



Staat of privaat: wat misgegaan is en waarom

Auteur(s):

S. van Wijnberge

De auteur is als hoogleraar macro-economie verbonden aan de Universiteit van Amsterdam en was van 1997 tot 2000 secretaris-generaal op het ministerie van Economische Zaken. svw.heas@planet.nl

Verschenen in:

ESB, 90e jaargang, nr. 4464, pagina D27, 30 juni 2005

Rubriek:

beleidslessen

Trefwoord(en):

De overheid schiet bij marktwerkingsoperaties op twee punten tekort: het waarborgen van het publieke belang en het invullen van een market making function. Dit verklaart waarom de telecomsector succesvol is geprivatiseerd, terwijl het nu in de zorg op een fiasco dreigt uit te draaien.

Marktwerking is in zwaar weer beland. Het hoogspanningselektriciteitsnetwerk is genationaliseerd, de privatisering van de distributiebeprijven is na zes jaar chaos nu pas door Brinkhorst weer opgestart, deconfitures rond staatsbedrijf NS worden toegeschreven aan marktwerking, de liberalisering van de taximarkt is mislukt, en nu komen er weer ondoordachte experimenten voor de WAO en de zorg. Een herbezinning op het nut van privatisering en marktwerking lijkt onvermijdelijk.

Moeten we een andere richting in slaan, terug naar een grotere rol voor de staat? Mijn hoofdstelling is dat daar geen reden toe is; de ontegenzeggelijke problemen hebben meer te maken met onderschatting door de overheid van wat nodig is om geliberaliseerde markten van de grond te krijgen. Het belang van de market making function, het scheppen van de voorwaarden waaronder een competitieve markt ontstaat, wordt stelselmatig door den Haag onderschat.

Van overheid naar markt

Het privatiseringsproces is grondig gewijzigd de laatste tien jaar. Het begon onder minister Rudink, met als doel sanering van de overheidsfinanciën. In de jaren negentig verschoof het accent van schuldsanering naar marktordening en verhoging van kwaliteit en efficiëntie van geleverde diensten. Competitie vereist open markten met makkelijke toetreding van private spelers, maar dat verhoudt zich slecht met het voortbestaan van grote staatsbedrijven. Meer marktwerking leidt dan ook onvermijdelijk tot privatisering.

Er kunnen echter problemen ontstaan. Een probleem is dikwijls juist de oorzaak van de dominante positie van het staatsbedrijf, namelijk dat er in die sectoren grote publieke belangen bestaan, die veelal niet helder zijn gearticuleerd. Een tweede probleem heeft te maken met de kostenstructuur. Meestal gaat het om netwerksectoren. Bedrijven maken gebruik van een netwerk waar hoge aanlegkosten gepaard gaan met lage variabele gebruikskosten. Vanwege deze kostenstructuur is er meestal geen ruimte voor meer dan één netwerk. In dat geval heeft de netwerkeigenaar een voorsprong op concurrenten die voor hun diensten het netwerk nodig hebben. Zelfs waar de kostenstructuur concurrentie mogelijk maakt, is er dikwijls toch een probleem vanwege de uitgangspositie met een zwaar dominante incumbent. De KPN was daarvan een evident voorbeeld, met daarbij ook nog een netwerkmachtspositie, al heeft de snelle technologische ontwikkeling ondertussen weinig heel gelaten van die monopoliepositie. Maar ook in andere markten speelt dat probleem: regionaal vervoer en zorgverzekeraars bijvoorbeeld. In het eerste geval is er actief competitiebeleid gevoerd, maar bij de zorgverzekeraars hebben overheid en de NMA de regionale machtspositie alleen maar verder versterkt.

Op beide punten, de definitie en waarborging van het publieke belang en de invulling van de market making function, is de overheid totnogtoe in ernstige mate tekortgeschoten. De problemen die de afgelopen jaren zijn ontstaan, kunnen aan dit falen worden toegerekend.

Waarborging van het publieke belang

Bij private uitvoering rijst de vraag hoe incentivestructuren en controlemechanismen gecreëerd kunnen worden zodanig dat publieke belangen gewaarborgd worden. Allereerst dient het publieke belang helder geformuleerd te worden. Vervolgens moet besloten worden hoe private uitvoerders zo zijn aan te sturen dat het in hun belang is het publieke belang te waarborgen. Daarbij hoort het opzetten van adequate controlemechanismen om te verifiëren of incentivestructuren ook werken zoals bedoeld. Deze punten lijken triviaal, maar worden in de praktijk bijna altijd vergeten. Definitie van de publieke taak gebeurt te veel achteraf, nadat het is misgegaan. Articulatie van het publieke belang is belangrijk, omdat die bijna per definitie strijdig is met pure winstmaximalisatie en dus niet automatisch gewaarborgd zal worden bij private uitvoering. Overigens ook niet bij publieke uitvoering, zoals de NS duidelijk maakt. Ook ambtenaren weten zonder aansturing niet wat de politiek als publiek belang ziet.

Markstructuur

Zelfs al komt er een incentivestructuur waaronder het publieke belang gewaarborgd wordt, dan nog doemt er een tweede probleem op.

De efficiëntievoordelen van private uitvoering worden alleen behaald wanneer er concurrerend opgetreden wordt door private partijen. Concurrerend optreden kan op twee manieren worden bereikt.

De beste manier is te zorgen dat er echte concurrentie is. Dit is wat bedoeld wordt met de market making function. Dit gaat goed als toetredingsdrempels laag genoeg zijn zodat er ofwel genoeg concurrerende marktpartijen zijn, dan wel zullen komen wanneer een dominante partij zich niet competitief gedraagt (contestable markets). Dit gebeurt echter niet altijd vanzelf.

Er kunnen bijvoorbeeld problemen ontstaan als een partij een dominante startpositie heeft. Onder Paars I werd dan ook sterk aandacht besteed aan de market making function van de overheid, om bedrijven met een dominante startpositie niet meteen het hele speelveld te laten domineren. Zo werden bij het regionaal vervoer regionale monopolisten uitgesloten van aanbestedingen buiten hun regio totdat hun marktaandeel binnen hun regio beneden de 30% was gezakt. En deze market making function was de hoofdreden om de OPTA buiten de NMA te laten. Met alleen de mededingingswet als mandaat zijn er niet genoeg instrumenten om de opstart van een competitieve telecomsector te garanderen. Dat de snelle technologische ontwikkeling (VoIP, convergentie tussen mobiel en vaste telefonie et cetera) deze rol van OPTA minder belangrijk heeft gemaakt, doet niets af aan OPTA's succes in de vroege jaren van de telefonieliberalisatie.

Weggeëbd bewustzijn

Sindsdien lijkt het besef van een expliciete rol voor de overheid bij het opstarten van competitieve markten echter weggeëbd uit den Haag. De chaos na de liberalisatie van de taximarkt is welbekend, terwijl zich in de zorgverzekeringsmarkt een fiasco aftekent. Door ons regionaal georganiseerd systeem van ziekenfondsen is er een kleine groep regionaal dominante verzekeraars. Die kunnen door hun marktmacht in hun eigen regio betere deals afsluiten dan kleine nationale partijen of grote partijen buiten hun eigen regio. Er wordt met de dominante verzekeraar onderhandeld en de rest krijgt een prijslijst met een opslag van soms wel 40%. Dit versterkt de regionale monopoliepositie.

De overheid heeft hier, zoals eerder bij taxi's en het spoor, haar market making function verzaakt. Het volgende mislukte experiment met marktwerking komt eraan. Ondertussen is er een ongecontroleerd overnameproces aan de gang waarbij kleine nationale verzekeraars en kleine ziekenfondsen opgeslokt worden. De zorgautoriteit heeft weliswaar het succesvolle marktwerkingsteam van de DTe overgenomen, maar begint pas als dit overnameproces voorbij is. Dan valt er niet veel meer aan te doen.

Dit soort marktwerkingsproblemen spelen zeer prominent mee bij de zogenoemde netwerkbedrijven (network utilities). Hier zorgt de noodzaak gebruik te maken van een netwerk met hoge aanleg- maar lage gebruikskosten voor een natuurlijke toetredingsdrempel die zo hoog is dat er zonder maatregelen verwacht moet worden dat er maar een speler in de markt over zal blijven. Dit hoeft overigens niet inefficiënt te zijn: het is denkbaar dat de voordelen van concurrentie te klein zijn om voor de verspilling van herhaald maken van vaste kosten te compenseren.

Echter ook als toetredingsdrempels zo hoog zijn dat er nooit voldoende partijen zullen komen om competitief gedrag te verwachten, is er nog geen reden voor staatsmonopolies. Men kan overgaan tot een gereguleerd privaat monopolie, zoals National Grid, de elektriciteitsnetwerkoperator in Engeland. In Nederland zijn het elektriciteits- en het gastransportnetwerk in publieke handen, maar Engeland geeft aan dat het ook anders kan. Goed opgezette gedragsregels en een effectieve toezichtsinstantie om niet-competitief gedrag uit te sluiten zijn wel essentieel voor het bereiken van de voordelen van private uitvoering.

Private WAO-uitvoering

Een voorbeeld zijn de huidige plannen voor de WAO. Deze wordt opgesplitst: alleen mensen die voor meer dan 70% arbeidsongeschikt zijn, komen in een publieke mini-WAO - partieel afgekeurd (voor minder dan 70%) komen in een privaat uitgevoerd segment. De fout is dat het kabinet gekozen heeft voor een competitie-model met meerdere aanbieders. Bij meerdere aanbieders loopt elke aanbieder het risico dat zijn klanten naar de concurrent overlopen (daar is juist de competitie om), met als gevaar dat er zo onvoldoende premie-inkomen overblijft om bestaande verplichtingen te financieren. Daarom moeten spelers in dit segment vijf jaar premie-inkomen als reserve aanhouden, iets wat extra lastig is voor snel groeiende verzekeraars. Dubbel zo hoge premies voor de aanvangsjaren zijn het resultaat, met extra onkosten die nu geschat worden op tussen zes en tien miljard euro. Hoeveel dit gaat worden, zal afhangen van het aantal mensen dat eindigt in het segment 'voor minder dan 70% arbeidsongeschikt', maar duidelijk is dat arbeidskosten hierdoor zullen stijgen.

Met één enkele uitvoerder, zoals het UWV, speelt dit probleem niet, om de eenvoudige reden dat er van één uitvoerder niet weggelopen kan worden, zodat kapitaalsdekking tegen weggelopen risico niet nodig is. Dit is nu een voorbeeld waar marktwerking prima facie tot hogere kosten gaat leiden. Om die reden besloot de toenmalige staatssecretaris van Sociale Zaken Hoogervorst eind jaren negentig voor publieke uitvoering van de WAO. En verder is toegezegd dat op termijn alle prikkels die nu juist zo goed werken, zoals de PEMBA-regeling, afgeschaft gaan worden en het uitkeringsniveau opgeschroefd zal worden naar 75% van het laatst verdiende loon. Er is bij de WAO juist een spectaculaire verbetering aan de gang: de instroom is in vijf jaar bijna gehalveerd, terwijl ook langdurig ziekteverzuim- de WAO-instroom van morgen - gedaald is. Hier was het beste advies geweest: niets doen; laat het succes van de bestaande aanpak verder werken. Marktwerking heeft hier niets toe te voegen.

Conclusie

Het marktwerkings- en privatiseringsbeleid van de afgelopen decennia heeft een gemengd beeld opgeleverd. Evident succes was er bij telefonie en internet, waar een aanvankelijk trage staatsmonopolist nu moet vechten voor zijn leven in een golf van technologische vernieuwing. Ook de aanbestedingen van regionaal openbaar vervoer hebben in significante kostenverlaging geresulteerd zonder dat er kwaliteitsproblemen zijn ontstaan.

Daartegenover staat een beeld van vertraging en beleidschaos in de energiesector, waar Brinkhorst pas zeer recent weer orde in aanbrengt. In een aantal kleinere deelmarkten is het beleid duidelijk ontspoord. Loodsen, taxi's, het spoor; het zijn allemaal deelmarkten waar de verwachte voordelen uitgebleven zijn en de dienstverlening duidelijk verslechterd is. Bij de WAO dreigt marktwerking tot vergrote instroom en miljarden extra kosten te leiden. Ook in de zorg is de kans dat echte concurrentie op gang komt in de

verzekeringmarkt eigenlijk al verkeken voordat concurrentie daadwerkelijk ingevoerd is.

Door al deze ervaringen loopt een rode draad: bij de succesgevallen (telefonie, regionaal vervoer) heeft de overheid haar market making function serieus genomen; bij de mislukkingen is die functie evident verwaarloosd. De hervorming van het zorgstelsel dreigt om precies die reden ook op een verkeerd spoor te belanden.

Sweder van Wijnbergen

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?](#)

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

Marcel Canoy: [10 jaar marktordening](#)