

Vergaderjaar 2001–2002

24 036

Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit

Nr. 254

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 1 mei 2002

1. Inleiding

Het Kabinet heeft in juni 2001 de MDW werkgroep «Veilen en andere allocatiemechanismen» ingesteld. De gedachte achter de instelling van deze werkgroep was dat bij de weloverwogen keuze voor, en een succesvolle toepassing van een allocatiemechanisme om schaarse goederen of rechten te verdelen, het gebruik van een helder en uniform afwegingskader een belangrijke bijdrage kan leveren. Een dergelijk kader kan dienen om in verschillende situaties een consistente en consequente aanpak van besluitvorming te stimuleren, en biedt aanknopingspunten voor het oplossen van een aantal veel voorkomende vraagstukken.

Een belangrijk en complex vraagstuk voor de overheid is wanneer en hoe private partijen kunnen bijdragen aan doelmatig en doelgericht overheidsbeleid. Het gaat dan om efficiënte en effectieve instrumentkeuze: in welke situatie is welk instrument het meest geschikt? In MDW-verband is voor een aantal instrumenten uitgewerkt wanneer en hoe zij het beste kunnen worden toegepast. Het gaat om verhandelbare rechten, concessies en aanbestedingen, vouchers en persoonsgebonden budgetten (pgb's), en nu veilingen en beauty contests. Allocatie-instrumenten komen in beeld als schaarse rechten en concessies – die in de andere projecten centraal stonden – moeten worden verdeeld. De vraag wanneer er een rol is weggelegd voor private partijen is elders aan de orde geweest, bijvoorbeeld in het MDW rapport concessies en aanbestedingen.

Hierbij informeer ik u over het oordeel en de voornemens van het kabinet inzake het rapport van de MDW-werkgroep «Veilen en andere allocatiemechanismen». Dit betreft een standpunt over de hoofdlijnen van het rapport. Daarnaast bevatten het rapport en het achtergrondmateriaal meer nuttige specifieke punten, waarop hier niet verder zal worden ingegaan. Het rapport van de werkgroep, getiteld «Veilen en andere allocatiemechanismen», is bijgevoegd.¹

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

2. Resultaten van de MDW-werkgroep

De taakopdracht van de werkgroep bestond uit twee onderdelen. Allereerst het opstellen van een afwegingskader om te bepalen welk allocatiemechanisme in welke situatie het best kan worden toegepast (wanneer). Ten tweede aangeven hoe deze mechanismen het beste kunnen worden vormgegeven. Beide onderdelen blijken in de praktijk moeilijk te scheiden. De keuze in een bepaalde situatie voor een instrument hangt vaak samen met de mogelijkheden die de vormgeving in dat geval biedt om de overheidsdoelstellingen te realiseren. Hieraan is tegemoet gekomen door, als onderdeel van de inhoudelijke analyse in het rapport, een categorisering van type verdelingsvraagstukken te maken. Aan de hand hiervan worden de instrumenten in samenhang met mogelijkheden voor vormgeving verkend. Naast de inhoudelijke analyse bevat het rapport een stappenplan. Dit maakt de verschillende stappen inzichtelijk die gedurende een allocatieproces moeten worden doorlopen.

Samenvatting

In het MDW-rapport staan die allocatievraagstukken centraal, waarbij de door de overheid aangeboden schaarse rechten voor partijen een voorwaarde vormen om op een markt actief te zijn (bijvoorbeeld frequentierechten). Deze allocaties verschillen fundamenteel van transacties tussen aanbieders en eindgebruikers, omdat de overheid bij het verdelen van schaarse rechten onder marktpartijen niet alleen een bepaald direct resultaat van de transactie nastreeft. De overheid heeft in die gevallen ook en vooral belangrijke doelstellingen ten aanzien van de markt die na het allocatieproces ontstaat. De allocatiemechanismen die in dit rapport systematisch worden behandeld zijn de veiling en de vergelijkende toets (beauty contest).

Het startpunt bij ieder allocatievraagstuk is een heldere bepaling van de doelstellingen en het belang dat aan verschillende doelstellingen wordt toegekend. Deze doelstellingen vormen het anker voor keuzen ten aanzien van de rechten die men alloceert, het allocatiemechanisme dat wordt gehanteerd en de daarbij behorende vormgeving. Er zijn altijd twee typen doelstellingen: die ten aanzien van de *gewenste marktordening* en die ten aanzien van de *directe gevolgen van het allocatieproces*. De doelstellingen die direct te maken hebben met het allocatieproces zelf, bestaan uit opbrengst voor de overheid, juridische houdbaarheid, transparantie en kostenbeheersing.

Doelstellingen ten aanzien van de nagestreefde marktordening zullen een centrale rol (moeten) spelen bij de keuzen die worden gemaakt. De achtergrond hiervan is dat de allocatie van rechten structurele gevolgen heeft voor toekomstige marktverhoudingen. Ongunstige resultaten op dit vlak zijn vaak zeer moeilijk of alleen tegen hoge kosten te herstellen. De bewegingsvrijheid die aan de partijen die de rechten verwerven wordt gegeven is dan belangrijk omdat het gaat om het recht om actief te zijn op een markt. Die bewegingsvrijheid is dan immers bepalend voor de mate waarin die partijen op de wensen van consumenten kunnen inspelen.

Niet altijd zal de markt zelf alle doelen van de overheid realiseren. De doelen die niet door de markt gerealiseerd worden moeten langs andere wegen worden geborgd. Daarbij moet bedacht worden dat het alloceren van rechten impliceert dat de rechten worden overgedragen aan marktpartijen. Die marktpartijen zijn vervolgens binnen de randvoorwaarden die aan het recht worden verbonden vrij om hun eigen doelstellingen na te streven. Het alloceren van rechten vereist daarom dat de publieke doelen ofwel via regulering, ofwel via het contract dat wordt afgesloten, worden

geborgd, voor zover concurrentie tussen marktpartijen niet voor afdoende borging zorgt.

Indien een goed functionerende productmarkt de voornaamste doelstelling is, dan zal het veilinginstrument vaak de beste resultaten opleveren. De uitdagingen liggen dan vaak in de vormgeving: hoe kunnen de rechten en condities en de aard van de veiling zo worden ingericht dat een goed functionerende productmarkt ook daadwerkelijk ontstaat.

Toetreding en collusie (samenspanning van partijen) zijn de voornaamste problemen bij het realiseren van een zo goed mogelijk functionerende markt. Dergelijke problemen spelen in sterke mate in situaties met weinig ruimte voor toetreders (vaak vanwege aanwezigheid van zittende spelers). Deze situaties stellen hoge eisen aan keuzen ten aanzien van de te verkavelen rechten en de vormgeving die wordt gehanteerd. Deze problemen kunnen tot gevolg hebben dat niet alle doelen realiseerbaar zijn. De problemen kunnen zelfs dusdanig zijn, dat een algehele heroverweging van de allocatie en de gewenste marktordening op haar plaats is.

Indien de productmarkt de publieke doelstellingen onvoldoende borgt, dan kan zowel het veilinginstrument als de vergelijkende toets in de rede liggen. Het veilinginstrument is het eerst aangewezen als de publieke doelen voorafgaand aan het toepassen van het allocatie-instrument contracteerbaar zijn. Dit krijgt dan de vorm van bijzondere condities die aan het te veilen recht worden verbonden, zoals de plicht om een landsdekkend netwerk aan te bieden of de verplichting uitsluitend klassieke muziek uit te zenden. De vergelijkende toets is het eerst aangewezen als condities niet vooraf, maar wel na afloop van het toepassen van het allocatie-instrument kunnen worden gecontracteerd. Dit speelt met name als kwaliteitselementen die kunnen en moeten worden vastgelegd belangrijk zijn, maar de overheid onvoldoende informatie heeft over de kwaliteit die de markt kan bieden. Via een vergelijkende toets kan deze informatie op tafel komen en de overheid kan de verschillende plannen dan tegen elkaar afwegen. Indien de condities noch vooraf, noch achteraf voldoende kunnen worden gespecificeerd (of niet goed zijn vast te leggen) kunnen ze niet bij het gunnen van de rechten worden vastgelegd. Dan is bezinning op het moment van alloceren, de doelstellingen en de allocatie zelf op haar plaats.

Het verschil tussen een veiling en een vergelijkende toets moet niet worden verabsoluteerd: er zijn vele soorten veilingen en toetsen en er zijn ook combinaties mogelijk. Beide instrumenten komen in een groot aantal verschillende vormen voor. Wel is er een duidelijke scheidslijn tussen de beide (verzamelingen van) mechanismen. Tijdens de veiling worden de biedingen objectief beoordeeld (vooraf ligt vast hoe de score van een bod zal worden bepaald). Bij een vergelijkende toets bevat de beoordeling een subjectief element (vooraf is niet (geheel) duidelijk hoe de score van een bod wordt bepaald).

3. Oordeel van het kabinet

De MDW-werkgroep is er ondanks het hoge theoretische niveau van het onderwerp, in geslaagd om de belangrijkste vraagstukken bij de keuze en vormgeving van allocatiemechanismen inzichtelijk te maken, en een aantal praktische aanbevelingen te doen. Dit is mede het gevolg van een goed gekozen balans tussen theorie en praktijk.

Met de werkgroep is het kabinet van mening dat het van groot belang is om de doelstellingen van de allocatie duidelijk te formuleren voordat wordt nagedacht over het allocatiemechanisme en de vormgeving. Dit past in de lijn die het kabinet eerder heeft gekozen in het kabinets-

standpunt bij het WRR-rapport over het borgen van publiek belang (TK 2000–2001, 27 771, nr. 1). Tevens is het belangrijk te bezien op welke wijze de markt die na de allocatie resulteert (gegeven de eventuele bestaande situatie) het best kan worden geordend. Bovendien zullen de doelstellingen, marktordening en vormgeving van het mechanisme wel steeds in samenhang moeten worden beschouwd, om te beoordelen of een gekozen systematiek tot de best mogelijke resultaten leidt.

De conclusies die de werkgroep (naar aanleiding van de categorisering) trekt over welk mechanisme in welke situatie de beste resultaten oplevert, worden door het kabinet gedeeld. Wanneer de markt die na de allocatie resulteert zo kan worden vormgegeven dat publieke belangen op die markt worden geborgd, dan zal een (bepaalde vorm van een) veiling vaak de beste resultaten opleveren. Dit geldt ook wanneer de markt de publieke belangen niet borgt, maar deze wel kunnen worden zeker gesteld door voorafgaand aan de allocatie bijzondere voorwaarden aan de rechten te verbinden. Wanneer deze voorwaarden niet vooraf te bepalen zijn, dan kan in bepaalde gevallen het allocatiemechanisme gebruikt worden om informatie te krijgen over de vast te leggen voorwaarden. De vergelijkende toets is dan vaak het eerst aangewezen instrument, als op deze manier de voorwaarden achteraf zijn vast te leggen.

In welke mate de instrumenten de doelstellingen kunnen realiseren, is daarnaast afhankelijk van de vormgeving van de mechanismen. Bij beide mechanismen is hierbij met name van belang dat er sprake is van een zekere concurrentie tussen de deelnemers, omdat partijen dan worden geprikkeld om een goed bod neer te leggen. Het rapport bevat een groot aantal handvaten voor het waarborgen van die concurrentie. Zo moet bijvoorbeeld voorkomen worden dat zittende partijen nieuwkomers van de markt kunnen weren. Daarnaast vragen eventuele problemen rond collusie bij de veiling aandacht, en is het bij de vergelijkende toets zinvol om de criteria zoveel mogelijk te richten op hetgeen men wil weten over het product dat op de markt zal worden aangeboden, en niet op partijen.

Het kabinet acht het verhelderen van een aantal onduidelijkheden die over zowel de veiling, als de vergelijkende toets bestaan zeer nuttig.

Van de veiling wordt vaak gedacht dat het hiermee onmogelijk is om belangrijke publieke belangen te realiseren. Zolang echter bekend is welke publieke belangen op welke wijze geborgd moeten worden, kan regulering hieromtrent (bijvoorbeeld in de vorm van het verbinden van condities aan het te verdelen recht) voorafgaand aan de veiling worden vastgelegd. Soms wordt gesteld dat hoge veilingopbrengsten in rekening worden gebracht bij de consument en/of de innovatie remmen. Uit economische theorie blijkt echter dat dit niet zonder meer het geval hoeft te zijn («sunk costs fallacy»). Bedrijven bepalen in het algemeen de consumentenprijzen op basis van wat ze op de productmarkt denken te kunnen vragen (gegeven de mate van concurrentie e.d.). In hun bod zullen ze daarom juist rekening houden met wat ze later op de productmarkt denken te kunnen terugverdienen. Na deze investering in het recht worden toekomstige investeringsbeslissingen weer gebaseerd op de verwachte rentabiliteit en daarmee indirect op verwachte ontwikkelingen in de markt. Deze beslissingen zijn dan ook niet afhankelijk van de eenmalige kosten van het verwerven van het recht. Indien de kapitaalmarkt gebrekkig functioneert kan de veilingopbrengst wel de investeringsruimte van bedrijven en de prijzen beïnvloeden.

De vergelijkende toets wordt vaak geassocieerd met willekeur, weinig transparantie en juridische problemen. Hoewel de beoordeling bij de toets per definitie een zekere mate van subjectiviteit bevat, hoeft dit, wanneer

het proces helder en open is, niet tot problemen te leiden. Het rapport bevat een aantal bruikbare suggesties voor het vergroten van de transparantie in dit verband. Een andere interessante signalering is de misvatting dat een vergelijkende toets nooit opbrengt genereert: een prijs kan heel wel een van de elementen zijn waarop wordt gescoord. Het kabinet acht de aanbeveling om altijd te overwegen naast kwalitatieve criteria ook een financieel bod als selectiecriteria te hanteren zinvol.

Zonder zich op enige wijze uit te spreken over de rechtmatigheid van veilingen zonder wettelijke grondslag in het verleden, acht het kabinet het op grond van de aanbevelingen van de werkgroep wenselijk om in de toekomst veilingen van publiekrechtelijke vermogensrechten (bijvoorbeeld vergunningen) die uitgaan van het Rijk te funderen op een wettelijke grondslag. Hiertoe zal worden onderzocht of het nuttig en mogelijk is om een modelbepaling te ontwikkelen. Voorts zal het kabinet nagaan hoe aan dit vraagstuk invulling kan worden gegeven ten aanzien van veilingen die uitgaan van lagere overheden.

Het kabinet constateert dat de hoofdlijn in het MDW-rapport goed aansluit bij zijn eerdere standpunt, zoals ingenomen in reactie op het onderzoek naar de UMTS-veiling¹. Daarin nam het kabinet het standpunt in dat: «De conclusie dat een veiling in principe de beste manier is om schaarse goederen te verdelen, wordt door het kabinet gedeeld. Dat neemt overigens niet weg dat steeds bezien zal moeten worden of er redenen zijn een ander verdelingsmechanisme te hanteren». Het kabinet constateert dat het rapport van de MDW-werkgroep een meer concrete invulling geeft aan dit standpunt, door de situaties waarin de eigenschappen van veilingen en vergelijkende toetsen het beste tot hun recht komen expliciet te benoemen.

4. Implementatie

Het kabinet acht toekomstig gebruik van het stappenplan en de categorisering van allocatieproblemen uit het rapport belangrijk. Dit kan een belangrijke bijdrage leveren aan een weloverwogen keuze voor mechanisme en vormgeving in een voorliggende situatie, en biedt aanknopingspunten voor het oplossen van een aantal veel voorkomende vraagstukken. Om het gebruik van het stappenplan en de categorisering te vereenvoudigen, en een consistente en consequente aanpak van besluitvorming te stimuleren, is het kabinet van plan deze elementen uit te werken in een korte handleiding voor allocatieproblemen. Hierbij geldt nadrukkelijk dat een dergelijke handleiding een hulpmiddel is bij het oplossen van allocatieproblemen. De uiteindelijke oplossing vergt maatwerk, voor blauwdrukken is bij allocatieproblemen geen plaats. Het MDW-rapport is vooral geschreven vanuit allocatievraagstukken die de rijksoverheid tegenkomt. Het kabinet is van mening dat de beoogde handleiding ook voor decentrale overheden ondersteuning kan bieden bij lokale allocatievraagstukken.

Het kabinet acht de aanbeveling om bij grote allocatievraagstukken een commissie van wijzen te installeren, die het kabinet adviseert, interessant. Een dergelijke commissie kan, een bij voorkeur openbaar, advies geven aan de betrokken bewindslieden. Dit zorgt voor kwaliteitsborging en een open deskundigenoordeel. Dit is niet alleen relevant voor veilingen, maar ook voor een vergelijkende toets, waar een onafhankelijk oordeel over de kwaliteit van het selectieproces, draagvlak en begrip voor de noodzakelijkerwijze subjectieve keuzen kan vergroten. Het kabinet acht het daarom zinvol bij een van de volgende grote allocatieprojecten te experimenteren met een dergelijke commissie van wijzen.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 24 095, nr. 86.

Daarnaast zal het kabinet bezien hoe op kennis en ervaringen opgedaan tijdens deze MDW-werkgroep kan worden voortgebouwd, alsmede het voortschrijdende inzicht op de relevante terreinen kan worden gevolgd. De werkgroep verwacht bijvoorbeeld dat nader onderzoek naar tussenvormen van veilingen en vergelijkende toetsen waardevol kan zijn. In elk geval wenst het kabinet beter in kaart te brengen en in beeld te houden welke kennis binnen en buiten de overheid over allocatiemechanismen beschikbaar is. Daaraan kan ook het op te richten kenniscentrum orderingsvraagstukken een bijdrage leveren.

5. Slot

Het MDW-rapport illustreert dat het goed inzetten van allocatiemechanismen door de overheid niet gemakkelijk is. Het systematisch nadenken over de inzet van dergelijke instrumenten is relatief nieuw. Het kabinet constateert dat het MDW-rapport een zeer nuttige bijdrage levert aan het goed doordenken van instrumentkeuze en -vormgeving en daarmee aan het realiseren van overheidsdoelstellingen bij allocatieproblemen.

De Minister van Economische Zaken,
A. Jorritsma-Lebbink

De Minister van Financiën,
G. Zalm