

GESCHIEDENIS

Essay: hoe ver moet het consumententoezicht gaan?

JEROEN KREMERS

Vicevoorzitter en chief risk officer bij de Royal Bank of Scotland en head global country risk van RBS Group

Begin jaren negentig, toen ik als econoom betrokken was bij het Ministerie van Financiën, stond Nederland als kartelland bekend. Er was geen sprake van mededingingsbeleid, en er bestond geen NMa. Voor een econoom was het evident dat groei, werkgelegenheid en ook de consument in ons land gebaat zouden zijn bij een omvattend programma van deregulering en marktopening (Kremers, 1991). Gevestigde belangen maakten echter de dienst uit; het economisch beleid reikte niet veel verder dan tekortreductie en loonmatiging, en het Ministerie van Economische Zaken had het functioneren van markten nog nauwelijks in het vizier.

VOORLOPERS VAN HERVORMING

Na een stevige campagne, met krantenkoppen als 'Marktmafia' (De Volkskrant, 1995), slaagde een groep gelijkgezinde economen – en een jurist, Ad Geelhoed – erin de aandacht te krijgen van Yvonne van Rooij (voormalig staatssecretaris van Economische Zaken) en Wim Kok (voormalig minister van Financiën). Een omvattend hervormingsprogramma begon, met als uiteindelijk resultaat de onder Hans Wijers (voormalig minister van Economische Zaken) in 1998 tot stand gekomen Mededingingswet, oprichting van de NMa, liberalisering van vestigingswetgeving en winkelsluiting en afbakening tussen markt en overheid. Internationaal werd dit bekend als *the Dutch model*: de combinatie van macro-economische stabiliteit

(prijsstabiliteit, evenwichtige overheidsfinanciën) met verregaande micro-economische hervorming van product- en arbeidsmarkten.

In die situatie was het niet moeilijk te bepalen wat 'ver genoeg' was. In elk geval veel verder dan het weinige dat er toen bestond om de consument tegen marktmacht te beschermen. Er was in eerste instantie weinig risico op overdrijving. Het betekende een grote stap vooruit dat het economisch beleid systematisch rekening ging houden met het functioneren van de aanbodzijde van de economie (in dit geval de productmarkten). En het was eveneens een grote stap vooruit dat er een onafhankelijke instelling (de NMa) in het leven werd geroepen om hierop toezicht te houden in specifieke gevallen. Sindsdien heeft dit ongetwijfeld bijgedragen aan meer groeidynamiek en betere consumentenbescherming (Koedijk en Kremers, 1996).

Wel heb ik de indruk dat het streven naar 'meer marktwerking' vervolgens door de jaren heen is doorgezet. Voor de consumentenbescherming heeft het daardoor aan effectiviteit ingeboet. Marktwerking lijkt geleidelijk een doel op zich te zijn geworden, in plaats van een middel om de economie en de consument te dienen. En dan laat ik niet-economische doelstellingen, zoals duurzaamheid en sociale billijkheid, nog buiten beschouwing. Dat weerspiegelde twee ontwikkelingen: achterblijvende economisch-inhoudelijke diepgang, en ambtelijke of politieke verleiding.

Ten eerste is bij de toepassing van het marktwer-

kingsbeleid in verschillende sectoren niet altijd voldoende rekening gehouden met het feit dat markten verschillend functioneren – afhankelijk van markt-specifieke factoren zoals schaal- en netwerkeffecten, innovatie en informatie. Er bestaan maar weinig ‘perfect’ functionerende markten. De economische kennis van het marktfunctioneren, in het bijzonder van imperfect functionerende markten, is een kwestie van voortschrijdend inzicht. Soms is het duidelijk hoe een markt functioneert en wat het beleid en toezicht moeten doen om adequate marktwerking te waarborgen. Soms kan het echter minder helder of eenduidig zijn welke vorm van marktwerking men het best kan nastreven en welke voordelen daarvan kunnen worden verwacht. Toen in de jaren negentig het mededingingsbeleid op de kaart werd gezet, was het niet voor niets een zorg dat de economen en niet de juristen het voortouw moesten hebben – juist om binnen verschillende marktconstellaties steeds de economische inhoud voorop te kunnen houden.

Na het laaghangend fruit van de jaren negentig, toen de evidente obstakels tegen goed functionerende productmarkten in Nederland uit de weg werden geruimd, is de grammofoonplaat van de marktwerking door blijven draaien. Echter, dat gebeurde soms in sectoren waar het functioneren van de markt minder perfect kon zijn – bijvoorbeeld vanwege schaal- of netwerkeffecten – en waar de economische analyse geen gelijke tred hield met de complexiteit van de markt. Hiermee bedoel ik niet dat per definitie in complexe markten met marktwerking geen welvaartswinst te behalen valt. Maar het is wel lastiger om er een effectief marktordeningsbeleid voor uit te stippelen. De voordelen ervan zijn mogelijk minder groot, maar de risico’s en nadelen van foutief beleid en toezicht zijn mogelijk groter. Een aansprekend voorbeeld is de spoorsector (Bierman, 2014) en wellicht ook de energiesector. In dergelijke sectoren is Nederland binnen de EU lang achter het Verenigd Koninkrijk aan blijven lopen. In dat land is echter de ver-doorgevoerde marktwerking in een sector als het spoor bepaald geen succes te noemen (hoge kosten, lage kwaliteit).

Een tweede ontwikkeling die het uit koers raken van marktwerking nog heeft versterkt lag in de ambtelijke en politieke sfeer. Marktwerking werd soms een verleidelijke schaamlap voor politici en ambtenaren om afzijdig te kunnen blijven van lastige industriepolitieke kwesties. Denk aan de teloorgang van ABN Amro in 2007 (“dat is de markt, daar gaan wij niet

over”), en aan ontwikkelingen in de energiesector. De scheiding tussen markt en overheid werd – ook in het denken en de betrokkenheid en verantwoordelijkheidsbeleving van de overheid – te ver doorgevoerd en raakte soms academisch en rigide. Zo werd onvoldoende recht gedaan aan het feit dat verschillende markten verschillend functioneren, en derhalve toegespitste betrokkenheid vergen van beleid en toezicht.

Is de consumentenbescherming tegen marktmacht te ver gegaan? Nee, dat denk ik niet. De rol van economische analyse en de betrokkenheid van beleid en toezicht bij het complex functioneren van markten lijken te zijn gaan achterlopen bij de realiteit. Daardoor is de consumentenbescherming op onderdelen minder effectief geworden. Overigens is die afstandelijke attitude door toedoen van de financiële crisis onhoudbaar geworden. De Nederlandse overheid heeft een groot deel van de financiële sector in de schoot geduwd gekregen – en ontkomt er, bij het vervreemden daarvan, niet aan zich een opvatting te vormen over de marktverhoudingen in de financiële sector waar economie, bedrijfsleven en consument het meest mee zullen zijn gediend.

Ook in sommige andere sectoren – met name netwerksectoren zoals spoor en energie – zou het goed zijn het economisch kader te actualiseren opdat het consumentbelang effectiever kan worden beschermd. Dat is in de eerste plaats iets voor het desbetreffende beleidsdepartement en voor het Ministerie van Economische Zaken. Effectmeting door de ACM kan een belangrijke inhoudelijke bijdrage leveren: hoe wordt de marktwerking door marktordering en toezicht-interventie beïnvloed, en van welke ordening en welk toezichtinstrumentarium is de kosten/baten-balans het gunstigst - inclusief aspecten zoals langetermijn-oriëntatie, ruimte voor innovatie of internationale concurrentiekracht?

DE FINANCIËLE SECTOR

Eind jaren negentig was ik, als directeur Financiële Markten bij het Ministerie van Financiën, wederom betrokken bij consumentenbescherming en verantwoordelijk voor het toezicht op de financiële sector en voor de oprichting van de AFM als gedragstoezichthouder. De uitgangssituatie was vergelijkbaar met die bij het mededingingsbeleid begin jaren negentig. Slechts zeer beperkt oefenden de sectorale toezichthouders DNB (banken) en PVK (pensioenfondsen en verzekeraars) consumententoezicht uit. Zij zagen het als hun hoofd-

taak om toe te zien op de financiële stabiliteit van deze instellingen, en hadden weinig oog voor de vraag of de aangeboden producten wel voldoende transparant en verantwoord waren voor de consument.

Dat aan deze laatste voorwaarde niet altijd werd voldaan was duidelijk. Informatieasymmetrie tussen financiële instellingen en de consument bood voldoende argument voor een rol van de overheid en voor toezicht om informatiegelijkheid te bevorderen en daarmee de consument te beschermen. Een voorbeeld bij uitstek was een aan kwetsbare consumenten verkocht product als de 'winstverdriedubbelaar' (of iets van die strekking). Dat was een aandelenlease waarbij deze consument met geleend geld kon beleggen, tegen ondoorzichtige kosten en bovendien met het risico niet alleen zijn inleg te verliezen maar zelfs met een restschuld achter te blijven. Dergelijke producten werden verkocht door onder meer Legio Lease, een dochter van Bank Labouchère, die op haar beurt weer een dochter was van verzekeraar Aegon. Zowel de producten als de aanbiedende instellingen waren vaak een cross-sectorale combinatie van bankieren, verzekeren en beleggen. Echter, er was geen toezichthouder met de hoofdtaak en de cross-sectorale reikwijdte om doortastend op te treden ten behoeve van bescherming van de consument.

Dit was mede aanleiding voor minister Zalm om in 2002, ondanks een felle lobby van de verzekeraars die de status-quo wilden behouden, over te stappen van het klassieke sectoraal toezichtmodel naar een nieuw zogenaamd *Twin Peaks*-model. Dat kent één enkele toezichthouder voor de stabiliteit van alle financiële instellingen (fusie DNB-PVK), en één aparte toezichthouder voor de consumentenbescherming in de gehele financiële sector. Dit was de nieuw opgerichte AFM, die toen al voortbouwde op de nog kleinschalige effectentoezichthouder STE. Net als met het mededingingsbeleid en de oprichting van de NMa enkele jaren eerder, was het ook hier aanvankelijk nauwelijks mogelijk om te overdrijven. In die eerste fase was het helemaal niet aan de orde of het consumententoezicht te ver zou gaan. Immers, de misstanden waren zodanig dat interventie geboden was en de grens tussen 'ver genoeg' en 'te ver' was nog lang niet in zicht.

Mede dankzij een combinatie van aangescherpte wettelijke transparantie-eisen en een effectieve toezichthouder werd in de jaren daarna eerst de aandelenlease en daarna de woekerpolis aan de kaak gesteld. De schoonmaak van de sector ten behoeve van de

consument werd overigens ook bevorderd door meer marktwerking: met de invoering van het banksparen verloren de beleggingsverzekeringen hun fiscaal bevoordeelde positie. Al met al leidden deze ontwikkelingen tot vrijwel het einde van de levensverzekering als spaarproduct en tot grote kosten voor verzekeraars ter compensatie van gedupeerde consumenten.

er was geen toezichthouder met de hoofdtaak en de cross-sectorale reikwijdte om doortastend op te treden ten behoeve van bescherming van de consument

Het proces van schadeloosstelling voor woekerpolissen lijkt nog niet voorbij. Her en der rijst de vraag of zelfs de financiële stabiliteit van sommige aanbieders in het geding zou kunnen komen. Zou het consumententoezicht dan toch te ver zijn gegaan? Nee, dat denk ik niet. Immers, bescherming van de consument was juist het doel. Een aanbieder die overleeft ten koste, in plaats van ten bate, van de consument heeft in een adequaat functionerende markt geen bestaansrecht. Uiteraard moet hierbij een eventuele afwikkeling plaatsvinden zonder de stabiliteit van het financiële systeem in gevaar te brengen.

NORMALISERING EN VERNIEUWING

Met betrekking tot het huidige beleid is het echter wel terecht om je af te vragen of consumentenbescherming in de financiële sector inmiddels her en der niet te ver gaat, althans op onderdelen zodanig is uitgedijd dat het per saldo minder effectief is geworden. Ik noem drie voorbeelden.

Het eerste voorbeeld betreft de lessen van de financiële bijsluiter. Toen deze eind jaren negentig vanuit mijn directie werd geïntroduceerd, was de gedachte dat de consument gebaat zou zijn bij een eenvoudige waarschuwing over het risicoprofiel van elk financieel product. Eerlijk gezegd was mijn opvatting toen – en is mijn indruk nog steeds – dat deze bijsluiter, verplicht

van overheidswege, zich zou kunnen beperken tot een onderscheid tussen drie oplopende risicocategorieën: het risico dat het rendement tegenvalt, het risico dat ingelegd geld wordt verloren, en het risico dat er een restschuld overblijft. Vergelijking van producten binnen die drie categorieën zou aan de markt en aan de consument zelf kunnen worden overgelaten, zeker in-

Maat houden is niet altijd makkelijk in toezichtland, zeker waar samenleving en parlement in incident-gedreven hijgerigheid soms wel een schier oneindige vraag naar toezicht lijken na te jagen

dien dat zou worden ondersteund door van overheidswege opgelegde eisen aan producttransparantie (met name kostentransparantie). Een eenvoudige bijsluiter in combinatie met kostentransparantie zou genoeg moeten zijn als tegenwicht tegen informatieasymmetrie. Als uit het verplicht stellen van de bijsluiter een stukje paternalisme van overheidswege sprak ter bescherming van kwetsbare groepen en van de consument tegen zichzelf, *then so be it*. Maar die aanpak zou wel voldoende moeten zijn.

Het liep anders. In hun ijver om van de bijsluiter iets moois te maken, gingen de technuten binnen de toezichthouders er aanvankelijk mee aan de haal. Zij kwamen met een ingewikkelde en voor de overheid kwetsbare aanpak. Deze aanpak zou voor elk product een econometrisch geschatte – en daarmee onvermijdelijk arbitraire – risico/rendement-indicator verplicht stellen. Met kwetsbare aanpak bedoel ik dat het niet een taak is van de overheid om beleggingsadvies te geven en verantwoordelijkheid te nemen voor – op allerlei veronderstellingen gebaseerde – schattingen van risico/rendement-profielen van beleggingsproducten. Daar is toen nog heel wat over gesproken. Maar het resultaat was dat de bijsluiter aanvankelijk te inge-

wikkeld en daarmee ineffectief was, en voor de sector onnodig kostbaar. Daar was dus niemand bij gebaat. Maat houden is niet altijd makkelijk in toezichtland, zeker waar samenleving en parlement in incident-gedreven hijgerigheid soms wel een schier oneindige vraag naar toezicht lijken na te jagen. De nieuwe versie van de bijsluiter, geïntroduceerd in 2006, was al wat eenvoudiger. Met de recente verbeteringen in kosten-transparantie kan het misschien nog wel eenvoudiger en effectiever.

Een tweede voorbeeld betreft de ruimte voor markttoetreding door nieuwe, innovatieve partijen. Het is duidelijk dat financiële innovatie met de crisis een kwalijk geurtje heeft gekregen. Financiële instellingen, niet in de laatste plaats sommige internationale banken, brachten voor de crisis zodanig ingewikkelde financiële producten op de markt dat sommige daarvan uiteindelijk iedereen veel schade hebben berokkend. Financiële innovatie heeft een slechte naam gekregen. Maar dat moet geen blinde leidraad worden voor overheidsbeleid. Integendeel: door IT-innovatie staan met name in het consumentenbankieren grote veranderingen op stapel, en die kunnen wél in het belang zijn van de consument.

Terwijl banken, verzekeraars en toezichthouders nog bezig zijn met het herstel van de financiële stabiliteit (afbouw hefboomwerking, opbouw kapitaalbuffers), komt van deze traditionele financiële instellingen ook het verdienmodel onder druk te staan. Zonder de bureaucratie van de grote traditionele partijen en zonder de last van overgeleverde lappendekens van fragiele IT-systemen, dienen nieuwe partijen zich aan met nieuwe vormen van dienstverlening. Bijvoorbeeld in het betalingsverkeer. Het is in het belang van de consument dat de toezichthouder daar plaats voor inruimt en niet, verkrampd door de ellende van de crisis, alle risico van vernieuwing uitsluit. Wellicht kan daaraan in beleid en toezicht bijzondere aandacht worden besteed in de vorm van meer differentiatie in toezichtregimes en betere begeleiding van nieuwe toetreders in het complexe toezichtlandschap (innovatieloket).

Ten derde is er mijn waarneming dat ‘toezicht’ op de bestuursagenda van financiële instellingen inmiddels een wel heel dominante plaats is gaan innemen. Voor zover dit structureel blijkt te zijn, roept het diepere vragen op over het functioneren van de markten voor financiële dienstverlening en over het instrumentarium van overheidsinterventie in die markten, inclusief financieel toezicht. De toezichthouders zijn

door de crisis wel heel erg dicht op het bedrijfsproces gekropen. Soms zo dicht dat het de eigen verantwoordelijkheid in de sector ondermijnt, waar de toezichthouder onnodig het stuur mede in handen neemt. De vraag is hoe dat op den duur weer genormaliseerd kan worden, door toezicht meer preventief te laten werken en daarbij de eigen verantwoordelijkheid van bedrijf én consument effectief te mobiliseren. Inmiddels is er zo veel nieuw toezicht over de sector uitgestort dat het hoog tijd is om pas op de plaats te maken, zodat men over een aantal jaren de effecten van dit alles eerst eens kan beoordelen.

Ik wil niet beweren dat deze drie voorbeelden representatief zijn voor doorgeschoten consumentenbescherming in de financiële sector. Wel lijkt er aanleiding om, nu de kruitdampen van de financiële crisis weer optrekken, aandacht te besteden aan effectmeting, zowel bij de AFM als bij DNB – wellicht met betrokkenheid van de ACM. Dat kan ook helpen om gewicht te geven aan de eigen verantwoordelijkheid van marktpartijen, en ruimte te waarborgen voor concurrentie en zinvolle innovatie. Langs die lijn het toezicht te vernieuwen ter bescherming van de consument en van de financiële stabiliteit, dat zou een boeiende uitdaging zijn voor de komende periode.



LITERATUUR

Bierman, J. (2014) *Ordering Nederlandse Spoorsector*. Kamerbrief, IENM/BSK-2014/36911.

De Volkskrant (1995) *Marktmafia*. *De Volkskrant*, 21 januari.

Koedijk, K. en J. Kremers (1996) *Market opening, deregulation and growth in Europe*. *Economic Policy*, 11(23), 445–467.

Kremers, J.J.M. (1991) *Naar een sterkere binnenlandse groeidynamiek*. *ESB*, 76(3838), 1228–1232.