



## De bomen, het bos en de boswachter

**Auteur(s):**

Waarden, J.J.G. van der M.

Stefanski

Vries, T. De.

De auteurs zijn werkzaam bij het ministerie van Economische Zaken [J.J.G.vanderWaarden@minez.nl](mailto:J.J.G.vanderWaarden@minez.nl)**Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4399, pagina 164, 4 april 2003

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

marktw erking

*Wie voor transparantie moet zorgen, verschilt per markt. Bovendien is meer transparantie niet altijd beter. Een afwegingskader helpt het beleid te bepalen.*

Van transparantievergroting is sprake als consumenten meer inzicht hebben in aanbieders, prijs, kwaliteit, herkomst of contractuele voorwaarden van goederen of diensten. De roep van consumenten om meer inzicht in de markt is op een aantal terreinen groot. Consumenten zien door de bomen het bos niet meer. Neem de markt voor mobiele telefonie, waar het volgens de Consumentenbond schort aan de vergelijkbaarheid van prijs- en kwaliteitsinformatie. Of de markt voor groene producten, waar consumenten onvoldoende kunnen beoordelen hoe groen de bomen eigenlijk zijn. Transparantieproblemen spelen bijvoorbeeld ook een rol bij makelaars, notarissen en taxi's. Bovendien zal de roep om meer transparantie in (semi)publieke sectoren toenemen. De patiënt of student moet immers kunnen inspelen op toenemende keuzemogelijkheden in de zorg- en onderwijssector<sup>1</sup>. Op veel markten is de consument dus dolende in het bos. Er lijkt behoefte aan een boswachter die dor hout verwijdert of juist bewegwijzering aanbrengt. Op enkele markten heeft de overheid deze taak op zich genomen. Zo is de financiële bijsluiter tegenwoordig verplicht en lanceerde de opta een site met tariefvergelijkingen ([www.optanieuws.nl](http://www.optanieuws.nl)). In dit artikel willen we in de eerste plaats benadrukken dat transparantievergroting niet louter voordelen heeft; aan bosbeheer zijn kosten verbonden. Ten tweede hoeft de overheid de rol van boswachter niet per definitie zelf op zich te nemen. We laten zien hoe op systematische wijze een antwoord kan worden gegeven op de vraag of overheidsingrijpen gewenst is en welke vormgeving daarbij past. Daarbij komen de positieve en de mogelijk negatieve effecten van transparantievergroting aan bod<sup>2</sup>.

### Vijf stappen

Voldoende inzicht voor de consument hangt direct samen met de beschikbaarheid van relevante marktinformatie. Marktpartijen hebben zelf vaak een prikkel om informatie beschikbaar te stellen<sup>3</sup>. Denk aan autofabrikanten die melden dat hun auto's als veiligste getest zijn. In sommige gevallen wordt echter zoveel 'informatie' verschaft dat consumenten deze niet meer kunnen verwerken. Bovendien is de prikkel tot informatieverstrekking niet altijd even sterk. Op markten waar de afnemer sterk gebonden is, of geconfronteerd wordt met hoge overstapkosten, zal de aanbieder weinig druk voelen. Hetzelfde geldt voor de voormalig monopolist op transitie markten, waar consumenten nog onbekend zijn met de nieuwe mogelijkheden. De aanbieder zal daarnaast inspelen op het feit dat productkwaliteit vaak pas na aankoop (ervaringsgoederen) of überhaupt niet is vast te stellen (geloofsgoederen). Vaak gaat het dan om complexe producten (beleggingsproducten), om 'persoonlijk maatwerk' (zorg) of om diensten waarvan de baten ver in de toekomst liggen (levensverzekeringen)<sup>4</sup>.

### Marktfalen

Indien de markt onvoldoende transparantie genereert, spreken we van een vorm van marktfalen. Transparantievergroting is daarbij geen doel op zich. Alleen wanneer de maatschappelijke baten groter zijn dan de maatschappelijke kosten, is transparantievergroting gewenst.

#### Stap 1

De eerste stap bepaalt of er echt een transparantiegebrek is. Consumentenklachten, die bijvoorbeeld worden geuit via de media of consumentenorganisaties, zijn een goed aanknopingspunt. Wel is controle op gegrondheid vereist. Per markt kan ook gekeken worden hoeveel tijd consumenten nodig hebben om informatie te verzamelen en te vergelijken (zoekkosten). Wanneer de overheid concludeert dat er een transparantiegebrek is, dan is stap 2 relevant.

#### Stap 2

Het vaststellen van de aard van het probleem levert aangrijpingspunten op voor eventueel overheidsingrijpen. Gebrekkig inzicht van de consument kan worden veroorzaakt door een gebrek aan toegankelijkheid, begrijpelijkheid, betrouwbaarheid of vergelijkbaarheid van de beschikbare informatie. Op een bepaalde markt kan bijvoorbeeld worden geconstateerd dat prijsinformatie moeilijk toegankelijk is en dat informatie over productkwaliteit onvergelykbaar is.

### Stap 3

Overheidsingrijpen ligt niet voor de hand als marktpartijen zelf al sterk worden geprikkeld om de transparantie te vergroten. In het geval dat het vertrouwen in een sector na een schandaal volledig is verdwenen, zullen aanbieders consumenten willen overtuigen van de waarde van hun product, bijvoorbeeld door een kwaliteitskeurmerk te hanteren. Ook een derde partij kan brood zien in informatieverstrekking. Diverse 'vergelijkings-sites' op internet zijn hier een voorbeeld van. Wanneer de kosten van transparantievergroting voor marktpartijen echter de baten overstijgen, is een stimulerende rol voor de overheid denkbaar. Gedacht kan worden aan certificering of het afsluiten van convenanten, maar ook aan dreigen met regelgeving. Een voorbeeld van overheidsstimulering is de subsidiëring van de Consumentenbond voor het vergelijken van ziektekosten-verzekeringen. De overheid kan ook zelf tot informatieverstrekking en voorlichting overgaan, zoals op het onlangs gestarte consumentenportaal [www.staiksterk.nl](http://www.staiksterk.nl). Belangrijkste vraag hierbij is tegen welke kosten de overheid de voor de consument relevante informatie kan opsporen. Tot slot kan een transparantieprobleem met regelgeving worden bestreden. Voorbeelden hiervan zijn te vinden bij voedselveiligheid en consumentenbescherming. De effectiviteit is vooral afhankelijk van de mogelijkheden voor controle op de naleving. Verschillende aangrijpingspunten kunnen aanleiding geven tot een combinatie van maatregelen. Door die maatregelen te kiezen die het inzicht van de consument het meest vergroten tegen de geringste kosten, kan worden gekomen tot een voorselectie van mogelijke maatregelen. Bepalend voor de uiteindelijke keuze is echter het maatschappelijke welvaartseffect van een maatregel.

### Stap 4

Transparantiemaatregelen zijn alleen gewenst als deze welvaartsverhogend werken. Om te beoordelen of de geselecteerde maatregelen tot een maatschappelijke welvaartsstijging leiden, brengt stap vier voor iedere maatregel de maatschappelijke baten en kosten in beeld (zie het kader op de volgende pagina). Deze worden met elkaar en met het nulalternatief (geen maatregelen) vergeleken. De maatschappelijke kosten-batenanalyse die wij hier aanbevelen voor eventueel overheidsingrijpen inzake transparantie is in zekere zin vergelijkbaar met de welvaartsanalyses die de gezamenlijke planbureaus voor overheidsinvesteringen in infrastructuur hebben gemaakt<sup>5</sup>. Kwantificering van de maatschappelijke kosten en vooral van de maatschappelijke baten kan lastig zijn. Het eerste in het tekstkader genoemde negatieve maatschappelijke welvaartseffect van transparantievergroting is de grotere kans op samenspanning. Door een goede vormgeving van de maatregelen kan deze mogelijke kostenpost op nul worden gesteld<sup>6</sup>. Voor de kwantificering van de andere maatschappelijke kostenpost (administratieve en overige bedrijfskosten) bestaan standaard kostenmodellen<sup>7</sup>. De maatschappelijke lasten worden in veel gevallen pas zichtbaar na invoering van de maatregel. Om toch een inschatting te kunnen maken, is vergelijking met het effect van maatregelen in andere sectoren of het buitenland een optie. Toename van de consumenttevredenheid en vergroting van het aantal overstappers zijn indicaties voor een verbetering van de prijs-kwaliteitsverhouding. Ook kan een inschatting worden gemaakt van de prikkel voor aanbieders om een betere prijs-kwaliteitsverhouding te leveren op basis van de veranderingen in de informatievoorziening aan de consument. Ter illustratie: wanneer consumenten regelmatig een overzicht ontvangen met premieverschillen voor hun persoonlijke pakket, zullen verzekeringsmaatschappijen sterker worden geprikkeld om met elkaar te concurreren dan wanneer slechts informatie op een website is te vinden over onvergelijkbare pakketten. Ook als niet tot een exacte kwantificering van maatschappelijke effecten kan worden gekomen, is vergelijking van alternatieven vaak goed mogelijk. Bovendien maken de analyses duidelijk welke beleidsinformatie nog ontbreekt en levert toepassing van het kader heldere aanknopingspunten op om voorgestelde maatregelen te verbeteren.

### Stap 5

Transparantievergroten maatregelen staan vaak niet op zichzelf. Transparantievergroting kan er voor zorgen dat andere vormen van markt- of overheidsfalen, bijvoorbeeld een tekortschietend aanbod, meer zichtbaar worden. In stap 5 van het kader wordt de focus daarom verbreed. Door een verstandige combinatie van instrumenten kan het maatschappelijke welvaartseffect van een transparantiemaatregel worden vergroot. Zo kan sprake zijn van synergie tussen transparantiemaatregelen en maatregelen gericht op verlaging van overstapkosten of het slechten van toetredingsdrempels.

### Conclusie

Marktordeningsbeleid moet niet alleen op de aanbodzijde van de markt zijn gericht. De consument moet in staat zijn om afgewogen keuzes te maken. Voorwaarde hiervoor is een voldoende transparante markt. Dat wil niet zeggen dat de overheid altijd moet ingrijpen wanneer een dolende consument door de bomen het bos niet meer ziet. Steeds moet worden bezien of er daadwerkelijk een gebrek aan transparantie is, welke oorzaken daarvoor aanwijsbaar zijn en welke mogelijkheden er zijn om de transparantie te vergroten. Op basis van de welvaartseffecten van mogelijke maatregelen wordt vervolgens besloten of actie gewenst is en wie dat op zich moet nemen: de overheid of marktpartijen. Aandacht voor mogelijke negatieve welvaartseffecten van transparantievergroting is hierbij essentieel. Tot slot is het zinvol om te kijken naar transparantievergroten maatregelen in combinatie met maatregelen die gericht zijn op andere vormen van marktfalen. Met het gepresenteerde afwegingskader worden bovenstaande punten op gestructureerde wijze aan de orde gesteld. Het maakt aangrijpen op concrete probleempunten mogelijk en biedt inzicht in de informatie die ontbreekt om tot onderbouwde beleidskeuzes te komen. Toepassing van de vijf stappen voorkomt onnodig of onhandig overheidsingrijpen en bevordert de kwaliteit van maatregelen in het geval dat wel tot actie wordt overgegaan. Dat maakt een boswandeling voor de consument een stuk aangenamer.

---

## Maatschappelijke kosten en baten van transparantievergroting

---

Als maatschappelijke baten van transparantievergroting kunnen de volgende twee effecten worden benoemd. Ten eerste kan de prijs-kwaliteitsverhouding verbeteren. Transparantievergroting zorgt voor grotere vergelijkingsmogelijkheden voor consumenten, waardoor intensievere concurrentie tussen producenten ontstaat. Dit leidt tot een betere prijs-kwaliteitsverhouding voor de consument. Uit een Canadees experiment met informatieverstrekking over kruideniersprijzen blijkt dat de effecten aanzienlijk kunnen zijn. In een stad waar prijsinformatie aan consumenten werd verstrekt, daalden de prijzen gedurende zes weken met 7,1 procent. In de controlestad, waar die informatie niet werd verstrekt, was de prijsdaling in dezelfde periode slechts 0,6 procent. De berekeningen duiden op een significante maatschappelijke welvaartsstijging<sup>8</sup>. De

tweede bate komt voort uit verbeteringen in de kwaliteit van het aanbod. Vaak zijn kwaliteitsverschillen in het aanbod moeilijk te beoordelen, zoals in de 'market for lemons' uit de literatuur. Dit kan leiden tot hoge prijzen of geringe kwaliteitsconcurrentie, in geval consumenten hoge prijzen ten onrechte interpreteren als kwaliteitssignaal. Ook kan door een te sterke focus op prijsconcurrentie een markt met alleen kwalitatief slechte producten ontstaan. Transparantievergroting maakt kwaliteitsverschillen beter zichtbaar. Er zijn ook twee mogelijke maatschappelijke kostenposten van transparantievergroting. De eerste is de verhoogde kans op samenspanning van aanbieders. Meer transparantie voor de consument impliceert vaak ook meer inzicht in de markt voor de producent. Samenspanning kan daardoor eenvoudiger worden. Ontduiking van gemaakte kartelafspraken wordt eerder traceerbaar en daardoor minder aantrekkelijk. Bovendien zijn consumenten in een transparante markt gevoeliger voor prijsveranderingen. De gevolgen van een mogelijke prijzenoorlog komen dan harder aan, hetgeen ontduiking van prijsafspraken eveneens onaantrekkelijker maakt<sup>9</sup>. Marktkarakteristieken bepalen in belangrijke mate of transparantievergroting daadwerkelijk samenspanning in de hand zal werken. Op markten waar kartelafspraken sowieso lastig te handhaven zijn, leidt transparantievergroting niet snel tot samenspanning. De Deense betonmarkt leert daarentegen dat bovenbeschreven effect niet louter theoretisch is. Resultaat van de publicatie van ondernemings specifieke prijzen door de Deense mededingingsautoriteit was een gemiddelde prijsstijging van ongeveer twintig procent. Bovendien was in ieder geval lokaal sprake van significante prijsconvergentie. Afgezien van de gestegen mogelijkheid tot samenspanning was hiervoor geen logische verklaring<sup>10</sup>. Het tweede negatieve welvaartseffect kan ontstaan bij administratieve en overige bedrijfskosten. Het beschikbaar maken van (voor consumenten relevante) informatie brengt vaak kosten met zich mee. Een goed voorbeeld hiervan is de verplichte financiële bijsluiter bij complexe financiële producten. Schattingen van de kosten variëren van € 1 tot € 4,40 per bijsluiter<sup>11</sup>. Uiteraard moeten consumenten, indien overheid noch markt informatie genereert, zélf informatiekosten maken. Bij een afweging van de kosten moet dit worden meegewogen.

---

**1** Zie stukken over De consument op de markt centraal op [www.consumentenbeleid.ez.nl](http://www.consumentenbeleid.ez.nl).

**2** Gebaseerd op Glashelder - meer inzicht in transparantie, te vinden op [www.mdw.ez.nl](http://www.mdw.ez.nl).

**3** J. Stigler, The economics of information, Journal of Political Economy, jrg. 69, 1961, blz. 213-225.

**4** E.E.C. van Damme, Mdw-toezichthouder nodig, ESB, 7 juni 2002, blz. 444-446.

**5** C.C. Koopmans, H. Dijkman en A.S. Verrips, Welvaartseconomie en overheidsinvesteringen, ESB, 28 juni 2002, blz. 504-507.5.

**6** OESO, Price transparency, DAFPE/CLP(2001)22, Parijs, 2001.

**7** Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit, brief van de ministers van Economische Zaken en Justitie aan de Tweede Kamer, 2001-2002, 24 036, nr. 255, 15 mei 2002.

**8** D.W. Carlton en J.M. Perloff, Modern industrial organization, Addison-Wesley, Reading Mass., derde uitgave, 2000.

**9** H.P. Møllgaard en P.B. Overgaard, Market transparency: a mixed blessing, Centre for industrial economics, Universiteit van Kopenhagen, 2000.

**10** S. Albaek, P. Møllgaard en P. Overgaard, Government-assisted oligopoly coordination? A concrete case, Journal of Industrial Organization, jrg. 65, 1997, blz. 429-443.

**11** Besluit financiële bijsluiter, Staatsblad 2001, blz. 670.