

8.4 Marktwerking¹

Wat is marktwerking? In de meest brede vorm zou marktwerking opgevat kunnen worden als het vormgeven van het allocatieproces zodat beslissingen genomen worden op grond van de juiste prikkels. Binnen deze definitie past de optimalisering van allerlei vormen van regelgeving. Een voorbeeld hiervan is de manier waarop consumenten betalen voor het ophalen van hun afval. Momenteel gebeurt dit veelal op basis van een vast bedrag (al dan niet afhankelijk van de grootte van het huishouden). Dit betekent dat huishoudens onvoldoende prikkels hebben om hun afvalproductie te minimaliseren. Een extra zak of kilo afleveren kost hun immers niets. Dit zou opgevat kunnen worden als een gebrek aan marktwerking. Optimalisering van regelgeving, bijvoorbeeld door bij de inzameling van huishoudelijk afval een huishouden per afgeleverde zak af te rekenen, zou een mogelijkheid zijn om meer marktwerking te introduceren om zodoende de effectiviteit van het overheidsbeleid gericht op preventie te verbeteren.

Vaak wordt ook een engere definitie van marktwerking gehanteerd. In deze engere vorm zou marktwerking opgevat kunnen worden als de mate waarin beslissers rekening moeten houden met prestaties van andere beslissers. In het kader van de afvalmarkt gaat het bijvoorbeeld om de mate waarin bedrijven die afvaldiensten aanbieden (zoals stortplaatsen, AVI's, afvalophaalbedrijven) concurreren met andere bedrijven. Als zij bij hun beslissingen geen rekening hoeven te houden met prestaties van andere bedrijven (en daarvan geen hinder ondervinden) zijn ze feitelijk monopolist. Ze kunnen hun beslissingen nemen alsof ze in hun markt de enige aanbieder zijn. Er is dan sprake van afwezigheid van marktwerking. Marktwerking staat dus duidelijk niet gelijk aan privatisering. Ook wanneer publieke beslissers rekening moeten houden met prestaties van andere beslissers is er sprake van marktwerking. Op grond van deze definitie werkt de markt als beslissers voldoende rekening houden met de prestaties van andere beslissers. Essentieel daarbij is dat het niet om het middel (marktwerking) gaat, maar om het doel. Dit doel is te formuleren als het bevorderen van een goede prijs-kwaliteitverhouding. Daarbij gaat het niet alleen om de huidige prijs en kwaliteit, maar tevens om de ontwikkeling naar de toekomst toe. Voldoende productdifferentiatie en innovatie zijn dan ook cruciaal. Marktwerking behoort er dan ook op gericht te zijn om deze aspecten te bevorderen. Marktwerking is dus geen doel op zich, maar een mogelijk middel om verbeteringen te bewerkstelligen.

Hoe goed de markt werkt, wordt beïnvloed door de manier waarop deze wordt aangestuurd. Twee soorten regels zijn daarbij te onderscheiden: toetredingsregels en gedragsregels. De toetredingsregels stellen de voorwaarden waaraan marktpartijen moeten voldoen om actief speler op de markt te mogen worden, de gedragsregels specificeren de voorwaarden waaraan partijen zich te houden hebben. Liberalisering (het eenvoudiger maken van toetreding tot de markt) en deregulering (het schrappen van sommige gedragsregels) garanderen niet automatisch een optimaal marktwerkingsniveau. Meestal is herregulering noodzakelijk. Diverse projecten in het kader van de MDW-operatie, zoals die voor advocaten, makelaars, notarissen en de taxi- en benzinemarkt, tonen dit concreet aan. Marktwerking in deze sectoren komt maar moeizaam van de grond. Reden is dat het beleid van de Nederlandse overheid te veel geconcentreerd is geweest op het slechten van toetredingsdrempels, en dat er te weinig aandacht was voor marktsturing via gedragsregels. De energiecrisis in de zomer van 2000 in Californië laat ook zien hoe belangrijk het is goede gedragsregels te hebben.

¹ De auteurs, E. Dijkgraaf en E. Maasland, werken bij het Erasmus Competition and Regulation Institute (ECRI), een netwerk van concurrentie- en reguleringsexperts van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Contact: E. Dijkgraaf, H 6-32, Postbus 1738, 3000 DR Rotterdam. Tel: 010-4082590. E-mail: dijkgraaf@few.eur.nl. Web: www.ecri.nl.

De ultieme vraag is: hoe moet de markt geordend worden en gereguleerd worden om marktwerking zo te realiseren dat een optimaal resultaat gegarandeerd is? Van Damme (2001) argumenteert dat het antwoord op deze vraag contextafhankelijk is en dat suggesties over hoe marktwerking het beste gerealiseerd kan worden bijgevolg op een gedetailleerde analyse van de sector gebaseerd moeten zijn. Het blijft echter een complex probleem, aangezien het aantal variabelen, vooral met betrekking tot de gedragsregels, groot is. Janssen (2004) stelt daarom dan ook dat de weg naar marktwerking 'duister' en 'zelden aangenaam' is, echter wel bewandeld moet worden omdat de vruchten van marktwerking veelal tegen de ongemakken opwegen. De weg is 'duister' omdat veel theorievorming in de economische wetenschap nog niet zo ver gevorderd is dat we weten hoe we bij de optimale situatie terecht moeten komen. De weg kan 'onaangenaam' zijn, omdat verrassingen van tevoren niet uit te sluiten zijn en omdat alle betrokken partijen (inclusief de overheid) 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. Een studie die laat zien dat effecten van marktwerking inderdaad positief zijn is bijvoorbeeld Haffner en Van Bergeijk (1997). Zij concluderen, voor een studie gericht op Nederland, dat meer marktwerking volgens theoretische inzichten en ex-ante modelsimulaties tot een betekenisvolle winst in termen van productie en werkgelegenheid leidt. Macroanalyses duiden op een stijging van de jaarlijkse groei met 0,3 tot 1,0%-punt.

Bij de beslissing marktwerking al dan niet te introduceren in sectoren waarin publieke bedrijven opereren wordt de overheid echter geconfronteerd met een dubbele-pettenprobleem: de overheid is zowel aandeelhouder als beschermer van het algemeen belang. Marktwerking kan goed zijn voor het algemeen belang, maar zal in het algemeen ten koste gaan van de winst en de overheidsfinanciën.² Van Damme en Verboven (2001) stellen dan ook voor een onafhankelijke toezichthouder in te stellen die voor het algemeen belang verantwoordelijk wordt gesteld. Of het uit welvaartsoogpunt ook optimaal is de overheidsbedrijven te privatiseren is in zijn algemeenheid niet te zeggen. Dit hangt onder meer af van het feit of het publieke belang via contractering door de overheid geborgd kan worden. Vaak presteren private partijen beter dan publieke, echter dit is niet altijd het geval. Empirisch onderzoek naar de afvalinzamelmarkt toont aan dat het kostenverschil tussen publieke NV's en private inzamelbedrijven nihil is.³ Bovendien is van belang te bedenken dat het zeer wel mogelijk is dat juist de aanwezigheid van publieke bedrijven de concurrentie bevordert. Uit voorlopig onderzoek blijkt namelijk dat private afvalinzamelaars een hoger tarief in rekening brengen als er geen potentieel concurrerend publiek bedrijf in de nabijheid aanwezig is.⁴

Tenslotte: Zijn er mogelijkheden voor marktwerking in de afvalmarkt? Merk allereerst op dat de afvalmarkt een buitengewoon complexe markt is. De verschillende onderdelen zoals preventie, hergebruik, composteren, gebruik van afval als brandstof en definitieve verwijdering zijn onderling sterk afhankelijk. Als deze markt aan zichzelf wordt overgelaten, zal afval enkel gestort gaan worden omdat storten de goedkoopste oplossing is. Aangezien dit tegen de door de overheid gehanteerde prioriteitsvolgorde (eerst preventie, dan hergebruik, vervolgens verbranden en als laatste storten) indruist zal de overheid maatregelen moeten nemen (zoals het heffen van een stortbelasting ofwel het instellen/handhaven van een stortverbod) om de effectiviteit van haar beleid te waarborgen. Bovendien zal, wanneer definitieve verwijdering goedkoper wordt door meer marktwerking, de prikkel afnemen om aan preventie te doen.

² In de afvalverwijderingsmarkt speelt het twee-pettenprobleem bijvoorbeeld ook. Doordat gemeenten aandeelhouder zijn van verwijderingsinrichtingen (stortplaatsen en AVI's) hebben ze een prikkel afval zodanig te verwerken (of te voorkomen dat preventie en hergebruik een te grote rol spelen) dat daarmee hun financiële belangen het beste gediend zijn in plaats van te kijken naar de landelijk gezien beste optimalisatie.

³ Dijkgraaf en Gradus (2003).

⁴ Dijkgraaf en Gradus (2004).

Toch lijken er wel degelijk mogelijkheden te zijn voor (verdere) introductie van marktwerking in de afvalmarkt. Zo speelt aanbesteding nog slechts een beperkte rol in de inzamelmarkt, is op belangrijke delen van de verwerkingsmarkt sprake van nationale zelfvoorziening en wordt de consument in veel gemeenten buiten spel gezet doordat ze niet geconfronteerd worden met hun afvalgedrag. Duidelijk is echter dat het lukraak introduceren van marktwerking geen zin heeft. Zo laat Dijkgraaf (2004) bijvoorbeeld zien dat het openen van alle grenzen voor storten en verbranden van afval leidt tot het massaal storten van Nederlands afval in het buitenland en een gigantische daling van de afvalprijzen. Bakker en Doppenberg (2003) gaven dan ook aan dat ongerestricteerde concurrentie op een Europese markt kan leiden tot een race to the bottom. De conclusie moet dan ook zijn dat goede marktwerking maatwerk van goede regelgeving vereist, en een intensief toezicht op naleving op die regels. Marktwerking is geen wondermiddel: de markt werkt alleen als de institutionele randvoorwaarden goed zijn. In de afvalsector is introductie van meer marktwerking mogelijk, echter flankerende maatregelen zijn noodzakelijk om er voor te zorgen dat de realisatie van maatschappelijke doelen haalbaar blijft.

Referentielijst

Bakker, H. en A.A.T. Doppenberg (2003), Vrije Europese afvalmarkt is slecht voor milieu, NRC, 14 mei

Damme, E.E.C. van (2001), Marktwerking vereist maatwerk, Maandschrift Economie 65(3), 185-207.

Damme, E.E.C. van, en F. Verboven (2001), Het nieuwe toezicht op ondernemingen: economische aspecten van marktwerking en regulering, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde 2001, Herpositionering van Ondernemingen, 139-185.

Dijkgraaf, E. (2004), Regulating the Dutch Waste Market, Studies in Economic Policy 14, OCFEB/SEOR-ECRI, Rotterdam.

Dijkgraaf, E., R.F.T. Aalbers, en M. Varkevisser (1999), Afvalmarkt in de branding: De huidige structuur en mogelijkheden tot marktwerking, Studies in Economic Policy 2, OCFEB, Rotterdam.

Dijkgraaf, E, en R.H.J.M. Gradus (2003), Cost savings of contracting out refuse collection, Empirica 30(2), 149-161.

Dijkgraaf, E, en R.H.J.M. Gradus (2004), Collusion in the Dutch waste collection market, Erasmus University Rotterdam

Haffner, R.C.G. en P.A.G. van Bergeijk (1997), Marktwerking in Nederland: Diagnose en consequenties, Maandschrift Economie 61, 308-327.

Janssen, M.C.W. (2004), De wegen naar marktwerking zijn duister en zelden aangenaam, Position paper voor de ENCORE workshop van 4 maart 2004, Den Haag.