

Mededingingspolitiek: ficties en feiten

Staatssecretaris Bolkestein, belast met het mededingingsbeleid, heeft de re-de gepubliceerd die hij medio 1985 voor het VNO heeft gehouden 1). In het bestek van 35 bladzijden zet de bewindsman een overzicht van de mededingingspolitiek gedurende de afgelopen vijftig jaar op papier. Hij bespreekt de Ondernemersovereenkomstenwet van 1935, de Wet economische mededinging van 1956, de voorgenomen (maar mislukte) wetswijzigingen van Langman en Lubbers in de jaren zeventig en de dereguleringsoperatie van de jaren tachtig, voor zover van belang voor de concurrentiepolitiek. Het betoog eindigt met een beknopte bespreking van een oud probleem: verbods- of misbruikwetgeving, alsmede een pleidooi voor de rol van de overheid als bewaakster van „de marktwerking”. Volgens mr. Bolkestein zou dit de doorgaande lijn zijn die het beleid in de afgelopen decennia heeft gekenmerkt, zij het dat de economische omstandigheden van opgang en recessie, in meer- of mindere mate, accenten in de richting van vrijheid of binding zouden hebben aangebracht.

Een zekere satisfactie is aan dit betoog niet te ontzeggen. In feite bestempelt Bolkestein het Nederlandse mededingingsbeleid als 'liberaal', waarbij de visie is dat de overheid de voorwaarden dient te stellen voor een 'gezonde' marktwerking; markt en concurrentie worden gezien als instrumenten in handen van de overheid, in navolging van Lionel Robbins, die schreef: „The invisible hand which guides men to promote ends which were not part of their intention, is the hand of the lawgiver...” 2).

Nu wil het geval dat deze relatieve tevredenheid van de heer Bolkestein getoetst wordt in een al even kort geschrift (38 bladzijden), uitgebracht door twee auteurs van het Economisch en Sociaal Instituut (ESI) van de Vrije Universiteit 3). In dit rapport wordt voor het eerst in Nederland nagegaan wat er van het mededingingsbeleid is terechtgekomen. Dat geschiedt op basis van een analyse van de inhoud en toepassing van de Wet economische mededinging, het formele en informele beleid, gesprekken met ambtenaren van de Directie Mededinging en Fusies van het departement van Economische Zaken, met leden van de Commissie Economische Mededinging, met vertegenwoordigers van organisaties uit het sociaal-economisch leven (werkgevers, vakbeweging, consumentenorganisaties) en met politici. Ook de (nogal schaarse) literatuur over de Nederlandse mededingingspolitiek wordt erbij gehaald. Het beeld dat uit deze publikatie oprijst, is vrij negatief: van tevredenheid is nauwelijks sprake en op heel wat punten wordt onvermogen en steriliteit van het beleid gesignaleerd.

Ik noem er enkele:

– de Wet economische mededinging stoelt op het idee van de 'werkzame'

H.W. de Jong



of 'effectieve' mededinging. Er mag niet te veel of te weinig mededinging zijn. De overheid hanteert het instrument van de mededinging om het algemeen belang te dienen. Maar wat dat algemeen belang is weet niemand en zo doende, concluderen de ESI-onderzoekers, lijdt de uitvoering van de wet aan: a. een gebrek aan operationaliseerbaarheid; b. een afwegen van de verschillende deelbelangen, waarbij de belangen die de meeste druk uitoefenen, het best aan hun trekken komen 4); en c. het 'wegdruken' van het mededingingsbeleid door het industriebeleid 5). Ook de staatssecretaris lijkt deze laatste constatering te onderschrijven 6);

– er is nauwelijks steun in Nederland voor een effectief mededingingsbeleid. De politieke partijen hebben hun specifieke ideologische stellingen (met algemene kreten als bescherming van zwakkeren en veilig stellen van werkgelegenheid, solidariteit en harmonie in de samenleving, op peil houden van de concurrentiekracht van de ondernemingen enz.); vanuit de economische wetenschap – lange tijd overwegend macro-economisch georiënteerd – wordt men koud noch heet wanneer het onderwerp ter sprake komt; consumentenorganisaties (weinig sterk) werken nogal incidenteel, vermoedelijk als gevolg van een tweeslachtige houding;

– de organisatie van het mededingingsbeleid is zeer gebrekkig en met geheimhouding omgeven. De Directie Mededinging en Fusies binnen het departement van Economische Zaken kwalificeren de ESI-onderzoekers als „ronduit zwak”; de Commissie Economische Mededinging heeft geen recht van initiatief en ontbeert een goede staf; pas sinds kort worden de adviezen gepubliceerd, terwijl de

jaarlijkse verslagen omtrent het mededingingsbeleid niet uitblinken door rijkdom aan informatie enz.

Deze dingen overziende en de beide publikaties naast elkaar leggend, kan men toch weinig anders concluderen dan dat de stellingname van de staatssecretaris afwijkt van de werkelijkheid van de uitvoering van de wet. Het betoog glijdt over de problemen heen en vertoont weinig feitelijke substantie. „... in de huidige fase van de economische ontwikkeling... (vergt dit beleid, aldus mr. Bolkestein) ... een kritische benadering van kartels en economische machtsposities” 7). Jawel, maar nog recent sanctioneerde het kabinetsbeleid een regulering van de uitoefening van het artsberoep, deed een (andere) staatssecretaris aan de kamer al toezeggingen omtrent de voortzetting van de minimum suikerprijs, alvorens het bij wet vereiste advies van de Commissie Economische Mededinging af te wachten en is men thans weer voornemens de algemeen-verbindendverklaring van de capaciteitsbeheersingsovereenkomst voor het bakkerijbedrijf te vernieuwen. Daarmede worden concurrentie en ondernemerschap aan banden gelegd. En wat het optreden tegen economische machtsposities betreft constateert het ESI-rapport, na een overzicht van diverse gevallen, dat het er op lijkt dat dit optreden „niet veel meer dan bluffpoker is” 8).

Er gaapt dus een opmerkelijke kloof tussen de officiële lezing en de feitelijke ontwikkeling. Concurrentie is in Nederland welkom zolang er geen belangen worden geschaad. Op deze wijze wordt het mededingingsbeleid evenwel tot een farce, het best te karakteriseren met de term 'an exercise in futility'. Van een overheid die boven de partijen staat en voor de marktwerking garant staat, is vaak weinig te bespeuren.

1) Mr. F. Bolkestein, Vrijheid en regeling. Een liberale visie op de mededingingspolitiek, Persbericht Ministerie van Economische Zaken.

2) Idem, blz. 29.

3) A.P.J. 't Gilde en D.J. Haank, *De praktijk van de Wet economische mededinging*, SWOKA onderzoekrapport nr. 37, 's-Gravenhage, 1985.

4) Idem, blz. 37.

5) Idem, blz. 23/24.

6) Bolkestein, op.cit., blz. 23.

7) Idem, blz. 31.

8) 't Gilde en Haank, blz. 17.