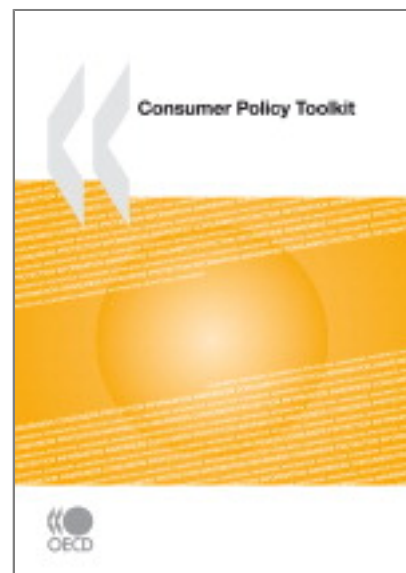


OECD *Multilingual Summaries*

Consumer Policy Toolkit

Summary in Dutch



Toolkit voor het consumentenbeleid

Samenvatting in het Nederlands

- De goederen- en dienstenmarkten hebben in de afgelopen 20 jaar heel wat veranderingen ondergaan. Deze veranderingen waren het gevolg van hervormingen van de regelgeving, een toenemende openstelling van de wereldmarkten, de ontwikkeling van nieuwe technologieën en de steeds belangrijker rol van de dienstensector in de economie en zijn voor de consumenten in vele gevallen gunstig geweest.
- Er is relatief weinig aandacht besteed aan de moeilijkheden die deze ontwikkelingen voor de consumenten hebben meegebracht. Door de toegenomen complexiteit en het ruimere aanbod op vele markten is het voor hen steeds moeilijker geworden de waarde van producten en diensten met elkaar te vergelijken en te beoordelen. Deze uitdagingen voor de consumenten hebben de overheden, die hen tegen oneerlijke handelspraktijken en bedrog moeten beschermen, voor soortgelijke uitdagingen geplaatst.
- In dit boek wordt de evolutie van de markten geanalyseerd, zodat beleidsmakers op basis van de nieuwe inzichten het consumentenbeleid kunnen verbeteren. Voor het eerst wordt onderzocht hoe de uit het gedragseconomisch onderzoek getrokken lessen van invloed zijn op de manier waarop beleidsmakers problemen aanpakken.

Consumenten zijn van cruciaal belang voor de economie, aangezien zij meer dan 60% van het BBP van de OESO-landen genereren. Mondige en goed ingelichte consumenten bevorderen innovatie en mededinging en kunnen zodoende de economische groei ondersteunen. Daarvoor is evenwel een doeltreffend consumentenbeleid nodig dat consumenten tegen oneerlijke marktactiviteiten beschermt en hen in staat stelt met kennis van zaken beslissingen te nemen. Bovendien moeten zowel de bedrijven als de consumenten zich bewust zijn van hun rechten en plichten.

De Toolkit voor het consumentenbeleid (Consumer Policy Toolkit) van de OESO is een praktische handleiding die beleidsmakers moet helpen consumentenproblemen systematisch op te sporen en te analyseren en een doeltreffend consumentenbeleid te ontwikkelen, ten uitvoer te leggen en regelmatig te herzien, zodat de consument kan bijdragen tot een dynamische economie. De toolkit is toegespitst op beleidsterreinen die gewoonlijk onder de bevoegdheid van consumentenautoriteiten vallen. Mededingingskwesties blijven echter buiten beschouwing aangezien deze aan bod komen in een speciaal daaraan gewijd verslag van de OESO (Toolkit voor de beoordeling van de mededinging – Competition Assessment Toolkit).

Veranderingen op de markt en in het consumentenlandschap

De consumentenmarkten voor goederen en diensten zijn in de afgelopen 20 jaar grondig veranderd. Deze veranderingen waren het gevolg van hervormingen van de regelgeving, de toenemende openstelling van de wereldmarkten, de ontwikkeling van nieuwe technologieën en de steeds belangrijker rol van consumentendiensten. In vele gevallen waren deze ontwikkelingen bijzonder gunstig voor de consument. Er is echter relatief weinig aandacht besteed aan de problemen die deze evolutie met zich heeft meegebracht, zowel voor de consument als voor de beleidsmakers op consumentengebied. Zo wordt het productaanbod op de moderne markt steeds gevarieerder en complexer en zijn er bovendien aanzienlijke verschillen tussen gerelateerde producten en diensten. Daardoor kunnen consumenten de waarde van het aanbod moeilijker vergelijken en beoordelen. En hoewel de sterk toegenomen wereldhandel en de ontwikkeling van het internet de consument nieuwe kansen hebben geboden, zijn er ook nieuwe vormen van bedrog ontstaan, waardoor instanties die de consument moeten beschermen waakzamer moeten zijn en actief moeten samenwerken met hun tegenhangers in andere landen.

Ook de consument zelf is veranderd. Zo zijn twee groepen steeds belangrijker geworden op de markten, namelijk kinderen en jongvolwassenen, die vaak weinig ervaring hebben als consument, en de steeds grotere wordende groep ouderen, die soms voor unieke markttuitdagingen komen te staan. Hoewel het opleidingsniveau van de consument over het algemeen gestegen is, kunnen velen nog steeds onvoldoende rekenen en lezen om zich een weg te banen op de huidige complexe markt waarop een overvloed aan informatie wordt gegeven.

Meer inzicht in de markten en de besluitvorming door consumenten

De economische wetenschap is nuttig omdat zij kan helpen bepalen op welke gebieden overheidsingrijpen op de consumentenmarkten aangewezen is en meer duidelijkheid kan verschaffen over welke soorten ingrepen het doeltreffendst zijn. De economische standaardtheorie gaat ervan uit dat een vrije markt voor de consument gewoonlijk het voordeligst is. Er zijn echter ook omstandigheden waarin de markt niet naar behoren functioneert. Dit marktfalen kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van onvoldoende mededinging. Een andere belangrijke oorzaak is een tekort aan informatie voor de consument over de producten en prijzen die op de markten worden aangeboden. Consumenten kunnen bijvoorbeeld niet met kennis van zaken beslissen wanneer de beschikbare informatie onvolledig, misleidend, te ingewikkeld of te talrijk is. Gedragseconomisch onderzoek heeft aangetoond dat onder meer de manier waarop informatie wordt voorgesteld en de manier waarop keuzemogelijkheden worden ingekleed, de keuze van consumenten op de markt aanzienlijk beïnvloeden. Die invloed werkt bovendien niet altijd in het voordeel van de consument.

Consumentenproblemen opsporen en analyseren

Consumentenproblemen opsporen en analyseren en bepalen of de consument dusdanig benadeeld wordt dat de overheid actie moet ondernemen, zijn belangrijke uitdagingen voor beleidsmakers. Consumentenautoriteiten kunnen een beroep doen op diverse technieken om deze taken uit te voeren. Landen hebben zich in hun werkzaamheden in ruime mate laten leiden door klachten van consumenten, maar er worden ook andere kanalen gebruikt. Zo worden tevredenheids- en ontevredenheidsenquête gehouden, zijn focusgroepen actief en wordt grondig kwantitatief onderzoek verricht om de ontwikkelingen op de markten te kunnen analyseren. Bovendien heeft een aantal landen in de afgelopen jaren heel wat tijd en middelen geïnvesteerd in de ontwikkeling van meer verfijnde procedures voor een systematische analyse en controle van de markten.

Ontwikkeling en uitvoering van het consumentenbeleid

Consumentenbeschermingsautoriteiten beschikken over verschillende beleidsinstrumenten om problemen op de markt aan te pakken. Deze instrumenten gaan van maatregelen aan de vraagzijde die bedoeld zijn om de consument mondiger te maken en beter te informeren, zoals het verbeteren van de kwaliteit en het bijsturen van de aard van de informatie die over producten wordt meegedeeld en toezicht op de redelijkheid van met consumenten gesloten overeenkomsten, tot maatregelen aan de aanbodzijde die ten doel hebben het gedrag van ondernemingen te wijzigen, zoals het opleggen van productnormen of het aanmoedigen van bedrijven om gedragscodes op te stellen.

Beleidsmakers kunnen onder druk van het publiek ertoe aangezet worden snel maatregelen te treffen. Indien beleidsmakers zonder de nodige voorbereiding handelen, lopen zij het risico overhaaste beslissingen te nemen die onverwachte negatieve gevolgen kunnen hebben voor zowel de consument als de overige belanghebbenden. Om dergelijke overhaasting te vermijden, dienen de consumentenautoriteiten beleidsmaatregelen uit te werken op basis van een strenge, op bewijsmateriaal stoelende aanpak. De toolkit moet daarbij helpen. Op basis van nieuwe inzichten in de werking van de consumentenmarkten en de manier waarop consumenten beslissingen nemen, schept zij een kader voor beleidsmakers dat hen moet helpen bepalen wanneer marktinterventie aangewezen is. Er wordt een overzicht gegeven van de soorten instrumenten die beschikbaar zijn en de omstandigheden waarin en de manieren waarop deze het best kunnen worden gebruikt.

In de toolkit wordt ook een allesomvattend besluitvormingsproces in zes fasen voorgesteld dat op alle bestuursniveaus kan worden gevolgd om lokale, nationale en internationale kwesties aan te pakken (Figuur 0.1).

Fase 1: omschrijving van het consumentenprobleem en de oorzaak daarvan

Door het probleem en de onderliggende oorzaak te omschrijven, kan gemakkelijker worden bepaald welke instellingen en belanghebbenden een eventuele beleidsontwikkeling aanbelangt. Pijnpunten op consumentengebied die vaak door de bevoegde beleidsmakers worden aangepakt, zijn onder meer het gedrag van ondernemingen (bijv. misleidende reclame), gebrekkige informatieverstrekking, irrationele gedragspatronen van consumenten en het falen van de markt of de regelgeving.

In deze fase moeten besluitnemers bepalen of:

- de consumentenautoriteit de meest aangewezen instantie is om de bron van het consumentenprobleem geheel of gedeeltelijk aan te pakken;
- het probleem beter in behandeling zou worden genomen door een andere instantie. Dat zou het geval zijn indien het probleem of mogelijke beleidsinstrumenten om het probleem te verhelpen niet binnen de bevoegdheden van de consumentenautoriteit vallen;
- er voldoende speelruimte is om het probleem aan de bron aan te pakken;
- maatregelen om het probleem te verhelpen niet in strijd zouden zijn met andere doelstellingen van het overheidsbeleid.

Indien de consumentenautoriteit besluit om een bepaald probleem nader te onderzoeken, dient zij na te gaan hoe de consument wordt benadeeld (fase 2).

Fase 2: becijfering van de door de consument geleden schade

De consument wordt benadeeld wanneer de markt niet optimaal functioneert en de consument als gevolg daarvan aan welvaart inboet. Het vaststellen en meten van de aard en de omvang van de door de consument geleden schade (hoe en in welke mate de consument schade lijdt en het aantal getroffen consumenten) is essentieel voor een empirisch onderbouwde beleidsvorming.

Nadelen zijn zowel van financiële als van niet-financiële aard, zoals een direct financieel verlies, tijdverlies, stress en lichamelijke letsels. Hoewel schade vaak moeilijk kan worden becijferd, dient zij absoluut te worden beoordeeld, zelfs wanneer dat alleen maar op een kwalitatieve wijze mogelijk is. Deze beoordeling kan worden gebaseerd op informatie van focusgroepen, gegevens over klachten, consumentenenquêtes, marktonderzoek en econometrische analyses.

Een accurate inschatting van de door de consument geleden schade verschaft beleidsmakers bewijsmateriaal waarmee zij indien nodig een marktinterventie kunnen rechtvaardigen (fase 3). Bovendien maakt zij ook de vaststelling van een doeltreffende beleidsdoelstelling mogelijk (fase 4).

Fase 3: beslissing om al dan niet in te grijpen op basis van de door de consument geleden schade

Overheden moet zich verschillende vragen stellen om uit te maken of al dan niet moet worden ingegrepen:

- wat is de omvang van de door de consument geleden schade? Een interventie kan gerechtvaardigd zijn indien de schade beperkt is, maar een groot aantal consumenten erdoor getroffen wordt of indien er sprake is van omvangrijke schade, zelfs wanneer deze door een kleine groep consumenten werd geleden;
- welke consumenten worden benadeeld? Er dient bijvoorbeeld rekening te worden gehouden met onevenredige gevolgen voor bepaalde groepen, zoals kinderen, ouderen en sociaal benadeelden;
- hoelang zal de benadeling van de consumenten naar verwachting aanhouden? Er dient te worden onderzocht hoe de schade na verloop van tijd kan evolueren. Indien verwacht wordt dat zij groter zal worden, kan dat een bijkomend argument voor een overheidsinterventie zijn;
- wat zouden de gevolgen kunnen zijn indien de overheid niet tussenkomt? Hierbij dient rekening te worden gehouden met de politieke, sociale en economische gevolgen;
- leidt het consumentenprobleem ook tot andere aanzienlijke economische kosten? Schaadt het ook andere belanghebbenden? Wordt bijvoorbeeld de concurrentie tussen ondernemingen erdoor vervalst?

Op basis van het antwoord op deze vragen dienen consumentenautoriteiten te beslissen of i) een beleidsmaatregel moet worden overwogen (verder naar fase 4), ii) bijkomend bewijsmateriaal nodig is voordat maatregelen kunnen worden uitgewerkt (terug naar fase 2), iii) meer inzicht vereist is in de aard en/of de oorzaak van het consumentenprobleem (terug naar fase 1) of iv) geen actie hoeft te worden ondernomen, in welk geval het onderzoek wordt afgesloten.

Fase 4: bepaling van een beleidsdoelstelling en vaststelling van de diverse beleidsopties

Bepaling van de beleidsdoelstelling

Er dient een duidelijke beleidsdoelstelling te worden bepaald, die aangeeft wat met het beleid voor de consument en meer in het algemeen voor de markt beoogd wordt. Er dienen ook passende maatstaven voor het welslagen van het beleid, streefdoelen of meeteenheden te worden vastgesteld om evaluatie van de beleidsresultaten op een later tijdstip te vergemakkelijken (stap 6). Deze moeten gericht zijn op de marktresultaten voor de consument en niet op tussentijdse resultaten. Indien meeteenheden worden gebruikt, dient een referentiepunt te worden vastgesteld voordat het beleid ten uitvoer wordt gelegd.

Vaststelling van de verschillende praktische beleidsopties

Het nodige moet worden gedaan om alle mogelijke praktische beleidsopties te identificeren (die welke redelijkerwijze haalbaar zijn). Mogelijke oplossingen zijn gericht op het mondig maken en informeren van de consument, op gedragsverandering bij bedrijven of op een combinatie van beide (Figuur 0.2). Zowel nieuwe beleidsmaatregelen als een betere handhaving van het bestaande beleid dient in aanmerking te worden genomen. In deze fase is het ook aangewezen te bepalen wie verantwoordelijk zou zijn voor de uitvoering en handhaving van de nieuwe maatregel, wie de kosten voor de instandhouding van het beleid zou dragen en hoe erover zou worden gecommuniceerd met de belanghebbenden en het publiek.

Fase 5: evaluatie van de opties en keuze van een bepaalde beleidsmaatregel

Wanneer de diverse beleidsopties bekend zijn, moet worden nagegaan welke de meest geschikte en kosteneffectieve oplossing is om de beleidsdoelstelling te realiseren (zie fase 4). In de meeste gevallen dient een kosten-batenanalyse te worden uitgevoerd, waarbij zowel de kwantificeerbare als de niet-kwantificeerbare aspecten (bijv. maatschappelijke waarden en ethische overwegingen) in acht moeten worden genomen. De breedte en de

diepgang van de analyse dient te worden bepaald in het licht van de mogelijke gevolgen van de voorgenomen beleidsmaatregel. Niet elke overheidsmaatregel vereist een grondige analyse. Zo hoeft niet altijd een kosten-batenanalyse te worden uitgevoerd wanneer bijvoorbeeld een product met onmiddellijke ingang wordt verboden omdat een dodelijk slachtoffer is gevallen of omdat consumenten ernstig lichamelijk letsel hebben opgelopen. In bepaalde gevallen kunnen enquêtes, veldproeven en onderzoek met het oog op een diepgaander beoordeling toch nuttig zijn, bijvoorbeeld in geval van beleidsmaatregelen die voor bepaalde belanghebbenden hoge kosten met zich meebrengen en die min of meer permanent van aard zijn (bijv. door opname in de wetgeving).

Op elk willekeurig moment tijdens het onderzoek kunnen de belanghebbenden worden geraadpleegd, zoals consumentenorganisaties, betrokken bedrijven en/of brancheorganisaties. Dergelijke contacten zijn belangrijk in deze fase, aangezien zij kunnen helpen ervoor te zorgen dat alle opties duidelijk worden geformuleerd en alle betrokken pijnpunten passend worden aangepakt. Bovendien kunnen op die manier onvoorziene of onbedoelde gevolgen van de overwogen maatregelen aan het licht komen.

Ten slotte dient ook het effect van elke optie op de andere beleidsterreinen, zoals mededinging en milieu, in acht te worden genomen.

Fase 6: ontwikkeling van een evaluatieprocedure voor het beleid

Het consumentenbeleid dient geregeld te worden geëvalueerd om na te gaan of de in fase 4 vastgestelde doelstellingen op een kosteneffectieve manier worden gerealiseerd. De evaluatieprocedure dient rekening te houden met veranderingen in de aard van het consumentenprobleem, veranderingen op de markt en mogelijke onvoorziene of onbedoelde gevolgen van de gekozen beleidsmaatregel. De evaluatie dient te worden verricht nadat een beleid al gedurende een redelijke termijn is uitgevoerd.

Deze evaluatie na de initiële tenuitvoerlegging kunnen gaan van voorlopige bewaking tot een volledige evaluatie. De evaluatiemethoden lijken op die welke gebruikt worden voor de voorafgaande kosten-batenanalyse. De evaluaties dienen te worden aangegrepen om te bepalen of een maatregel moet worden behouden, gewijzigd of ingetrokken, of de handhaving strenger moet worden gemaakt, of een alternatieve beleidsmaatregel moet worden overwogen dan wel of een herbeoordeling van de aard en/of de oorzaak van het probleem nuttig zou zijn (stap 1).

Figuren

- Figuur 0.1. Fasen in de totstandkoming van het consumentenbeleid.
- Figuur 0.2. Instrumenten van het consumentenbeleid die gericht zijn op de vraag- en de aanbodzijde van de markten.

© OECD

Deze samenvatting is geen officiële OESO-vertaling.

Reproductie van deze samenvatting is toegestaan, mits het OESO-copyright en de titel van de oorspronkelijke publicatie worden vermeld.

Meertalige samenvattingen zijn vertaalde uittreksels van OESO-publicaties die oorspronkelijk in het Engels en Frans zijn gepubliceerd.

Deze zijn gratis te verkrijgen via de Online Bookshop van de OESO www.oecd.org/bookshop

Neem voor meer informatie contact op met de eenheid OECD Rights and Translation, Public Affairs and Communications Directorate op, rights@oecd.org of per fax: +33 (0)1 45 24 99 30.

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal, 75116
Paris, France

Bezoek onze website www.oecd.org/rights/

