

## **Marktwerking: inleiding**

*Pieter Boot*

*Ter gelegenheid van de twintigste jaargang van TPE is dit nummer geheel gewijd aan het thema Marktwerking. Deze special is samengesteld door twee leden van de kernredactie -Pieter Boot en Pieter Gautier- en door Raymond Gradus en Mindert Mulder. De eindredactie werd verzorgd door Corien Sips. In de navolgende bijdrage wordt dit thema ingeleid (van de redactie).*

Wetenschap heeft niet alleen van doen met analyse, maar evenzeer met emoties, belangen en instituties. Op weinig onderwerpen is dat de laatste jaren zozeer van toepassing als op het thema 'marktwerking'. Marktwerking kan daarbij worden omschreven als: de intensiteit van mededinging of concurrentie (Bos, 1996). In Nederland wordt de discussie over marktwerking echter pas vrij recent gevoerd en ging een accentverlegging in het beleid vooraf aan veranderend wetenschappelijk inzicht. Deze late bemoeienis van de wetenschap heeft twee redenen.

Om te beginnen was lange tijd de politieke, beleidsmatige en wetenschappelijke belangstelling voor het onderwerp gering. Pas rond 1993 zien we deze toemen (Geelhoed, 1996). Tot die tijd hadden we een mededingingswetgeving zonder veel invloed en speelde het onderzoek naar marktwerking op universiteiten of elders geen grote rol. Voor zover er werd gediscussieerd over de economische voor- en nadelen van privaat versus publiek eigendom werd dit primair ingegeven door budgettaire overwegingen.

Ten tweede hebben we in Nederland altijd een vrij sterke scheiding gehad tussen de in hoog aanzien staande 'grote' leerstoelen van openbare financiën, macro- en micro-economie enerzijds en de veel marginaler vakken als economische orde of industriële organisatie. Juist de laatste boden invalshoeken die

---

\* Lid kernredactie TPE. Met dank aan Henk Plasmeijer en Raymond Gradus voor commentaar op een eerdere versie.

achteraf van belang bleken voor de vernieuwing van het economisch denken die nodig was om tot nieuwe inzichten inzake marktwerking te komen. Vanuit de traditie van Tinbergen was er vooral aandacht voor macro-economisch en econometrisch onderzoek. Van aparte invloed van economische ordening werd daarbij geabstraheerd. Dit mondde uit in de convergentietheorie uit het midden van de jaren zeventig. Scherp inzicht in de betekenis van marktwerking en daar beleidsconclusies uit trekken is echter het tegendeel van de ook destijds omstreden maar invloedrijke visie dat er sprake zou zijn van een autonome convergentie van economische stelsels (Ellman, 1980).

Kortom, vanuit het economisch beleid was er geen impuls om over marktwerking na te denken en degenen die dat wel deden, speelden geen centrale rol in het economisch debat.

De recente belangstelling voor marktwerking is echter geenszins zonder wortels in de economische theorievorming. Er lijken hier twee invalshoeken aan het debat bij te dragen, die elk weer verschillende zwaartepunten kennen. Opzet van dit speciale nummer van TPE is aan een brede waaier daarvan aandacht te schenken.

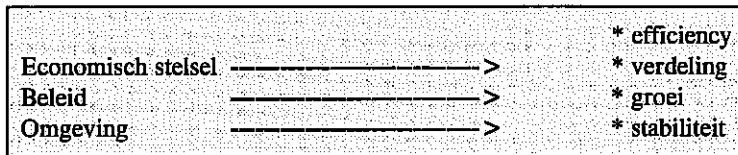
## 1. Generieke invalshoeken

De eerste invalshoek bouwt voort op de welvaartstheorie en theorie van economische orde en leidt in beginsel tot algemeen-economische uitspraken. Centraal staat het mogelijk effect van institutionele veranderingen op de welvaart. De analyse van economische stelsels was primair gericht op het beschrijven en verklaren van overeenkomsten en verschillen tussen de grote economische stelsels van kapitalisme en socialisme, maar heeft achteraf ook een voor ons doel zeer bruikbaar begrippenkader opgeleverd (zie figuur 1).

Het economisch stelsel is synoniem met de economische ordening. Het is niet zo eenvoudig te definiëren (Gregory, Stuart, 1985; Richter en Furubotn, 1996), maar valt samen met het geheel van mechanismen dat leidt tot coördinatie van beslissingen, zoals eigendomsverhoudingen, informatiestromen, besluitvormingsprocessen, formele en informele gedragsverhoudingen, culturele waarden en dergelijke. De overheid voert binnen zo'n ordening beleid - meer of minder uitgaven of inkomsten bijvoorbeeld - maar wijzigt ook die ordening zelf. Tot slot worden de uitkomsten of prestaties van een land of sector ook door de 'omgeving' beïnvloed, zoals de geografische ligging en gesteldheid, of het opleidingsniveau van de beroepsbevolking. Deze drie factoren leiden tot een bepaalde prestatie, die langs verschillende lijnen uiteenvalt: allocatieve efficiency, dynamiek, verdeling en stabiliteit. Centrale punten in deze benade-

ring zijn de afweging van (transactie-)kosten en opbrengsten van alternatieve arrangementen of de mate waarin verschillende vormen van eigendomsrechten aanleiding geven tot strategisch gedrag. Een volgende uitwerking van deze invalshoek ging uit van de mogelijke invloed van bepaalde belangengroepen. Vaak zijn juist bepaalde belangengroepen gebaat bij een specifieke beïnvloeding door de overheid van het economisch proces. Dit leidt al gauw tot een ingewikkelde constellatie, waarin belangen van de overheid en de belangengroep zelf niet goed meer te onderscheiden zijn. Heel goed is dit te zien bij de ordening van vrije beroepen, waarop De Kemp en Lijesen in dit nummer nader ingaan.

**Figuur 1: Factoren die economische resultaten beïnvloeden**



Deze generieke invalshoek heeft ons tenminste drie lessen opgeleverd. Om te beginnen zou het heel merkwaardig zijn als een zo centraal orderingsbeginsel als meer of minder marktwerking *niet* tot andere economische prestaties zou leiden. Zo is er een verschil tussen het functioneren van een bedrijfstak in een vroegere planeconomie en een hedendaagse westerse gereguleerde sector, maar in de westerse economie weer tussen meer en minder gereguleerde deelmarkten. Ten tweede kan een verschil in economische uitkomst ex ante nooit alléén aan de ordening toegeschreven worden. Het mogelijke succes van het Nederlandse 'poldermodel' kan heel goed andere oorzaken dan onze ordening hebben (zie CPB 1997 voor een breed opgezette vergelijking tussen Nederland en Duitsland). In zijn bijdrage geeft Van Bergeijk echter aan dat er wel degelijk macro-economische gevolgen van meer of minder marktwerking in kaart gebracht kunnen worden. En ten derde zijn economische prestaties breed gedefinieerd. Ze omvatten het brede welvaartsbegrip - inclusief het milieu - maar ook de stabiliteit en het groeitempo van de ontwikkeling daarvan. Heertje (1995) heeft dat mooi onder woorden gebracht: "optimale economische prestaties zijn geen normatief gegeven, maar worden steeds getoetst aan de subjectieve en pluriforme preferenties van individuele subjecten, waaronder verdeling en externe effecten."

Een vervolg op deze benadering bestudeert de markt als mogelijk *instrument* van beter beleid. Dit kan zowel op hoog theoretisch niveau als betrekkelijk eenvoudig maar in z'n consequenties belangrijke varianten het geval zijn. Een voorbeeld van het eerste is de theorie over veilingen waarvoor Vickrey in 1996

de Nobelprijs kreeg en die in ons land vooral door Van Damme is verduidelijkt (zie bv. Van Damme, 1996). In een veiling bepalen marktpartijen zelf wie er aan het marktproces deelneemt, in tegenstelling tot een aanbestedingsprocedure, waarbij de aanbesteder de gegadigden uitzoekt. Dat dit niet zonder meer tot optimale resultaten leidt, werkt Van Damme in dit nummer verder uit. Hij geeft daarbij ook aan hoe de veiling vormgegeven kan worden om zoveel mogelijk problemen te vermijden. Een voorbeeld van de tweede variant is de introductie van economische noties in het milieubeleid: marktconforme instrumenten als heffingen zouden veel efficiënter wegen kunnen zijn om bepaalde milieudoelen te bereiken dan regulering. De doorbraak van deze benadering kwam in ons land met het advies van de Commissie-Wolfson (1992) over een energieheffing. Van Driel onderbouwt in zijn bijdrage dat effectief milieubeleid niet zonder adequate marktwerking kan functioneren.

Lessen van deze instrumentele invalshoek zijn niet zo eenduidig te trekken. Aan de ene kant lijkt ze het inzicht te hebben opgeleverd dat marktinstrumenten inderdaad een efficiënte allocatie tegen relatief lage kosten beïnvloeden. Verzet tegen dit soort instrumenten had feitelijk dan ook meestal betrekking op de achterliggende doelen, of het nu verondersteld te ambitieuze milieudoelen waren of de PTT die liever geen concurrentie heeft. Aan de andere kant bleken deze instrumenten geen wondermiddel: van het fameuze tweesnijdende zwaard is afscheid genomen en een veiling is alleen attractief als de veilinghouder vooraf alle relevante variabelen formuleert en goed bedenkt wat-ie wil.

## 2. Specifieke invalshoeken

De tweede brede invalshoek begint niet met een algemene welvaarts- of institutionele benadering, maar vanuit het gedrag van individuele ondernemingen in een specifieke omgeving. Dit wordt vervolgens op verschillende manieren uitgewerkt.

Startpunt hierbij is de *industriële organisatie*. Al in de jaren dertig was hier de zgn. structure-conduct-performance benadering ontwikkeld (Carlton en Perloff, 1994; Vickers, 1996). In deze benadering wordt een sterk verband gelegd tussen de structuur van bijvoorbeeld een bedrijfstak (zoals de concentratiegraad), het gedrag (zoals prijsvorming) en de prestaties (allocatieve efficiency of technologische ontwikkeling). In meer geavanceerde vorm wordt er in bedrijfstakanalyses nog steeds van deze benadering gebruik gemaakt (bijvoorbeeld Kleijweg en Nieuwenhuysen, 1996). Van twee kanten is er echter kritiek op gekomen. Enerzijds is gesteld dat er meer achterliggende factoren zijn die zowel structuur van als gedrag in een bedrijfstak kunnen beïnvloeden. Speltheoretisch wordt nagedacht over situaties waarin strategisch concurrentiegedrag

zinnig is en over het mogelijk heilzaam effect van potentiële toetreders in een bedrijfstak. Mogelijke toetreding wordt dan veel belangrijker gevonden dan de concentratiegraad. Een andere vorm van kritiek poogt eveneens de marktstructuur te 'endogeniseren': het zijn de ondernemingen zelf die in een 'evolutionair cyclisch patroon' de best mogelijke coördinatie in een bedrijfstak vorm geven (De Jong, 1996). De Jong stelt dat de markt helemaal niets coördineert, maar de resultante is van een aaneenschakeling van ondernemings- en consumentengedrag. Innovatie, imitatie, samenwerking, fusies en structurele aanpassingen wisselen elkaar voortdurend af. De mate van marktwerking wordt vooral door innovatiecycli bepaald, waarin er een continue dreiging voor ondernemingen is dat de door innovaties opgebouwde winstmarge door concurrentie erodeert.

Deze benadering heeft ons twee dingen geleerd. Het is, om te beginnen, de moeite waard goed naar de samenhang van structuur, gedrag en prestaties in bedrijfstakken te kijken. Maar de causale verbanden mogen, ten tweede, niet te simpel worden verondersteld en ook het gedrag van individuele ondernemingen verdient de aandacht.

Een tweede meer specifieke invalshoek is de *afpelling van het natuurlijke monopolie*. Lange tijd werden complete sectoren - openbaar vervoer, post, telecom, energie - als natuurlijk monopolie gezien. In een natuurlijk monopolie is vanwege de sub-additiviteit van kosten sprake van toenemende schaalopbrengsten en daarom is verschaffing van product of dienst door één onderneming het meest doelmatig. Het is dan een kleine stap dit in zo'n sector te zien als argument voor welvaartsverhogend overheidsingrijpen. Om meerdere redenen was dit natuurlijk monopolie aan erosie onderhevig. Om te beginnen technologische en internationale veranderingen, die ervoor zorgden dat op allerlei deelmarkten of in een sector in het geheel niet meer van toenemende schaalopbrengsten sprake was. Deze veranderingen zorgden ervoor dat er steeds meer potentiële concurrentie kwam. Indien het regulerend systeem werd aangepast - bijvoorbeeld in de Nederlandse telecom of elektriciteitsmarkt - zorgde de toenemende concurrentie ervoor dat ook het aangepaste systeem niet meer adequaat was, dat nog meer marktwerking nodig was, enzovoort. Indien het, zoals in Frankrijk, niet werd aangepast zag men in dat een blijvend concurrentienadeel ten opzichte van anderen dreigde te ontstaan.

Verder stond ook de theorievorming niet stil (zie o.a. Ramselaar en Vollebergh, 1995). Zo werd duidelijk dat overheidseigendom alleen onvoldoende garantie tegen machtsmisbruik bood. Dit bleek afhankelijk van de mate waarin markten 'betwistbaar' of 'houdbaar' waren. Een markt is betwistbaar als er van potentiële toetreding sprake is, en houdbaar als de prijs op de relevante markt een hoogte heeft waarbij de toetreders geen plan kan bedenken waardoor zijn mogelijke opbrengsten hoger zijn dan de kosten. Vollebergh concludeert in zijn

bijdrage dat het voor het overheidsingrijpen hoogst relevant is te weten welk deel van de markt een natuurlijk monopolie, houdbaar en betwistbaar is. Een goed beheerd monopolie is voor de welvaartsontwikkeling niet altijd slecht. De beleidsuitdaging is aan te geven waar, onder welke omstandigheden en hoe het nog beter kan.

Het laatste geeft al aan wat van deze benadering geleerd kan worden. Het natuurlijk monopolie hoeft als begrip niet overboord gezet, maar wordt kleiner. In dat resterende deel zal niet van marktwerking sprake kunnen zijn, en is regulering nodig, los van eigendomsverhoudingen. Op andere deelmarkten kan een houdbaarheidsgarantie met prijsregulering verdedigbaar zijn, en op nog weer andere dienen toetredingsbarrières verlaagd te worden.

In elk geval in ons land lijkt een derde specifieke invalshoek van meer of minder werking op de *arbeidsmarkt* toch een eigen dimensie te hebben in vergelijking met de voorgaande die vooral op productmarkten betrekking hadden. De discussie over de arbeidsmarkt was, gevoed door de voor ieder zichtbare werkloosheid, eerder losgebarsten en heeft wellicht ook eerder resultaat geboekt. Er werd al over de effecten van mogelijke verlaging van het minimumloon of aanpassing van de sociale zekerheid gediscussieerd toen weinigen zich zelfs maar van het bestaan van een winkelsluitingswet bewust waren.

Onduidelijk is of en in welke mate deze discussie tot een werkelijk beter functioneren van de arbeidsmarkt heeft geleid; eerder was het de hieruit resulterende loonmatiging die aan werkloosheidsvermindering bijdroeg. Tezelfdertijd lijkt in een internationale vergelijking van de mate van marktwerking de Nederlandse arbeidsmarkt beter te scoren dan de productmarkt (Koedijk en Kremers, 1996). Reincke en Thurik (1996) kwamen in een vergelijking tussen arbeids- en kapitaalmarkt tot een soortgelijke conclusie.

Een geheel andere vraag is of de arbeidsmarkt principieel andere kenmerken heeft dan productmarkten. Teulings licht toe waarom hij vindt dat dit zeker het geval is. Juist bij meer coördinatie is meer loonflexibiliteit te verwachten. Het lijkt verdedigbaar dat ook principieel de arbeidsmarkt van andere markten verschilt. Dat komt niet zozeer door het inzicht dat onderhandelingen hier de eenvoudige markt hebben vervangen, maar wel door het eenvoudige gegeven dat mensen altijd autonoom gedrag zullen vertonen - ze kunnen zich inspannen of drukken bijvoorbeeld - wat bij producten niet het geval is. Ook hebben de hysteresis-analyses duidelijk gemaakt dat er geen 'natuurlijk' evenwichtsniveau van werkloosheid bestaat, maar dat deze afhankelijk is van de werkloosheid in het verleden. Van den Berg en Ridder laten met behulp van een evenwichtsmodel zien welke invloed de veranderingen in het minimumloon hebben op de werkgelegenheid.

De les van deze invalshoek lijkt dat de verschillen en overeenkomsten tussen verschillende soorten markten goed in de gaten gehouden moeten worden en dat ook in het beleid een daarop geënte benadering het meest vruchtbaar zal zijn.

### 3. Waarom marktwerking

Markten zijn middelen om beslissingen van vele economische subjecten, producenten en consumenten, te coördineren. Er is dus geen tegenstelling tussen markt en coördinatie -zoals wel eens is gesuggereerd (Nentjes, 1996) - maar de markt is een coördinatievorm zoals er ook andere zijn: de hiërarchie (overheidsaanwijzingen of de organisatie binnen één onderneming) of het overleg. Er is geen overeenstemming over de vraag in welke mate men marktwerking zou moeten bevorderen, en wat dit zou kunnen opleveren.

Slechts weinigen in ons land willen marktwerking bevorderen als doel op zich. Zowel beleidsmakers (Van Hulst, 1996; EZ, 1996) als wetenschappers gaat het om marktwerking ter verhoging van welvaart, zoals die uiteindelijk tot uitdrukking komt in het (over de tijd gesommeerde) consumenten- en producentensurplus. Uiteindelijk gaat het dan om de bevrediging van behoeften van consumenten op lange termijn. Deze zienswijze gaat wel uit van rationele burgers en consumenten die zelf kunnen bepalen wat goed voor hen is.

In bijvoorbeeld Engeland worden extremere posities ingenomen. Invloedrijke economen en bestuurders zijn daar voor marktwerking als *zelfstandig* doel. Deze zienswijze staat in de neo-Oostenrijkse traditie. Het gaat hierbij niet primair om welvaartsverhoging, maar er zijn principiële zaken aan de orde. Zo wordt gesteld dat elke aanwending van legitiem verkregen eigendom in orde behoort te zijn zolang dit geen aantasting van legitiem verkregen eigendom van anderen met zich meebrengt. Ingrijpen in de vrije marktordening is dan een ingrijpen in het intermenselijke contact waarin vrij beschikt hoort te kunnen worden over de overdracht van eigendomsrechten.

Een tweede principeel punt in deze traditie is dat de markt een plaats is waar kennis wordt gevormd. Individuen weten niet precies wat ze willen, omdat het vrijwel uitgesloten is dat ieder een overzicht heeft van alles wat op de markt wordt aangeboden. Ze moeten dus in de gelegenheid gesteld worden op de markt te kunnen zoeken, want anders kunnen ze hun voorkeuren niet steeds specifiek maken. In zo'n visie is rationele planning uiteraard per definitie onmogelijk: als de consument geen preciese informatie over zijn voorkeur heeft, kan de planner dat zeker niet hebben. Een derde punt betreft de kosten van coördinatie tussen producenten die op de markt het laagst zijn.

Er zijn geen algemene uitspraken te doen over de relatie tussen markt vormen en welvaart. 'Economic analysis is generally ambiguous, a priori, about the efficiency effects of particular market structures and conduct' (Hay, 1996). Dit geldt echter alleen op het meest algemene niveau. Iets concreter valt er meer over te zeggen.

Om te beginnen is het economisch denken niet stil blijven staan sinds Okun zijn afruil tussen efficiency en gelijkheid formuleerde. We hebben geleerd dat de mogelijkheid van institutionele vernieuwing kansen biedt om de som van deze onderdelen van economische prestaties, of welvaart, te verhogen (Oudshoorn, Vijlbrief, 1995). Dat kan het geval zijn indien herverdeling die a priori tot meer ongelijkheid leidt efficiency meer dan evenredig verhoogt. In de sfeer van sociale zekerheid is dit vaak de argumentatie bij beleidsveranderingen. In zijn bijdrage gaat Van der Veen hierop in. Ook ingrepen in de woningmarkt of de marktstructuur van het openbaar vervoer worden zo verdedigd. Marktwerking zal in een situatie van schaarste - en die is er bij een economisch probleem altijd - tot hogere prijzen leiden, die uit verdelingsoptiek ongewenst geacht kunnen worden. Toch is het dan niet vanzelfsprekend de marktorde zelf structureel te beïnvloeden. In de woningsector zou meer marktwerking met hogere individuele subsidie gepaard kunnen gaan, in het openbaar vervoer zouden bejaarden 'vervoers-bonnen' kunnen krijgen die hun koopkrachtige vraag verhoogt. Ook bij aanbestedingsprocedures kunnen overheden in hun opdracht-formulering veel aandacht aan de sociale functie van een bepaalde dienst besteden. Competitie is er dan over de efficiency waarmee deze wordt uitgevoerd. Evident is welvaartsverhoging mogelijk indien een wijziging van institutionele voorwaarden zowel gelijkheid als efficiency verhoogt. Dat kan het geval zijn indien de aanvankelijke institutionele verhoudingen zodanig zijn achtergebleven bij onderliggende economische processen dat ze werkelijk belemmerend voor vooruitgang zijn geworden en alleen bepaalde geprivilegeerde groepen er de 'rents' van weten te plukken. Een voorbeeld hiervan elders bieden de OPEC-landen, waar de goedkoopste olie ter wereld gewonnen wordt maar de besluitvorming zodanig is dat er géén geld is om productie-capaciteit te vernieuwen en uit te breiden. Plasmeijer schetst in zijn boekbespreking waarom in het algemeen echter een eendimensioneel oordeel onterecht zou zijn.

Ten tweede is er een stroom micro-economisch getint onderzoek op gang gekomen die op specifieke markten of bedrijfstakken aannemelijk heeft gemaakt wat voor- of nadelen van meer marktwerking zijn (Van Bergeijk en Van Dijk; 1997; Van Hulst 1996). De evidentie lijkt daar toch te zijn dat in veel gevallen de economische voor- de nadelen overtreffen. Bernardt en Canoy, Okma en Bartelsman en Ten Cate onderzoeken deze stelling voor enkele deelmarkten. Overigens hoeft zo'n welvaartsverbetering niet direct de consument toe te vallen, en kan het zelfs enige tijd tot hogere prijzen of uitgaven leiden.



Een voorbeeld van het eerste geeft de Engelse energiesector (Boot, 1997). Meer marktwerking in de elektriciteitssector leidde aanvankelijk tot een aanzienlijke kostendaling, maar pas veel later tot lagere prijzen. In de tussentijd waren vooral de winsten gestegen. Welvaartsverhoging kan dus aan verschillende partijen ten goede komen. Een voorbeeld van het laatste is de gezondheidszorg. Meer marktwerking in de gezondheidszorg zal primair tot een groter aanbod en meer keuzemogelijkheden voor consumenten leiden, die wellicht tot meer uitgaven gaan leiden - maar wel van een soort dat bij consumentenpreferenties aansluit. Okma geeft echter aan hoe ingewikkeld het debat is dat in de gezondheidszorg gevoerd moet worden. Het is te simpel te stellen dat de kenmerken van de gezondheidszorg uitsluiten dat marktwerking ook hier niet tot meer kwaliteit en doelmatigheid zou leiden.

De invloed van marktwerking kan dus alleen op case by case basis worden gezien. Ook macro-economisch lijken er echter verbanden met prestaties te zijn. Hoewel het onderzoek terzake nog in de kinderschoenen staat, duiden de cijfers van vergelijkingen tussen landen bijvoorbeeld op 'een samengaan van gemiddeld sterke marktwerking met relatief goede economische prestaties' (Koedijk en Kremers, 1996).

Er is ook weinig onenigheid over de vraag of markten het enig wenselijk coördinatiemechanisme kunnen zijn. Dit is uitgesloten. Geen economie kan zonder besluitvorming op basis van hiërarchie of planning, en zonder overleg of netwerken.

Marktfalen in de vorm van externe effecten of eenzijdige informatievoordelen bij vragers of aanbieders zullen gecorrigeerd moeten worden. (Bos, 1996). Markten bestaan niet zonder juridische kaders (Geelhoed, 1996).

De hamvraag is steeds waar de kosten van deze correcties die vanwege het marktfalen gaan overtreffen, wat het uiteindelijk dominante coördinatiemechanisme is, en hoe soepel instituties zich bij veranderende omstandigheden kunnen aanpassen. Het gaat dus uiteindelijk om het economisch systeem als de best mogelijke mix van coördinatiemechanismen. Dat zal altijd een bouwwerk zijn van samenhangende delen waarvan de optimale vorm onder invloed van onderliggende factoren als technologie, internationale concurrentie en veranderende preferenties verandert. De Hongaarse econoom Kornai merkte al lang geleden op dat een economisch stelsel geen winkelkarretje is waar je wat spullen naar voorkeur insmijt, maar eerder een horloge -waar de radertjes al of niet in elkaar passen.

Een laatste punt betreft het begrippenkader. In het dagelijks spraakgebruik worden de begrippen marktwerking of liberalisering, deregulering en privatisering vaak door elkaar gehaald. Veelal zijn het ook loten van dezelfde stam. Tussen deze drie bestaan echter ook belangrijke verschillen. Marktwerking gaat

zeker niet altijd samen met deregulering. Integendeel, daar waar er eerder vooral informele of privaatrechtelijke afspraken waren die markten onderling verdeelden of economische functies bundelden - zoals het railnetwerk en de treinen die erop rijden - eist marktwerking juist méér regels. Juist als kruissubsidies verdwijnen en de overheid vanuit verdelingsmotieven beleid wil blijven voeren, zullen meer en toetsbare regels opgesteld moeten worden. Ook is marktwerking niet hetzelfde als privatisering. Staatsbedrijven zullen altijd relatief kwetsbaar zijn voor niet-marktconforme beïnvloeding. Toch lijkt verkoop van staatsbedrijven in al geliberaliseerde markten niet veel extra doelmatigheid op te leveren, maar een verkoop door de overheid van meerderheidsbelangen in samenhang met liberalisering juist wel (Huibers, 1995). Anderzijds kunnen particuliere bedrijven zeer zwaar gereguleerd worden, zoals elektriciteitsbedrijven in de VS. Uiteindelijk leidt een proces van liberalisering echter wel tot de vraag waarom eventueel overheidsbezit nog aan de orde zou moeten zijn. Een laatste punt, waarop Haffner ingaat, is dat we heel nauwkeurig moeten definiëren wat nu precies de relevante markt is. Kern van het probleem is daarbij dat het onvoldoende is om alleen naar de huidige marktsituatie te kijken, maar dat juist informatie nodig is over de toekomstige.

#### 4. Het beleid

De inzet van het huidige Nederlandse beleid lijkt een vrij adequate weerspiegeling van de stand van zaken in de economische literatuur (zie CPB 1997 voor een overzicht). Zelfs in de tot op het laatst omstreden Winkelopeningswet was de uiteindelijk overheersende indruk uit het economendebat dat van verruiming van de tijden meer omzet en werkgelegenheid verwacht kon worden (Kremers en Gradus, 1995), waardoor het uiteindelijke politieke debat over ideologieën en belangen ging, zoals dat natuurlijk hoort.

In de nieuwe Mededingingswet wordt primair gepoogd aansluiting te zoeken bij wat elders in Europa gebruikelijk is. Het zogenaamde 'Marktwerking, deregulering en wetgevingstraject' poogt markt voor markt en sector voor sector te bekijken of en waar concurrentiebeperkende maatregelen worden afgeschaft en regelgeving en administratieve lastendruk voor in het bijzonder bedrijven verlaagd kunnen worden. Verbetering van de kwaliteit van bestaande wetgeving beoogt na te gaan of bestaande beleidsdoelen met minder regels bereikt kunnen worden, en of de regels wel handhaafbaar zijn. Hier werkt men dus wel vanuit de premisse dat marktwerking en deregulering samengaan, wat niet in het algemeen waar hoeft te zijn. Ook is het nog de vraag hoe snel dit beleid tot echte doorbraken kan zorgen. Het derde beleidsspoor is meer specifiek de marktwerking in voorheen semi-publieke sectoren te verbeteren en nauwkeuriger de grenzen van overheids- en private ondernemingsactiviteiten af te gren-

zen. Vooral Cohen heeft daarover in een naar hem genoemd MDW-rapport een scherp oordeel gegeven, dat hij, samen met Gradus en Mulders, in dit tijdschrift onderbouwt. Hier is de relatie van marktwerking en privatisering dus uitdrukkelijk aan de orde.

Het lijkt er daarbij op dat het Nederlands beleid zich meer op het Duitse dan het Engelse orderingsdenken richt, zonder dat dit erg expliciet gebeurt. In het Engelse orderingsdenken is het doel van de marktwerkingsbeleid primair tijdelijk: er moet een markt tot stand worden gebracht en dan kan de overheid zich terug trekken. Als er eenmaal geprivatiseerd is zijn de meeste problemen opgelost en is geen toezicht meer nodig (Helm, 1996). In het Duitse orderingsdenken klinkt meer de notie door dat ondernemingen op markten de neiging zullen hebben tot samenwerking en uiteindelijk kartel- of oligopolievorming, en dat het marktproces dus nooit op z'n beloop gelaten kan worden. In Duitsland bestaat daarom een invloedrijk Kartelbureau met vergaande bevoegdheden. In Engeland heeft het algemene mededingingsorgaan daarentegen veel minder macht, maar bestaat er wel een veelheid aan invloedrijke 'regulators' voor verschillende bedrijfstakken die weliswaar veel invloed maar daarbij de opdracht hebben hun taken in te perken zodra de missie is volbracht. Daarnaast hadden Engelse 'regulators' ook een meer politieke functie: door hun optreden kregen negatieve effecten van privatisering - die in Engeland meer dan liberalisering voorop stond - minder kans. Hoe dit in Nederland zal gaan valt nog te bezien.

**Een voorbeeld.** Het Centraal Planbureau heeft, voortbouwend op eerdere lange- termijnverkenningen onlangs drie scenario's uitgebracht die een goede kwantitatieve indruk geven van de invloed van drie overheersende coördinatie-mechanismen. In alle gevallen groeit de industrie overigens sterker dan de volumegroei van alle bedrijven samen. In het Divided Europe (DE) scenario is er noch sprake van samenwerking, noch van goed werkende markten, zowel op nationaal als internationaal niveau. De Europese en Nederlandse concurrentiepositie verslechtert, de werkloosheid blijft hoog. Maar ook de toename van het ruimtebeslag en van het transport is dan gering. In European Coordination (EC) speelt samenwerking op Europees niveau een belangrijke rol. Sociale cohesie en de verdelingsinvalshoek spelen een belangrijke rol. Vanuit Brussel wordt een stevig beleid gevoerd dat de beleidsconcurrentie tussen landen aan banden legt. De sociale cohesie draagt in sterke mate bij aan een relatief hoge economische groei. In het derde scenario, Global Competition (GC) ligt de nadruk op een zeer dynamische technologische ontwikkeling, internationalisering, en marktwerking. Liberalisering en concurrentie leiden tot sterke dynamiek. De verzorgingsstaat wordt soberder ingericht, maar de uitvoering van klassieke overheidstaken aan de aanbodzijde krijgt juist meer gewicht. Dit scenario kent de hoogste economische groei, de sterkste toename van milieu-

efficiency, maar zonder extra beleid ook de grootste milieuproblemen. Daar staat tegenover dat zo'n hogere groei ook meer mogelijkheden geeft daar iets aan te doen. Het is dan van de politieke preferenties afhankelijk of dat daadwerkelijk gebeurt.

**Tabel 1: Enkele kerngegevens lange-termijn scenario's 1995-2020 in % per jaar**

	GC	EC	DE
BBP wereld	3,2	2,6	2,9
BBP Nederland	3,3	2,7	1,5
Industrie (vol)	4,0	3,5	1,7
energieverbruik	1,4	1	0,3
CO2-emissie	1,1	0,7	0,1

Bron: CPB, lange-termijn scenario's 1997; RIVM, Nationale Milieuverkenning 1997 - 2020, 1997

## 5. Uitwerking

In dit themanummer is getracht zowel recht te doen aan de bovengenoemde theoretische invalshoeken, als een goed overzicht te geven van de huidige stand van zaken bij het onderzoek naar aspecten van marktwerking in Nederland. In het voorgaande is reeds aangegeven in welke theoretische invalshoeken de bijdragen van de auteurs passen.

De indeling van het nummer is als volgt. Het nummer start met drie artikelen die op algemene wijze ingaan op aspecten van marktwerking: veilingen, macro-economische gevolgen en natuurlijke monopolies. Daarna komen meer specifieke thema's en deelmarkten aan de orde: communicatie- en informatiediensten, vrije beroepen, milieubeleid, arbeidsmarkt en gezondheidszorg. Het laatste blok bakent de grenzen van de markt af: rechtvaardigheid, de relevante markt en consequenties van het gedrag van de overheid als marktpartij.

De laatste tijd wordt soms de indruk gewekt dat het tijd is voor een herbezinning op de mogelijke voordelen van marktwerking. Het beleid zou zijn doorgeschoten. Dat is niet de visie en de praktijk die uit de meeste artikelen in dit nummer spreken. Integendeel. Er wordt een pleidooi gevoerd voor een zo lang mogelijk vol te houden ont-ideologisering van het debat, voor voortgaande analyse en onderzoek vanuit de veronderstelling dat hier zowel in theorie als praktijk nog veel te winnen is.

De redactie van TPE hoopt met dit speciale nummer een bijdrage te kunnen leveren aan zowel de kwaliteit van het marktwerkingsbeleid, als de theoretische verdieping en onderbouwing daarvan.

## Literatuur

- Bergeijk, P.A.G. en M.A. van Dijk, 1997, 'Marktwerking, mark-up ratio's en marktmacht in Nederland', *TPE* nr 19/3
- Boot, P.A., 1997, 'Kansen en bedreigingen van een vrijere elektriciteitsmarkt', *TPE* nr.20/1, blz. 107-131
- Bos, D.I., 1995, *Markwerking en regulering*, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag
- Carlton, D.W. en J.F. Perloff, 1994, *Modern industrial organization*, Harper Collins College Publishers
- CPB, 1996, Centraal Planbureau, *Omgevingsscenario 's Lange Termijn Verkenning. 1995-2020*, Werkdocument nr. 89, Den Haag
- CPB, 1997, *Challenging Neighbours*, Berlin, Heidelberg, New York
- Damme, E.E.C. van, 1996, *Aanbesteding en veilingmechanismen: economische theorie en toepassingen*, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag
- Ellman, M., 1980, 'Against convergence', *Cambridge Journal of Economics*, vol. 4
- EZ, 1996, Ministerie van Economische Zaken, *Nieuwe regels omtrent de economische mededinging (Mededingingswet)*, Tweede Kamer 1995-1996, 24707
- Geelhoed, L.A., 1996, 'Markt, ordening en sturing: schuivende posities', in: Nentjes, 1996
- Gregory, P.R. en R.C. Stuart, 1985, *Comparative Economic Systems*, Boston (2e druk)
- Hay, D., 1996, 'Competition policy', in: T. Jenkinson, 1996
- Heertje, A., 1995, 'Naschrift', *ESB*, 11 oktober nr. 4028
- Helm, D., 1996, 'British Utility Regulation: theory, Practice and Reform', in: Jenkinson, 1996
- Huibers, F.E., 1995, 'Privatisering van Staatsbedrijven. Wanneer heeft dat zin', *ESB* 3 mei, nr. 4008
- Hulst N. van, 1996, 'De baten van het marktwerkingsbeleid', *ESB* 10 april nr. 4053
- Jenkinson, T., 1996, *Readings in Micro-economics*, New York
- De Jong, H.W., 1996, 'Algemene en industrieel-economische beschouwingen', in: Nentjes, 1996
- Kleyweg, A. en H. Nieuwenhuysen, 1996, 'Overwinsten in de industrie', *ESB* 20 maart

- Koedijk, C.G. en J.J.M. Kremers, 1996, 'Regulering en groei in Nederland en Europa', *ESB* 16 oktober, nr. 4077
- Kremers, J.J.M. en R.H.J.M. Gradus, 1995, 'Meer kansen dan bedreigingen', *ESB* 3 mei, nr. 4008
- Nentjes, A. (red.), 1996, *Marktwerking versus coördinatie*, preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Straathuishoudkunde, Utrecht
- Oudshoorn, C. en J.A. Vijlbrief, 1995, 'Nieuwe wegen naar sociale en economische vooruitgang', *ESB* nr. 4024
- M.M.A. Ramselaar en Vollebergh, M.R.J., 1995, 'Hoe natuurlijk is het monopolie van PTT-Post?', *ESB* 15 november, nr. 4033
- Reincke, K.J. en A.R. Thurik, 1996, 'Het reactievermogen van de Nederlandse industrie', *ESB* 7 februari, nr. 4044
- Richter, R. en E. Furubutn, 1996, *Neue Institutionenökonomik, eine Einführung und kritische Würdigung*, Tübingen
- Vickers, J., 1996, 'Strategic Competition Among The Few: Some Recent Developments, in the Economics of Industry', in: Jenkinson (1996)
- Waarden, F. van, 1996, 'Onzekerheidsreductie als business', *ESB* 27 november, nr. 4083