

1+1+1=?

Eerder dit jaar stuurde minister Verhagen zijn ontwerp Instellingswet Autoriteit Consument en Markt (ACM) naar de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 2012). Als het parlement meewerkt zullen op 1 januari 2013 de NMa, OPTA en Consumentenautoriteit (CA) samengaan in de ACM. Doel van de fusie is vergroting van de effectiviteit en efficiëntie van het markttoezicht, en kostenbesparing, waarbij tegelijkertijd de kwaliteit omhoog kan. De minister gebruikt grote woorden, maar presenteert kleine cijfers: een besparing van 3,3 miljoen euro per jaar, voor het grootste deel als gevolg van een personeelsinkrimping met ongeveer 25 fte. Bij een totaal personeelsbestand van ongeveer 600 (NMa 400, OPTA 140, CA 45) is dat marginaal, zodat de grote winst dus wel in de kwaliteitsvergroting zal moeten zitten. Maar waar komt die dan vandaan?

Op dit punt komt de minister niet verder dan de obligate stelling dat als gevolg van de fusie gemakkelijker gebruik kan worden gemaakt van beschikbare expertise, kennis en informatie. Zoals bij elke fusie wordt ook nu vooral over synergievoorwaarden gesproken, en in zeer algemene termen. Het enige concrete punt dat genoemd wordt, is dat binnen de ACM informatie vrij kan circuleren, zodat die beter gebruikt kan worden en bovendien maar één keer hoeft te worden opgevraagd. De minister lijkt vooral enthousiast te worden over de lastenbesparing voor het bedrijfsleven. Maar van de eindverantwoordelijke voor het mededingingsbeleid zou toch enige bekendheid met de hoofdwet van het concentratietoezicht verwacht mogen worden: *“synergies are frequently claimed, but seldom realised”*. De managementliteratuur benadrukt vooral cultuurverschillen als belemmering voor het succes van fusies. Ook in dit geval zijn die niet verwaarloosbaar. Bij de Consumentenautoriteit is in veel gevallen sprake van informele handhaving: bedrijven die de wetten betreffende eerlijke handelspraktijken aan hun laars lappen, of die consumenten misleiden, worden eerst vriendelijk verzocht hun gedrag aan te passen, waarna eventueel tot sanctie wordt overgegaan. Bij de evaluatie van de CA vorig jaar werd zij door de minister hiervoor nog geprezen (Tweede Kamer, 2011). De NMa en OPTA hebben een traditie van er meteen op los te slaan. Vooral in het verleden zocht de OPTA de grenzen van de wet op en ging zij er soms overheen, in het belang van de consument. Waar de CA uiterst voorzichtig was met open normen, had de NMa geen enkel probleem met het als kartel classificeren van allerlei afspraken tussen bedrijven. NMa en OPTA werden geregeld



ERIC VAN DAMME

Hoogleraar aan de Universiteit van Tilburg

door de rechter gecorrigeerd, de CA nauwelijks. In 2010 legde de NMa voor 140 miljoen euro aan boetes op, de CA voor 2 miljoen. Wat worden de cultuur en toezichtstijl van de ACM? Ook vanuit fundamenteel economisch perspectief zijn er grote verschillen tussen de fusierende partners. OPTA en NMa vinden hun bestaansrecht in marktmacht, terwijl bij de CA heel andere vormen van marktfalen – asymmetrische informatie en begrensde consumentenrationaliteit – aan de orde zijn. Ook tussen NMa en OPTA zijn de verschillen niet te verwaarlozen. De hoofdtaak van de NMa is om bestaande concurrentie vitaal te houden; hierbij past terughoudendheid zodat het zelfcorrigerend vermogen van markten niet belemmerd wordt. De OPTA heeft

ook liberaliseringstaken, zij moet concurrentie tot leven wekken, waarvoor juist actief ingrijpen noodzakelijk is. Zal de ACM de juiste mix tussen regulering, stimulering en zuiver toezicht weten te vinden?

Om kwaliteitswinst te boeken zal de ACM moeten innoveren. Cournot heeft bijna 200 jaar geleden al opgemerkt dat vooral fusies tussen complementaire organisaties zinvol zijn. Als A een positief extern effect op B heeft, en omgekeerd, dan maakt een fusie het mogelijk deze externe effecten te internaliseren en een betere uitkomst te realiseren. Marktfalen rechtvaardigt de ACM.

De complementariteit zit op minstens twee gebieden. Ten eerste tussen beleid en uitvoering. Voorkomen is beter dan genezen. De ACM weet waar de mededingingsproblemen zitten en moet krachtiger adviseren om deze te voorkomen. Ten tweede tussen het mededingingsbeleid en het consumentenbeleid. Een markt werkt alleen als de mens meewerkt, en hoe beter de marktwerking, hoe beter de uitkomst voor de consument. Een actiever consumentenbeleid, waarbij de consument niet alleen op zijn rechten en plichten gewezen wordt, maar ook op de valkuilen van de markt en de te verwachten trucs die winstmaximaliserende aanbieders hanteren, kan de B2C-markt veel beter laten functioneren. Dergelijke synergieën zijn in Nederland tot op heden nog niet benut.

LITERATUUR

Tweede Kamer (2011) *Evaluatie Wet handhaving consumentenbescherming*, 33670(1).

Tweede Kamer (2012). *Instellingswet Autoriteit Consument en Markt*, 33186.

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.