



Vrijheid is duur

Auteur(s):

Reitsma, A.
redacteur ESB

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4365, pagina 441, 7 juni 2002

Rubriek:

Van de redactie

Trefwoord(en):

In dit nummer van esb heeft de versterking van de positie van de consument een belangrijke plaats gekregen. Die aandacht is een uitvloeisel van de conferentie De consument op de markt centraal, die op 17 april in en Haag werd gehouden. Doel van die conferentie was een openlijke discussie tussen het ministerie van Economische Zaken en belanghebbenden en belangstellenden te genereren over de vraag hoe modernisering van het consumentenbeleid vorm kan krijgen. Een deel van die discussie wordt hier gevoerd.

Waar gaat het om?

Van de pure consumentenbescherming die vroeger uitgangspunt van beleid van ez was, verschoof de aandacht door de mdw-operatie naar liberalisering van markten. Meer marktwerking zou de keuzevrijheid opleveren waar de veeleisende consument van vandaag de dag om vraagt. De toegenomen kennis en mobiliteit van consumenten, aangevuld met reeds bestaande kaders van basale consumentenbescherming, moesten borg staan voor disciplineren van nieuwe en geliberaliseerde markten.

Het ministerie heeft echter geconstateerd dat die disciplineren niet vanzelf gaat. Met name in markten voor nieuwe producten of in markten waar complexe producten worden aangeboden, zijn consumenten niet altijd voldoende 'toegerust' om het aanbod daadwerkelijk te disciplineren. Ez onderkent dan ook dat er soms behoefte is aan extra maatregelen.

Tegelijkertijd wil men bemoeizucht zoveel mogelijk beperken. Nieuwe regels zouden verstarrend kunnen werken op dynamische markten. Bovendien geven consumenten te kennen zelf te weten wat ze willen. Ez wil hen daarom zoveel mogelijk zelf verantwoordelijkheid laten om de eigen soevereiniteit inhoud te geven. 'System governance' heet dit type sturing en dat behelst dat ez vooral de voorwaarden wil creëren ernaar zorgen dat partijen zelf 'het gewenste gedrag bij elkaar kunnen afdwingen'. Maar lukt dat ook? In deze esb wordt vooral bediscussieerd of die beperking van bemoeizucht wel op zijn plaats is.

Anders dan je van economen en consumenten misschien zou verwachten, menen Van Damme en de Consumentenbond van niet. Beide pleiten voor een toezichthouder die een echt goede marktwerking moet waarborgen. Toch verbaast hun pleidooi niet. Het is immers in een markt waar de concurrentie toeneemt niet aannemelijk dat producenten uit zichzelf moeite zullen gaan doen om het overstappen tussen aanbieders te vergemakkelijken. Eerder ligt een strategie van bescheiden productdifferentiatie en bijgevolg monopolistische concurrentie voor de hand. Dit vergroot wel de keus, maar brengt tegelijkertijd toenemende ondoorzichtigheid en daardoor minder disciplineren met zich mee.

Ook het omgekeerde is mogelijk: niet het onderscheid, maar de eenheid maakt aanbieders minder kwetsbaar voor toenemende concurrentie. Wie controleert of taxichauffeurs prijsafspraken maken?

Om effectieve concurrentie mogelijk te maken, moet het toezicht op markten, een van de pijlers van system governance, zeker in de fase na liberalisering, dus vrijwel automatisch toenemen met het aanbod dat via verlaagde toetredingsdrempels gegeneerd wordt.

Ook de tweede pijler van het beleid, vraagsturing, vraagt in transitie markten automatisch om meer inspanning van de overheid. Zij moet immers het instrumentarium waarover ze zelf beschikte om het aanbod in goede banen te leiden, nu aan consumenten gaan overdragen. Behoudens toerusting van de consument, zijn in dat geval heffingen of indirecte belastingen nodig om de vraag in goede banen te leiden, waar die externe effecten kent of waar vanuit merit good-argumenten toch paternalisme nodig is. Het ligt ook hier niet in de rede dat consumenten echt 'zelf het gewenste gedrag' tot stand brengen.

Dat ez en de NMa ondanks dit alles aarzelen om een toezichthouder in het leven te roepen, is begrijpelijk vanuit een angst voor overheidsfalen. In het licht van het voor de hand liggende marktfalen lijkt dit echter de minste van twee kwaden.

Ook van de consumenten mag echter wat gevraagd worden. De Consumentenbond staat sturing door de consument voor, maar maakt geen gewag van de bereidheid ook zelf daarvan de kosten te dragen. Het is prima dat de Bond erop wijst dat de kosten van juridische geschillenbeslechting een belemmering vormen voor disciplineren. Dat erkent ook ez. Enige toename van kosten voor de consument is echter onvermijdelijk. Het loslaten van paternalisme maakt dat de consument zelf moet uitzoeken hoe hij de markt disciplineert. Daaraan zijn transactiekosten verbonden: soevereiniteit moet gekocht worden.

Naar mijn mening schuilt hier het echte probleem van het falen van effectieve marktwerking. Noch bij overheid noch bij consumenten

bestaat volledige duidelijkheid over de vraag of herregulering en vrijmaking van markten nu de emancipatie van de consument moet dienen of de welvaart. Die twee worden zowel door ez als door de Consumentenbond ten onrechte los gezien van elkaar. Marktwerking dient het maatschappelijk surplus te vergroten. Als alle regels die daarvoor nodig zijn en alle kosten die consumenten moeten maken om de markt te laten werken, nu eens worden afgezet tegen de mogelijke vergroting van dat surplus. Dan kan worden gekeken of het totale surplus daadwerkelijk kán stijgen en kan worden beslist of vrijmaking van markt en consument wel gewenst is. Zo wordt de schijntegenstelling opgelost. En kunnen we als echt rationele actoren beslissen of de vrijheid ons niet te duur is.
