

# Hoe Nederlanders over kartels denken

Het borgen van marktwerking of concurrentie is een kernuitdaging in onze economische ordening. Maar om dat goed te kunnen doen, is maatschappelijke verontwaardiging over het overtreden van de normen van de markt onontbeerlijk. Hoe ernstig en immoreel vinden Nederlanders kartels eigenlijk?

## IN HET KORT

- Nederlanders vinden kartelovertreden over het algemeen ernstig en immoreel.
- Nederlanders vinden andere economische overtreden, zoals onveilige producten verkopen, omkoping en fraude, ernstiger.
- Ook economische overtreden met directe invloed op mensen of de samenleving worden als ernstiger gezien.

## PETER DIJKSTRA

Senior econoom  
bij het Economisch  
Bureau van de  
Autoriteit Consument  
& Markt (ACM)

## LOET VAN STEKELENBURG

Senior medewerker  
Toezicht bij de Direc-  
tie Consumenten van  
de ACM

Mededingingsbeleid en -toezicht heeft de afgelopen dertig jaar een stille revolutie doorgemaakt. In het vorig jaar verschenen boek *Eerlijke concurrentie* toont journalist Roy op het Veld dat, door de wens van het Paarse kabinet om bij EU-beleid aan te sluiten, er een lange periode eindigde waarin kartels de normale manier waren om zaken te doen. Technologische ontwikkelingen in de netwerksectoren maakten het mogelijk om een grotere rol voor de markt te geven aan sectoren die tot dan toe door overheden werden gerund. Economische kennis vanuit de speltheorie en Industriële Organisatie hielp het toezicht aan een instrumentarium, en zo namen dynamiek én welvaart toe.

Lange tijd is er geen fundamenteel debat geweest over mededinging, maar die stilte is nu voorbij. In de zorg blijven er vragen komen over de effectiviteit van gereguleerde concurrentie. De energiecrisis heeft ons doen beseffen dat concurrentie niet altijd garandeert dat basisvoorzieningen betaalbaar zijn voor iedereen, en er wordt getwijfeld of dit een weerslag is van schaarste of dat er iets anders aan de hand is. Bij online-platforms en de farmaceutische industrie wordt juist geklaagd dat er te weinig concurrentie is, en dat mededingingsautoriteiten er onvoldoende in slagen om de macht van platforms te beteugelen.

De complexiteit van de materie, de conflicterende belangen die er kunnen spelen en het feit dat je marktwerking niet los kunt koppelen van verdelingsvraagstukken, maken de publieke debatten over marktwerking soms grillig of emotioneel. Een manier om discussies toch ordenelijk te laten verlopen, is door percepties te meten en duiden. Dat hebben wij gedaan in Dijkstra en Van Stekelenburg (2021).

## Verklaren ernst van overtreding

De publieke opinie over overtreden wordt al lang onderzocht. Sellin en Wolfgang (1964) stelden dat voor een goed beleid, naast de frequentie van een overtreiding, het ook belangrijk is hoe ernstig het algemene publiek de overtreiding vindt. Daarnaast vond Stylianou (2003) dat de ernst van de overtreiding kan worden verklaard zowel door de gevolgen als door hoe onrechtmatig het gedrag wordt gezien.

Toezichthouders kunnen hun taak beter volbrengen als de overtreiding waarop ze toezicht houden ernstig wordt bevonden. Onderzoek laat zien dat men zich eerder aan een regel houdt als de overtreiding als problematisch wordt beschouwd (Wenzel, 2005), en dat tipgevers eerder een melding doen als zij de overtreiding ernstiger vinden (Mesmer-Magnus en Viswesvaran, 2005). Voor mededingingstoezicht wordt door het International Competition Network ook gesteld dat de effectiviteit afhangt van de publieke opinie over concurrentie (ICN, 2017) en kartelovertreden in het bijzonder.

Er is nog weinig bekend aangaande de publieke opinie over kartels, wat deels komt door de aard van de overtreiding. Weinig mensen kunnen de overtreiding begaan, en je kan ook last hebben van hogere kartelprijzen zonder dat je het weet. Ander onderzoek stelde dat men in Australië (Beaton-Wells et al., 2011), het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Italië en de VS (Stephan, 2017) kartelgedrag problematisch vindt. Echter, deze onderzoeken gaven in de vraagstelling al aan dat kartelgedrag slecht is, terwijl wij juist geïnteresseerd zijn of mensen kartelgedrag herkennen, en wat men ervan vindt in een neutralere context. Daarnaast zijn wij de eersten die kartelgedrag vergelijken met andere economische overtreden door bedrijven, en is er in Nederland nog niet eerder onderzoek naar gedaan.

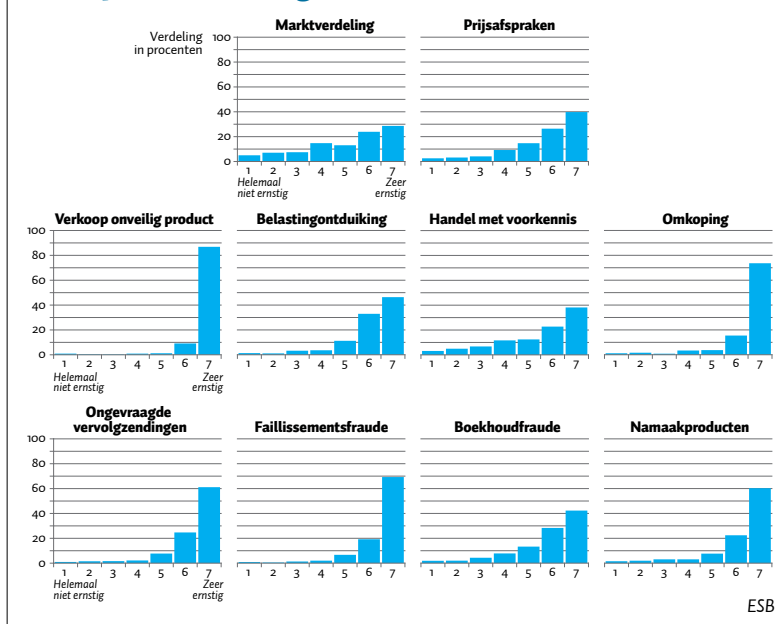
## Methode

We vergelijken verschillende soorten overtreden die bedrijven kunnen begaan en waarvan ze kunnen profiteren. We vroegen 2.110 respondenten (van wie 55 procent vrouwen, met een gemiddelde leeftijd van 52 jaar) van het LISS-panel van CentERdata (Tilburg University) om een aantal situaties te beoordelen op verschillende dimensies.

Elke respondent heeft acht uit een totaal van dertien situaties beoordeeld: één van twee kartelgedragingen (prijsafspraken en marktverdeling); drie van zeven economische overtreden (belastingontduiking, handel met voorkennis, omkoping, ongevraagde vervolgzendingen, faillissementsfraude, boekhoudfraude, en namaakproducten); één zeer negatieve overtreiding (verkoop van een onveilig product); en drie positieve gedragingen (winstdonatie aan een

## Ernst per overtreding

FIGUUR 1



## Redenen om kartels ernstig te vinden

TABEL 1

Reden	Genoemd bij marktverdeling / prijsafspraken
1. Kartels zijn oneerlijk of oplichting	17,6% / 22,0%
2. Negatieve gevolgen zijn voor de consumenten	17,1% / 34,7%
3. Kartels zorgen voor hoge prijzen	23,8% / 29,4%
4. De vrije keuze van de consument wordt beperkt	17,5% / 5,6%

Noot: Antwoorden van respondenten die kartels ernstig vonden

ESB

## Redenen om kartels niet ernstig te vinden

TABEL 2

Reden	Genoemd bij marktverdeling / prijsafspraken
1. Er zijn geen negatieve gevolgen	28,9% / 0,0%
2. Het is normaal en je kan er niets tegen doen	5,0% / 12,0%
3. Samenwerking is goed	6,8% / 11,6%
4. Kartels beperken de concurrentie, wat goed is	4,0% / 11,6%

Noot: Antwoorden van respondenten die kartels niet ernstig vonden

ESB

goed doel, bedrijfsinvestering in veiligheid, en waarschuwing voor wangedrag binnen een bedrijf). De economische overtredingen zijn gebaseerd op Wheeler et al. (1982).

We voegden de zeer negatieve overtreding toe als referentiepunt voor de respondenten, omdat we ervan uitgingen dat vrijwel iedereen dat gedrag zeer ernstig zou vinden.

De positieve gedragingen hebben we toegevoegd om respondenten niet het idee te geven dat alle gedragingen per definitie als negatief moesten worden gezien – maar deze analyseren we niet.

Elke gedraging werd beoordeeld op zeven items, met een zevenpuntsschaal: ernst van het gedrag, gevolgen voor de samenleving, moraliteit (persoonlijke norm), moraliteit volgens anderen (prescriptieve sociale norm), verwachting van hoeveel mensen het gedrag zouden vertonen (descriptieve sociale norm), in hoeverre het gedrag directe invloed heeft op mensen, en of het gedrag is toegestaan.

## Beoordeling ernst van de overtredingen

Voor ons was de ernst van de overtreding het belangrijkste:

deze schaal loopt van 1 (helemaal niet ernstig) tot 7 (zeer ernstig). In figuur 1 is de verdeling van de ernst van alle overtredingen te zien: hoewel ook de kartel-overtredingen bij 6 en 7 het zwaartepunt hebben, worden de lagere cijfers duidelijk vaker gegeven dan bij de andere overtredingen.

Zoals verwacht is het verkopen van een onveilig product voor vrijwel iedereen een (zeer) ernstige overtreding. Gemiddeld genomen worden marktverdeling (5,10) en prijsafspraken (5,69) als ernstig ervaren, maar – op handel met voorkennis na (5,46) – scoren ze allebei significant lager dan elk van de andere overtredingen.

Soortgelijke resultaten zien we voor de persoonlijke norm, die aangeeft hoe (im)moreel mensen een overtreding vinden: marktverdeling wordt gezien als enigszins immoreel (gemiddelde 2,75), en scoort daarmee significant slechter dan alle andere overtredingen; prijsafspraken worden beoordeeld als iets immoreeler (gemiddelde 2,29), op hetzelfde niveau als handel met voorkennis en boekhoudfraude. Interessant genoeg vinden we ook een soortgelijk resultaat voor de inschatting van deelnemers of het gedrag is toegestaan – ongeveer de helft van de respondenten denkt dat kartels zijn toegestaan, duidelijk meer dan bij vrijwel alle andere overtredingen het geval is.

## Achterliggende motivatie

We hebben respondenten ook gevraagd om hun oordeel over de kartels toe te lichten. Aan de deelnemers die kartels ernstig vonden (65,6 procent van de respondenten bij marktverdeling, en 80,9 procent bij prijsafspraken) hebben we gevraagd waarom zij dat vonden. De belangrijkste redenen om kartels ernstig te vinden waren dat ze oneerlijk of oplichting zijn, de negatieve gevolgen zijn voor de consumenten zoals hogere prijzen en beperking van keuze (tabel 1). Respondenten die kartels niet ernstig vonden (19,6 procent bij marktverdeling en 9,9 procent bij prijsafspraken), werd ook gevraagd waarom dit zo was. Zij noemden dat er geen negatieve gevolgen zijn, dat kartels normaal zijn, dat samenwerking goed is en dat ze concurrentie beperken (tabel 2).

Waarom kartels als minder ernstig worden gezien dan de andere overtredingen, blijft lastig te duiden. Tabel 3 schat middels ordinaal logistische regressies waarom iemand een overtreding ernstig vindt, gebaseerd op de andere items die we hebben uitgevraagd, evenals de achtergrondkenmerken die we van alle deelnemers hebben.

Een overtreding wordt als ernstiger beoordeeld wanneer deze meer negatieve gevolgen voor de samenleving heeft (in lijn met Stylianou, 2003), maar belangrijker is hoe immoreel de overtreding wordt gezien. Ook als mensen denken dat de gedraging niet is toegestaan, of als mensen directer worden geraakt, vindt men de gedraging over het algemeen ernstiger. Bijzonder genoeg hebben de beide sociale normen vrijwel geen effect op de ernst bij de kartel-overtredingen.

Een mogelijke verklaring waarom mensen kartels minder ernstig vinden dan andere overtredingen, kan zijn dat men de gevolgen van een kartel voor de samenleving lager inschat, evenals hoe sterk men de directe invloed op mensen acht – maar dat blijkt niet het geval te zijn (Dijkstra en Van Stekelenburg, 2021).

Wij vermoeden daarom dat de lagere gepercipieerde ernst komt omdat kartel-overtredingen minder bekend en

complexer van aard zijn dan de andere overtredingen. Kartels zijn de enige overtredingen waarbij meerdere bedrijven betrokken zijn, wat het moeilijker kan maken om te beoordelen hoe schadelijk het gedrag is voor mensen. Dit is in lijn met het onderzoeksresultaat dat kartels minder immoreel zouden zijn dan de andere overtredingen, en dat meer mensen denken dat dit gedrag is toegestaan. Sterker nog: verscheidene bedrijven weten niet eens dat het verboden is om prijsafspraken te maken (Van der Zeijden et al., 2019).

### Mannen vinden kartels ernstiger

Tot slot valt op dat mannen kartels gemiddeld genomen als ernstiger beoordelen dan vrouwen doen (tabel 4). Dit resultaat is in lijn met het Verenigd Koninkrijk (Stephan, 2008) en Frankrijk (Combe en Monnier-Schlumberger, 2019). De overige overtredingen worden gemiddeld genomen iets anders beoordeeld door mannen dan door vrouwen, maar nergens is het verschil zo groot als bij de kartelovertradingen.

### Conclusie

De effectiviteit van toezichthouders hangt af van hoe de bevolking aankijkt tegen een overtreding, omdat het zowel een effect heeft op naleving van de regels als dat meer mensen tips indienen van potentiële overtredingen wanneer ze de gedraging ernstiger vinden. Als de groep mensen die, in ons geval, kartels niet ernstig vinden groot genoeg is, kan dit van invloed zijn op de sociale norm tegenover kartels, waardoor de kartelwetgeving mogelijk minder goed wordt nageleefd. Het is daarom voor de mededingingsautoriteit belangrijk om een sterke(re) sociale norm te creëren, wat bijvoorbeeld kan door te onderzoeken hoe mensen kunnen worden overtuigd waarom kartels slecht zijn.

Gelukkig vinden Nederlanders kartels over het algemeen ernstige en immorele overtredingen. Wel zien ze andere economische overtredingen door bedrijven als nog ernstiger en immoreler. Ook zien we dat mannen kartels gemiddeld ernstiger vinden dan vrouwen.

Het verschil in ervaren ernst kan mogelijk verklaard worden doordat kartels een complexere overtreding zijn dan andere economische delicten. Bij kartels zijn er automatisch meer mensen betrokken, die allemaal een deel van de verantwoordelijkheid dragen.

Een andere mogelijke verklaring is de natuurlijke neiging van mensen tot samenwerken. Daarom wordt er regelmatig – van links tot rechts – in het publieke debat geponeerd dat samenwerken belangrijker is dan concurreren. Kartels zijn een vorm van samenwerken, maar helaas voor de kartelisten, één die doorgaans slecht is voor consumenten en daarom strafbaar is.

Tegelijkertijd is gezond ondernemerschap – en daarmee concurrentie – op samenwerking gebouwd. Een ondernemer voegt alleen waarde toe als hij iets maakt dat consumenten willen kopen. Daartoe moet de ondernemer zich verdiepen in de klant, samenwerken met leveranciers en andere partijen die de ondernemer helpen bij het realiseren van waarde. Effectieve concurrentie versterkt deze prikkel om verbinding te maken en samen te werken. Monopolisten kunnen zich bijvoorbeeld wel de luxe permitteren dit achterwege te laten.

### Regressie: verklaring van ernst van kartels

TABEL 3

	Marktverdeling	Prijsafspraken	Kartelovertradingen	Alle overtradingen
Negatieve gevolgen voor samenleving	0,6879***	0,4034***	0,5559***	0,4538***
Persoonlijke norm (moraliteit)	-0,8220***	-0,7738***	-0,7985***	-0,7630***
Prescriptieve sociale norm (moraliteit volgens anderen)	0,1055	-0,0513	-0,0078	-0,0244
Descriptieve sociale norm (verwachting dat anderen gedrag vertonen)	-0,0852*	-0,0282	-0,0410	-0,1964***
Directe invloed op mensen	0,1587**	0,2504***	0,2213***	0,2231***
Toegestaan	-0,3579***	-0,2749***	-0,2831***	-0,2670***
Observaties	1,016	1,091	2,107	10,535
Pseudo R <sup>2</sup>	0,309	0,238	0,276	0,257

\*/\*\*/\*\* Significant op respectievelijk tien-, vijf- en eenprocentniveau

Noot: Achtergrondkenmerken zijn opgenomen in de regressie, maar worden hier niet gerapporteerd

ESB

### Ernst per gedraging uitgesplitst naar geslacht

TABEL 4

Overtreding	Mannen	Vrouwen
Marktverdeling	5,54	4,71
Prijsafspraken	6,03	5,42
Verkoop onveilig product	6,73	6,78
Belastingontduiking	5,97	6,14
Namaakproducten	6,18	6,25

Noot: De schaal loopt van 1 (helemaal niet ernstig) tot 7 (zeer ernstig). De bovenste drie verschillen zijn significant op het éénprocentniveau, de onderste twee op het vijfprocentniveau. Verschillen op tienprocentniveau zijn niet opgenomen.

ESB

Het contrasteren van concurrentie en samenwerking is weliswaar onjuist, maar het spreekt tot de verbeelding waardoor het thema populair blijft. Het is dan ook zaak dat toezichthouders aan het publiek uitleggen waarom de overtreding waarop zij toezicht houden belangrijk is, en daardoor een sterke(re) sociale norm neerzetten aangaande de overtreding.

### Literatuur

- Beaton-Wells, C., F. Haines, C. Parker en C. Platania-Phung (2011) *The cartel project: Report on a survey of the Australian public regarding anti-cartel law and enforcement*. University of Melbourne Legal Studies Research Paper, 519.
- Combe, E. en C. Monnier-Schlumberger (2019) Public opinion on cartels and competition policy in France: Analysis and implications. *World Competition*, 42(3), 335–353.
- Dijkstra, P.T. en L. van Stekelenburg (2021) Public attitude in the Netherlands towards cartels in comparison to other economic infringements. *Journal of Competition Law and Economics*, 17(3), 620–641.
- ICN (2017) *Explaining the benefits of competition to the general public*. International Competition Network Advocacy Working Group Benefits Project. Te vinden op [www.internationalcompetitionnetwork.org](http://www.internationalcompetitionnetwork.org).
- Mesmer-Magnus, J.R. en C. Viswesvaran (2005) Whistleblowing in organizations: An examination of correlates of whistleblowing intentions, actions, and retaliation. *Journal of Business Ethics*, 62(3), 277–297.
- Sellin, T. en M.E. Wolfgang (1964) *The measurement of delinquency*. New York: Wiley.
- Stephan, A. (2008) Survey of public attitudes to price fixing and cartel enforcement in Britain. *Competition Law Review*, 5(1), 123–145.
- Stephan, A. (2017) An empirical evaluation of the normative justifications for cartel criminalisation. *Legal Studies*, 37(4), 621–646.
- Stylianiou, S. (2003) Measuring crime seriousness perceptions: What have we learned and what else do we want to know. *Journal of Criminal Justice*, 31(1), 37–56.
- Veld, R. op het (2022) *Eerlijke concurrentie: De Nederlandse strijd tegen marktmacht*. Hilversum: Uitgeverij Verloren.
- Wenzel, M. (2005) Misperceptions of social norms about tax compliance: From theory to intervention. *Journal of Economic Psychology*, 26(6), 862–883.
- Wheeler, S., D. Weisburd en N. Bode (1982) Sentencing the white-collar offender: Rhetoric and reality. *American Sociological Review*, 47(5), 641–659.
- Zeijden, P. van der, J. de Kok en M. van Marwijk (2019) *Naleving van de mededingingswet*. ACM. Publicatie te vinden op [acm.nl](http://acm.nl).