

ESB-ACM symposium 'Consumentenwelvaart als beleidsdoelstelling'

Woensdag 30 april vond het ESB-ACM symposium plaats over consumentenwelvaart als beleidsdoelstelling van de Autoriteit Consument & Markt (ACM). Is dit een gepaste doelstelling? En hoe deze na te streven? Het belooft een spannende middag te worden, nadat het nieuwste ESB dossier al blijk gaf van scherp tegengestelde opvattingen tussen toezichthouder en wetenschappers over de doelstelling en de werkwijze van ACM. En dat was het ook.

**RICHARD
SANDEE**
Journalist bij SC

Wat bracht de ACM ertoe 'consumentenwelvaart' centraal te stellen in haar strategie? Bestuursvoorzitter Chris Fonteijn doet hierover in zijn inleiding een boekje open. De bedoeling was de neuzen dezelfde kant op te krijgen na de fusie van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) en de Consumentenautoriteit het afgelopen jaar. 'Hoe zorg je dat die nieuwe organisatie meer wordt dan de som der delen? Onze eigen mensen hebben veel richting en duiding gekregen van deze centrale doelstelling. De buitenwereld ziet dat misschien niet meteen zo, maar let op mijn woorden: dat komt nog wel.'

Hiermee verwijst de bestuursvoorzitter van ACM vooral naar kritiek van Eric van Damme, hoogleraar economie aan de Universiteit van Tilburg. Hij schrijft in zijn bijdrage dat 'ACM niet de vrijheid heeft die zij zichzelf toedicht, dat consumentenwelvaart een inhoudsloos begrip is en dus niet als doelstelling kan dienen, en dat een nauwer afgebakende doelstelling voor ACM onze welvaart beter waarborgt.'

Fonteijn vraagt economen vooral concreet te zijn in het debat. 'Om een beetje weg te komen uit de definities zou ik willen dat u aangeeft wat we wel en niet moeten doen. In de praktijk moeten we keuzes maken die niet toelaten dat we alles tot op de vierkante millimeter uitdiscussiëren.'

Van Damme haakt in op de ontstaansgeschiedenis van de strategie. 'Ik begrijp dat het begrip consumentenwelvaart is geïntroduceerd om iedereen binnen ACM in lijn te krijgen met een corporate culture. Dat is ook het enige doel dat dit begrip kan dienen. Maar je moet de buitenwereld niet lastigvallen met je interne problemen.'

ACM-hoofdeconoom Jarig van Sinderen vindt consumentenwelvaart om méér redenen goed gekozen. Hij stelde dat het uiteindelijk altijd om de consument gaat bij het mededingingsbeleid. 'Mededinging is in die zin een middel, niet een doelstelling.' Van Damme betwist dit. 'Het bevorderen van concurrentie is wel degelijk een wettelijke doelstelling, niet alleen voor consumenten, ook voor bedrijven.'

PUBLIEKE BELANGEN

Wat betreft de wens van Fonteijn om tot concrete aanbevelingen te komen, laat Van Damme het afweten. Het is te veel gevraagd om op wetenschappelijke gronden te zeggen hoe met publieke belangen moet worden omgesprongen in de beslissingen van de autoriteit. 'We zijn nog niet zover dat we inzichten uit de positieve economie kunnen vertalen naar normatieve uitspraken. Wie daarin slaagt, kan een Nobelprijs winnen,' aldus de hoogleraar.

Publieke belangen zijn een terugkerend thema tijdens het symposium. Naast de functie als intern bindmiddel, moet het begrip consumentenwelvaart kennelijk ook onderstrepen dat de autoriteit méér is dan een concurrentiewaakhond. Zaken als duurzaamheid en dierenwelzijn mogen ook meewegen in beslissingen, maar wel steeds gerelateerd aan de consument. Dat kan vrij ver gaan, schetst Merijn Schik van ACM. 'Je kunt je voorstellen dat we de bereidheid zouden onderzoeken van consumenten om te betalen voor bijvoorbeeld meer bewe-



gingsruimte voor kippen of koeien. De uitkomst daarvan kan dan meewegen in de beslissing om afspraken hierover al dan niet toe te staan.’

Van Damme is huiverig voor deze keuzes van ACM en de analyses die erbij komen kijken. Hij zou liever zien dat de autoriteit dichterbij haar wettelijke taken blijft. ‘Iets wat belangrijk is, is niet altijd de taak van de ACM,’ zegt hij. ‘En iedereen die er mee bekend is, weet dat je kosten-batenanalyses kunt tweakken zodat er uitkomt wat je wilt.’

BELEIDSVRIJHEID

In hoeverre bieden de Mededingingswet en het Europese wettelijke kader eigenlijk ruimte voor de weging van publieke belangen en consumentenwelvaart als uitgangspunt? Meer dan op het eerste gezicht lijkt, betoogde Fonteijn tijdens zijn inleiding. Marcel Canoy, hoofdeconoom bij Ecorys, noemt het mandaat in zijn gesproken column ‘diffuus’. Hij doelt daarbij op het mandaat voor zover dat geldt voor ‘niet-koekjesfabrieken’, waar publieke belangen een rol van betekenis spelen.



Lars van de Braak van het ministerie van Economische Zaken geeft toe dat je met de wettelijke taakomschrijving ‘alle kanten op kunt’. Die beleidsvrijheid is een bewuste keuze, legt hij uit. ‘We zijn huiverig dingen te verbieden die op economische gronden toegestaan zouden moeten zijn.’



Foto links: ACM-bestuursvoorzitter Chris Fonteijn bij zijn inleiding

Foto rechts: Erik Schut, hoogleraar economie van de gezondheidszorg aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

‘We zijn huiverig dingen te verbieden die op economische gronden toegestaan zouden moeten zijn’

Foto linksboven:
Links Marcel Canoy
(Ecorys) en rechts
Rien Pijnenburg (CZ)



Foto linksonder:
Links Krijn Schep
(ACM) en rechts
Sandra Phlippen
(ESB)



Foto rechtsboven:
Aan tafel met de klok
mee van linksvoor
naar rechtsvoor Eric
van Damme (UvT),
Sandra Phlippen
(ESB), Jarig van
Sinderen (ACM) en
Merijn Schik (ACM)



‘zolang de reisbereidheid feitelijk heel erg beperkt is, kun je beter het zekere voor het onzekere nemen, en deze fusies niet toestaan’

LANKMOEDIG

In een discussieronde over de zorg, krijgt Fonteijn wél het concrete advies waar hij om heeft gevraagd. Dat staat alleen diametraal tegenover de eigen opvatting van de ACM-bestuursvoorzitter dat de autoriteit ‘op de goede weg zit’ in deze sector. Erik Schut, hoogleraar economie van de gezondheidszorg aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, vindt ACM ‘veel te lankmoedig’ in het beoordelen van ziekenhuisfusies.

De ziekenhuizen in Nederland zijn in hoog tempo aan het samengaan en komen daarbij veelal tot marktaandeelen boven vijftig procent. ‘De EU zegt dat je daarboven te maken hebt met aanmerkelijke marktmacht, wat eigenlijk al reden zou moeten zijn om het niet toe te staan. ACM staat het tóch toe en vertrouwt daarbij op zorgverzekeraars, die zeggen “wij kunnen nog wel sturen met ons inkoopbeleid”. Terwijl daarvoor geen enkel empirisch bewijs is.’

Krijn Schep van ACM betoogt dat er nu eenmaal goed wordt geluisterd naar consumenten en andere partijen. Van Sinderen verwijst impliciet naar de roep vanuit de zorg en de politiek om de fusiegolf mogelijk te maken. ‘Ik heb het gevoel

dat de wetenschap als enige nog tegen is.’ Als het goed is voor de patiënt, zo wordt vaak gezegd in het publieke debat, dan moeten concurrentieregels daaraan niet in de weg staan. Schut blijft erbij dat de beslissingen economisch niet gefundeerd zijn. ‘ACM speculeert erop dat de reisbereidheid van patiënten zal toenemen, bijvoorbeeld als er betere kwaliteitsinformatie beschikbaar komt. Maar zolang de reisbereidheid feitelijk heel erg beperkt is, kun je beter het zekere voor het onzekere nemen, en deze fusies niet toestaan.’

MARKTAANDELEN

Rien Pijnenburg, hoofd inkoop ziekenhuiszorg bij zorgverzekeraar CZ, benadrukt dat de marktaandelen van vóór de fusies ook niet uitgevlakt moeten worden. In Zeeland reisden patiënten al nauwelijks naar een ander eiland, zodat er feitelijk niet veel is veranderd. ‘Het ziekenhuis op Walcheren had al een marktaandeel van tachtig procent, dat is door de fusie negentig procent geworden.’

Ron Kemp van ACM erkent dat het optreden in de sector met onzekerheden is omgeven. Hij zegt dat ‘we nog te weinig weten over voorspelmodellen in de zorg’. Ex-post studies zijn daarom belangrijk; die zullen de komende tijd vaker worden uitgevoerd, ook voor andere toezichtterreinen.

Kemp is verantwoordelijk voor de jaarlijkse outcomeberekening, waaruit onlangs bleek dat de autoriteit vorig jaar 1,85 miljard euro opleverde voor de samenleving. ‘Deels is dat marketing voor de organisatie, maar deze berekeningen helpen ook bij het bepalen van de prioriteiten,’ zegt hij. Het Centraal Planbureau verklaarde de berekeningen ‘plausibel’. Bas Straathof van het CPB merkt wel op dat het niet meevalt de rekenexercitie consistent te krijgen voor de verschillende sectoren. ‘Dat is makkelijker gezegd dan gedaan.’