



Mdw-toezichthouder nodig

Auteur(s):

Damme, E.E.C., van
De auteur is werkzaam bij CentER, Katholieke Universiteit Brabant, Tilburg.

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4365, pagina 444, 7 juni 2002

Rubriek:**Trefwoord(en):**

Consumentenbeleid is meer dan marktwerkingsbeleid. De complexiteit van producten, de ware en gepercipieerde overstapkosten en de behoefte aan transparantie, maken dat goede marktwerking bevorderd moet worden. Een speciale mdw-toezichthouder is daarom gewenst.

Eind vorig jaar publiceerde staatssecretaris Ybema de nota Versterking van de positie van de consument die de instrumenten van en de uitdagingen voor het huidige consumentenbeleid inventariseert ¹. De nota stelt dat de overheid de volgende publieke belangen moet borgen: (1) veilige producten en diensten, (2) sterke wettelijke bescherming van de consument, (3) adequate informatieverstopping aan de consument (onder andere over zijn rechten) opdat deze voldoende mondig is en de aanbieders op de markt adequaat tegenspel kan bieden, (4) een transparante markt zodat de consument verantwoorde keuzes kan maken, (5) goede marktwerking zodat het aanbod op de wensen van de consument is afgestemd, (6) universele dienstverlening bij essentiële diensten, en (7) het op orde zijn van de kwaliteit van de publieke dienstverlening. Tien jaar geleden concludeerde het laatste kabinet Lubbers reeds dat een goede basisvoorziening (punten 1 en 2) gegarandeerd was, en dat de consument voldoende mondig was om voor zijn eigen rechten op te komen (punt 3), zodat het consumentenbeleid zich zou kunnen richten op het stimuleren van marktwerking (punten 4 en 5) ².

Sindsdien is het consumentenbeleid dan ook onderdeel geweest van het marktwerkingsbeleid, hetgeen de volgende vragen oproept. Is de conclusie van Lubbers nog steeds relevant? Spoort consumentenbeleid met marktwerkingsbeleid? Hoe effectief is het Nederlandse marktwerkingsbeleid? Is dat beleid voldoende om de consumentenbelangen te dienen? In deze bijdrage beantwoord ik die vragen en doe ik enige suggesties voor verbeteringen in het beleid.

Basisbescherming

De consumentennota stelt terecht dat het productveiligheidsbeleid voortdurend onderhoud behoeft: er komen steeds nieuwe complexe producten bij waarvan de consument de risico's niet altijd goed kan inschatten (denk aan Legio Lease), en we worden ons van steeds nieuwe risico's bewust (denk aan bse en aan genetisch gemanipuleerd voedsel). Ook stelt de nota dat het gemiddelde opleidingsniveau in Nederland is gestegen en verbindt daaraan de conclusie dat het ook met de mondigheid van de consument wel snor zit. Ik betwijfel echter of het kennisniveau van de Nederlanders gelijke tred heeft gehouden met de complexiteit van de maatschappij en van de producten die daarin worden aangeboden. De ervaring in de telecomsector (zie hieronder) laat bijvoorbeeld zien dat consumenten soms substantiële geldbedragen op straat laten liggen. Klaarblijkelijk zijn er barrières die de consument belemmeren rationeel te handelen en dit geld op te rapen.

Hierbij moet bedacht worden dat de telecomsector nog redelijk eenvoudig is. De problemen zijn groter als het om echt complexe producten gaat, die bovendien slechts zelden gekocht worden (zodat we rationaliteit niet kunnen leren), die 'persoonlijk maatwerk' inhouden (zodat we niet kunnen leren van de fouten van anderen, noch kunnen 'zwartrijden' op de concurrentiedruk die anderen veroorzaken), of waarbij de baten, in tegenstelling tot de kosten, ver in de toekomst liggen. Denk hierbij aan financiële diensten, aan medische zorg, of aan verzekeringsproducten.

Goede marktwerking vereist ook dat consumenten effectief voor hun rechten opkomen, maar ook aan deze voorwaarde is niet voldaan: meer dan veertig procent van de Nederlanders meent onvoldoende op de hoogte te zijn van zijn rechten. Aanpassingen in het onderwijs lijken nodig om Nederlanders tot mondig, rationele, consumenten op te leiden. Scholieren leren wel veel over de fysieke wereld waarin zij leven, maar er is weinig aandacht voor de software waar onze samenleving op draait. De overheid zou ook een actiever rol kunnen spelen bij het toegankelijk maken van de bevolking met nieuwe distributiekanaalen, zoals het internet. Juist diegenen die nu nog geen toegang tot internet hebben, zouden daarvan het meest profiteren.

Marktwerkingsbeleid

Onder de paarse kabinetten heeft het marktwerkingsbeleid drie sporen gevolgd:

- » modernisering van de mededingingswetgeving;
- » introductie van marktwerking in (semi-)publieke sectoren, beginnend bij de liberalisering van netwerksectoren;
- » de mdw-herreguleringsoperatie.

Voor de evaluatie van dit beleid vanuit het perspectief van de consument moet allereerst de vraag beantwoord worden of marktwerkingsbeleid wel spoort met consumentenbeleid. Het antwoord op deze vraag is genuanceerder dan in de ambtelijke stukken, waarin vaak generiek over de consument en over de markt gesproken wordt.

Meer concurrentie leidt niet altijd tot een Pareto-verbetering en is dus niet altijd beter. Intensivering van concurrentie kan tot verschraling van het aanbod leiden, denk aan het afschaffen van de vaste boekenprijs³, of veiling van frequenties voor commerciële radio, waarbij zenders met een klein luisterpubliek verdwijnen⁴.

Ook bij producthomogeniteit is meer concurrentie niet altijd beter. Het beleid erkent de noodzaak gebonden consumenten te beschermen als een gedeelte van de markt wordt vrijgemaakt (de problematiek van de universele dienstverlening), maar het thema 'gebondenheid' speelt veel breder. Als consumenten in verschillende mate geïnformeerd zijn over het productaanbod, profiteren goed geïnformeerde klanten van intensiever concurrentie, terwijl de niet-geïnformeerde (gebonden) consumenten dan juist meer uitgemolken worden⁵. In een recent artikel geven Boone en Potters een vergelijkbaar argument waarom een toename van de markttransparantie niet noodzakelijk tot een welvaartsverbetering leidt⁶. De stelling "meer marktwerking impliceert meer welvaart" is niet algemeen geldig en, in een tijd van toenemende individualisering, doet het beleid er goed aan rekening te houden met de heterogeniteit aan preferenties en informatie in de samenleving.

In het onderstaande zal ik aannemen dat we ons in een situatie bevinden waarin de stelling dat marktwerkingsbeleid spoort met consumentenbeleid wel opgaat en richt ik me dus op de vraag hoe effectief het marktwerkingsbeleid geweest is.

Mededingingstoezicht

De vraag wat de activiteiten van de NMa de consument nu hebben opgeleverd, is niet zo eenvoudig te beantwoorden, maar dat de effecten positief zijn valt niet te betwijfelen, zoals ook de evaluatie van de Mededingingswet die minister Jorritsma vorige week naar de Kamer stuurde, laat zien. Hoewel de activiteiten van de NMa zich op marktpartijen richten, staan deze uiteindelijk natuurlijk alle ten dienste van de consument⁷. Soms is er een potentieel conflict tussen 'bescherming van concurrentie' en 'bescherming van de concurrenten', maar mij zijn geen gevallen bekend waar de NMa de kant van de aanbidders gekozen heeft. Dit wil niet zeggen dat geen verbeteringen mogelijk zouden zijn. Het knellende kader van de Algemene wet bestuursrecht, waarin het begrip 'belanghebbende' eng gedefinieerd wordt, houdt de afstand tussen NMa en de consument en diens organisaties bijvoorbeeld nodeloos groot. De NMa, die juist vorige week een consumentenloket op haar website geopend heeft, is overigens te prijzen voor haar openheid richting de consument.

Marktwerking in netwerksectoren

Het recent verschenen jaarverslag van de opta over 2001 geeft zicht op de welvaartswinst die met de liberalisering van de telecommarkt behaald is: "De liberalisering heeft ertoe geleid dat de prijs voor interlokaal bellen sinds 1998 met meer dan 50% gedaald is. Gemiddeld betalen consumenten nu 83 euro minder voor vaste telefonie. In totaal is dit een welvaartswinst van bijna een half miljard euro". Interessant is dat de welvaartswinst nog veel groter zou kunnen zijn: "Als alle consumenten nu zouden overstappen op carrier selectie zou dit (...) zelfs een potentieel bedrag zijn van ruim 980 miljoen euro dat aan de maatschappij terugvloeit"⁸. De conclusie is dat zelfs goed marktwerkingsbeleid niet voldoende is om de consumentenbelangen te dienen. De reden dat consumenten geld op straat laten liggen is dat het niet zo eenvoudig is om zo rationeel en op geld belust te zijn als de traditionele economische theorie veronderstelt. Hieronder ga ik verder in op de vraag wat het beleid kan doen om deze situatie te verbeteren.

Mdw-heregulering

In vergelijking met de harde cijfers die opta noemt, is de oogst van de mdw-operatie nogal mager. De meest recente, zesde, voortgangsrapportage gaat uitgebreid in op de maatschappelijke effecten van deze operatie, maar met betrekking tot de projecten die beogen de marktwerking te verbeteren worden opnieuw alleen voor de liberalisering van de winkeltijdenwet harde cijfers genoemd⁹. Bij andere projecten zijn helaas nauwelijks successen te melden. Soms zelfs is het resultaat tegengesteld aan wat beoogd werd: zo is de prijs van een taxirit gestegen. Elders heb ik betoogd dat het magere resultaat mede te wijten is aan het feit dat het mdw-beleid geen goed marktwerkingsbeleid was: er werd teveel op vertrouwd dat het slechten van toetredingsbarrières voldoende zou zijn om effectieve concurrentie te bewerkstelligen¹⁰. Effectieve concurrentie ontstaat niet vanzelf, maar moet gemaakt worden. Strakke sturing is nodig, op basis van een kompas van kengetallen die informeren over hoe goed, of hoe slecht, de markt presteert, hoe deze prestaties zich ontwikkelen en hoeveel beter deze prestaties zouden kunnen zijn. Mijn stelling is dat dit meet- en stuurwerk het best door een onafhankelijke mdw-toezichthouder, gedaan kan worden en dat zo'n toezichthouder een belangrijke bijdrage aan betere marktwerking en een groter succes van de mdw-operatie zou kunnen leveren.

Modern consumentenbeleid

In de nota Versterking van de positie van de consument kondigt het kabinet aan dat het consumentenmarkten nauwkeurig zal monitoren op de mate van effectieve marktwerking en consumententevredenheid. Dit meetwerk is echter alleen nuttig als het daadwerkelijk gebruikt wordt om de markten in de richting van effectieve marktwerking bij te sturen, en juist op dit punt blijft de nota stil. Bovendien verwacht ik dat het voorgestelde kompas (de zogenaamde Scorekaart Risico op Marktfalen, die aan de hand van een aantal indicatoren het risico probeert in te schatten) niet erg bruikbaar zal blijken te zijn. Het probleem wordt vooral veroorzaakt omdat het kompas een inadequaat instrument is. Deze toets postuleert bijvoorbeeld dat een hoge concentratiegraad een indicator is voor mogelijk marktfalen, maar dit kan juist een indicator voor zeer intensieve concurrentie zijn: hoe meer concurrentie, hoe lager de winst en hoe minder partijen zullen kunnen overleven. Er is geen enkele reden waarom de selectie van risicomarkten niet direct door de consumenten zelf zou kunnen gebeuren, bijvoorbeeld via het consumentenloket bij de NMa. Dit is effectiever omdat zo het probleem wordt gesignaleerd door degenen die het ervaren.

Toezichthouder moet transparantie brengen...

De opta-cijfers met betrekking tot het niet-gerealiseerde marktvoordeel laten zien dat consumentenbeleid meer moet inhouden dan marktwerkingsbeleid. Twee factoren spelen een rol. Ten eerste is er het probleem van markttransparantie: niet iedereen zal weten hoe van carrier selectie (bijvoorbeeld Tele2) geprofiteerd kan worden. Ten tweede zijn er omschakelkosten: zowel echte als gepercipieerde. Omdat aanbieders van carrier-selectie-diensten nieuw zijn, genieten zij niet automatisch dezelfde reputatie als de vertrouwde kpn. Voor de consument is overstappen daarom een risicovolle onderneming, waarvoor hij, ook omdat hij niet zeker is van zijn rechtspositie, een grote premie verlangt.

De conclusie is dat de overheid op drie manieren een bijdrage kan leveren om de consument meer van de marktwerking te laten profiteren: versterking de positie van de consument (zoals boven besproken), bevordering de positie van nieuwkomers door informatieverschaffing over de kwaliteit en reputatie van deze toetreders tot de markt, en vergroting van de transparantie van de markt door informatieverschaffing over het aanbod. Deze transparantie creëert de markt ten dele zelf, maar, omdat informatie een publiek goed is, over het algemeen in onvoldoende mate ¹¹. Informatie moet ook betrouwbaar zijn en dit stelt eisen aan de informatieverschaffende partij. Het signaal dat een nieuwkomer te vertrouwen is, is het krachtigst als dit door de toezichthouder zelf wordt afgegeven.

...en zich direct tot consument richten

De conclusie is gerechtvaardigd dat een toezichthouder de marktwerking effectiever kan bevorderen door zich juist directer tot de consument te richten. 'Empowerment' van de vraagkant stimuleert de concurrentie tussen de aanbieders, zodat traditioneel consumentenbeleid complementair is met marktwerkingsbeleid, een inzicht waarvan het Britse beleid wel gebruik maakt. Zo stelt de directeur-generaal van de Britse energietoezichthouder ofgem: "Wanneer u mij vraagt toch een vergelijking met Nederland te maken dan denk ik dat het grote verschil is dat wij traditioneel uitgaan van het belang van de consument" ¹². Zo heeft ook het Britse oftel een bredere missie dan onze opta: de opta moet de concurrentie bevorderen, terwijl oftel de concurrentie moet bevorderen en de belangen van de consumenten moet behartigen. De bij de behandeling van de begroting van het ministerie van ez ingediende en vervolgens aangenomen motie Voûte-Droste vraagt de regering de positie van de consument explicieter te betrekken bij marktwerkings- en liberaliseringoperaties¹³. Het Britse voorbeeld laat zien hoe dit zou kunnen en verdient navolging.

Conclusie

Mijn betoog laat een vijftal conclusies toe. Omdat niet alle consumenten altijd in staat zijn een rationele keuze te maken, blijft klassiek beschermend consumentenbeleid nodig. Ten tweede is scholing van het grootste belang: in een complexer, dynamischer samenleving heeft een consument meer bagage nodig om aanbieders effectief tegenspel te bieden. Ten derde spoort marktwerkingsbeleid niet automatisch met consumentenbeleid. Ten vierde komt marktwerking niet automatisch tot stand, maar is monitoring en sturing nodig om het proces in goede banen te leiden. Omdat dergelijke sturing het best door een onafhankelijke toezichthouder kan worden uitgeoefend, verdient het aanbeveling zo'n mdw-toezichthouder op te richten. Ten vijfde bestaat er complementariteit tussen de mondigheid van de consument en de mate van marktwerking. Toezichthouders die zich mede direct op de consument richten kunnen daarom effectieve marktwerking sneller realiseren en het verdient aanbeveling om aandacht voor consumentenbelangen expliciet als missie aan toezichthouders mee te geven

1 Versterking van de positie van de consument, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27879, nr. 2.

2 Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 23162, nr. 1.

3 M.D. Appelman, [Cultuur versus markt](#), ESB, 26 april 2002, blz. 331-333.

4 H. Abbink Spaink en A.J.J. Meuleman, [Het leergeld van de 3G-veilingen](#), ESB, 27 juli 2001, blz. 606-609.

5 H. Varian, A model of sales, American Economic Review, 1980, blz. 651-659. Zie over de welvaartseffecten van meer marktwerking ook J. Boone, Competition and welfare, CPB Report 97/4, Den Haag, 1997, blz. 42-44.

6 J. Boone en J. Potters, Transparency, prices and welfare with imperfect substitutes, discussion paper, CentER, 2002.

7 Zie bijvoorbeeld het jaarverslag van de NMa over 2000, blz. 6.

8 Persbericht OPTA, Visie op telecommunicatie- en postmarkt, OPTA wil af van monopolie post, 1 mei 2002.

9 Tweede Kamer, 24036, nr. 240.

10 E.E.C. van Damme, MDW tegen het licht, Regelmaat 2001, nr.3.

11 Een goed voorbeeld waar de markt zelf wel veel informatie produceert is de markt voor groene stroom, zie [www.greenprices.com](#).

12 Jaarverslag NMa/DTE 2000, blz. 81.

13 Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28000 XIII, nr. 17.