



De noodzaak van transparantie

Auteur(s):

Boot, A.W.A.
Universiteit van Amsterdam.

Verschenen in:

ESB, 85e jaargang, nr. 4252, pagina 332, 21 april 2000

Rubriek:**Trefwoord(en):**

netw erken

Ondernemingen zullen in toenemende mate toegevoegde waarde ontlenen aan de kwaliteit en effectiviteit van het gebruik van databestanden. De overheid dient daarbij te zorgen voor transparantie.

De moderne informatietechnologie maakt het mogelijk steeds grotere databestanden op te bouwen. Een belangrijke manifestatie hiervan zijn bestanden met klantspecifieke informatie. Het bestaan en effectief gebruik van databestanden zouden het voor ondernemingen mogelijk moeten maken beter in te spelen op de behoeften van de consumenten. Tegelijkertijd dreigen privacy- en concurrentieproblemen. Het privacyprobleem is evident. Het concurrentieprobleem komt voort uit hold-up problemen en netwerkeffecten die het moeilijk maken voor de consument om van aanbieder te veranderen. De centrale vraag is hoe vanuit beleidsoogpunt hierop moet worden ingespeeld. Aangegeven zal worden dat het vergroten van transparantie de primaire doelstelling moet zijn. Alleen met transparantie zijn netwerkeffecten en hold-up problemen te behappen.

Netwerkeffecten

Netwerkeffecten duiden op concurrentievoordelen die samenhangen met de omvang van het netwerk. Telecommunicatie is een mooi voorbeeld: hoe meer abonnees er zijn, hoe interessanter het wordt om zelf ook een telefoonaansluiting te nemen. Ook in het geval van databestanden zijn er netwerkeffecten. Met name door informatietechnologische ontwikkelingen is het mogelijk geworden om zeer gedetailleerde databestanden op te bouwen en deze veel effectiever te gebruiken. In een wat technische terminologie: databestanden hebben grote intertemporele (over de tijd) en 'cross-sectional' (over klantgroepen en producten) hergebruiksmogelijkheden. Zo biedt het effectief kunnen gebruiken van klantspecifieke informatie allerlei scope-voordelen; in de financiële dienstverlening kan men bijvoorbeeld denken aan kruiselingse verkoop, maar ook aan hergebruik van informatie in de dienstverlening aan andere klanten.

Dit laatste speelt onder meer bij productontwikkeling. Klantspecifieke informatie is hiervoor onontbeerlijk. Innovaties kunnen vervolgens via een wijd vertakt distributiekanaal worden aangeboden, wederom dankzij deze databestanden. Informatietechnologie speelt dus een dubbele rol: het stimuleert via het gebruik van databestanden productontwikkeling en het faciliteert de optimale exploitatie ervan via een wijd vertakt distributiekanaal.

De combinatie van databestanden en distributiekanaalen leidt tot netwerkeffecten die aanzienlijke marktmacht kunnen verschaffen. Mededingingszorgen zijn dus legitiem¹. Een vergelijkbaar probleem, nauw verwant aan netwerkeffecten, is dat van hold-up. Deze naamgeving wijst op een situatie waarbij de consument een keuze heeft tussen A en B, maar op het moment dat voor één van beide is gekozen is het moeilijk om in de toekomst een andere keuze te maken. Bijvoorbeeld: een luchtvaartmaatschappij die gekozen heeft voor Airbus vliegtuigen en zijn hele pilotenbestand en onderhoudsdienst hierop heeft afgestemd, kan moeilijk overstappen op Boeing vliegtuigen. In zekere zin heeft ze zich door haar initiële vrije (en mogelijk concurrerende) keuze voor Airbus overgeleverd aan deze vliegtuigfabrikant².

Hold-up problemen

Evenals in het geval van de netwerken kan het hold-up probleem concurrentie belemmeren. Dit type hold-up probleem doet zich evenzeer voor bij economische handelingen waarin databestanden centraal staan, bijvoorbeeld in het geval van financiële dienstverlening, waar vertrouwelijke, klantspecifieke informatie van groot belang kan zijn. De huidige aanbieder heeft dan een informatiemonopolie, waardoor het moeilijk is voor de klant om van aanbieder te veranderen.

Netwerk-effecten en hold-up problemen zijn dus verwante begrippen. Ze kunnen tot vergelijkbare problemen aanleiding geven, namelijk een mogelijk gebrek aan concurrentie en dus 'capture' van de klant.

Privacy-gevoeligheid

Databestanden werpen ook specifieke problemen op. Dit betreft met name privacy-gevoelige informatie. Bij telecom-netwerken (belgedrag) of de klantenkaart van Albert Heijn (koopgedrag) is de privacy-gevoeligheid misschien nog overkomelijk, maar dat geldt zeker niet voor de financiële dienstverlening. Voor een goede financiële dienstverlening, met name persoonlijke financiële planning waarin pensioen- en levensverzekeringsproducten vaak een centrale rol hebben, zijn vertrouwelijke persoonlijke gegevens van essentieel

belang. Van privacy-gevoeligheid is hier per definitie sprake.

Voor wat betreft het privacy aspect *sec* is er een aantal wettelijke waarborgen. Zo stelt de Wet persoonsregistratie (Wpr) dat gegevens uit een persoonsregister slechts aan derden mogen worden verstrekt voorzover deze voortvloeien uit het doel van de registratie. De nieuwe voorgenomen Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) stelt ook dat gegevens-verstrekking niet is geoorloofd, tenzij de betrokkene uitdrukkelijk schriftelijke toestemming heeft verleend. Deze wet staat echter toe dat de verwerking van gegevens (alles van raadplegen, verstrekken tot gebruiken) mogelijk is indien dit noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de verantwoordelijke. Hiermee wordt bedoeld dat verwerking mag als dat noodzakelijk is voor het verrichten van de reguliere bedrijfsactiviteiten. Ook geldt de eis dat persoonsgegevens niet worden gebruikt op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen.

Hoewel de wet duidelijk is in haar streven naar bescherming van privacy, lijken relatief grote vrijheden te bestaan voor het gebruik van databestanden binnen organisaties. De praktijk zal moeten uitwijzen of de interpretatie van de wet zo ver kan worden opgerekt dat dit type databestanden gemeenschappelijk toegankelijk is voor de verschillende divisies, bedrijfsonderdelen en dochterondernemingen van een financieel conglomeraat. In de nieuwe Amerikaanse wetgeving over het bankwezen die vorig jaar is aangenomen, de Financial Services Modernization Act, is dit in principe toegestaan³. De vraag is wat vanuit het oogpunt van de consument het meest wenselijk is. De afweging is complex: privacy en economische efficiëntie spelen beide een rol⁴.

Economische efficiëntie

Economische efficiëntie duidt onder andere op het al genoemde hold-up probleem. Het bestaan van vertrouwelijke informatie bij één aanbieder bemoeilijkt het overstappen naar een andere aanbieder. Een algemene oplossing hiervoor is niet voorhanden. Een rigoureuze oplossing lijkt om alleen maar transacties aan te gaan. In het voorbeeld van persoonlijke financiële planning zou dit betekenen dat het individu zelf zijn behoeftes bepaalt en zich op generlei wijze committeert aan een adviserende financiële dienstverlener. Wij zijn dan terug bij een pure transactie-economie waar de klant in wezen 'winkelt' voor zijn gewenste pakket financiële diensten. Voor bepaalde groepen geavanceerde klanten zal dit inderdaad realiteit worden. Deze groepen zullen zelf, via internet bijvoorbeeld, een voor hen optimaal pakket aan financiële diensten samenstellen van allerlei verschillende aanbieders. De moderne informatietechnologie heeft dit mogelijk gemaakt, en daarmee voor deze geavanceerde groep klanten het hold-up probleem opgelost. Voor een waarschijnlijk nog veel grotere groep zal het overweldigende aanbod van financiële diensten echter grote verwarring en onzekerheid scheppen. Deze groep zal grote behoefte hebben aan geïntegreerde financiële dienstverlening. Het hold-up probleem komt dan in grote hevigheid terug, maar voor hen zijn puur transactie-gebonden keuzes geen alternatief⁵.

Een geheel andere invalshoek is dat het verzamelen van informatie en opbouwen van databestanden het mogelijk maakt beter in te spelen op de wensen van de consument. In zekere zin is het feit dat informatie kan leiden tot een hold-up probleem juist een indicatie dat het belang van de consument gediend is met het verzamelen van informatie. De betere informatie geeft de incumbent weliswaar een concurrentievoordeel, maar dit concurrentievoordeel wordt veroorzaakt doordat hij beter in de behoefte van de consument kan voorzien. Dit wijst op de voordelen van een relatie-georiënteerde benadering. Het alternatief is een minder informatieve, transactie-georiënteerde benadering. Als we deze invalshoek volgen, komt de vraag naar voren hoe de onderneming gestimuleerd kan worden tot het produceren, danwel vergaren, van zoveel mogelijk relevante informatie.

Nieuwe organisatie-theorie

Databestanden spelen een primaire rol bij het afbakenen en definiëren van een onderneming als samenwerkingsverband. Een duidelijk voorbeeld hiervan zijn consultancybureaus. De twee assets van een consultancybureau zijn het klantenbestand en haar kennis. Het eerste is evident een databestand, maar dat geldt ook voor het tweede. De kennis van een consultancybureau bestaat uit de expertise van de aan haar verbonden consultants, (een levend bestand) en de in bestanden opgeslagen ervaringen die het bureau heeft opgedaan met allerlei type opdrachten voor verschillende klanten. De expertise (het menselijk kapitaal) en de opgeslagen bestanden staan alleen ter beschikking aan de bij het bureau aangesloten consultants. De complementariteit van het menselijk kapitaal en de statische bestanden werkt bindend naar de individuele consultants. Het samenhangend geheel van consultants heeft dan een waarde die uitstijgt boven de som van de waarde van de individuele consultants.

Voor de onderneming zal gelden dat zij het meest geneigd zal zijn informatie te produceren als het exclusieve gebruik ervan gegarandeerd is⁶. Het wordt voor haar en mogelijk voor de klant nog aantrekkelijker als zij de vrijheid heeft de informatie binnen het gehele bedrijf te gebruiken⁷. Dit gezegd hebbende, kan er uiteraard wel degelijk een hold-up probleem ontstaan. De vraag is hoe het extra surplus (waardecreatie) dat vast zit aan de verzamelde informatie tenminste gedeeltelijk bij de consument komt (dus zich vertaalt in extra consumentensurplus). De beste waarborgen hiervoor liggen mijns inziens op het punt van transparantie van de dienstverlening. Een markt met transparante producten dwingt een dienstverlener zijn toegevoegde waarde te bewijzen. Een dergelijke markt stelt de consument namelijk in staat om de offerte te toetsen. Dat wil zeggen: de consument kan dankzij de transparantie enige controle uitoefenen op de aantrekkelijkheid van de offerte van zijn primaire dienstverlener.

In zekere zin betekent dit dat de 'fall back option' voor de consument de transactie-economie is. Ik bedoel hiermee dat de consument die geen voordeel meer ziet in de aanbiedingen van de relatie-georiënteerde dienstverlener terugvalt op de vrije markt (de transactie-economie). Op deze markt gelden geen hold-up problemen, simpelweg omdat de dienstverlener niet kan terugvallen op vertrouwelijke informatie.

Hold-up problemen

In het algemeen geldt dat hold-up problemen inherent zijn aan economische transacties. Hold-up problemen kunnen in extreme gevallen echter wel degelijk economische transacties bemoeilijken. Een bekend historisch voorbeeld uit de literatuur is een toeleveringsbedrijf van General Motors, genaamd Fisher Body. Als dit bedrijf optimaal probeert in te spelen op de behoeftes van gm, en bijvoorbeeld de specificaties van haar producten geheel afstemt op de wensen van gm, heeft zij dan nog enige onderhandelingskracht om in de toekomst een fatsoenlijke prijs te bedingen voor haar producten? In de toekomst kan gm immers, nadat alle investeringen hebben plaatsgevonden, het toeleveringsbedrijf zwaar onder druk zetten om in te stemmen met prijsverlagingen. De investeringen van het toeleveringsbedrijf zijn immers verzonken, en door optimale aanpassing aan de wensen van gm mogelijk niet alternatief inzetbaar. Als het toeleveringsbedrijf zich al deze problemen van te voren realiseert, zal zij echter afzien van deze relatiespecifieke investeringen.

Het belang van transparantie

Maatregelen die gericht zijn op het verminderen van hold-up problemen duwen ons veelal in de richting van een meer transactie-georiënteerde economie. Bijvoorbeeld een maatregel die organisaties dwingt hun informatie openbaar te maken (ik negeer privacy-overwegingen voor het moment) zal in het algemeen leiden tot minder informatieproductie binnen organisaties en daarmee de transactie-oriëntatie vergroten. Hetzelfde geldt voor een consument. De consument kan het hold-up probleem verminderen door bijvoorbeeld met meerdere financiële dienstverleners in zee te gaan. Van een geïntegreerde financiële dienstverlening is dan geen sprake meer. Wat de klant hiermee in feite doet is een stap in de richting van de transactie-economie⁸.

De genoemde voorbeelden laten zien dat er geen kostenloze oplossingen voorhanden zijn. In extreme gevallen (het voormalige ATT monopolie, Microsoft Windows?) leiden hold-up problemen tot een natuurlijk monopolie. Direct overheidsingrijpen lijkt dan gerechtvaardigd. In het geval van databestanden past echter een grote terughoudendheid van de overheid. Zoals ik heb aangegeven is het opbouwen en gebruiken van databestanden veelal in het belang van de consument. De rol van de overheid is dan daarin gelegen dat zij zich moeten richten op de transparantie in de dienstverlening. Dit betekent niet het afdwingen van openbaarmaking van databestanden, maar het transparant maken van de dienstverlening zelf. Wat ik hiermee bedoel is dat de kenmerken van en condities verbonden aan de aangeboden producten op zich helder moeten zijn, zodat vergelijkingen mogelijk zijn. Het transactie-economie alternatief heeft daarmee een toetsende en disciplinerende rol.

Privacy-overwegingen kunnen tot een andere afweging leiden. Toch zullen deze overwegingen mijns inziens voor een groot deel parallel lopen aan de puur economische afweging. Uit het oogpunt van privacy is het onwenselijk databestanden te openbaren. Dit loopt vaak parallel aan de economische afweging. Voor wat betreft het gebruik van databestanden binnen een organisatie is er mogelijk wel een conflict. Het economisch belang dicteert een laissez-faire houding, terwijl uit het oogpunt van privacy beperkingen gewenst kunnen zijn

¹ Zie ook A.W.A. Boot, [Netwerk-economie en concurrentie](#), *ESB*, 7 januari 2000, blz. 3.

² Dit is een willekeurig voorbeeld. Merk op dat het zeker niet zo hoeft te zijn dat een vliegtuigfabrikant misbruik maakt van de hold-up situatie. Bijvoorbeeld: als Airbus haar marktaandeel wil vergroten zal ze nieuwe klanten moeten vinden. Een negatieve reputatie veroorzaakt door uitbuiting van hold-up situaties zal haar geen goed doen.

³ Dit moet niet worden geïnterpreteerd als een ongeconditioneerde vrijheid. Misbruik van informatie is niet toegestaan. 'Class action'-rechtzaken namens een nagenoeg ongelimiteerde groep gedupeerden) bieden mogelijk een voldoende dreiging om fatsoenlijk met informatie om te gaan. In de Europese context is het rechtstelsel minder afschrikwekkend en zijn mogelijk stringenter regels nodig.

⁴ Deze afwegingen komen ook naar voren in J.J.M. Kremers, E.J. van Kempen en J.A. de Groot, [Marktwerking en privacy in de sociale zekerheid](#), *ESB*, 29 januari 1999, blz. 64-67. Zij gaan echter niet in op de prikkels die partijen moeten hebben om informatie te produceren. Deze spelen een belangrijke rol in mijn analyse.

⁵ De vraag is of de komst van informatie-intermediairs op het internet uitkomst biedt. Deze partijen zouden als 'trusted third party' het aanbod van producten kunnen inventariseren. De vraag is of deze partijen kunnen uitgroeien tot interactieve en neutrale adviseurs die een spin in het web zijn voor de persoonlijke financiële planning.

⁶ Dit betekent niet dat informatie-uitwisseling ongebruikelijk is. Bijvoorbeeld: banken wisselen via het Bureau Kredietregistratie in Tiel informatie uit over het betalingsgedrag van kredietnemers. Ook in andere landen is hiervan sprake. Zie T. Jappelli en M. Pagano, *Information sharing, lending and defaults: cross-country evidence*, CEPR discussion paper, 2184, 1999.

⁷ Uiteraard zijn hierop uitzonderingen te bedenken. Een mogelijk conflicterende situatie betreft de rol van de bank als adviseur bij fusies en overnames voor de fusiepartner van een huidige klant. Als er een vrije uitwisseling is van informatie binnen het bankconglomeraat dan is deze situatie voor zowel de huidige klant als de fusiepartner mogelijk onacceptabel. Banken proberen door middel van 'Chinese walls' - kunstmatige afscheidingen tussen eigen activiteiten - in te spelen op deze gevoeligheden.

⁸ Zie A.W.A. Boot, *Relationship banking: what do we know?*, *Journal of Financial Intermediation*, vol. 9, 2000, blz. 7-25.