Autoriteit
Consument & Markt

# Het Signaal 2017

## De kracht van markt en overheid

De ACM pleit voor het benutten van de kracht van markt én overheid. In dit Signaal laten we aan de hand van voorbeelden zien waar de kracht van de markt ligt en hoe markten publieke belangen kunnen borgen. Ook geven we aan op welke gebieden dat juist niet het geval is; daar heeft de overheid een heldere taak. De ACM geeft in dit Signaal drie suggesties waarmee de kracht van markt en overheid optimaal benut kan worden. Deze vallen alle drie onder de paraplu van 'high trust, high penalty':

1. Creëer vertrouwen door duidelijkheid over regels
2. Geef meer ruimte voor eigen verantwoordelijkheid
3. Benut het vertrouwen, maar controleer de uitkomsten

Zolang de overheid de grenzen goed bewaakt, zijn de publieke belangen én de consument gebaat bij het slim benutten van de markt.

**Kansen en keuzes voor bedrijven en consumenten**
In veel markten kunnen consumenten zelf kiezen welke producten en diensten ze aanschaffen en wat ze er voor willen betalen. Bedrijven die met elkaar strijden om de gunst van de consument zorgen voor innovatieve producten en diensten tegen zo laag mogelijke kosten. Dat is de kracht van de markt.

Er zijn ook situaties waar de samenleving vindt dat iedereen de mogelijkheid moet hebben om een product of dienst af te nemen tegen een redelijke prijs. Dat geldt bijvoorbeeld voor de zorg, het openbaar vervoer, de energievoorziening, de post en de telecom. De vrije markt pakt deze diensten niet vanzelf en niet voor iedereen op. Daarom borgt de overheid de publieke belangen in deze sectoren met wet- en regelgeving. Dat is de kracht van de overheid.

**De juiste mix tussen markt en overheid: een kwestie van maatwerk**
In het publieke debat worden soms scherpe tegenstellingen gezocht tussen markt en overheid. Soms wordt de markt afgewezen omdat de uitkomsten niet vanzelf aan maatschappelijke wensen voldoen, soms wordt juist iedere overheidsbemoeienis onwenselijk gevonden omdat die meer kwaad dan goed zou doen. In de praktijk is het onderscheid genuanceerder en zijn allerlei tussenvormen mogelijk. De vraag is welke combinatie van markt en overheid zorgt voor een goede behartiging van de vele belangen van de samenleving: een hoge kwaliteit van producten en diensten tegen betaalbare prijzen, duurzaamheid, solidariteit en vele andere publieke belangen. Belangen die soms ook op gespannen voet met elkaar staan.

De juiste mix tussen markt en overheid verschilt per geval en verandert onder invloed van maatschappelijke voorkeuren en technologische ontwikkelingen[1]. Het vinden van de goede balans is vaak een leerproces. De discussies over markt of overheid gaan niet over marktwerking in de markt voor, pakweg, pindakaas. Daar zorgt de markt voor keuzevrijheid, faire prijzen, kansen voor ondernemers en consumenten en innovatie. In

[1] *Maatschappij niet klaar voor digitale samenleving,* Rathenau Instituut, 9 februari 2017, https://www.rathenau.nl/nl/nieuws/maatschappij-niet-klaar-voor-digitale-samenleving

dat geval ligt het voor de hand de markt ongemoeid te laten. Vrijwel nergens is de markt helemaal vrij van overheidsingrijpen. Denk aan eisen en toezicht rond arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden en bijvoorbeeld productveiligheid en milieu. Maar soms is het stellen van zulke randvoorwaarden niet voldoende en is het wenselijk om met belastingen, subsidies en/of regelgeving ook de marktprikkels te veranderen of de marktuitkomsten te corrigeren, of als overheid zelf een actieve rol te nemen.

Als markttoezichthouder heeft de ACM de taak om toezicht te houden op de naleving van de regels die consumenten beschermen tegen misleiding en oneerlijke handelspraktijken En op de regels die nodig zijn om het concurrentieproces eerlijk te laten verlopen, en op regels die in een aantal specifieke sectoren zijn gesteld om het marktproces bij te sturen. Of het nu gaat om het spoor, telecom, energie, zorg of de datagedreven economie: de politiek vraagt veel van de toezichthouders. Op hun beurt hebben de marktpartijen en de toezichthouders heldere regels nodig van de politiek.

## De baten en kosten van concurrentie

Bij de ACM staat de consument centraal. Het grote voordeel van concurrerende markten is dat consumenten kunnen kiezen voor het product of de dienst die het best bij hun wensen past. De grondgedachte bij het introduceren van concurrentie, ook in (semi-)publieke sectoren, is dat mensen kiezen op basis van behoeftes en prijzen. Dat geldt in de markt voor pindakaas, maar ook voor producten waarvan de overheid vindt dat ze voor iedereen zijn, zoals zorg en openbaar vervoer. De positieve effecten van concurrentie zijn in veel studies aangetoond.[2] De productiviteit neemt toe, er is meer werk en meer innovatie. Ook zijn er positieve effecten van concurrentie in de energie- en telecommarkt. Zo betaalt een gemiddeld huishouden 30% minder voor de levering van energie dan in 2006. En stapte sinds 2004 meer dan de helft van alle energieconsumenten over naar een andere energieleverancier of –contract. In de telecommarkt stapte de afgelopen drie jaar een vijfde van alle consumenten over naar een andere aanbieder. Maar deze baten zijn niet alles, want concurrentie vraagt ook iets van de samenleving.

Door concurrentie hebben bedrijven wisselend succes. Een werknemer in een krimpende sector heeft een minder zekere toekomst dan één in een groeisector. Goede sociale voorzieningen zijn daarom belangrijk. Maar ook aandacht voor her- en bijscholing vermindert de onzekerheid van mensen.

**Uitschakelen concurrentie is niet de oplossing**
Concurrentie kan zorgen voor ongelijkheid. Ongelijkheid tussen bedrijven en werknemers die goed scoren ten opzichte van bedrijven in problemen. Of ongelijkheid tussen goed en slecht geïnformeerde consumenten. Om maatschappelijk draagvlak te behouden is het van belang dat een ieder kan meedelen in de voordelen die dankzij concurrentie worden gerealiseerd. Als je de concurrentie uitschakelt, wordt de koek weliswaar eerlijk verdeeld, maar is er uiteindelijk ook minder te verdelen. En het wrange is dat kwetsbare consumenten en werknemers dan juist het hardst lijden onder de hogere prijzen en lagere werkgelegenheid in het land.

**Dubbele kosten zijn niet altijd verspilling**
Concurrentie kan ook leiden tot verspilling omdat kosten dubbel worden gemaakt. Zo is het niet zinvol om meerdere elektriciteits- of gasnetten aan te leggen. De netwerken kosten vele miljarden en met één netwerk kunnen alle diensten aangeboden worden. Op het eerste gezicht lijkt dit ook het geval te zijn bij de vaste telecom netwerken. Toch blijkt dat in Nederland, met twee complete vaste netwerken, meer effectieve concurrentie is in vergelijking met landen die één netwerk hebben. Prijzen zijn lager, investeringen worden sneller uitgerold en de kwaliteit is hoger.[3] Het argument dat concurrentie leidt tot hogere kosten door

[2] *Factsheet on how competition policy affects macro-economic outcomes,* OECD, October 2014
[3] Europe's Digital Progress Report 2016: Connectivity, European Commission

dubbele uitgaven, moet afgewogen tegen de baten van concurrentie. Dat leidt tot andere rollen voor de markt bij energie of gas dan bij telecom.

## Samenwerking, publieke belangen en de rol van de overheid

Marktpartijen kunnen een rol spelen bij de verdere invulling van publieke belangen. Dat kan op eigen initiatief of met steun van de overheid. De overheid laat initiatieven vaker over aan bedrijven. Hierbij kan samenwerking tussen bedrijven nodig zijn. Afspraken maken die de concurrentie beperken zijn niet toegestaan. Alleen als deze afspraken voor de consument voldoende voordelen bieden op andere terreinen (zoals kwaliteit of duurzaamheid) dan kan deze afspraak passen binnen het kader van de mededingingswet.

**Samenwerking mag als er geen nadeel voor consument en concurrentie is**
Samenwerking en concurrentie zijn lang niet altijd tegenpolen. In een markt voegt een ondernemer alleen waarde toe als hij of zij producten of diensten maakt die consumenten willen kopen. De ondernemer verdiept zich daarom in de wensen van de klant. Dan kan hij daarna gaan samenwerken met leveranciers en met allerlei partijen die de ondernemer helpen met het verkopen van zijn product of dienst.

Er is een verschil tussen samenwerken met klanten of leveranciers en samenwerken met directe concurrenten. In dat laatste geval is er een groter gevaar dat de consumenten de dupe worden door bijvoorbeeld marktverdeling of prijsafspraken en is een kritische blik noodzakelijk.

Concurrerende bedrijven mogen afspraken maken om bijvoorbeeld het milieu te verbeteren. Dat kan alleen als uit onderzoek blijkt dat de positieve milieueffecten van die afspraak voor de consument groter zijn dan de prijsstijging. Is dat het geval dan hoeft die afspraak niet in strijd te zijn met de regels die concurrentiebeperking tussen bedrijven verbieden.[4] Zo heeft de ACM in de afgelopen jaren meerdere afspraken, waaronder het verduurzamen van woningen (in het project ‘De Stroomversnelling’), bij antibiotica-resistente dierhouderij, en bij het verdoofd castreren van biggen bekeken en geoordeeld dat deze geheel of gedeeltelijk geoorloofd zijn vanuit mededingingsrechtelijk perspectief. Hiermee volgde de ACM de uitgangspunten van haar Visiedocument over mededinging en duurzaamheid[5] en het beleid van de overheid[6].

In het verleden is de ACM kritisch geweest op samenwerkingsvormen waarbij de positieve effecten op het milieu voor de consument niet opwogen tegen de nadelen van minder concurrentie. Vaak kiezen de bedrijven uiteindelijk dan de weg om onafhankelijk van elkaar verder te opereren (zoals bij de kip van morgen), of regelt de overheid de zaak via wetgeving omdat zij dit in breder maatschappelijk perspectief wenselijk vindt (zoals bij de sluiting van kolencentrales).

**Concurrentie en solidariteit kunnen ook samengaan**
Het marktproces leidt ertoe dat de behoeftes van de consumenten centraal staan, zo lang zij de bijbehorende kosten willen en kunnen betalen. Als die kosten niet voor iedereen gelijk zijn, dan kan de marktuitkomst onwenselijk zijn. Zo speelt in de zorgverzekeringsmarkt solidariteit een belangrijke rol in de afweging van de mate van concurrentie. Zouden zorgverzekeraars ongereguleerd concurreren dan hebben ze een sterke prikkel om ongezonde consumenten meer te laten betalen voor een zorgverzekering dan gezonde consumenten. Dat is niet solidair. Daarom is er een verplichte basisverzekering voor iedereen.

[4] Zoals getoetst in de kolencasus: https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/12032/Afspraak-sluiting-kolencentrales-is-nadelig-voor-consument/
[5] https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/12930/Visiedocument-mededinging-en-duurzaamheid/
[6] Beleidsregel mededinging en duurzaamheid 2016, http://wetten.overheid.nl/BWBR0038583/2016-10-06

Ook in sectoren waar geen marktprikkel is om dure of kwetsbare consumenten te bedienen tegen dezelfde prijs, leidt ongereguleerde concurrentie tot erosie van solidariteit. Vandaar dat er in openbaar vervoer, telecom en post universele dienstverlening is om de kwetsbare consument te beschermen. Iedereen moet tegen een redelijke prijs de bus of trein kunnen nemen, een telefoonaansluiting kunnen krijgen of post kunnen versturen en krijgen – ook al woon je in een afgelegen gebied. In sectoren waar de politiek expliciet solidariteit met kwetsbare groepen als doel heeft gesteld, is er vaak aanvullende wetgeving om concurrentie in goede banen te leiden. Waar de grens ligt van solidariteit en waar de markt zijn gang kan gaan is een politieke keuze, die weloverwogen gemaakt moet worden.

**Tijdelijke maatregelen van de overheid om innovatie te bevorderen**
Soms kan de overheid zelf een actieve rol in het marktproces op zich nemen. Bijvoorbeeld omdat de markt een publiek belang niet op korte termijn oppakt. Zo kan elektriciteitsopslag er voor zorgen dat op lokaal niveau netverzwaring niet nodig is. Dat kan positief zijn. Maar als regionale netbeheerders om die reden elektriciteit mogen opslaan, kan dat ertoe leiden dat er geen commerciële markt voor opslagdiensten ontstaat. Op langere termijn heeft dat mogelijk grote nadelige effecten. De ACM vindt daarom dat de overheid soms een stimulans mag geven om de markt op gang te brengen, maar alleen tijdelijk. Het bedrijfsleven houdt dan de prikkel om de innovatie verder te brengen[7]. De ACM constateert bijvoorbeeld dat op dit moment al tal van initiatieven in de markt voor opslagdiensten ontwikkeld worden, en dat netbeheerders deze diensten kunnen inkopen om hun netwerkmanagement te optimaliseren. Zo bezien, is een stimulans via een tijdelijke maatregel in dit geval dus niet nodig.

Het probleem bij het maken van de afweging tussen zelf doen als overheid of overlaten aan de markt is dat de lange termijn effecten vaak moeilijk zichtbaar zijn. Innovatieve producten en diensten die we nu nog niet kennen van partijen die mogelijk nog niet eens bestaan: concreet bewijs ontbreekt (nog). Zonder bewijs denkt men dan al snel dat het nadeel ook niet bestaat. Het tegendeel is vaak waar.

Dat het zaak is om het goede van beide kanten te verenigen en niet altijd in te zetten op óf overheid óf markt is gebleken bij diverse innovaties in het verleden. Mazzucato[8] laat zien dat de ontwikkeling van bijvoorbeeld de iPhone juist mogelijk gemaakt is door vroege investeringen van de overheid. Hetzelfde geldt voor diverse andere innovaties in de farmaceutische industrie, bio- en nanotechnologie en de agro- en voedselindustrie.

## De slimme combinatie van markt en overheid; drie suggesties

De roep om een slimme mix tussen markt en overheid is niet nieuw. De vraag is wat ‘slim’ hier betekent. Welke wetmatigheden kunnen ervoor zorgen dat de kracht van markt beter benut wordt?
Onderstaand doen we drie suggesties om de kracht van zowel markt als overheid te benutten. De drie suggesties zijn allemaal te vatten onder de paraplu ‘high trust, high penalty’.

**Creëer vertrouwen door duidelijkheid over regels**
Om de kracht van de markt te benutten, is vertrouwen nodig. Vertrouwen fungeert als de smeerolie van de economie. Hierdoor gaan partijen samenwerken, en zijn ze bereid risico’s te nemen. En hoeven partijen niet onnodig te worden blootgesteld aan regels en toezicht.

[7] Standpunten ACM over rolverdeling in de energietransitie: https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/16880/Standpunten-ACM-over-rolverdeling-in-de-energietransitie/
[8] Mariana Mazzucato (2013), The Entrepreneurial State: debunking public vs. private sector myths, Anthem Press, New York

In een complexe omgeving functioneren bedrijven het best als ze van te voren voldoende duidelijkheid over de regels hebben. Dat begint bij toezichthouders die duidelijke informatie verschaffen over de normen die moeten worden nageleefd. En waar de onderneming op aangesproken kan worden. De ACM heeft dit recent in de haven gedaan. Een ander voorbeeld is het compliance handvest uit 2014 dat de ACM samen met KPN heeft opgesteld. Door een goede benutting van de interne checks and balances kan KPN hiermee zijn eigen verantwoordelijkheid nemen.

**Geef meer ruimte voor eigen verantwoordelijkheid**
Naast duidelijkheid over heldere regels is ook de aard van de regels belangrijk. Open normen geven meer ruimte en eigen verantwoordelijkheid voor betrokkenen dan gedetailleerde regulering. Ze bieden ook marktpartijen en toezichthouders betere mogelijkheden om flexibel om te gaan met gewijzigde omstandigheden.

Een voorbeeld hiervan zijn de uitgangspunten voor het toezicht van de ACM op de eerstelijnszorg. In deze uitgangspunten uit 2015 heeft de ACM ruimte gegeven aan zorgaanbieders in de eerste lijn om gezamenlijk de zorg te verbeteren. Daarin is afgesproken dat de ACM niet ingrijpt, zolang de samenwerking in het belang van de patiënt is, deze in het openbaar plaatsvindt en de betrokken partijen er naar tevredenheid uitkomen. Als er klachten komen, krijgen de partijen die de afspraken maken eerst de gelegenheid om hun mogelijk schadelijke gedrag aan te passen. Uit een tussentijdse evaluatie blijkt dat het concurrentietoezicht inmiddels niet meer als belemmerende factor wordt beschouwd bij zorginhoudelijke samenwerkingsinitiatieven.

Een ander voorbeeld is het wetsvoorstel Algemene gelding duurzaamheidsinitiatieven[9]. Dit wetsvoorstel biedt meer ruimte aan nieuwe ontwikkelingen vanuit de maatschappij. En zorgt ervoor dat duurzame samenwerkingsinitiatieven vaker en sneller tot stand kunnen komen.

**Benut het vertrouwen, maar controleer de uitkomsten**
Open normen en duidelijke regels geven partijen vrijheid. Maar wat als die vrijheid niet goed wordt benut en er misstanden ontstaan? Dan moet er worden ingegrepen. Dat is een wezenlijk onderdeel van ‘high trust, high penalty’. De verantwoordelijkheid voor negatieve uitkomsten van een risicovolle beslissing moet namelijk bij de partij liggen die de beslissingen neemt. Als negatieve uitkomsten kunnen worden afgewenteld op anderen, soms zelfs op de belastingbetaler, dan wordt al gauw teveel risico genomen. Zowel in de private als in de publieke sector moet ervoor gewaakt worden dat beslissers grote risico’s nemen waarvan ze wel de gunstige maar niet de ongunstige uitkomsten dragen.

De ‘penalty’-kant van ‘high trust, high penalty’ is niet altijd goed ontwikkeld in Nederland. Als het misgaat bij semi-publieke instellingen, klinkt vaak een roep om meer regulering. Het is de vraag of dit een juiste oplossing is. Meer toezicht kan leiden tot bureaucratisering, verlies aan vertrouwen en onvoldoende besef van de eigen verantwoordelijkheid van de betrokken partijen. Een proportionele straf hangt altijd af van de context. Soms is het nodig dat partijen gemakkelijker failliet kunnen gaan, of dat de prijs van een eventueel faillissement eerlijker wordt verdeeld over stakeholders. Of dat bestuurders aansprakelijk worden gesteld voor falen, prestaties transparanter worden zodat naming and shaming zijn werk kan doen, of dat toezichthouders passende boetes kunnen uitdelen.

‘High trust, high penalty’ hoeft niet te betekenen dat er ook daadwerkelijk veel hoge straffen worden uitgedeeld. Juist de dreiging van hoge straffen kan zowel markt als overheid aanmoedigen om problemen in

[9] Kamerbrief ‘Hoofdlijnen wetsvoorstel algemene gelding duurzaamheidsinitiatieven’, https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/10/24/kamerbrief-met-hoofdlijnen-wetsvoorstel-algemene-gelding-duurzaamheidsinitiatieven

een vroeg stadium op te sporen en aan te pakken.

## Conclusie: publieke belangen en de consument gebaat bij het slim benutten van de markt

Bedrijven moeten op een gezonde wijze kunnen concurreren. Daardoor kunnen ze zorgen voor innovatieve producten en diensten en hebben consumenten daadwerkelijk iets te kiezen. De overheid zorgt voor het bewaken van grenzen. Bij het grootste deel van de economie gaat het bewaken van die grenzen niet veel verder dan het handhaven van de spelregels, waaronder de Mededingingswet.

In sectoren waar publieke belangen in het geding zijn, is het vaak ingewikkeld om de vruchten van de markt te plukken zonder publieke belangen te schaden. In het publieke debat is er soms een pleidooi om in die sectoren de rol van de markt terug te dringen. Maar dat miskent dat de overheid net zo goed kan falen in die markten. En soms ontstaat het beeld dat diensten die de overheid aanbiedt gratis zijn. Dat is uiteraard een misvatting.

Om de kracht van de markt en overheid maximaal te benutten kan het principe van ‘high trust, high penalty’ consequent worden toegepast. Daarmee bied je vertrouwen aan de markt,  wordt de vrijheid maximaal benut, en beperk je de maatschappelijk kosten van misstanden.

De kracht van concurrentie blijft onbenut wanneer de markt geheel wordt uitgeschakeld. In vrijwel alle semi-publieke sectoren kan de markt een nuttige rol spelen, al verschilt die rol van geval tot geval. Zolang de overheid de grenzen goed bewaakt, zijn de publieke belangen én de consument gebaat bij het slim benutten van de markt.