

# **De weg naar marktwerking is duister en zelden aangenaam<sup>1</sup>**

Maarten C.W. Janssen  
Erasmus Universiteit Rotterdam

Paper geschreven ter gelegenheid van de workshop  
Managing Transition  
4 maart 2004  
Den Haag

31 mei 2004

Correspondentieadres:

Faculteit Economische Wetenschappen

Erasmus Universiteit Rotterdam

Burg. Oudlaan 50, 3062 PA Rotterdam

tel.: 010-408.2341

E-mail: [janssen@few.eur.nl](mailto:janssen@few.eur.nl).

---

<sup>1</sup> De titel bevat natuurlijk een duidelijke verwijzing naar een literair werk van W.F. Hermans.

## 1. Introductie

Tijdens de workshop “Managing Transition” stonden een aantal vragen centraal rond het thema “van een sterk gereguleerde situatie naar een situatie van meer marktwerking en minder overheid”. Met betrekking tot deze overgangssituatie werden een aantal meer concrete vragen gesteld, zoals:

- Hoe pakken beleidsmaatregelen in de praktijk uit?
- Welke onvoorziene effecten treden er gedurende het liberaliseringstraject op en hoe zijn de overheid en andere partijen omgegaan met deze onbedoelde effecten?
- Is het mogelijk om voldoende concurrentie te creëren?
- Hoe reageren consumenten op de veranderde marktomstandigheden?
- Hoe sterk is de positie van zittende partijen?
- In hoeverre is er sprake van strategisch gedrag?

Met de titel van onderhavig artikel “De weg naar marktwerking is duister en zelden aangenaam” heb ik vooral willen aangeven dat er in zijn algemeenheid vanuit de economische wetenschap niet heel veel over dergelijke interessante vragen met enige stelligheid is te zeggen. De weg is *duister*, vanwege twee belangrijke redenen. Ten eerste heeft veel theorie-vorming in de economische wetenschap nog steeds het karakter van comparatieve statica waarbij de gevolgen van een verandering bestudeerd wordt door twee stabiele toestanden met elkaar te vergelijken. Een dergelijke analyse zegt echter weinig over het transitie-pad van één toestand naar de andere. Een tweede reden ligt verscholen in het feit dat veel analyses op het gebied van de Industriële Organisatie een *partieel* karakter hebben. De eigenschappen van een geïsoleerd systeem worden bestudeerd waarbij geabstraheerd wordt van de invloed van voor een bepaalde *case* mogelijk andere relevante factoren. Algemene kennis hoe vele factoren interacteren is niet voorhanden en vaak te complex om te analyseren. Een goede kennis van alle partiele studies is wel essentieel om op een zinnige manier concrete *case studies* te analyseren en in de context van die *case studies* de relevante partiele kennis te combineren.

De weg kan soms ook *onaangenaam* zijn, omdat verrassingen van tevoren niet zijn uit te sluiten en omdat alle betrokken partijen (marktpartijen, maar natuurlijk ook de overheid zelf) bij het eindresultaat een bepaald belang hebben en alles in het werk zullen stellen dat eindresultaat in hun voordeel te beïnvloeden. Strategisch gedrag van

(markt)partijen is daarbij niet uit te sluiten. Wat ik met de titel in het geheel niet wil zeggen is dat de weg naar marktwerking zodanig ingewikkeld is dat het hele proces niet in gang gezet zou moeten worden. De vruchten van marktwerking kunnen zodanig groot zijn dat de ongemakken die in dit artikel centraal staan daarbij in het niet vallen.<sup>2</sup>

Het artikel is als volgt opgebouwd. Sectie 2 en 3 proberen het onderwerp van dit artikel af te bakenen door op twee punten de terminologie nader te preciseren. Paragraaf 2 doet dit ten aanzien van het begrip “meer marktwerking, minder overheid”; paragraaf 3 maakt enkele opmerkingen over het begrip “transitie”. Vervolgens wil ik twee onderwerpen verder uitdiepen. Paragraaf 4 gaat in op (het gebrek aan) strategisch gedrag van de overheid zelf en het gevaar dat kleeft aan het te veel “managen” van het gehele proces. Daar waar mogelijk zal ik algemene, meer theoretische, punten proberen te illustreren met behulp van praktijkvoorbeelden. Paragraaf 5 bespreekt de relatie tussen zittende partijen en nieuwkomers vanuit het perspectief van de ontwikkeling van de mobiele telecomsector in Europa over de afgelopen tien jaar.

## **2. Meer marktwerking, minder overheid**

Achter de slogan “Meer marktwerking, minder overheid” gaat een complexe werkelijkheid schuil. De meest in het oog springende voorbeelden zijn die waarbij in de loop der tijd een staatsmonopolist is vervangen door meerdere bedrijven die in onderlinge concurrentie diensten aanbieden aan de consument. Voorbeelden hiervan zijn post, (mobiele) telefonie, elektriciteit en transport (vliegverkeer, en in mindere mate het spoor). In de eerste plaats spelen er kwesties rond privatisering en liberalisering. Met privatisering (‘verkoop van staatseigendom’) alleen ontstaat nog geen marktwerking.<sup>3</sup> Liberalisering (‘het openen van de markt voor nieuwkomers’) is ook nodig om in de markt meerdere partijen met elkaar te laten concurreren. Vragen

---

<sup>2</sup> Een voorbeeld is de (mobiele) telefonie. Sinds de introductie van nieuwkomers op de markt of de dreiging daarvan, zijn de tarieven van telefonie enorm naar beneden gegaan. Dit is waarschijnlijk het duidelijkst op het bellen naar het buitenland.

<sup>3</sup> Een goed, redelijk recent, overzicht van de empirische literatuur over privatisering is te vinden in Megginson en Netter (2001).

die dan gelijk opkomen zijn: wat is de juiste volgorde, privatiseren en dan liberaliseren of juist andersom? Kan het ook tegelijkertijd gebeuren? Of: is het mogelijk en eventueel beter om het staatsbedrijf terug te trekken en met allemaal nieuwe bedrijven te beginnen?

Een tweede verzameling van onderwerpen gaat over de vraag “minder overheid, minder van wat”? De overheid kan verschillende taken op zich nemen. Het kan het gehele productieproces verzorgen waarbij werknemers ook de status van ambtenaar hebben, het kan als kapitaalverschaffer of als aandeelhouder optreden, en/of het kan als toezichthouder fungeren. Minder overheid betekent vaak niet dat de overheid zich op alle drie terreinen meer terugtrekt. Vaak betekent het terugtrekken uit het productieproces, juist een grotere rol als toezichthouder.<sup>4</sup> Vaak is er dan ook meer sprake van herregulering, dan van deregulering.<sup>5</sup>

Een derde verzameling van vragen gaat over het liberaliseren van de toetreding tot de markt. Is het goed dat bedrijven geheel vrij zijn om te bepalen of ze wel of niet op de markt willen opereren, of heeft de overheid nog een rol ten aanzien van controle op het aantal en/of het soort van bedrijven dat in de markt actief kan zijn? Er zijn hier meerdere alternatieven voorhanden. Een eerste mogelijkheid is dat toegang tot de markt geheel vrij is. Dit is op dit moment het geval bij bijvoorbeeld poststukken met een gewicht boven de 100 gram. Een tweede mogelijkheid is dat de toegang voor iedereen vrij is die aan bepaalde kwaliteitscriteria (waar onder diploma's) voldoet en dat er geen kwantiteitsrestrictie zit op het aantal individuen dat aan die kwaliteitscriteria voldoet.<sup>6</sup> Na de liberalisering van de taximarkt, zou de taximarkt een voorbeeld hiervan kunnen zijn: chauffeurs dienen in ieder geval in het bezit van een rijbewijs te zijn, maar iedereen die aan de criteria voldoet kan taxi-chauffeur worden. Een derde mogelijkheid is dat de overheid (eventueel naast kwaliteitscriteria) een maximum stelt aan het aantal bedrijven in de markt. Een voorbeeld hiervan is de verdeling van licenties voor derde generatie mobiele telefonie (de zgn. UMTS-standaard) in Duitsland. Vanwege internationale afspraken was er slechts een

---

<sup>4</sup> En in dit kader kan dan natuurlijk nog weer de vraag gesteld worden wat de overheid dan precies is. Is een zelfstandig bestuursorgaan onderdeel van de overheid?

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld Van Damme en Hancher (2000).

beperkte frequentiebreedte ten behoeve van UMTS beschikbaar en gegeven de minimaal benodigde frequenties per bedrijf was er slechts ruimte voor maximaal 6 bedrijven in de markt. De Duitse overheid liet het echter aan de biedende partijen zelf over hoeveel partijen daadwerkelijk een licentie zouden verkrijgen, met een minimum van vier. Een vierde mogelijkheid, ten slotte, is dat de overheid zelf het aantal bedrijven in de markt bepaald. In de Nederlandse (en ook in andere Europese) veiling(en) van UMTS-frequenties werd gestipuleerd dat er vijf licenties verkocht werden.

Als de overheid het aantal bedrijven in de markt bepaald, dan is er vaak sprake van twee soorten markten; er is concurrentie op de markt (tenzij er slechts 1 licentie wordt uitgegeven) en er is concurrentie om de markt. Deze twee soorten markten zijn niet onafhankelijk van elkaar. Sterker nog, er is vaak een uitruil tussen concurrentie op en om de markt.<sup>7</sup> Hoe minder bedrijven op de markt actief kunnen zijn, hoe kleiner de concurrentie op de markt. Tegelijkertijd is er juist meer concurrentie om de markt: natuurlijk vanwege het feit dat er minder licenties te verdelen zijn, maar ook omdat elke licentie meer waarde vertegenwoordigt (er wordt immers meer winst in de markt verkregen).

Een belangrijk onderwerp bij het uitgeven van licenties, waar nog relatief weinig aandacht voor is, het vraagstuk rond hoe de markt te ontwerpen, i.e., Market Design, en dan vooral de vraag waar de licentie betrekking op heeft. Een aantal voorbeelden moge dit probleem illustreren: spoorwegen en reïntegratie-bedrijven. Bij beide voorbeelden bestaat een duidelijke relatie tussen de vorm van concurrentie om de markt en concurrentie op de markt.

Bij het privatiseren en liberaliseren van de spoorwegen kan ruwweg uit twee basismodellen gekozen worden.<sup>8</sup> Het Zweedse model gaat uit van verticale separatie van infrastructuur en treinverkeer. De infrastructuur blijft in handen van de overheid,

---

<sup>6</sup> In de praktijk kan hier een moeilijke kwestie spelen in de zin dat de overheid geen restricties oplegt, maar dat bepaalde beroepsverenigingen slechts een beperkt aantal opleidingsplaatsen ter beschikking stelt.

<sup>7</sup> Deze uitruil staat centraal in verschillende hoofdstukken in Janssen (2004). In dit boek worden ook de verschillende allocatiemechanismen besproken die ter beschikking van de overheid staan om een beperkt aantal licenties aan de man te brengen.

<sup>8</sup> Deze discussie is gebaseerd op Affuso en Newbery (2004).

terwijl het goederen- en personenverkeer uitbesteed kan worden aan de private sector. Het Argentijnse model gaat uit van geografische opdeling en verticaal geïntegreerde monopolies per regio. Het moge duidelijk zijn dat vanwege een andere keuze van de inhoud van de licentie zowel de concurrentie op de markt als de concurrentie om de markt een geheel andere vorm krijgt.

Een tweede voorbeeld betreft het traject waarbij reïntegratiebedrijven in Nederland in de markt gezet zijn.<sup>9</sup> Op dit moment is er voor gekozen dat goedgekeurde reïntegratiebedrijven in kunnen schrijven om werklozen, gebundeld in een groep, weer aan een baan te helpen. Het ‘bod’ dat deze bedrijven doen bestaat uit een inhoudelijk voorstel (van cursussen en stageplaatsen) en een financieel bedrag dat de bedrijven voor hun diensten willen ontvangen. De overheid kiest uit de binnengekomen voorstellen het voorstel met de beste prijs-kwaliteitverhouding. De overheid had natuurlijk ook voor een ander systeem (vergelijkbaar met dat van de mobiele telecom) kunnen kiezen waarbij de volgende drie elementen voorop staan:

- Geef een beperkt aantal licenties voor reïntegratiebedrijven uit;<sup>10</sup>
- Geef individuele werklozen een beperkt budget ten behoeve van reïntegratiediensten ter beschikking;<sup>11</sup>
- Laat individuele werklozen hun eigen reïntegratiebedrijf kiezen.

Ik wil hier niet beweren dat dit alternatieve systeem noodzakelijkerwijs beter is. Wat wel zo is, is dat er in het gekozen systeem geen concurrentie op de markt meer is, omdat individuele werklozen weinig te kiezen hebben. Met andere woorden, de wijze waarop de overheid de licentie definieert, bepaalt wat voor vorm van marktwerking plaats kan vinden en soms zelfs of er überhaupt sprake is van marktwerking.

### **3. Wat is transitie?**

Transitie is een overgangsfase van een bepaalde min of meer stabiele toestand naar een andere. Zoals ik in de inleiding al heb gesteld heeft de economische wetenschap in het algemeen niet zo heel veel over transitieprocessen gezegd. De economische

---

<sup>9</sup> Deze paragraaf is gebaseerd op Dykstra en de Koning (2004) en Janssen (2004).

<sup>10</sup> Wellicht kan er ook voor volledige liberalisering gekozen worden waarbij het aantal bedrijven dat op de markt opereert aan de markt zelf wordt overgelaten.

wetenschap is goed in het karakteriseren van evenwichtstoestanden, maar heeft totnogtoe niet veel concrete kennis opgeleverd over het pad naar zo'n evenwicht toe. Een belangrijke uitzondering is echter de literatuur over padafhankelijkheid.<sup>12</sup> Deze literatuur bestudeert systemen met twee of meer stabiele evenwichten. Oorzaak van het bestaan van meerdere evenwichten is vaak het aanwezig zijn van netwerk externaliteiten: bijvoorbeeld, consumenten willen graag een product hebben dat andere consumenten ook hebben. Om te voorspellen welk product (of evenwicht) op langere termijn dominant zal zijn, is het in een dergelijk systeem belangrijk te weten welk product eerst op de markt was en hoeveel consumenten een product op een bepaald moment daadwerkelijk gekocht hebben. Opgemerkt dient te worden dat in deze literatuur de mogelijke lange-termijn evenwichten onafhankelijk van het dynamische proces gekarakteriseerd kunnen worden en dat het proces 'slechts' bepaald welk evenwicht zich materialiseert (zie bijv. Shaipro en Varian (1999) voor een niet-technische introductie).

In de workshop *Managing Transition* is het echter niet deze vorm van transitie (van een evenwicht naar een ander) die centraal staat. Bij de overgang van 'meer overheid' naar 'meer markt' is het vooral van belang wat voor markt gecreëerd wordt. Met andere woorden, de mogelijke lange-termijn marktevenwichten die tot stand kunnen komen, hangen van de manier af waarop de overheid de te creëren markt ontwerpt. In de vorige paragraaf heb ik een aantal voorbeelden (spoorwegen, reïntegratie) gegeven waarbij de overheid verschillende ontwerpkeuzes had. Een ander voorbeeld wat al eerder ter sprake kwam is de vraag met betrekking tot de volgorde, privatiseren en daarna liberaliseren of juist andersom? Ook ten aanzien van deze vraag is het zo dat de keuze vooral in belangrijke mate bepaalt hoe het uiteindelijke marktevenwicht er uit komt te zien en niet zozeer 'slechts' hoe de transitie naar een vaststaand evenwicht zal plaatsvinden. Als een voormalig staatsmonopolie eerst geprivatiseerd wordt, voordat een aantal jaren later de markt geliberaliseerd wordt, heeft het bedrijf veel meer de mogelijkheid zich marktconform op te stellen, overbodige kosten weg te snijden en klanten te binden. Nieuwe toetreders zullen het moeilijker hebben een

---

<sup>11</sup> Dit is een vorm van vraagsturing.

<sup>12</sup> Zie bijvoorbeeld de bekende discussies over productspecificaties zoals het QWERTY toetsenbord (Arthur, 1989 en David, 1985).

substantieel marktaandeel te veroveren dan in het geval er eerst geliberaliseerd wordt en daarna geprivatiseerd.

Eén van de redenen waarom nieuwkomers het moeilijk hebben, is het bestaan van *switching cost* (vgl. Klemperer 1987, 1989). *Switching costs* zijn de kosten die een consument (soms ook producent) moet maken om van de ene fabrikant op de andere over te schakelen. Deze kosten kunnen zowel feitelijke kosten zijn, als ook de tijd en moeite die het iemand kost om over te schakelen, of gewoon de moeite die iemand zich moet getroosten over zijn conservatieve neiging heen te stappen dat te kopen dat hij nu eenmaal gewend is. Het bestaan van substantiële *switching costs* heeft verstrekende gevolgen voor het functioneren van markten, en dan niet alleen in de overgang van “meer overheid, naar meer markt”.

Er zijn natuurlijk wel een aantal ‘echte’ transitievraagstukken: vragen die vooral tijdelijk van belang zijn en nauwelijks een invloed hebben op het lange termijn evenwicht zelf. Eén zo’n vraag is of, en zo ja hoe, marktpartijen bij het liberaliseren van de markt te compenseren voor de bedragen die zij in het verleden betaald hebben voor een bepaalde licentie. In de taximarkt, bijvoorbeeld, is elke licentie een redelijk bedrag waard als er een beperkt aantal licenties in omloop zijn en de overheid aangeeft niet meer licenties uit te geven. Het gebrek aan concurrentie op de markt wordt hier gekoppeld aan concurrentie om de markt, wat vervolgens resulteert in een marktprijs van de licentie. Indien de markt geliberaliseerd wordt, nemen de te behalen winsten op de markt af en daarmee de marktprijs van de licentie. In een extreem geval convergeren de winsten op de markt naar nul, zodat ook de licenties zelf weinig meer waard zijn. Het spreekt dan ook vanzelf dat zittende licentiehouders voor dit verlies gecompenseerd willen worden.<sup>13</sup> Hoe met dit (politieke) onderhandelingsspel om te gaan, is niet direct van belang voor de uiteindelijke marktuitsluiting, omdat een eventuele eenmalige transfer in het algemeen economisch gezien weinig effect heeft.

Een ander transitieprobleem doet zich voor als de overgang van “meer overheid naar meer markt” te gecompliceerd is om de stap in een keer te maken. In Nederland is bij de liberalisering van de postmarkt gekozen voor een geleidelijke invoering waarbij de

markt voor post boven een bepaald gewicht  $x$  geliberaliseerd werd en  $x$  in de loop der jaren naar beneden toe werd bijgesteld. Ook in de gezondheidszorg kan van geleidelijke invoering sprake zijn.<sup>14</sup> Eén van de problemen die zich hierbij voor kan doen is een ongewenste vorm van interferentie tussen ontwikkelingen in het geliberaliseerde competitieve segment en het gereguleerde segment. Zowel in de postsector als in de gezondheidszorg is er sprake van kruissubsidiëring. De kosten om een brief van Appelscha naar Zevenhuizen te versturen zijn veel groter dan de kosten van het ophalen en bezorgen van een brief in één van de grotere steden. Zeker als er sprake is van een bepaalde opgelegde vorm van Universele Dienstverlening, kunnen deze verschillende diensten toch tegen één en hetzelfde tarief geleverd worden. In een transitiefase met geliberaliseerde en nog meer gereguleerde deelmarkten, kan het goed zijn dat de concurrenten zich op de meest lucratieve deelmarkten concentreren (*cherry picking*). Afhankelijk van de vorm van regulering zijn daar of de consumenten van het nog gereguleerde segment of het bedrijf dat gereguleerd wordt de dupe van.

#### **4. Het Gevaar van “Managing”**

Nu we de begrippen rondom het transitie-vraagstuk beter hebben afgebakend, kunnen we meer in detail twee belangrijke onderwerpen bespreken: het (strategisch) gedrag tussen overheid en bedrijven en de mogelijk strategische relaties tussen bedrijven onderling (vooral zittende partijen versus nieuwkomers). In deze paragraaf staat het eerste onderwerp centraal.

De overheid, als hoeder van het publieke belang, heeft vaak het idee dat ze zich op glad ijs begeeft als ze bepaalde activiteiten (zoals post, telefonie, treinverkeer, etc) die ze tot voor kort zelf verzorgde in handen van de private sector legt. De overheid geeft daarmee namelijk een stuk verantwoordelijkheid uit handen, waarbij het moeilijker wordt in te grijpen indien er ontwikkelingen zijn die vanuit overheidsoptiek ingrijpen wenselijk maken. Vanuit dit perspectief is het te begrijpen dat de overheid de neiging heeft, ook nadat de activiteiten door de private sector verzorgd worden, de

---

<sup>13</sup> Dit is een uitvloeisel van de algemene regel dat elke vorm van overheidsingreep in de markt haar eigen belangengroep creëert.

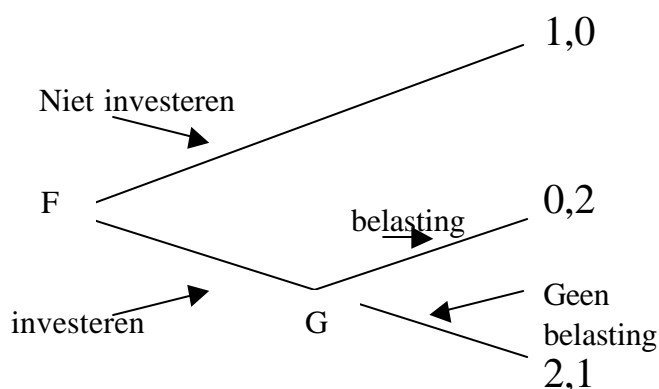
<sup>14</sup> Zie bijvoorbeeld, Schut et al. 2002.

mogelijkheid te behouden in een sector in te grijpen. Dit kan bijvoorbeeld via regulering of eventueel via wetswijzigingen. “Managen” betekent in veler ogen dat er “iets gedaan moet worden” of in ieder geval dat de “manager” op de hoogte blijft en de bevoegdheid heeft “iets te doen” indien hij/zij dat wenst. Ik wil hier op drie gevaren wijzen die aan deze visie ten grondslag liggen. Alle drie de gevaren hebben te maken met de mogelijke tijds(in)consistentie van beslissingen.

Het eerste gevaar staat bij economen bekend als het *ratchet-effect*.<sup>15</sup> In een artikel van Freixas et al. (1985) wordt het effect als volgt omschreven.

Central Planning of production is usually under asymmetric information. The firm in general has more information about its productive possibilities than the Central Planner (CP). This justifies the use of incentive schemes in which the CP does not directly fix activity levels. Casual observation of such existing schemes suggests that the time dimension is crucial. Typically the CP revises the incentive scheme over time to take into account the information provided by the firm’s performance. Managers of centrally planned economies as well as economists have long recognized that this revision induces firms to underproduce in order to avoid demanding schemes in the future. This is the ratchet effect.

Dat de tijdsvolgorde van beslissingen inderdaad cruciaal is blijkt uit het volgende fictieve voorbeeld.



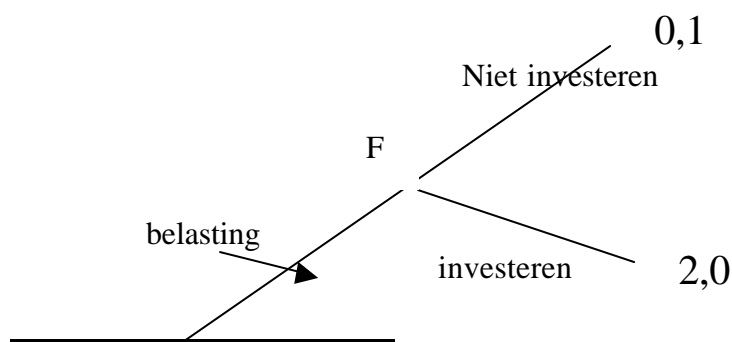
<sup>15</sup> In een bijdrage in ESB (Teulings, Bovenberg, van Dalen (2004)) is dit ook wel de interventieparadox genoemd.

In het voorbeeld is er een bedrijf F dat al dan niet kan investeren in een nieuwe productietechnologie en een overheid G die over een belastingtarief kan beslissen. De tijdvolgorde is dat eerst het bedrijf een keuze maakt en daarna de overheid. De fictieve pay-offs zijn in de spelboom hierboven weergegeven,<sup>16</sup> waarbij alleen de ordinale schaal van de pay-offs relevant is: beide partijen willen het liefst een zo hoog mogelijke pay-off behalen.

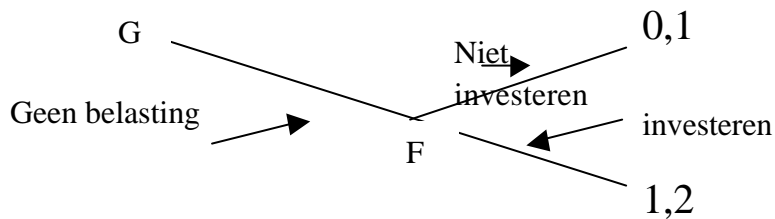
De analyse van de strategische interactie tussen bedrijf en overheid is nu als volgt. Het bedrijf vraagt zich bij de keuze tussen wel of niet investeren af wat de overheid zal gaan doen. Het bedrijf ziet in dat als het investeert, het in het belang van de overheid is om een belasting in te voeren. Door deze belasting verdwijnt het voordeel voor het bedrijf van de investering. Het bedrijf kiest er dan ook voor om niet te investeren, omdat dit een hogere pay-off geeft dan wel investeren gevolgd door een belastingmaatregel van de overheid.

Deze uitkomst is natuurlijk inefficiënt. Beide partijen zijn beter uit als het bedrijf wel investeert en de overheid geen belasting invoert. Het probleem is echter dat de overheid zich in dit voorbeeld niet kan committeren om geen belasting in te voeren. De flexibiliteit die de overheid zichzelf voorhoudt heeft een negatief strategisch effect op de investeringsbereidheid van het bedrijf. Dit is het *ratchet-effect*.

Als de overheid zich wel zou kunnen committeren (vastleggen), dan wordt de spelboom als volgt.



<sup>16</sup> Het eerste getal staat voor de pay-off van de speler die het eerste kiest. In dit geval het bedrijf F.



In dit geval voorziet de overheid dat als ze wel een belasting invoert, het bedrijf niet zal investeren en, andersom, als een belasting achterwege laat, het bedrijf wel gaat investeren. De pay-off van 2 is voor de overheid dus onbereikbaar, hetgeen betekent dat de overheid maar beter geen belasting kan invoeren om zo een klimaat te scheppen waarin bedrijven investeren.

Welke situatie beschrijft de werkelijkheid het beste? Met andere woorden, wat is de capaciteit van een democratische overheid zich te committeren aan haar beslissingen? Economen denken dat die capaciteit erg beperkt is. De overheid kan wel proberen zich te committeren door wetten op te stellen die de interactie tussen overheid en bedrijf regelen, maar toekomstige overheden kunnen die wetten ook weer veranderen. Een belangrijk probleem dat zich hierbij voordoet is dat toekomstige overheden anders van samenstelling kunnen zijn, dan de huidige en dat een politiek systeem vaak erg kort van geheugen is: kiezers willen boter bij de vis en laten zich in het algemeen moeilijk overtuigen van het feit dat niks doen soms (vaak?) beter is.

Een manier om onder de politieke druk uit te komen is het creëren van onafhankelijke toezichthouders zoals de NMa, Dte en OPTA. Onafhankelijke toezichthouders bieden echter geen garantie dat het probleem van het ratchet-effect opgelost wordt. Ten eerste moet de vraag altijd gesteld worden hoe onafhankelijk een toezichthouder is. Is de positie van een toezichthouder zelf niet bij wet geregeld en kan die wet op termijn niet door een andere wet vervangen worden? Een tweede probleem is dat het niet meer dan menselijk is dat mensen die bij een toezichthouder werken, ook feitelijk wel eens willen ingrijpen in plaats van alleen maar blijven toekijken.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Een mooie illustratie van dit punt is het ESB-artikel “Bevriezing posttarieven is vlees noch vis” van drie OPTA-medewerkers. Op basis van een berekening van rendementen op basis van de huidige kostenstructuur van TPG post berekenen zij dat de posttarieven op een brief van minder dan twintig gram omlaag kan van 39 naar 32 cent. Zij zien daarbij over het hoofd dat TPG waarschijnlijk

Het ratchet-effect kan een rol gespeeld hebben bij de perikelen rond de Nederlandse Spoorwegen. De kwaliteit van het spoorwegennet en de treinstellen is een kwestie van lange-termijn investeringen. Aan de andere kant lijkt de overheid, en zeker ook de Tweede Kamer, dol te zijn op discussies rond het openbaar vervoer in het algemeen en de trein in het bijzonder. Dergelijke discussies lopen vaak uit in een poging op één of andere manier in te grijpen. Zo'n politiek klimaat is niet bepaald gunstig voor de beeldvorming van een gunstig investeringsklimaat voor de NS.<sup>18</sup>

Er kan soms ook sprake zijn van een soort omgekeerd ratchet-effect. Ik bedoel hier dat de overheid een bedrijf of een sector te hulp wil komen op het moment dat het bedrijf of de sector in grote financiële moeilijkheden verkeerd en er grote belangen voor de economie van het hele land op het spel staan. Een bekend voorbeeld in dit verband is de mobiele telecomsector en de discussie die in veel Europese landen ontstond met betrekking tot de vraag of de verschillende overheden enige tijd na afloop van de UMTS-veiling in het desbetreffende land de vastgelegde afspraken met de winnende mobiele telecombedrijven kon veranderen toen bleek dat de sector zware tijden doormaakte. Natuurlijk is het zo dat *ex post*, nadat bekend werd dat mogelijkerwijs een aantal bedrijven failliet zou kunnen gaan, een financiële injectie of een tegemoetkoming anderszins wellicht te overwegen zou zijn geweest. Een belangrijk economisch bezwaar tegen een dergelijke tegemoetkoming is, echter, dat bedrijven in de toekomst rekening kunnen gaan houden met de mogelijkheid dat de overheid hen toch wel tegemoet komt indien nodig. Dit kan op haar beurt leiden tot bedrijven die te grote risico's nemen, zoals het bieden van (te) grote bedragen bij een veiling voor het verkrijgen van een licentie.<sup>19</sup>

Er is nog een derde gevaar van het managen van marktprocessen, nml. Dat de overheid de strategische reactie van marktpartijen niet of niet goed incalculeert. De recente geschiedenis van het Amerikaanse overheidsbeleid kent twee aardige

---

geïnvesteed heeft in het kostenefficiënt opereren van haar bedrijf. Als de prikkels om dit te doen, weggenomen worden door extra regulering, zal TPG waarschijnlijk niet aan de operatie begonnen zijn.

<sup>18</sup> Een zelfde soort probleem zou zich kunnen voordoen bij de mobiele telefonie, als de overheid nooit garanties wil afgeven over het aantal licenties dat ze in de toekomst zou willen afgeven.

<sup>19</sup> Een ander bekend voorbeeld in dit verband is de Amerikaanse *Savings and Loan Crisis* uit de jaren 1980.

voorbeelden die dit algemene punt illustreren.<sup>20</sup> In 1971 wilde het Amerikaanse Congres zichzelf een dienst bewijzen door een wet aan te nemen met als doel de uitgaven van politieke partijen aan televisiereclames ten tijde van verkiezingen beperkt te houden. De wet stelde dat politieke partijen het recht hebben televisietijd te kopen tegen een tarief dat gelijk is aan het laagste tarief dat een commerciële klant een bepaald jaar in rekening werd gebracht.<sup>21</sup> De wet pakte echter averechts uit: in plaats van minder uit te geven aan televisiereclames, moesten de uitgaven juist worden verhoogd. Door de wet waren televisiemaatschappijen niet meer bereid kortingen aan haar commerciële klanten te geven, zodat alle televisiereclames (veel) duurder werden. Een tweede voorbeeld komt uit de hoek van de medicijnprijzen. Het Amerikaanse Congres zag in 1990 dat grote *Health Maintenance Organizations (HMOs)* veel lagere prijzen onderhandelde dan de overheid (Medicaid) zelf. Het Congres stelde daarom dat voortaan Medicaid ten hoogste 88% van de gemiddelde groothandelsprijs zou betalen of de beste detailprijs die een andere instantie kreeg. Ook hier kwam de nieuwe regel de overheid duur te staan: omdat geen enkele fabrikant een prikkel heeft te concurreren gingen de medicijnprijzen met 5 tot 9% omhoog!

Deze voorbeelden kunnen natuurlijk ook in Nederland zeer relevant zijn. Bij de vergoeding van medicijnen is, naar ik vernomen heb, een systeem in de maak waarbij alleen het goedkoopste medicijn in een bepaalde groep vergoed wordt. Dit zou de budgetten voor medicijnen beperkt moeten houden. De vraag is natuurlijk wat de prikkels voor de farmaceutische industrie onder het nieuwe systeem zijn om de prijzen te verlagen. Onder het nieuwe systeem lijkt het er op dat ieder bedrijf kan inzien dat elke prijsverlaging gevolgd wordt door een prijsverlaging van de concurrent. Omdat de totale vraag naar medicijnen waarschijnlijk vrijwel inelastisch is, betekent dit dat geen enkel bedrijf een prikkel heeft de prijzen te verlagen onder het nieuwe systeem! Het netto-effect van het nieuwe vergoedingensysteem kan dus wel eens zeer beperkt zijn.

---

<sup>20</sup> Deze twee voorbeelden staan vermeld in Brandenburger en Nalebuff (1996).

<sup>21</sup> Dit is een zogenaamde *Most-Favored Customer Clause*.

## 5. Zittende partijen en Nieuwkomers: De Case van de Mobiele Telecom in Europa

Naast de strategische relaties tussen overheid en marktpartijen, spelen ook strategische relaties tussen bedrijven mogelijkwijs een rol bij de wegen naar marktwerking. In de meeste transitie-gevallen is er sprake van een vroegere staatsmonopolist die met toetredende partijen geconfronteerd wordt. Een belangrijke vraag in dat verband is: wat zijn de ontwikkelingskansen voor nieuwkomers? Kunnen nieuwkomers zich ontwikkelen tot bedrijven met vergelijkbare marktaandelen en marges als de zittende partijen of zullen zij blijvend hinder ondervinden van hun latere toetreding op de markt?

Een algemeen antwoord op deze vraag is natuurlijk niet te geven. Veel hangt af van de sectorspecifieke omstandigheden. Een belangrijk aspect in dit verband is de kostenstructuur van een bedrijf in een bepaalde sector. Als er sprake is van sterk dalende gemiddelde kosten (*increasing returns to scale*), en een zittende partij met een zeer groot marktaandeel, dan zal het veel moeilijker voor toetreders zijn een substantieel marktaandeel te veroveren, dan wanneer sprake is van constante of stijgende gemiddelde kosten. Het achterliggende idee is snel uitgelegd. Een toetreder met een klein marktaandeel heeft veel hogere gemiddelde kosten dan een marktpartij met een heel groot marktaandeel. Om toch tegen concurrerende prijzen te leveren<sup>22</sup> moet vaak verliesgevend geproduceerd worden, terwijl de zittende partij wel winstgevend kan opereren.

Naast schaalopbrengsten als mogelijke bron waaruit de zittende aanbieder voordeel kan behalen, kunnen ook netwerkeffecten aan de vraagkant in het voordeel van de zittende partij werken.<sup>23</sup> Er is sprake van netwerkeffecten als consumenten graag het product aanschaffen dat andere consumenten ook gekocht hebben (*positieve externaliteiten*).<sup>24</sup> Het is duidelijk dat bedrijven die al een groot marktaandeel hebben meer profiteren van dergelijke netwerkeffecten, dan bedrijven met een kleiner

---

<sup>22</sup> Als er sprake is van *switching costs* en een hoge penetratiegraad, zelfs nog tegen substantieel lagere prijzen om klanten te overtuigen over te stappen van de concurrent.

<sup>23</sup> Een ander belangrijk aspect zijn de mogelijke strategische gedragingen van zittende partijen om toetreding te bemoeilijken, zoals *predatory pricing*.

<sup>24</sup> Voor een overzicht van en een bijdrage aan de literatuur over netwerkeffecten, zie Mendys (2003).

marktaandeel. Omdat het belang van netwerkeffecten ook sterk van sector tot sector verschilt, is ook dit een reden om te verwachten dat het belang van asymmetrie tussen zittende partijen en nieuwkomers erg afhankelijk is van de specifieke sector.

Om de relatie tussen zittende partijen en nieuwkomers te onderzoeken staan in beginsel twee onderzoeksstrategieën open. De eerste is een *case study* benadering waarbij gedetailleerd gekeken kan worden naar de gedragingen van beide type spelers. Hoewel case studies veel kunnen leren over mogelijke strategieën die bedrijven kunnen volgen, is het in het algemeen moeilijk vast te stellen hoe effectief die strategieën geweest zijn, omdat de *counterfactual* toestand niet geobserveerd is: wat zou er gebeurd zijn als de bedrijven zich anders hadden gedragen? Een tweede mogelijke benadering is veel vergelijkbare gevallen naast elkaar te bestuderen, af te zien van case-specifieke informatie en een vergelijkende empirische analyse te maken. Uit een dergelijke analyse kan een beeld ontstaan hoe –specifieke omstandigheden daar gelaten- nieuwkomers zich in een markt kunnen ontwikkelen. Als specifieke omstandigheden erg belangrijk zijn, geeft een dergelijke analyse natuurlijk geen adequaat beeld. Daarnaast is het zo dat voor een empirische analyse een redelijk aantal vergelijkbare gevallen geobserveerd moeten zijn.

In het navolgende zal ik de belangrijkste resultaten van een nog niet geheel afgeronde studie (Bijwaard, et al. 2004) bespreken die de tweede type benadering illustreert met behulp van gegevens over de Europese mobiele telecomsector. Het voordeel van deze sector is dat er in veel Europese landen een relatief groot aantal bedrijfsintroducties zijn geweest in een relatief kleine tijdsperiode van zo'n 8-10 jaar. De studie maakt gebruik van een dataset waarin de marktaandelen van alle marktpartijen in 26 Europese landen, het aantal actieve marktpartijen op een bepaalde moment en de penetratiegraad per land, zijn opgenomen. Over de jaren 1998 tot 2003 zijn maandelijkse data beschikbaar, terwijl voor de jaren 1990 tot 1997 alleen jaarlijkse gegevens (van december elk jaar) beschikbaar zijn.

Om het effect van het aantal zittende partijen en de penetratiegraad op de ontwikkeling van het marktaandeel van een nieuwkomer te onderzoeken, hebben Bijwaard et al. (2004) een serie van statische modellen geanalyseerd. De ontwikkeling van marktaandelen van alle nieuwkomers in die periode is verklaard uit de

penetratiegraad van de markt op het moment van introductie en het aantal zittende bedrijven in een land bij introductie. Deze analyse is uitgevoerd voor het verkregen marktaandeel van de nieuwkomer op 3 maanden na introductie, 6 maanden na introductie, 12 maanden na introductie, 18 maanden na introductie en 24 maanden na introductie.

Het wiskundige lineaire model dat de auteurs gebruiken ziet er als volgt uit:

$$m_{it} = \mathbf{x}_{1t} + \mathbf{x}_{2t}\Delta p_i + \mathbf{x}_{3t}x_i$$

waarin:

$m_{it}$  : het marktaandeel van bedrijf  $i$  na  $t$  maanden na de introductie

$\mathbf{D}p_{it}$  : de verandering in penetratie-graad gemeten vanaf het moment van introductie van bedrijf  $i$  tot aan  $t$  maanden na de introductie.

$x_i$  : het aantal zittende partijen bij introductie van bedrijf  $i$

$\mathbf{x}'s$  : parameters

De parameters in dit lineaire model zijn makkelijk te interpreteren. Zo geeft  $\mathbf{x}_{2t}$  de invloed van de penetratiegraad op het moment van introductie weer op het marktaandeel na  $t$  maanden: elke procentpunt-verandering in penetratiegraad geeft een verandering van  $\mathbf{x}_{2t}$  procentpunt in marktaandeel na  $t$  maanden. De serie van statische analyses analyseert de veranderingen in marktaandelen op een aantal min of meer willekeurig gekozen momenten onafhankelijk van elkaar.

Er zijn een paar duidelijke trends die uit de studie naar voren komen. De statistisch significante resultaten corresponderen over het algemeen met wat we op basis van de economische theorie verwacht zou kunnen worden, maar de grootte van de effecten zijn soms wel verrassend. In de eerste plaats is het zo dat een nieuwkomer van elke percentuele verandering in de penetratiegraad in die eerste drie maanden na zijn introductie gemiddeld gesproken een relatief groot aandeel krijgt. Bekijken we ook de analyses na een langere tijd na het introductiemoment, dan valt op dat steeds minder nieuwe bellers voor de nieuwkomers kiezen. Over 24 maanden na introductie gemeten

kiest zo'n 28% van de nieuwe bellers voor de nieuwkomer.<sup>25</sup> Het effect van de nieuwkomer eb't dan langzamerhand weg. Dit komt overeen met het beeld dat de marktaandeelen van nieuwkomers na een jaar of twee stabiliseren. Een tweede interessant resultaat is dat het effect van het aantal zittende partijen op het moment van introductie in die eerste maanden (natuurlijk) gering is: elke extra aanbieder betekent minder dan 1 procentpunt vermindering in marktaandeel. Dit heeft natuurlijk te maken met het feit dat de marktaandeelen in die eerste drie maanden sowieso erg gering zijn en een procentpunt lager marktaandeel een relatief groot verlies kan betekenen. Een derde interessant resultaat is dat het effect van het aantal zittende partijen langzamerhand wel zichtbare effecten begint te krijgen. Na 12 maanden en meer betekent elke extra zittende aanbieder een verlies in marktaandeel van 3,5 procentpunt of zelfs meer.

## 6. Conclusie

Op basis van deze studie zijn de volgende voorzichtige conclusies te trekken:

- a. Achter de titel 'Managing Transition' gaat een dusdanig ingewikkelde en wijldropige problematiek schuil dat het ondoenlijk is algemene geldende uitspraken te doen hoe dit proces in verschillende sectoren te stroomlijnen.
- b. De term transitie suggereert, vaak ten onrechte, dat het om tijdelijke verschijnselen gaat bij de overgang van meer overheid naar meer markt. De term *Market Design* geeft beter aan dat de bij deze overgang de overheid voor een belangrijk deel de uiteindelijke marktvorm definieert en daarmee de uitkomst van de markt bepaalt.
- c. Hoewel de overheid goed moet inzien dat het wel degelijk een belangrijke taak heeft bij het ontwerpen van de markt, moet ze ook weer niet te actief willen *managen* in de zin dat ze op elk willekeurig moment dat zal doen wat op dat specifieke moment het meest geschikt lijkt. Te actief ingrijpen kan bij marktpartijen de indruk wekken dat de overheid geen stabiel beleid heeft, waardoor bedrijven niet willen investeren (gevaar van het *ratchet effect*). Ook kunnen de strategische reacties van bedrijven op overheidsingrijpen moeilijk in

---

<sup>25</sup> Opgemerkt moet zijn dat het mogelijk is dat in sommige landen andere nieuwkomers ondertussen

te schatten zijn waardoor de resultaten van het ingrijpen uiterst onzeker zijn en *fine tuning* zeker niet mogelijk is.

- d. Marktpartijen die later tot de markt toetreden, hebben vaak een achterstand die ze moeilijk kunnen goedmaken. Late toetreding betekent daarmee vaak blijvende achterstand. In de mobiele telecomsector geeft een eerste empirische studie aan dat het aantal zittende marktpartijen bij toetreding en de penetratiegraad in de markt belangrijke factoren zijn die de kans op succes van een nieuwkomer bepalen.

## 7. Literatuur

- Affuso, L. en D. Newbery. 2004. Provision of Rail Services. in M. Janssen (Ed.). *Auctioning Public Assets: Analysis and Alternatives*, Cambridge University Press, pp. 296-309.
- Arthur, B. 1989. Competing Technologies, Increasing Returns and Lock-in by Historical Events. *Economic Journal* 99, pp. 116-131.
- Baron D., and D. Besanko. "Regulation and Information in a Continuing Relationship," *Information, Economics and Policy*, 1 (1984), 267-330.
- Brandenburger, A. en B. Nalebuff. 1996. *Co-opetition*. New York: DoubleDay Books.
- Bijwaard, G., M.C.W. Janssen, E. Maasland en E. Mendys. 2004. Estimating the Disadvantage of Coming Late Into the Market: The Case of the European Telecom Industry. Mimeo.
- Damme, E. van en L. Hancher 2000. Netwerksectoren in Transitie. ESB Dossier juni 2000, D6-9.
- David, P. 1985. Clio and the Economics of QWERTY. *American economic review* 75, pp. 332-337.
- Dykstra, M. en J. de Koning. 2004. Competitive Procurement of Reintegration Services in the Netherlands, in M. Janssen (Ed.). *Auctioning Public Assets: Analysis and Alternatives*, Cambridge University Press, pp.273-295.
- Freixas, X., R. Guesnerie, and J. Tirole. "Planning Under Incomplete Information and the Ratchet Effect," *Review of Economics Studies*, 52 (1985), 173-92.

- Janssen, M.C.W. 2004. Introduction, in M. Janssen (ed.). *Auctioning Public Assets: Analysis and Alternatives*, Cambridge University Press.
- Janssen, M.C.W. (ed.). 2004. *Auctioning Public Assets: Analysis and Alternatives*, Cambridge University Press.
- Jehiel, P., and Moldovanu, B. (2000) "License Auctions and Market Structure," discussion paper, Mannheim University and CEPR.
- Jehiel, P., and Moldovanu, B. (2001) "A Note on Efficiency and Revenue Maximization in Multi-Object Auctions," *Economic Bulletin*, **3(2)**, 2-5.
- Jehiel, P., and Moldovanu, B. (2003) "An Economic Perspective on Auctions," *Economic Policy*, forthcoming.
- Klemperer, P. 1985. Markets with Consumer Switching Costs. *Quarterly Journal of Economics* 102, pp. 375-94.
- Klemperer, P. Price Wars Caused by Switching Costs. *Review of Economic Studies* 56, pp. 405-420.
- Klemperer, P. (2002a) "What Really Matters in Auction Design," *Journal of Economic Perspectives*, **16(1)**, 169-189.
- Klemperer, P. (2002b) "How (Not) to Run Auctions: the European 3G Telecom Auctions," *European Economic Review*, **46(4-5)**, 829-845.
- Meggison, W. en J. Netter. 2001. From State to Market: A Survey of Empirical Studies of Privatization. *Journal of Economic Literature* 39, pp. 321-389.
- Mendys, E. 2003. *Essays on Network Economics*. Tinbergen Institute, PhD. Thesis.
- Plas, van der, F., I van der Hart en R. Mayland. 2003. Bevriezing posttarieven is vlees noch vis. *ESB* 88, pp. 196-98.
- Schut, F., A.L. Bovenberg, M.F.M. Canoy, H.A. Keuzenkamp en C. Teulings. 2002. Hervorming zorgstelsel: wat is de slimste weg naar Rome?", *ESB*, pp. 464-467.
- Shapiro, C. and H. Varian. 1999. *Information Rules*. Cambridge: HBS Press.
- Teulings, C., A.L. Bovenberg, H.P. van Dalen. 2004. Privatisering of de Kunst van het Loslaten. *ESB* 89, pp. 28-31.
- Weitzman, M. "The Ratchet Principle and Performance Incentives," *Bell Journal of Economics*, 11 (1980), 302-8.