellicht wat tweeslachtig maar bij nader inzien doet dat juist recht aan de hybriditeit die zich in de context van de nutssectoren manifesteert: het gaat hier immers om private partijen die in concurrentie voorzieningen voortbrengen die nog onverkort worden gerekend tot de kern van het publiek domein.

Zie ook G. Teisman, ["Overheden zijn nog lang niet klaar voor het managen van competitie"](#), *ESB* dossier, 22 juni 2000, blz 3

Wereldbank, 1995, blz. 1.

2 J.M. Bauer, *The role and evolution of public utility regulation, tasks of regulation in an era of partial competition*, Paper presented at 40th NARUC Annual Regulatory Studies Program at Michigan State University, East Lansing, Michigan, 1998.

3 M.J.W. van Twist en E.F. ten Heuvelhof, Concurrentiebevordering in infrastructuurgebonden sectoren, over ideologische en intellectuele bewegingen, in: W. Derksen, K. Ekelenkamp, F.J.P.M. Hoefnagel en M. Scheltema (red.), *Publieke en private verantwoordelijkheden*, WRR voorstudies en achtergronden, V105, Den Haag, 1999.

4 Eindrapport werkgroep Markt en overheid, TK 1996-1997, 24 036, nr. 45, Den Haag, februari 1997.

5 M.J.W. van Twist en W. Veeneman (red.), *Op weg naar de markt, Over de mogelijkheden van marktwerking in infrastructuurgebonden sectoren*, Lemma, Utrecht, 1999.