

Welvaart en de regulering van netwerksectoren

Sander Onderstal en Victoria Shestalova

R.F.T. Aalbers, E. Dijkgraaf, M. Varkevisser, H.R.J. Vollebergh, Welvaart en de regulering van netwerksectoren, OCFEB, maart 2002

Sinds de verzelfstandiging van de PTT in 1989 verschuift de rol van de Nederlandse overheid in netwerksectoren van die van speler naar die van regisseur. Zo heeft ze de teugels laten vieren in onder meer de elektriciteitsmarkt, de gasmarkt, de watermarkt, de spoorwegen en de kabelmarkt. Om inzicht te krijgen hoe dit beleid in de toekomst voortgezet dient te worden, heeft het Ministerie van Economische Zaken in maart 2000 een kabinetsnota uitgebracht met de titel 'Publieke belangen en marktordening: liberalisering en privatisering in netwerksectoren'. Deze nota behandelt (1) publieke belangen in netwerksectoren, (2) toezicht van de overheid op netwerksectoren, (3) mogelijke vormen van concurrentie, en (4) privatisering van nutsbedrijven. Met andere woorden, het Ministerie heeft samengevat hoe bedrijven in netwerksectoren ons van dienst kunnen zijn, hoe de overheid daarin kan bijdragen, welke rol de marktordening daarin speelt, en wat het belang is van eigendom. De Ministeries van Economische Zaken en Financiën nodigden vervolgens het OCFEB uit om 'de strategische beleidsvisie op marktwerking in netwerksectoren – zoals weergegeven in de kabinetsnota – door middel van een wetenschappelijk fundament te verbreden en te verdiepen.'

Het OCFEB, een joint venture van enkele ministeries, de Nederlandsche Bank en de Erasmus Universiteit Rotterdam, heeft deze opdracht aangenomen. In maart 2002 publiceerden Rob Aalbers, Elbert Dijkgraaf, Marco Varkevisser, en Herman Vollebergh een rapport getiteld 'Welvaart en de regulering van netwerksectoren'. In paragraaf 1 bespreken we de onderzoeksvraag en in paragraaf 2 geven we aan hoe het rapport heeft bijgedragen aan het beantwoorden ervan. Vervolgens beschrijven we in

paragraaf 3 waarom het rapport ons aanspreekt. In paragraaf 4 geven we aan welke vervolgstappen de Ministeries kunnen zetten voor een beter begrip van netwerksectoren, en in de laatste paragraaf concluderen we met onze totale impressie.

1 Onderzoeksvraag

De auteurs focussen in hun rapport op de volgende onderzoeksvragen: 'Wat leert de economische theorie ons over de gewenste concurrentiemodaliteiten en eigendomsverhoudingen in verschillende typen netwerkmarkten, afgaande op de welvaartseffecten van de verschillende mogelijkheden? Wat zijn daarbij de gevolgen voor zowel de werking van de markt als voor de noodzakelijke controle, handhaving en het toezicht?'

Kort samengevat valt deze onderzoeksvraag samen met de vier eerder genoemde thema's uit de kabinetsnota: publieke belangen, de rol van de overheid daarbij, de rol van concurrentie, en het belang van eigendom.

Voordat we uitweiden over hoe de onderzoekers deze vraag beantwoord hebben, gaan we eerst in op enkele kernwoorden uit de onderzoeksvraag. Laten we beginnen met 'netwerkmarkten' omdat het daar per slot van rekening allemaal om draait. Volgens de kabinetsnota zijn netwerkmarkten 'sectoren waarin aanbieders producten en diensten aanbieden via infrastructuren [...]. De infrastructuur is meestal leidinggebonden (waterleidingen, kabels en rails). De infrastructuur kan echter ook bestaan uit een netwerk van zogenaamde 'knooppunten' die zorgen voor start, afronding, conversie of routing van verplaatsingen. Voorbeelden hiervan zijn busstations, drinkwaterzuiveringsinstallaties en postbussen, maar ook antennes die voor verplaatsing via de ether zorgdragen.' Sectors die onder deze definitie vallen zijn gas, elektriciteit, water, telefoon, radio, openbaar vervoer en afvalverwerking.

Het OCFEB scherpt deze definitie aan om wat meer focus te kunnen aanbrengen in het onderzoek. De levensmiddelensector valt bijvoorbeeld ook onder de definitie in de kabinetsnota, omdat Albert Heijn levensmiddelen via 'knooppunten' (supermarkten) aan de klant levert. Velen zullen het er echter mee eens zijn dat de overheid geen grote rol hoeft te spelen in deze sector, zodat zij weinig aandacht hoeft te besteden aan controle, handhaving en toezicht. Het OCFEB voegt daarom de

extra voorwaarden toe aan de definitie dat (een onderdeel van) de sector (1) gekenmerkt is door de aanwezigheid van schaalvoordelen en (2) een natuurlijk of wettelijk monopolie is.

In de onderzoeksvraag staan 'welvaartseffecten' centraal. De onderzoekers bedoelen daarmee het gevolg van beleidsopties op de maatschappelijke welvaart. Deze bestaat uit drie facetten: consumentensurplus, productensurplus en overheidsinkomsten. Bovendien speelt de verdeling van de welvaart ook een rol. De welvaart kan toevloeden naar bepaalde groepen, bepaalde regio's en bepaalde generaties.

Tot slot verhelderen we de termen 'eigendomsverhoudingen' en 'concurrentiemodaliteiten'. Beide verwijzen naar factoren die van invloed kunnen zijn op de maatschappelijke welvaart. Bij eigendomsverhoudingen gaat het er vooral om wie de aandelen in handen heeft: de overheid, private partijen, of beiden. Concurrentiemodaliteiten verwijzen naar de manier waarop bedrijven met elkaar interacteren. De auteurs onderscheiden vijf mogelijkheden:

- Concurrentie *tussen* netwerken: verschillende netwerken bedienen één relevante markt.
- Concurrentie *op* het netwerk: verschillende bedrijven zijn actief op één netwerk.
- Concurrentie *om* het netwerk: bedrijven strijden om te mogen opereren op het netwerk.
- Concurrentie door vergelijking: benchmarking of maatstafconcurrentie.
- Geen concurrentie: concurrentie is niet mogelijk.

2 Aanpak

Het OCFEB heeft de onderzoeksvraag op twee manieren benaderd. Eerst wordt de economische literatuur samengevat in een afwegingskader dat ARN gedoopt is: Afwegingskader Regulering Netwerksectoren. Vervolgens geeft het OCFEB aan hoe beleidsmakers ARN in de praktijk kunnen gebruiken in hun economisch beleid in netwerksectoren.

Het ARN geeft een overzicht van hoe de overheid het beste haar instrumenten kan inzetten bij het maximaliseren van de welvaart die een net-

werksector voortbrengt. Het OCFEB onderscheidt daarbij vijf typen instrumenten:

- concurrentiemodaliteiten;
- eigendomsverhoudingen;
- de externe organisatie;
- tariefregulering;
- additionele regulering.

De eerste twee instrumenten hebben we zojuist de revue laten passeren. Laten we onze aandacht richten op de andere drie. Bij de externe organisatie gaat het vooral om de mate van verticale en horizontale integratie. Tariefregulering is een verzameling van regels die de overheid bedrijven oplegt aangaande de prijzen die ze mogen vragen. Voorbeelden zijn *rate-of-return*-regulering en *price-cap*-regulering. Additionele regulering gaat over aanvullende eisen die de overheid oplegt aan de bedrijven. Hierbij valt te denken aan standaarden, kwaliteitseisen en de verplichting tot universele dienstverlening.

Het ARN is opgezet als een stroomdiagram. Het begint met de externe organisatie van een netwerksector en gaat vervolgens stap voor stap de andere vier typen instrumenten langs. De eerste vraag is: 'Is het nationaal volledig geïntegreerde bedrijf een natuurlijk monopolie?' De verdere weg door het ARN hangt vervolgens af van het antwoord op deze vraag. Na het beantwoorden van een aantal andere vragen leidt de wandeling door het schema uiteindelijk tot gedetailleerde aanbevelingen zoals: 'Pas *price-cap*-regulering toe, maar laat nieuwe producten voor een bepaalde tijd buiten de *price-cap* vallen.' Of: 'Maak gebruik van verschillende niet-lineaire tarieven naast elkaar en geef grote klanten kwantumkortingen.' De OCFEB-medewerkers hebben de wandeling door het ARN en hun uiteindelijke aanbevelingen gebaseerd op inzichten uit de economische theorie. Je kunt het ARN dus zien als een elegant en handzaam overzicht van de economische literatuur over regulering van netwerksectoren.

De onderzoekers besteden in het rapport ook veel aandacht aan het gebruik van het ARN in de regulering van netwerksectoren in de praktijk. Ze ontwikkelen daartoe twee deelinstrumenten: indicatoren en een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). Bij het voorbereiden

van beleid geven indicatoren beleidsmakers houvast om de juiste keuze te maken bij het doorlopen van het ARN. Bijvoorbeeld bij het beantwoorden van de allereerste vraag – ‘Is het nationaal volledig geïntegreerde bedrijf een natuurlijk monopolie?’ – zou de overheid zowel de kostenfunctie van het bedrijf als de vraagfunctie van de consument moeten kennen. Mocht de overheid deze informatie niet hebben, dan kan ze andere indicatoren gebruiken die een indruk geven van synergie-effecten of dalend incrementele gemiddelde kosten.

De MKBA is vooral van belang om het beleid achteraf te kunnen beoordelen. De meeste indicatoren zijn daarvoor volgens het OCFEB namelijk niet goed bruikbaar. De beleidsmaker begint al met het maken van een MKBA door in de beleidsvoorbereiding een nulscenario te construeren dat inzicht geeft in de trendmatige ontwikkeling van de netwerksector zonder de beleidsverandering. Daarom is het van belang dat kwalitatief hoogwaardige data beschikbaar komen voor de MKBA. Het OCFEB geeft aan dat daarvoor in Nederland wel een cultuuromslag nodig is: het is nog niet gebruikelijk dat gereguleerde sectoren voldoende gegevens aanleveren.

3 Waarom spreekt het rapport ons aan?

Het rapport spreekt ons het meest aan vanwege (1) het belang van de onderzoeksvraag, (2) de verdieping die het rapport geeft aan de kabinetsnota, en (3) de aandacht voor praktische implementatie.

De onderzoeksvraag is actueel en van groot maatschappelijk belang. Vele netwerkmakten zijn immers cruciaal voor de moderne mens. Deze kan zich een leven zonder watervoorziening, elektriciteit, en telecommunicatie niet meer voorstellen. Het functioneren van zijn leefomgeving kan flink achteruithollen als deze diensten zouden wegvallen, of alleen beschikbaar zouden zijn tegen hele hoge tarieven. De overheid kan een belangrijke rol spelen bij het voorkomen daarvan. De hoe-vraag is daarbij erg belangrijk: Hoe kan de overheid verzekeren dat voldoende treinen op tijd arriveren? Hoe kan de overheid garanderen dat consumenten tevreden zijn met de prijs en de kwaliteit van hun drinkwater? Hoe kan de overheid voorkomen dat ons op de elektriciteitsmarkt het-

zelfde overkomt als de mensen in Californië? Het doet ons daarom deugd dat de Nederlandse overheid economen betreft bij het beantwoorden van de onderzoeksvraag.

De economen van het OCFEB hebben een goede stap voorwaarts gezet in het verkleinen van de brug tussen wetenschap en beleid. Zo geeft het ARN een goede economische onderbouwing van de kabinetsnota. Daarnaast laat de complexiteit van het schema zien dat het niet eenvoudig is te komen tot een optimaal reguleringsregime in netwerksectoren: er is geen *one size fits all* oplossing. Bovendien nodigt het ARN de beleidsmaker uit na te denken over de problemen omtrent het herstructureren en reguleren van deze sectoren. Het geeft houvast door de relevante vragen op een rij te zetten en een overzicht te geven van indicatoren die kunnen helpen bij het beantwoorden van deze vragen voor specifieke industrieën. Het ARN helpt de afweging van verschillende opties te structureren, zodat een beeld gevormd kan worden van de meest gewenste marktstructuur, eigendomsverhouding en wijze van regulering. Dit is belangrijk, omdat de beleidsmaker adviezen van deskundigen kan plaatsen in het grote geheel en deze intuïtief beter kan begrijpen. Daarnaast vergemakkelijkt het economische kader dialogen tussen beleidsmakers, kamerleden, belangengroepen en de pers. Uiteindelijk vermindert daarmee de kans dat onterechte angsten of eigenbelang het beslissingsproces beïnvloeden.

Verder zijn we tevreden met de aandacht voor praktische invulling. Het ARN geeft weliswaar een mooi overzicht van de theoretische literatuur rond de onderzoeksvraag, maar de beleidsmaker heeft daarnaast houvast nodig om alle vragen in het schema te kunnen beantwoorden. Zoals gezegd, lossen de auteurs dit op door een overzicht te geven van indicatoren die met name vóór ingrijpen van belang zijn, en door het schetsen van de MKBA die vooral bij de evaluatie van het ingrijpen een grote rol zou moeten spelen. Daarmee is niet gezegd dat het OCFEB-rapport alléén voldoende is om alle economische issues op te lossen die spelen in het marktontwerp van netwerksectoren. Meer daarover in de volgende paragraaf.

4 Hoe nu verder?

Het rapport vormt een zinvolle stap naar het verdiepen en verbreden van de kennis van beleidsmakers over regulering van netwerksectoren volgens de opdracht van EZ en Financiën. Er zijn echter nog vervolgstappen nodig: (1) op sommige punten is een genuanceerde uitwerking op zijn plaats, en (2) bepaalde praktische aspecten behoeven meer aandacht.

Wat betreft het eerste punt vinden wij bijvoorbeeld dat de beleidsmaker kan profiteren van een meer gedetailleerde uitwerking van het onderwerp 'eigendomsverhoudingen', één van de belangrijkste thema's in de onderzoeksvraag. De onderzoekers richten zich daarbij op de vraag of 'een bedrijf in handen van de overheid dan wel in handen van de particuliere sector komt.' Vervolgens besteden ze slechts zeven pagina's van het 214 pagina's tellende rapport aan het beantwoorden ervan. Het gevolg is dat het thema nog op een te hoog abstractieniveau wordt behandeld. Zo missen we bijvoorbeeld een uitwerking van de relatie tussen eigendom en de prikkel tot innovatie. Is het zo dat in de private sector bedrijven meer prikkels hebben om te innoveren, of moet het bedrijf juist in publieke handen blijven zodat de overheid op details het innovatiebeleid kan blijven sturen? Welke rol speelt de meetbaarheid van kwaliteit? Moet de overheid zich committeren door langlopende contracten te sluiten met private partijen, of wil ze juist flexibel kunnen omgaan met publieke bedrijven? Daarnaast leggen de auteurs de verbanden met de rest van het ARN niet bloot. We hadden bijvoorbeeld graag willen weten hoe de eigendomsverhouding invloed heeft op de regulering van een bedrijf.

Een tweede vervolgstap is het uitwerken van sommige praktische aspecten. De auteurs geven weliswaar aan waar beleidsmakers op moeten letten bij het reguleren van netwerksectoren, maar illustreren deze punten nog te weinig met voorbeelden uit de praktijk. Een overzicht van leerzame ervaringen uit het buitenland zou een nuttige aanvulling van het rapport zijn. De Nederlandse beleidsmakers kunnen bijvoorbeeld veel leren van de privatisering van de Britse watersector, of van de werking van het Scandinavische 'Nord Pool', de eerste internationale elektriciteitsbeurs ter wereld. Bovendien moeten we niet vergeten dat de overheid in deze complexe markten meestal niet om externe expertise

heen kan. We hopen namelijk niet dat het ARN de indruk wekt dat de beleidsmakers met dit schema in de hand geheel zelfstandig alle specifieke vragen kunnen beantwoorden voor netwerksectoren.

5 Conclusie

Samenvattend vinden we dat de auteurs van het rapport erin geslaagd zijn hun opdracht te vervullen om de kabinetsnota te verdiepen. Het rapport geeft een handig overzicht van de belangrijkste vragen die spelen bij marktontwerp in netwerksectoren. Ook biedt het een raamwerk om het denken over deze sectoren te structureren. Het OCFEB-rapport is een goede stap voorwaarts, maar de beleidsmaker moet zich wel realiseren dat vervolgstappen gezet moeten worden. Zoals de Californië-crisis immers leert, zit hem de duivel bij netwerksectoren vaak in de details. Daarom hopen we dat de overheid ook in de toekomst ervaren economen zal blijven inzetten om een goede visie te kunnen vormen over specifieke vragen die aan de orde komen bij de marktordening in netwerksectoren.

Auteurs

Sander Onderstal en *Victoria Shestalova* zijn werkzaam op het Centraal Planbureau, afdeling Marktwerking en Regulering.