

De baten van de NMa

Eind januari verblijdde de NMa ons met het heugelijke nieuws dat zij in 2011 elk Nederlands huishouden een besparing van 36 euro heeft opgeleverd. De totale baten van het mededingingsbeleid belopen daarmee bijna zes keer het NMa-budget. Maar hoe meet je die baten eigenlijk, en hoe betrouwbaar zijn de cijfers? En zijn de enige kosten de apparaatskosten?

Sinds 2004 pakt de NMa haar economische effectmeting serieus aan. Dit jaar worden de cijfers voor het eerst apart van het jaarverslag gepresenteerd (Kemp *et al.*, 2012) en heeft het CPB voor het eerst de methodiek van de berekeningen beoordeeld (CPB, 2012). De transparantie van de NMa is zeer te prijzen; andere overheidsinstanties zouden dit voorbeeld kunnen volgen.

Concurrentie leidt tot lagere kosten, lagere prijzen en meer innovatie. Het laatste effect is het belangrijkste, maar niet eenduidig en moeilijk te meten, zodat het bij de berekeningen niet meegenomen wordt. De NMa is actief op drie gebieden: concentratietoezicht, concurrentietoezicht en regulering. Bij fusies wordt aangenomen dat zij, op de gehele relevante markt, tot een kostenstijging en een prijsstijging van elk één procent leiden. Een verboden fusie levert dus twee procent van de markt omzet op. Karteldeelneemers worden verondersteld één procent hogere kosten en tien procent hogere prijzen te hebben. In het reguleringsdomein wordt de besparing berekend door aan te nemen dat zonder regulering de prijzen de inflatie volgen.

Aldus berekent de NMa dat elk besluit dat zij neemt de consument geld oplevert. De NMa benadrukt, terecht, dat haar schatting conservatief is. In het vooruitzicht van een fusieverbod of kartelboete zullen bedrijven hun gedrag immers aanpassen; de NMa hoeft niet altijd in actie te komen om onze belangen te behartigen. Dit anticipatie-effect wordt niet meegenomen. Natuurlijk worden ook zaken, zoals nog verborgen kartels, waarin de NMa eigenlijk in actie had moeten komen, niet meegenomen. De uitkomst zegt dus weinig over hoe goed de NMa functioneert: de ideale toezichthouder meet baten van nul en heeft een negatieve *outcome*.

In 2011 greep de NMa acht keer in bij fusies en nam zij een vergelijkbaar aantal sanctiebesluiten bij mededinging. Fusies zijn goed voor ongeveer een vierde van de *outcome*, de rest komt uit sanctiebesluiten. De bijdrage van regulering is dit jaar verwaarloosbaar. Bij kleine aantallen kan het resultaat sterk fluctueren. Vandaar dat de NMa de *outcome* berekent door over drie jaar te middelen. Als we alleen naar dit jaar kij-



ERIC VAN DAMME

Hoogleraar aan de Universiteit van Tilburg
en directeur van TILEC

ken is de uitkomst 410 miljoen euro; een geflatteerd resultaat dat voor een groot deel aan twee zaken toegeschreven kan worden.

Bij fusies domineert de overname van Belcompany door Vodafone. In dit geval wordt twee procent van de gehele markt omzet van mobiele telefonie meegenomen, al snel 100 miljoen euro. De vraag is of deze, relatief kleine, overname inderdaad zo'n groot effect heeft. Een vergelijkbare opmerking kan bij kartels gemaakt worden. Ook hier relatief veel kleinere zaken, maar ook een hele grote: het advies van de Landelijk Huisartsen Vereniging (LHV) aan haar leden over hoe met 'wilde vestiging' van nieuwkomers om te gaan. Gegeven dat huisartsen een gezamenlijke omzet van ongeveer 2 miljard euro heb-

ben, neemt deze zaak een flink deel van het resultaat van het karteltoezicht voor zijn rekening.

De LHV-zaak maakt ook duidelijk dat de stelling van de NMa dat haar schatting een ondergrens vormt, niet noodzakelijk juist is. Duidelijkheid of in deze zaak echt sprake is van een kartel komt pas na besluit op bezwaar, beroep, hoger beroep en mogelijk nog hoger beroep bij het Europese Hof in Luxemburg. Een procedure die gemakkelijk meer dan drie jaar kan duren, langer dan de periode waarover de NMa de baten middelt. Voor een echt foute beslissing wordt niet gecorrigeerd.

Dit leidt tot het belangrijkste kritiekpunt op de berekening. Voor de NMa is haar maatschappelijke balans simpel: elk besluit heeft niet-negatieve baten. Dat een besluit ook wel eens verkeerd kan zijn of dat van een bepaalde richtlijn een negatief effect op de werking van de markt kan uitgaan, is geen gedachte die bij de rekenaars leeft. Buiten de Muzentoren wordt echter regelmatig geklaagd dat de NMa onvoldoende helderheid schept over wat toegestaan is en dat haar dogmatische houding innovatieve vormen van samenwerking, met grote baten, afschrikt. Terecht of niet, het anticipatie-effect is niet uitsluitend positief. Ook bij de NMa zou er enige aandacht voor de mogelijk negatieve effecten van haar beleid mogen zijn. Overal waar gehakt wordt vallen spaanders.

LITERATUUR

- CPB (2012) Plausibiliteitstoets *outcome* berekening NMa. CPB notitie, 24.
Kemp, R. *et al.* (2012) *Outcome van NMa-optreden: resultaten voor 2011*. NMa Working Paper, 7.

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.