

Het nieuwe consumeren

Karel Vuursteen¹

¹ Met veel dank aan Hein Albeda, Pieter Adriaans, Ton van Asseldonk. Dit essay is tot stand gekomen met medewerking van Jennefer Baarn, Henk Ruyter en Patrick Schelvis.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

‘Moderne mensen kopen bij Wehkamp’, zo luidde de boodschap van een postorderbedrijf twintig jaar geleden. Maar de moderne consument van vandaag - het begrip consument bestaat nu zo'n veertig jaar -, waar gaat die voor zijn boodschappen naar toe? Wat staat er op zijn of haar wensenlijstje en wat stopt hij of zij in het boodschappenmandje? En lijkt die moderne consument nog wel op zijn voorganger van twee decennia terug? Moeilijker nog is tenslotte de vraag hoe het consumeren de komende tien tot twintig jaar verder zal veranderen. Om kort te gaan, in dit verkennende rapport gaat het om de vraag op welke wijze consumeren aan het veranderen is, en in hoeverre dit ook beleidsmatig aanpassingen noodzakelijk maakt. De burger in zijn of haar rol als (potentiële) consument staat dus centraal.

Bij consumeren gaat het altijd om twee handelingen: aanschaffen en verbruiken. Enerzijds heeft consumeren betrekking op een ruil van een goed of dienst tegen een (meestal) geldelijke vergoeding, anderzijds op het nuttigen of gebruiken van hetgeen hiermee is aangeschaft (finaal gebruik). Daarmee onderscheidt consumeren zich van de aankoop van goederen en diensten door bijvoorbeeld bedrijven, waar de aankopen immers dienen als input voor het vervaardigen van andere goederen en diensten. Belangrijk is verder dat in de omschrijving van consumeren het dus zowel gaat om goederen en diensten die door marktpartijen worden aangeboden, als om publieke diensten, zoals zorg, onderwijs, of de verstrekking van identiteitspapieren.

Om goed in kaart te kunnen brengen wat er zo ‘nieuw’ is aan het nieuwe consumeren maken we een onderscheid tussen drie elementen van consumeren. Op de eerste plaats gaat het om *wie* er consumeert. Door demografische veranderingen vinden er verschuivingen plaats naar bijvoorbeeld leeftijd of herkomst. Op de tweede plaats gaat het om *wat* er geconsumeerd wordt. Daarbij is de focus op het soort goederen en diensten dat we consumeren. Op de derde plaats kijken we naar *hoe* de consumptie plaats vindt, van

aankoopkanalen tot de wijze waarop producten daadwerkelijk genuttigd of gebruikt worden.

Het *wie, wat en hoe* van consumeren is door de tijd heen in beweging. Consumptiepatronen en –gedrag staan immers niet los van bredere maatschappelijke, culturele, technologische en economische veranderingen. Consumptie, welvaart en inkomen zijn bijvoorbeeld nauw aan elkaar verbonden. Om een goed beeld te krijgen van de manier hoe het consumeren aan het veranderen is moeten we daarom kijken naar de stuwende krachten die aan dit proces ten grondslag liggen.

1.2 Vraagstelling

De centrale vraagstelling van dit rapport luidt als volgt:

“Welke ontwikkelingen zullen de manier van consumeren de komende jaren² in belangrijke mate beïnvloeden, welke gevolgen heeft dit voor de positie van de consument en voor de maatschappij en welke beleidsconsequenties kunnen daaraan worden verbonden?”

Deze probleemstelling kan worden uitgewerkt in een viertal deelvragen:

1. Bestaat er zoiets als het nieuwe consumeren en zo ja, wat zijn daarvoor de belangrijkste verklarende variabelen, de zogenoemde stuwende krachten?
2. Hoe beïnvloeden deze stuwende krachten de positie van consumenten en tot welke kansen en dilemma's kunnen deze leiden?
3. Zijn nieuwe beleidsrichtingen nodig en wat is daarbij de rol van de verschillende actoren (consumenten, bedrijven, middenveld en overheid)?
4. Wat zijn nog belangrijke onderzoeksvragen?

² De tijdshorizon is niet éénduidig begrensd. In beginsel betreft het een periode, waarin zich voor het consumeren naar verwachting fundamentele veranderingen (trendbreuken) zullen voordoen. Deze periode zal per stuwende kracht verschillen. Indicatief gaat het om een periode van tien tot twintig jaar.

Hoofdstuk 2 behandelt de stuwende krachten en de gevolgen die deze hebben voor het consumeren. In hoofdstuk 3 identificeren we de kansen en knelpunten die deze ontwikkelingen met zich meebrengen. In hoofdstuk 4 wordt een visie geponeerd over de mogelijke beleidsrichtingen die openstaan om kansen te benutten en knelpunten op te lossen. Tot slot bevat hoofdstuk 5 een samenvatting van de belangrijkste conclusies en aanbevelingen, en de onderzoeksvragen die hieruit voortvloeien.

1.3 **Verantwoording**

Dit rapport is opgesteld door een visiegroep, bestaande uit de Karel Vuursteen, Pieter Adriaans, Hein Albeda en Ton van Asseldonk. Ook Paul Wouters heeft aan de totstandkoming bijgedragen. De in hoofdstuk 4 neergelegde visie is onder meer ontwikkeld op basis van onderlinge discussies binnen de visiegroep, relevante literatuur en aan de hand van voor dit project georganiseerde bijeenkomsten. Deze visie geeft denkrichtingen en geen kant en klare oplossingen.

De gegevens zijn gebaseerd op al dan niet voor dit rapport speciaal verrichte onderzoeken en bestaand (statistisch) materiaal. De onderbouwing van de hoofdstukken is dus soms kwantitatief maar soms ook kwalitatief of verkennend. Ook is niet altijd gestreefd naar compleetheid en wordt in dat geval het principe van ‘capita selecta’ gehanteerd.

2 Consumenten in de toekomst

2.1 Inleiding

Wat is er nu precies zo nieuw aan het consumeren? Op deze vraag is geen eenduidig antwoord te geven, omdat er eigenlijk geen sprake is van 'hét nieuwe consumeren'. Wel zijn ontwikkelingen te onderkennen, al dan niet nieuw, die de rol en de mogelijkheden van de consument in het economisch proces veranderen. Ontwikkelingen als demografische veranderingen, internationalisering, individualisering, informatisering, een toenemende oriëntatie op normen en waarden, een hang naar gemak, vermaak en belevenissen, toenemende welvaart en toenemende 'schaarste' aan tijd, zijn van grote invloed op het consumeren. In de volgende paragraaf bekijken we deze ontwikkelingen en hun gevolgen. In 2.3 maken we de balans op: hoe nieuw is het nieuwe consumeren?

2.2 Ontwikkelingen

2.2.1 *Toename welvaart*

Economische groei betekent meer consumptie. Hoewel de economische groei de komende tijd wellicht niet zo hoog zal zijn als in de afgelopen 10 jaar, zal de consumptie naar verwachting blijven toenemen. Dit is natuurlijk eerder een evolutionair proces, en geen revolutionaire verandering: ook in de afgelopen dertig jaar hebben zich geen trendbreuken voorgedaan. Toenemende consumptie door toenemende welvaart brengt voor het nieuwe consumeren als eerste de vraag naar duurzaamheid naar voren. Kunnen we de komende decennia op dezelfde wijze als in voorgaande jaren steeds meer blijven consumeren? Die vraag geldt voor Nederland en de westerse wereld, maar wordt nog ingewikkelder als we over de wereld als geheel praten. Kan de ecologische draagkracht van de wereld het aan als in de komende decennia in Azië, Afrika en Latijns Amerika vergelijkbare niveaus van consumptie worden bereikt als in Nederland? Het nieuwe consumeren zal dus een duurzame manier van consumeren moeten zijn. Hierover hoeven we overigens niet alleen maar pessimistisch te zijn. Voorspellingen uit het verleden (denk aan de Club van Rome) over uitputting van energiebronnen en dergelijke zijn door de

ontwikkeling van de technologie deels niet uitgekomen. Menselijk aanpassingsvermogen biedt perspectief waar het gaat om het in goede banen leiden van de toenemende consumptie.

Stijgende welvaart betekent ook dat we in onze consumptie steeds meer ruimte hebben voor aankopen die verder gaan dan onze basisbehoeften. Hoewel de samenstelling van de bestedingen van Nederlandse consumenten op een hoog aggregatieniveau (bijvoorbeeld in termen van voedsel, wonen, kleding) redelijk constant blijft³, zien we hoe consumenten in toenemende mate wel kiezen voor luxere varianten, meer service enzovoort. Uitgaven voor bijvoorbeeld ontspanning gaan hierdoor omhoog.

2.2.2 *Internationalisering*

Internationalisering heeft betrekking op het verminderen van barrières voor internationale transacties van goederen, diensten, mensen en informatie. Dit proces komt zowel voort uit de voortschrijdende liberalisering van markten (energie, telecom, post, maar ook internationale liberalisering in het kader van de Europese interne markt en de WTO) als uit technologische vernieuwing (bijvoorbeeld van transport en communicatie).⁴

Voor het consumeren heeft dit een aantal consequenties. Als gevolg van internationale handel is er een groeiend aanbod van goederen en diensten vanuit alle windstreken. Toenemende internationale concurrentie leidt tot lagere prijzen en prijsconvergentie. Het buitenland ligt daarmee tegenwoordig om de hoek. Zie de talloze buitenlandse restaurants, weekmarkten, toko's, exotische ingrediënten in uitheemse recepten, invloed van allochtonen op assortiment van winkels, toeristen. Consumenten gedragen zich dus steeds meer grenzeloos. Door mobiliteit van mensen en door nieuwe en oude media (radio, televisie, internet) is er steeds meer informatie beschikbaar over wat er in andere

³ CBS (2000) *Jaarboek Welvaartsverdeling 2000, feiten en cijfers over inkomen en consumptie in Nederland*, Voorburg.

landen gebeurt en te koop is. Consumenten kunnen door dit vergelijkingsmateriaal in eigen land kritischer worden. Doordat bijvoorbeeld Europese consumenten elkaars eetgewoonten gaan overnemen, gaat het aanbod in supermarkten steeds meer op elkaar lijken. Ook regelgeving krijgt een steeds belangrijkere internationale dimensie. Op Europees niveau is het consumentenrecht bijvoorbeeld verankerd in het EG verdrag en bestaat er vergaande geharmoniseerde regelgeving op het terrein van bescherming van de consument. Ook strategieën van ondernemingen worden steeds internationaler. Dit geldt voor inkoop, productie, verkoop en marketing. Internationale merken worden steeds belangrijker.

Toch is de invloed van verdere internationalisering op het consumeren geen vaststaand gegeven. Er wordt wel gezegd: “productie is dan misschien wel internationaal, niets is zo lokaal als consumptie”.⁵ Veel sterke internationale merken zijn bijvoorbeeld op specifieke punten aangepast aan de lokale wensen. Een zekere eenheid van plaats van productie en consumptie geldt bij uitstek voor sommige op consumenten gerichte diensten (denk aan de kapper). Bovendien is een verdere liberalisering geen vanzelfsprekend gegeven, maar een politieke afweging van de overheid om door middel van concurrentie van oudsher sterk gereguleerde markten beter op de wensen van de consument af te stemmen en de welvaart te vergroten. Of de ingezette liberalisering verder doorzet hangt daarom af van het vertrouwen dat er voldoende randvoorwaarden zijn die garanderen dat de liberalisering ook inderdaad positief uitwerkt voor consumenten en voor de maatschappij als geheel.

⁴ Voor een overzicht van internationalisering en liberalisering zie bijvoorbeeld: Karel van Miert (2000) *Mijn jaren in Europa*, Lannoo, Tielt.

⁵ Quote van één van de deelnemers uit de e-boardroom sessie van 05/03. Zie www.e21e.nl/databank

2.2.3 Demografische ontwikkelingen

Demografische ontwikkelingen hebben volgens het SCP op vier manieren invloed op het consumeren.⁶

1. Allereerst is er de groei van de bevolking. In Nederland leven steeds meer mensen. Het aantal ingezetenen groeide van ruim 14 miljoen in 1980 tot nu 16 miljoen in 2001. Prognoses van het CBS wijzen uit dat de Nederlandse bevolking de komende 10 jaar door geboorte en immigratie nog met een half miljoen zal toenemen. Meer mensen staat, ceteris paribus, gelijk aan meer consumptie. Tenzij het zogenaamde 'consuminderen' op flinke schaal navolging krijgt, leidt alleen al de bevolkingsgroei tot een consumptiegroei in de orde van grootte van 3% op jaarbasis.
2. Het doorsnee Nederlandse huishouden is in de loop der jaren kleiner geworden. In 1960 waren er gemiddeld 3,6 leden per huishouden, in 2000 waren dat er nog maar 2,3. Oorzaken van deze huishoudensverdunding zijn: later trouwen, op latere leeftijd of geen kinderen krijgen, een groter aantal echtscheidingen. Aangenomen wordt dat aan de trend naar kleinere huishoudens op korte termijn nog geen einde komt. Samen met de groei van de bevolking betekent dit dat in het eerste decennium van de 21e eeuw het aantal huishoudens zal toenemen van 6,8 naar 7,4 miljoen. Deze huishoudensverdunding betekent een extra impuls voor de bouw van huizen, en dus een groter ruimtebeslag voor wonen, en naar meer van alles wat tegenwoordig tot de benodigde (basis-) woninginrichting wordt gerekend. Het betekent ook dat huishoudens steeds kleinere hoeveelheden aanschaffen (eenpersoons porties).
3. Daarnaast wordt de Nederlandse bevolking gemiddeld steeds ouder. De omvangrijke baby-boom-generatie bereikt in de komende 10 jaar de seniorenleeftijd. Bovendien is de gemiddelde levensverwachting telkens naar boven bijgesteld. Ouderen van nu leven niet alleen langer dan ouderen van enkele decennia generaties geleden, maar zijn ook langer gezond en vitaal. De ouderen van morgen zullen een ander consumptiepatroon vertonen dan de vroegere en huidige ouderen, zij zijn immers

⁶ SCP(2001) *Het nieuwe consumeren, Een vooruitblik vanuit demografie en individualisering*, werkdocument 72, Den Haag. Ondanks veranderingen als gevolg van

gewend aan een ander levenspatroon. De toekomstige ouderen zijn gemiddeld hoger opgeleid en beschikken over een ruimer financieel budget dan eerdere generaties ouderen. Ze zijn bovendien opgegroeid in een situatie van materiële welvaart en zijn gewend geraakt aan een actieve besteding van vrije tijd. Het gedrag van toekomstige ouderen zal maar in beperkte mate 'vergrijzen': ze blijven op vakantie gaan, uitstapjes maken en uit eten gaan.⁷ Door de actieve en bemiddelde grijze golf zal de consumptie van ouderen op tal van terreinen toenemen en op termijn onmiskenbaar leiden tot een toenemende vraag naar vooral diensten, die meer op de oudere consument is afgestemd.

Ouderen...

Uit onderzoek is gebleken dat de afgelopen jaren het aantal reclamespotjes met ouderen groeide van 4 naar 7% op het totaal. Voorts wordt 'oud zijn' in 70% van de reclamespotjes positief benaderd (dat was enkele jaren geleden 40%). Naast voorbeelden van reclamespotjes met ouderen, bijvoorbeeld van *Bertoli*, met vrolijke ouderen in een levenslustige sfeer (voetballende oudere mannen, die tijdens een barbecue worden aangemoedigd door oudere dames), is er overigens ook een toenemende aandacht voor echte jonge consumenten.

...en kinderen

In Amersfoort is in maart 2001 het eerste kinderwinkelcentrum van Nederland geopend met 16 zaken, waaronder kledingwinkels, kinderopvang, een horecaformule, een kapsalon, een speelgoedzaak, een snoepwinkel en dergelijke. (Amersfoortse Courant, 20 maart 2001)

4. Een belangrijk deel van de bevolkingsgroei is terug te voeren op een vestigingsoverschot (meer immigranten dan emigranten). Sinds de jaren zeventig nam het aandeel etnische minderheden in onze bevolking toe (van 1,5 tot bijna 10 procent). Hierdoor neemt de vraag naar consumptiegoederen uit het buitenland toe, met name uit die regio's waar de allochtonen oorspronkelijk vandaan komen. Gezien de relatief grote omvang van allochtone gezinnen en de verwachte aanblijvende immigratie in

demografische ontwikkelingen concludeert het SCP op grond hiervan geen wezenlijke veranderingen in het consumeren.

⁷ Zie ook SCP (2001), *Rapportage ouderen 2001*, Den Haag.

Nederland zal dit alleen maar in betekenis toenemen. Ook al omdat er steeds meer vermenging van leefstijlen, eetgewoonten en consumptiepatronen plaats vindt, waarbij de autochtone bevolking zich gewoonten van de nieuwkomers eigen maakt. Daar staat tegenover dat de steeds groter wordende tweede generatie 'nieuwe Nederlanders' zich meer aan Westerse consumptiepatronen zal conformeren. De status van Nederland als immigratieland duidt op een blijvende instroom van nieuwe binnenkomers, die ieder hun eigen cultuur en gewoonten mee nemen.

2.2.4 *Individualisering*

Individualisering heeft betrekking op de vermeerderde autonomie van individuen om het leven naar eigen goeddunken in te richten. Op het terrein van de levensstijl is de keuzevrijheid enorm toegenomen. De welvaartsstijging slechte financiële drempels, ontkerkelijking verminderde het verzuilde karakter van de Nederlandse samenleving, informalisering betekende lossere omgangsvormen, stijging van het onderwijsniveau bracht ook cultuur binnen het bereik van meer mensen. Mensen zijn beter geïnformeerd en mondiger geworden. Deze individualisering uit zich ook in het consumptiegedrag. De 'nieuwe' consument wil geen kuddedier zijn, niet in de massa opgaan, maar gebruikt consumptie ook om zich juist van anderen te onderscheiden.

Individualisering betekent echter niet dat de maatschappij uiteen valt. Mensen organiseren zich nog steeds in groepen. Vroeger waren deze groepen statisch (verzuild), tegenwoordig en in de toekomst veel beweeglijker (instabiel). De consument leeft in een doorsnee van wisselende sociale structuren en die bepalen zijn consumptiepatroon. Iemand kan door de week consultant zijn, 's avonds volleybalcoach, en in het weekend fan van Normaal. De individualiteit van de consument is vluchtig en multidimensioneel.

Voor het consumeren heeft individualisering belangrijke consequenties.

Consumentengedrag wordt steeds individueler, gefragmenteerder, grilliger en volatieler. Dat zie je in aankoopgedrag maar ook aan de manier hoe huishoudens er uit zien. Jongeren hebben een eigen volledig met PC, radio en TV ingerichte kamer, waar ze kunnen chatten, luisteren en kijken naar hun voorkeuren. Ondertussen kunnen de ouders

in hun eigen (huis)kamer ongestoord hun eigen gang gaan. Het SCP spreekt in dit kader van de “privatisering van de huiselijke ruimte”.⁸

Bedrijven worden gedwongen op deze individualisering in te spelen. De vraag is hoe producenten de massa's grillige en volatiele individuen in de toekomst op maat, op tijd en tegen lage kosten kunnen bedienen. In dit verband wordt gesproken van massa-individualisering.⁹ Het gaat hierbij om de doorwerking van heterogeniteit en onvoorspelbaarheid door de gehele keten heen en omvat alle terreinen van bedrijfsvoering: marketing, voortbrenging, informatie en de organisatie van processen. Productie kan in feite niet meer vooraf worden gepland, maar krijgt een 'op afroep beschikbaar' karakter. Er is sprake van codecisie, en in het uiterste geval van coproductie, van de consument in het productieproces. Het moment waarop de consument en de producent elkaar ontmoeten, vervroegt. In plaats van het kopen van kant en klare producten in de winkel worden producten uit onderdelen op basis van de wensen van de klant samengesteld ('assemble to order') of zelfs speciaal gemaakt ('make to order').¹⁰ Voorraadkosten worden hierdoor verminderd en klanten kunnen op maat, snel en zonder meerkosten worden bediend.

2.2.5 Technologische veranderingen

Technologische ontwikkelingen spelen bij alle beschreven ontwikkelingen op de achtergrond mee. In het bijzonder zijn hierbij de opkomst van informatie- en communicatie technologie (ICT) en biotechnologie van belang. Beide technologieën

⁸ SCP(2001) *Het nieuwe consumenten, Een vooruitblik vanuit demografie en individualisering*, blz. 10.

⁹ Met massa-individualisering wordt bedoeld op zowel de maatschappelijke culturele veranderingen als op de op grond daarvan noodzakelijke aanpassingen in bedrijfsprocessen volgens nieuwe principes en paradigma's, zoals ketenomkering (van 'push' naar 'pull'), de klant bestuurt rechtstreeks de bedrijfsprocessen, geen voorspellende planning, maar snelle responsiviteit, e.d. zie: T. van Asseldonk (2000) *Massa-individualisering: geld verdienen aan de grillige consument*, Samsom, Alphen aan den Rijn.

¹⁰ T. van Asseldonk (2000) *Massa-individualisering: geld verdienen aan de grillige consument*, Samsom, Alphen aan den Rijn.

zorgen bovendien voor een nieuw arsenaal aan producten en productiemethoden, terwijl ICT vooral ook een bijdrage levert aan verspreiding en verwerking van informatie, en het hiermee toenemende belang van kennis in economische transacties.

Voor consumenten hebben deze ontwikkelingen grote gevolgen. ICT draagt bij aan veranderingen in het *hoe, wat en waar* van consumenten met electronic commerce als een belangrijke uitingsvorm. ICT levert een scala aan nieuwe producten en diensten, zorgt voor een versnelling van processen en ontwikkelingen en stimuleert de kenniscomponent van het consumeren. ICT stelt consumenten in staat om dingen anders, sneller en efficiënter te doen. Door de mogelijkheid van één-op-één relaties (waardoor met één website op internet massa's mensen over de hele wereld bereikt kunnen worden) biedt het medium internet talloze nieuwe mogelijkheden. E-commerce is daarmee meer dan de Wehkampgids van de toekomst. Bovendien is internet vooral een belangrijk medium geworden om allerlei informatie over producten en diensten te vinden, waardoor keuzemogelijkheden enorm toegenomen zijn en transactiekosten dalen. Allevlei nieuwe markten gaan hiermee voor de consument open. Algemeen wordt aangenomen dat, ondanks de recente terugval in het geloof in internet en electronic commerce, de consumentenbestedingen via het internet tot 2005 verder zullen toenemen.¹¹ De groei zit daarbij vooral bij de voorspelbare, routinematige producten, waarvan de consument weet wat hij krijgt voor zijn geld. Toch is de digitalisering van consumentengedrag geen vanzelfsprekendheid. Er is vanuit het perspectief van de consument nog een aantal zeer serieuze knelpunten, bijvoorbeeld onzekerheid over privacybescherming, onzekerheid over de betrouwbaarheid van informatie en van leveranciers, over de te verwachten service en over de veiligheid van het betalingsverkeer (zie hoofdstuk 3).

Een belangwekkende ontwikkeling zou kunnen zijn dat het netwerkkarakter van ICT consumenten in staat stelt nieuwe allianties aan te gaan en tussenpersonen in de handel over te slaan. Hierdoor kunnen consumenten hun specifieke eisen kracht bij zetten zoals

¹¹ Zie hiervoor de vele beschikbare onderzoeken van onder meer IDC, Forrester, Gartner, de OESO.

lagere prijzen (door makkelijkere manieren voor prijsvergelijking), kwaliteitsgaranties, maar ook eisen ten aanzien van veiligheid, gezondheid, duurzaamheid. In het meest extreme geval zou bijvoorbeeld door vormen van co-productie het conceptuele onderscheid tussen consumenten en aanbieders weg kunnen vallen. ICT draagt er hierdoor aan bij dat consumenten in een meer autonome positie komen te staan tegenover leveranciers.

Een doorbraak van internet zou eventueel tot een zogenaamde 'digitale' tweedeling kunnen leiden tussen consumenten die wel of geen toegang tot kennis hebben. Deze bezorgdheid over een digitale tweedeling in de samenleving lijkt overtrokken.¹² Als je bij kennis wilt spreken in termen van 'have' en 'have nots', dan gaat het niet zozeer om het bezit als wel om de mate van toegang tot kennis en het bezit van vaardigheden om iets met die kennis te doen. Bovendien komen verschillen in de mate van gebruik en acceptatie niet zozeer voort uit de verschillen in toegankelijkheid, maar veeleer uit het ontbreken van daadwerkelijke gebruiksvriendelijke ICT-toepassingen (content-schaarste) voor een brede groep consumenten. Informatie 'have-nots' zijn volgens Frissen (2001) daarom vaak om heel goede redenen 'want-nots.'¹³ 'Online' consumptie is voor velen simpelweg nog niet interessant genoeg.

De toepassingsmogelijkheden van biotechnologie zullen kansen met zich meebrengen voor consumenten. Dit heeft betrekking op de kwaliteit en effectiviteit van de gezondheidszorg, de ontwikkeling van nieuwe farmaceutische producten, de kwaliteit en kwantiteit van de landbouw, de productie van voedsel en de verbetering van het milieu. Toepassingen van de biotechnologie worden inmiddels door de hele samenleving heen gebruikt. De biotechnologie heeft de afgelopen 25 jaar al een aanzienlijke ontwikkeling doorgemaakt, terwijl voor de komende jaren een nog sterkere toename aan biologische, biomedische en biotechnologische kennis wordt verwacht. Tegelijkertijd is duidelijk dat

¹² SCP (2000a) *Digitalisering van de leefwereld, Een onderzoek naar informatie- en communicatietechnologie en sociale ongelijkheid*, Den Haag, p. 211.

toepassingen van biotechnologie in de landbouw- en voedingssector of gezondheidssector door sommige mensen met enige reserve worden benaderd. Daarom is een zorgvuldig omgaan met biotechnologie in relatie tot haar maatschappelijke inbedding noodzakelijk. Sommige producenten onthouden zich als gevolg van de weerstand die een deel van de consumenten heeft tegen genetische modificatie, van het gebruik van biotechnologie en laten zich hier in hun publiciteit op voorstaan. Ook het gebruik van DNA-profielen, bijvoorbeeld in relatie tot verzekeraars en verzekeringspremies, roept vragen op.

2.2.6 Oriëntatie op normen en waarden

Tegenwoordig hebben de meeste consumenten de dingen die ze echt nodig hebben al gekocht en concentreren ze zich meer op wat ze willen kopen, dat wil zeggen: op kansen en ervaringen die hun leven gelukkiger, rijker en meer de moeite waard kunnen maken

Bron: Lewis, David, & Bridger, Darren, (2001) *De nieuwe consument, wat mensen kopen en waarom in de nieuwe economie* (uit het Engels vertaald door Jan Smit), Forum, Amsterdam

Een volgende belangrijke ontwikkeling is de toenemende oriëntatie op normen, waarden en zingeving. Dit komt kort gezegd erop neer dat de immateriële component zoals ontspanning, gemak, ervaringen, beleving, maar ook milieu, productiemethoden en dierenwelzijn, een steeds grotere rol gaat spelen in wat we consumeren.

Voor het consumeren zijn deze ontwikkelingen van grote betekenis. De omslag van het materiële naar het immateriële zorgt ervoor dat aan producten een steeds grotere belevingscomponent zit. Mensen willen steeds meer overal en altijd, wat ze ook doen, vermaakt worden. Kotler spreekt in dit geval van een amusementsexplosie.¹⁴ Deze kan een belangrijke impuls geven aan het 'nieuwe' consumeren: meer entertainment (winkelcentra met modeshows, 'shopping malls'), een grotere belangstelling voor massale evenementen

¹³ Frissen V. (2000), *De nieuwe kleren van de keizer?*, *De economie van de 21^e eeuw vanuit consumentenperspectief*, TNO-rapport STB-01-04, Delft.

¹⁴ Gibson et al. (1998) *Rethinking the future*, Thema.

en festiviteiten, een toename van recreatie en avontuurlijke reizen.¹⁵

Ervaringen en belevenissen winnen daarmee aan economisch belang. Er is wel gesteld dat we in een 'experience economy'¹⁶ of 'entertainment economy'¹⁷ leven. Vermaak, ervaring en consumptie raken verstrengeld. De eerste twee worden verkocht tezamen met een product of er gratis bijgeleverd. Mommaas spreekt van een 'spectacularisering' van het aanbod, met meer keuzemogelijkheden, die nauwer aansluiten op het tijd-en-ruimtelijk gedrag van mensen.¹⁸

Niketown is een sportwinkel ('mono brand store') van drie verdiepingen die schoenen en kleding aanbiedt op een manier die een hoge amusementswaarde heeft. Er is een basketbalveld naast de afdeling met basketbalschoenen, overal hangen foto's van sporthelden enzovoort.

De Barnes & Noble boekhandels zijn niet alleen groot, maar ze bieden ook een koffiebar, signeersessies en gesprekken met bekende auteurs naast een bibliotheek sfeertje waarin je rustig kunt zoeken en bladeren.

Bron: Dialogic (2000), Bongers, Smidts, Den Hertog, *Been there, seen that, doing it tomorrow, verkennend literatuuronderzoek naar de consument in de 21^e eeuw*, Utrecht.

Consumenten zijn zich in toenemende mate bewust van de mogelijk negatieve consequenties van ongeremde consumptie. De toenemende luxe, keuzemogelijkheden, en informatie veroorzaakt bij sommige groepen consumenten een reactie naar minder (consuminderen), eenvoud, rust en ethiek. In ieder geval maakt een groeiende groep consumenten zich zorgen over de kwaliteit van producten (bijvoorbeeld voedselveiligheid) en de manier waarop die producten tot stand komen (naleving van sociale-, milieu-, en dierenwelzijnsnormen bij de productie). Door nieuwe media kunnen eventuele

¹⁵ WRR (2000), H. Mommaas, *De vrijetijdsindustrie in stad en land, een studie naar de markt van belevenissen*, Den Haag, SDU en SCP(2001).

¹⁶ Pine (1999), Joseph B. II en James H. Gilmore, *The experience economy; work is theater & every business is a stage*, Harvard Business School Press.

¹⁷ Wolf (1999), Michael J., *The Entertainment Economy: How Mega-Media Forces are Transforming Our Lives*, TimesBooks, New York.

¹⁸ WRR (2000), H. Mommaas, *De vrijetijdsindustrie in stad en land, een studie naar de markt van belevenissen*, Den Haag, SDU.

misstanden door consumenten, individueel of collectief via bijvoorbeeld single-issue bewegingen, ook op grote schaal aan de kaak worden gesteld. Een bekend voorbeeld hiervan is de zogenaamde Brent Spar affaire. Deze ontwikkeling geeft een impuls aan een nieuw soort consumptie, waarbij het imago van het merk in relatie met gezondheid en verantwoord consumeren een belangrijk marketingtool wordt voor bedrijven ('corporate responsibility').

Naar alle waarschijnlijkheid heeft deze ontwikkeling geprofiteerd van de stijgende welvaart van de afgelopen jaren. De vraag is of deze zich ook door zal zetten als het economisch minder voorspoedig mocht gaan. Ook lijkt deze ontwikkeling zich te beperken tot de groep van vermogende, hoogopgeleide consumenten die gevoelig is voor dit soort 'consumer concerns'. Een eventuele voorkeur voor kwaliteitsgevoelig consumeren staat dikwijls onder druk van de praktische afwegingen van alledag. Een in aanleg bewuste consumptieve houding vindt dan niet altijd weerslag in het feitelijk gerealiseerde consumptiepatroon.

2.2.7 *Tijd en schaarste*

"Geen tijd bestaat niet, alleen geen prioriteit", zo schrijft Marten Toonder. Toch is tijd, en dan met name vrije tijd, in de beleving van velen een (nog) schaarser goed geworden. In de beleving, want de (totale) beschikbare tijd wordt natuurlijk niet minder! In toenemende mate komt de consument voor keuzedilemma's te staan qua tijdsbesteding. Stijgende ambitie niveaus in zowel werktijd als vrije tijd resulteren veeleer in een 'hurried leisure class'.¹⁹ Tijd wordt zodoende een steeds belangrijkere factor om greep te krijgen op de differentiaties in consumentengedrag. Het SCP stelt dat groepen als alleengaanden, tweeverdienende taakcombineerders, taakcombineerders met jonge kinderen, belang hebben bij gemak en tijdbesparing. Niet (alleen) geld, maar vooral tijd is hun voornaamste restrictie.

In die context ontstaan nieuwe consumptiebehoeften en nieuwe patronen van consumptiegedrag.

¹⁹ SCP(2001), blz. 17.

Het gevoel van het gebrek aan tijd betekent dat de beleving van tijd een ander karakter krijgt.²⁰ De tijd waarover consumenten kunnen beschikken dient zo zinvol mogelijk opgevuld te worden. 'Quality time' betekent vaak dat allerlei alledaagse en routinematige bezigheden als verkwisting van de tijd worden gezien en in toenemende mate worden overgelaten aan professionele dienstverleners. De markt voor gemakproducten en gemakdiensten is dan ook een groeiende. Daarbij gaat het enerzijds om diensten en producten die het huishouden vergemakkelijken, anderzijds om diensten en producten ten behoeve van optimalisering van de vrije tijd. Het accentverschil is dat het huishouden zo min mogelijk tijd moet kosten, terwijl vrije tijd zo veel mogelijk baten moet opleveren. Tijd wordt met andere woorden een (belangrijk) economisch ruilmiddel. De trend naar een verdere 'outsourcing' van zowel diensten als vermaak, zal zich naar verwachting versterkt doorzetten.²¹

De 'vrije tijdsmarkt' is één van de snelst groeiende sectoren. Een steeds groter deel van de vrije tijd wordt buitenshuis doorgebracht. Vakanties, weekendrecreatie, funshopping en massale evenementen kennen een ongekende groei. De mobiliteit in de vrije tijd ('leisure commuter') neemt als gevolg van de zoektocht naar ontspanning, recreatie en de hang naar 'gecontroleerd' avontuur en belevenissen verder toe.²²

In het kader van tijd is van belang dat commerciële transacties minder gepland worden en een erg momentaan karakter krijgen (impulsaankopen). Toenemende tijdsdruk is hier mede debet aan. De vraag naar thuisbezorgde pizza's is niet zozeer doelgroep gebonden, doch ontstaat veeleer uit opkomende situaties. Vaak geldt: als het moment voorbij is, is ook de gelegenheid alweer voorbij. Hypes volgen elkaar steeds sneller op in steeds hevigere mate.

²⁰ Soete in *Intermediair* 05-04-2001 spreekt van relativi-tijd. Tijd is niet uitwisselbaar, maar de waarde ontstaat tijdens de beleving ervan.

²¹ SCP (2001).

2.3 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we laten zien wat er aan het veranderen is en verder zal veranderen op het terrein van het consumeren. Ontwikkelingen op het terrein van economie, maatschappij, technologie en cultuur leiden tot veranderingen in wie er consumeert, wat er geconsumeerd wordt en hoe die consumptie plaats vindt. Voor sommige groepen van consumenten of soorten van producten doen de veranderingen zich sterker voor dan voor andere. De belangrijkste verandering vindt plaats in de interactie tussen consument en producent. Bij veel van de veranderingen gaat het om ontwikkelingen die al enige tijd gaande zijn. Oude vormen van consumptie blijven gedeeltelijk bestaan en worden aangevuld met nieuwe vormen, patronen en gedrag. De conclusie van dit hoofdstuk is dat er ook op het terrein van het consumeren wel degelijk wat nieuws onder de zon is.

Op grond van deze verkenning geven we in onderstaande tabel de belangrijkste wijzigingen of karakteristieken van het 'nieuwe' consumeren. Het 'nieuwe' consumeren wordt hier afgezet tegen het 'oude' consumeren, niet als een tweedeling, maar meer als een glijdende schaal. Bij een steeds groter aantal consumenten zien we verschuivingen richting nieuwe vormen van consumeren.

Consumeren	'Nieuwe' consumeren
- Bezit van goederen en diensten	- Beleving van goederen en diensten
- Voorspelbaar	- Onvoorspelbaar en grillig
- Aanbodgestuurd ("push") en geringe interactie tussen producent en consument	- Vraaggestuurd ("pull") en toenemende interactie tussen producent en consument
- Lokaal georiënteerde consumptie	- Mondiaal georiënteerde consumptie
- Gericht op materiële producten en basisbehoeften	- Gericht op het immateriële, kwaliteit van leven, normen en waarden
- Consumeren als noodzaak	- Consumeren als 'fun'

²² SCP (2001).

- | | |
|--|---|
| - Geld belangrijkere restrictie dan tijd | - Tijd belangrijkere restrictie dan geld |
| - Minder goed geïnformeerd | - Goed geïnformeerd |
| - Duurzaam consumeren speelt geen grote rol | - Grotere rol duurzaam consumeren |
| - Beperkte keuzevrijheid en minder doorzichtigheid van markten | - Gericht op maximale keuzevrijheid en vergelijkbaarheid, ook op nieuwe markten |
| - Consumenten zonder technologie | - Consumenten via en van technologie |

Bewerking van: Dialogic (2000) en Lewis & Bridger (2001)

De meest cruciale ontwikkelingen - stuwende krachten - die het consumeren fundamenteel beïnvloeden, zijn internationalisering, individualisering, technologische mogelijkheden, toenemend belang van (maatschappelijke) normen en waarden en restricties vooral op tijd en minder op geld. De consequenties hiervan kunnen ingrijpend zijn.

Met name de afnemende voorspelbaarheid (bij het consumentengedrag zichtbaar in de afnemende waarde van voorspellend marktonderzoek) doet de vraag rijzen of andere sturingsmechanismen aan de orde zijn (zie hoofdstuk 4). Verschijnselen die niet gepland of voorspeld zijn, maar die uit de explosieve interactiviteit zelf voortkomen en een groot effect kunnen hebben (emergente verschijnselen²³), nemen in betekenis toe. Dit betekent een toenemende volatiliteit op tal van fronten en een toenemende dynamiek op markten. Dit impliceert mogelijk de noodzaak tot een nieuwe rolverdeling tussen overheid, markt-partijen en belangenorganisaties.

In het volgende hoofdstuk wordt gezien in hoeverre deze veranderingen op het gebied van het consumeren leiden tot kansen en knelpunten die een beleidsmatige aanpassing noodzakelijk maken.

²³ Asseldonk, Berger, Hartigh (2001), *Emergence, creating strenght without central power.*

3 Kansen en knelpunten bij het nieuwe consumeren

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is een aantal ontwikkelingen als stuwende krachten geïdentificeerd voor het nieuwe consumeren. Stuwende krachten als toenemende individualisering, internationalisering, toenemende voortschrijdende technologische mogelijkheden, tijd en het toenemend belang van normen en waarden (het immateriële) in commerciële relaties leiden tot nieuwe vormen en patronen van consumptie. Dit biedt wellicht nieuwe kansen en mogelijkheden voor consumenten, producenten, en de maatschappij in zijn geheel. De veranderingen kunnen echter ook knelpunten opleveren. Deze worden geïdentificeerd aan de hand van de zogenaamde 'Kennedy rights'.²⁴ Die knelpunten zijn belangrijk omdat ze het aanknopingspunt bieden voor hoofdstuk 4 waar bezien wordt of en hoe beleid deze knelpunten kan wegnemen.

We beginnen eerst met de grote kans die het nieuwe consumeren biedt: een versterkte positie van de consument (3.2). Beleidsmatig is de toenemende autonomie de belangrijkste kans waar we in hoofdstuk 4 op terug zullen komen. Vervolgens kijken we naar een aantal knelpunten, te weten veiligheid en betrouwbaarheid, informatie en transparantie, keuzemogelijkheden, gehoord worden (aansprakelijkheid), en een schone en gezonde omgeving (duurzaamheid) (3.3).

²⁴ In 1962 werden het recht op veiligheid, deugdelijke informatie, keuze en gehoord worden door de Amerikaanse president John F. Kennedy voor het eerst benoemd. Later zijn deze door organisaties als Consumers International verder uitgebreid met het recht op bevrediging van basisbehoeften, klachtenbehandeling, consumenteneducatie en gezonde en schone omgeving.

3.2 **Kansen: een versterkte positie van de consument**

De belangrijkste conclusie die uit hoofdstuk 2 getrokken kan worden, is dat de stuwende krachten naar verwachting kunnen bijdragen aan de (mondiale) versterking van de sociale en economische positie van consumenten, aan 'consumer empowerment':²⁵

- De wereld wordt weliswaar steeds complexer, maar de consument krijgt meer keuzemogelijkheden onder invloed van internationalisering en liberalisering en het gebruik van nieuwe technologieën;
- Consumenten kunnen zich vooraf beter (laten) informeren met behulp van de nieuwe mogelijkheden van informatie technologie²⁶ en (nieuwe) media;
- Klachten van consumenten kunnen via nieuwe technologieën sneller worden afgehandeld;
- De transactiekosten lijken af te nemen;²⁷
- Bovendien is de consument in staat om bijvoorbeeld via internet zeer snel en effectief een grote groep consumenten te bereiken en te mobiliseren, om aldus 'macht' te bundelen in zogenaamde communities.

ICT maakt dus enerzijds een op maat bediening van de geïndividualiseerde consumenten-vraag mogelijk en biedt anderzijds een platform voor collectief handelen door consumenten. Hierdoor profiteren ook de wat zwakkere consumenten (minder opleiding en financiële middelen) van de groeiende groep mondige consumenten, die eventuele misstanden aan de kaak stelt. Ook maatschappelijke organisaties, zoals bijvoorbeeld de Consumentenbond, dragen bij aan de totstandkoming van een zeker machtsevenwicht tussen consumenten en producenten, zodat uiteindelijk de positie van alle consumenten verder wordt versterkt. In de rol van ICT bij de verdere versterking van de consumenten-rechten zitten overigens wel paradoxen. ICT maakt niet alleen het functioneren van

²⁵ Zie ook de uitkomsten van de e-boardroom sessie van 07-2-2001 op www.e21e.nl/databank.

²⁶ Zie bijvoorbeeld M. E. Porter (2001) '*Strategy and the Internet*', in: Harvard Business Review Maart 2001, pp 66/68.

²⁷ Porter (2001), p 66.

markten transparanter, maar ook het gedrag van consumenten. Allereerst is er een reëel monopolie gevaar (zie box) met als gevolg verminderde keuzemogelijkheden.

Paradox van de nieuwe consumentenmacht

Er zijn zeer veel verkopers aanwezig op het internet en deze zijn allemaal zichtbaar. Het aantal zichtbare producten neemt dus toe. Door zoekmachines wordt het voor de consument (in theorie) steeds eenvoudiger uitgebreid prijzen te vergelijken en voor de laagste prijs te kiezen. De macht van de consument neemt - in theorie - dus toe. In de praktijk blijkt echter dat er zoveel aanbod is dat de consumenten door de bomen het bos niet meer kunnen zien. Vervolgens blijven ze hangen bij die aanbieder waar ze een positieve ervaring mee hebben. Die kunnen ze vertrouwen en daar willen ze meer voor betalen. De grootste veilingssite ter wereld, eBay, heeft 80% marktaandeel, hetzelfde geldt voor Amazon, de grootste online boekenwinkel en Yahoo, de grootste zoekmachine. In theorie neemt de macht van de consument toe maar de paradox is dat veel mensen zich aansluiten bij één aanbieder die daardoor monopolist wordt.

Bron: Dialogic (2000), Bongers, Smidts, Den Hertog, *Been there, seen that, doing it tomorrow, verkennend literatuuronderzoek naar de consument in de 21^e eeuw*, Utrecht.

Daarnaast is een spanning waarneembaar tussen enerzijds de *autonome en mondige* consument, die steeds meer individuele mogelijkheden krijgt om een aanbod op maat aan te sturen, en anderzijds de *transparante* consument, over wiens gedrag bedrijven steeds meer informatie ter beschikking hebben.²⁸ Bovendien poneert het SCP de stelling dat de sturingsmogelijkheden en de autonomie van consumenten vermoedelijk te hoog worden ingeschat. Deze zou zelfs eerder illusoir zijn dan voelbaar. De keuze welke producten in de schappen van de supermarkt liggen, is immers al voor de consument gemaakt en door onoverzichtelijke mondiale verstrengeling van productie, en onvolledige of juist enorm veel informatie is er een gebrek aan transparantie.²⁹ Hierbij moet worden aangetekend dat ook gemak (in dit geval je niet verdiepen in informatie) een keuze is. De consument is vrij in zijn keuze en kan in principe iedere dag 'met zijn voeten – in dit geval zijn portemonnee - stemmen'. Merkentrouw en loyaliteit aan producent of distributeur zijn geen

²⁸ V. Frissen (2001) *De nieuwe kleren van de keizer?*, *De economie van de 21^e eeuw vanuit consumentenperspectief*, TNO-rapport STB-01-04, Delft, p 7.

²⁹ SCP (2001), p.24.

vast gegeven meer. De aanschaf van producten bij de goedkoopste supermarkt wordt door velen moeiteloos gecombineerd met een bezoek aan de duurste en meest exclusieve traiteur.

3.3 **Knelpunten**

In deze paragraaf bespreken we een aantal terreinen waarop de stuwende krachten de positie van de consument in gevaar (kunnen) brengen. In het slot van de vorige paragraaf staan al een paar kanttekeningen. Het gaat hierbij om veiligheid en betrouwbaarheid, informatie, keuzemogelijkheden, gehoord worden (aansprakelijkheid) en schone en gezonde omgeving (duurzaamheid). We herkennen hierin de Kennedy-rights, waarover we al eerder spraken.

3.3.1 *Veiligheid en betrouwbaarheid*

Velen zullen in het licht van een aantal recente gebeurtenissen en ontwikkelingen niet onderschrijven dat de hierboven geschetste versterkte positie van de consument een panacee biedt voor alle vragen rondom de positie van de consument. Veiligheid en betrouwbaarheid vormen de fundering van de positie van consumenten. Als consument wil je de zekerheid hebben dat wat je consumeert (of dat nu een stuk vlees, een drankje in een café of de aankoop van een huis in een bepaalde wijk is) ook veilig is. Je wilt zeker weten dat wanneer je een product via de nieuwe media aanschaf dat levering en betaling hiervoor veilig verlopen. Je moet er kortom op kunnen vertrouwen dat wanneer je als goed geïnformeerde consument zorgvuldig je keuze maakt voor een bepaald goed, je dit in afdoende veiligheid kunt consumeren.

Het probleem van veiligheid en betrouwbaarheid in relatie tot consumenten en consumentengedrag is een zeer breed begrip en varieert van de veiligheid van speelgoed, de kwaliteit van het drinkwater, de risico's van nieuwe medische en farmaceutische technologie, de betrouwbaarheid van energieleverantie, de veiligheid van transporten, de veiligheid van producten zoals auto's (hoeveel automobiefabrikanten hebben de afgelopen jaren niet modellen teruggeroepen in verband met onveilige onderdelen), het

gevaar van straling van mobiele telefoons, tot de veiligheid van het internet voor bijvoorbeeld kleine kinderen (porno, te gemakkelijk aangaan van transacties).

In die zin is de wereld als gevolg van de genoemde stuwende krachten ook wel minder overzichtelijk geworden. Als (productie-)ketens zo lang worden en zich over zo veel landen uitstrekken, kun je dan nog als consument goed beoordelen wat veilig is? Als de melk niet meer bij boer Jansen uit de buurt komt, is het lastiger te bepalen hoe de koeien behandeld worden.³⁰ En wat weet je eigenlijk van je virtuele dealer, die je je creditcard nummer ter beschikking stelt? Bovendien maakt de overvloed aan informatie die beschikbaar is het voor velen, zo niet allen, misschien wel onmogelijk om nog goed te weten hoe de vork in de steel zit.

Daarmee is overigens niet gezegd dat de wereld voor de consument ook daadwerkelijk veel onveiliger geworden is of gaat worden. Integendeel, verbeterde kennis en controle op allerlei terreinen heeft veiligheid ook ontegenzeggelijk vergroot. Want laten we wel wezen, wat boer Jansen precies met zijn melk deed weten we ook niet. Wat we wel menen te kunnen stellen is dat hoewel de positie van de consument sterker wordt en hiermee ook wat veiligheid betreft belangrijke aanknopingspunten liggen, het *gevoel* van veiligheid bij velen eerder minder dan meer geworden is. Wat schort, is een gebrek aan *vertrouwen* in de wijze waarop veiligheid voor consumenten vorm wordt gegeven.

Veiligheid is met betrouwbaarheid daarmee met stip het belangrijkste knelpunt rondom het nieuwe consumeren. De vraag is natuurlijk hoe een optimale waarborg van veiligheid kan worden gegarandeerd. Hierbij is het allereerst van belang te onderkennen dat absolute veiligheid natuurlijk niet bestaat. We leven in wat wel genoemd wordt een 'risico samenleving', waarin elke handeling een expliciete of impliciete risico afweging in zich draagt.³¹ Door bepaalde vormen van collectief handelen door overheden leggen we een

³⁰ In reactie op de MKZ en BSE -crises ontstaan initiatieven om dit gevoel van vertrouwen weer terug te brengen. Zie bijvoorbeeld <http://www.adopteereenkoe.nl/>.

³¹ Zie bijvoorbeeld Ulrich Beck (1992) *Risk Society. Towards a new modernity*, London; Sage.

bepaalde bodemgrens in die risico's (van de aanleg van dijken tot beperkingen aan de consumptie van bijvoorbeeld wapentuig). Andere zaken waarvan we weten dat ze voor consumenten schadelijk zijn (denk aan het roken van tabak) worden daarmee aan een individuele keuze over gelaten. Discussie over veiligheid gaat dus over de vraag welke risico's we collectief willen afdekken, en welke we aan het samenspel van verantwoordelijke en goed geïnformeerde individuele krachten in de maatschappij over willen laten.³² Daarbij is het maar de vraag of de sterke mate van regulering door de overheid zoals we die nu kennen ook in de economie van de 21^e eeuw het juiste middel is om deze veiligheid te waarborgen.³³ Dat de consument erop moet kunnen vertrouwen dat wat hij of zij consumeert veilig is, blijft voorop staan. Op deze vragen komen we terug in hoofdstuk 4.

Voedselveiligheid

Met de grotere nadruk op kwaliteit van leven en gezondheid wordt de koppeling tussen gezondheid en voedsel groter. De consument eist veiligheid en kwaliteit. Knelpunt is dat consumenten zelf moeilijk kunnen beoordelen of voedsel ook inderdaad veilig is. Gezien de recente opeenstapeling van crises in de voedselketen komt de vraag op of de huidige mechanismen in de voedselketen wel adequaat werken en of deze mechanismen verbeterd kunnen of moeten worden. Enerzijds kan worden gesteld dat de huidige mechanismen succesvol zijn, omdat het proces zodanig transparant is dat precies getraceerd kan worden hoe en waar in de productieketen het probleem is ontstaan. Anderzijds kan het worden uitgelegd als het falen van een systeem, juist omdat dergelijke excessen (nog steeds) kunnen optreden. Alhoewel bovenstaande crises niet over één kam kunnen worden geschoren, worden veelal een aantal dezelfde oorzaken genoemd zoals intensieve veeteelt, te lage (want gesubsidieerde) prijzen en te weinig oog voor dierenwelzijn.

Bron: Dialogic (2001)

3.3.2 Informatie en transparantie

Het tweede grote knelpunt voor wat betreft het nieuwe consumeren, ligt op het terrein waarvan we hiervoor hebben aangegeven dat hier voor consumenten juist enorm veel ten

³² Zie ook Roel Pieterman in de CARP van 25-04-2001.

³³ De OESO pleit in dat kader juist voor FLEXIBELE regelgeving voor privacy, veiligheid en consumentenbescherming: OESO(2001) *The growth project*, Parijs.

goede lijkt te zijn veranderd, namelijk de beschikbaarheid van adequate informatie. Het kunnen beschikken over afdoende informatie stelt de consument in staat zelf keuzes te maken en zodoende bijvoorbeeld inzicht in de veiligheid van wat hij of zij consumeert te vergroten. Het knelpunt rond informatie heeft twee kanten: aan de ene kant gaat het om de vraag of informatie over producten en diensten *voor* consumenten afdoende is, aan de andere kant gaat het om de informatie *over* consumenten, bijvoorbeeld persoonsgegevens.

Laten we beginnen bij de informatie *voor* consumenten. De (nieuwe) media en internationalisering vergroten de hoeveelheid beschikbare informatie voor de consument en daarmee zijn keuzevrijheid. Toch is het niet altijd zo goed gesteld met die informatie.³⁴ Is er bijvoorbeeld wel voldoende informatie over de kwaliteit van zorg- en onderwijsinstellingen? Of over financiële diensten en producten?³⁵ Is de informatie objectief, adequaat en betrouwbaar? Op het internet doet deze problematiek zich ook voor. Consumenten kunnen op internet producten en diensten kopen van aanbieders over de hele wereld, maar kunnen moeilijk beoordelen of het bestelde inderdaad van de beloofde kwaliteit is en of het überhaupt geleverd wordt.³⁶ Bovendien hebben sommige consumenten moeite met de complexiteit en onoverzichtelijkheid van informatie en informatiebronnen, en ervaren daardoor een soort 'information overload'.

Vanwege de toenemende aandacht voor normen en waarden (immateriële zaken) in hun aankopen hechten consumenten ook steeds meer belang aan informatie over hoe producten gefabriceerd zijn. Consumenten en consumentenorganisaties zijn vaak (nog) onvoldoende in staat om zich adequaat te informeren over bijvoorbeeld de kwaliteit en gezondheidsrisico's van de consumptie van producten, de mate waarin de producten, het

³⁴ EIM (2000 nog niet gepubliceerd) *Kennen consumenten en leveranciers hun rechten en plichten?* Zoetermeer, pp. 39-46.

³⁵ Ministerie van Financiën (1999) *Nota informatieverstrekking aan de consument van financiële diensten*. EZ(1996) *De consument op nieuwe markten*, Kamerstukken II 1996/1997, 23 162, nr. 7.

³⁶ In nationaal en internationaal verband wordt momenteel gewerkt aan het opstellen van gedragscodes voor zakendoen via het internet, aan keurmerken voor betrouwbare aanbieders en aan vormen van alternatieve geschillenbeslechting.

gebruik en het productieproces het (locale) milieu belasten en de (arbeids) omstandigheden waaronder het product is geproduceerd.³⁷ Het belangrijkste informatie mechanisme in de markt (de prijs van een goed) weerspiegelt lang niet altijd externe kosten (bijvoorbeeld op milieugebied) die consumenten belangrijk vinden. Mondiale vervlechtingen in het productieproces bijvoorbeeld ontnemen geïnteresseerde consumenten en organisaties het zicht op de wijze en effecten van de wijze van voortbrenging.

Wat informatie *over* consumenten aangaat is – zowel in de 'on-line' als in de 'off-line' wereld – de privacy kwestie van belang. Met behulp van bijvoorbeeld marktonderzoek, enquêtes, internet en technieken als data-mining³⁸ kan het actuele koopgedrag van consumenten vrij nauwkeurig in kaart worden gebracht. Gegevens over consumenten worden hiermee op allerlei manieren geregistreerd zonder dat de consument hier veel zeggenschap – of zelfs maar weet – over heeft. De consument moet in ieder geval in staat worden gesteld zijn eigen privacy beter te kunnen beheren en te bewaken. Heeft bijvoorbeeld de zorgconsument wel inzage in zijn/haar eigen dossier? Wie beheert dit dossier en voor welke partijen is het toegankelijk?

3.3.3 Keuzemogelijkheden

Het gaat er bij de positie van de consument natuurlijk niet alleen om te weten wat er op de markt te koop is, wat het kost, wat een product bevat en hoe het tot stand is gekomen (informatie). Het bestaan van alternatieven om uit te kiezen is zo mogelijk nog belangrijker. Anders gezegd, er moet wel afdoende concurrentie tussen aanbieders bestaan om de keuzemogelijkheid voor consumenten reëel te doen zijn. Nu is de consequentie van de stuwende krachten op dit vlak over het algemeen positief. Meer concurrentie als gevolg van internationalisering en nieuwe technologieën vergroot het aanbod waaruit consumenten kunnen kiezen. Op sommige terreinen, vooral die waar de overheid nog een

³⁷ KPMG (2000) *Consumentenzorgen in Nederland, Maatschappelijk verantwoord consumeren.*

³⁸ Het combineren van gegevens uit verschillende, geautomatiseerde gegevensbestanden.

grote stempel drukt zoals de gezondheidszorg en het onderwijs³⁹, is er voor dit kiezen aanzienlijk minder ruimte. Ook op de (huur)woningmarkt vindt vaak nog regulering plaats. Het knelpunt zit 'm dus onder andere in de beperkte concurrentie in de publieke dienstverlening, die keuzemogelijkheden voor consumenten verkleint.

Gezondheidszorg

Gezondheid wordt naar verwachting een belangrijke groeiemarkt in de 21^e eeuw. Met de groeiende welvaart en de mondigheid van burgers eisen patiënten ook in deze markt meer keuzevrijheid en kwaliteit. Een patiënt voelt zich steeds meer consument, die zelf wil shoppen bij de voor hem of haar beste zorginstelling en de lange wachttijden niet meer accepteert. Door de opkomst van nieuwe media zijn veel consumenten ook beter dan voorheen in staat zich te laten informeren over ziekten, (alternatieve) geneeswijzen en mogelijkheden van zorg.

"Nu beschouwen we gezondheidszorg nog als iets wat je nodig hebt als je ziek bent. Maar straks wil de rijpere consument permanent gezond zijn. We gaan toe naar gezondheidszorg faciliteiten waar consumenten een bedrag betalen voor periodieke controles, een beetje zoals de jaarlijkse onderhoudsbeurt van je auto. En het zorgpersoneel zal een compleet adviespakket gaan aanbieden over lichaamsbeweging, voeding en omgang met stress. Verder komt er een toenemende vraag naar lightproducten, suikervrije dranken, sporttoestellen voor thuis, vitamines, schoonheidsartikelen en huidverzorgingsproducten – alles waardoor je er jonger en gezonder uitziet en je jonger en gezonder voelt dan je op grond van je leeftijd zou mogen verwachten. De rijpere consument heeft geld te besteden en wil wel betalen voor luxe zaken als cosmetische chirurgie, persoonlijke trainers, exotische reisbestemmingen en permanente educatie".⁴⁰

Knelpunt is evenwel dat er op de zorgmarkt slechts zeer beperkt sprake is van vrijheid van keuze. Het huidige stelsel van gezondheidszorg biedt onvoldoende ruimte voor de zorgconsument om zelf verantwoordelijkheid te kunnen nemen voor de inkoop van zorg. De huidige financieringsstructuur belemmert dat. Lichtpunt op dit terrein is de proef met persoonsgebonden budgetten, waardoor patiënten in de thuiszorg het recht hebben zelf hun zorg in te kopen, en de te verwachten introductie van vraagsturing in de 'cure'.

Bron: Dialogic (2001)

³⁹ Het onderwijssysteem hangt nauw samen met het deelthema 'Het Nieuwe Werknemen'. De mogelijke knelpunten en oplossingsrichtingen zullen binnen dat thema verder worden uitgewerkt.

⁴⁰ Gibson et al. (1998) *Rethinking the future*, Thema

Maar in de marktsector kunnen de stuwende krachten soms eveneens tot verminderde keuzemogelijkheden leiden.⁴¹ Waar het gaat om verstoring van concurrentie (en dus minder keuzevrijheid voor de consument) ligt hier natuurlijk een taak voor de Nma, DTe en/of OPTA. Daarnaast spelen overstapkosten (de kosten van het overstappen van de ene leverancier naar de andere) een rol.⁴² Hoewel het verbreken van een wederzijdse contractuele verplichting natuurlijk altijd consequenties – en dus vaak een prijs - heeft voor beide partijen, mogen deze niet te zwaar wegen en moeten ze tevoren duidelijk gecommuniceerd zijn. Vooral in de financiële dienstverlening vormt dit een probleem.

Bovendien doet dit zogenaamde 'lock-in' effect zich ook om andere redenen voor. Als gevolg van internet en vormen van coproductie en codecisie worden persoonsgegevens toegankelijker en wordt het belangrijker om over deze gegevens te kunnen beschikken. Veel diensten worden gratis of met korting 'weggegeven' in ruil voor de persoonlijke gegevens van de ontvanger.⁴³ Deze gegevens hebben vervolgens een bepaalde waarde voor de verzamelaar van die gegevens. Bedrijven zijn op basis daarvan in staat zeer nauwkeurige consumentenprofielen op te stellen, waardoor zij een bepaalde machtspositie opbouwen ten opzichte van andere schakels in de keten (producenten, distributeurs en dergelijke). Indien de consument zelf geen inzage krijgt in die gegevens kan het moeilijk worden om over te stappen naar een andere aanbieder. Persoonlijke gegevens worden daarmee in feite een nieuw soort ruilmiddel, alleen zal niet iedere consument zich daarvan bewust zijn.

⁴¹ De scorekaart "risico op marktfalen" is door het Ministerie van Economische Zaken ontwikkeld als een hulpmiddel om zogenaamd marktfalen op te sporen.

⁴² Over overstapkosten is een MDW-project in voorbereiding.

⁴³ Porter beargumenteert dat er bij het gratis weggeven eerder sprake is van verstoorde marktverhoudingen in de beginfase van deze nieuwe technologie en dat het een voorbijgaande fase is. De consument is echter zijn gegevens al 'kwijt' aan de internetonderneming. Zie Porter (2001), p. 64.

3.3.4 *Gehoord worden*

Naast informatie en kunnen kiezen ligt er een knelpunt op het terrein van de aansprakelijkheid. Stel dat je als consument een bepaalde aankoop doet, en deze voldoet niet, of erger nog, je loopt er behoorlijke schade mee op? Waar en hoe kun je dan je gelijk halen, en op wie kun je die schade dan verhalen? Op zichzelf zijn dit soort kwesties natuurlijk gewoon in het privaatrecht geregeld, zij het op verschillende wijze in verschillende landen (denk aan de hoge schadevergoedingen die in de VS worden betaald). Je stapt naar de rechter en die doet vervolgens uitspraak. Dit is echter een risicovolle, tijdrovende en geldkostende exercitie, waar veel consumenten voor terug zullen schrikken. Als gevolg van de stuwende krachten wordt de kwestie rondom het aantonen van aansprakelijkheid zelfs nog ingewikkelder. De steeds langere ketens maken het niet eenvoudig uit te vinden waar fouten gemaakt zijn. Omdat die ketens internationaler worden zal de schade soms op een actor uit een ander land moeten worden verhaald. Bovendien maken vormen van coproductie en codecisie producent en consumenten steeds meer gezamenlijk verantwoordelijk voor de kwaliteit en de veiligheid van het product. Dit roept de vraag op hoe de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid is of moet worden geregeld, indien er als gevolg van de samenwerking ondeugdelijke, onveilige en anderszins onverantwoorde producten en diensten zijn ontwikkeld.

3.3.5 *Schone en gezonde omgeving: duurzaamheid*

Laatste knelpunt met betrekking tot het nieuwe consumeren ligt op het terrein van de duurzaamheid. De welvaart, en daarmee de consumptieve bestedingen, zal de komende jaren alleen maar toenemen. Als gevolg van demografische ontwikkelingen, met name de verdunning van huishoudens (zie paragraaf 2.2.3) blijft de behoefte aan huizen en woninginrichting de komende jaren stijgen. Ook de veranderende woonwensen dragen hieraan bij. De toename van de vrije tijd en recreatie en dan met name de mobiliteit ('leisure commuter') drukt nog een verder stempel op ruimtelijke ordening, infrastructuur en milieu. Door gebruik van ICT kan thuiswerk weliswaar toenemen, maar de mobiliteit (om redenen van werk, bevoorrading of vertier) blijft stijgen. Al deze ontwikkelingen tezamen brengen de vraag op in hoeverre we in ons nieuwe consumeren niet een te groot

beslag op het milieu gaan leggen.

Meer duurzame vormen van productie en consumptie kunnen dit beslag op het milieu tegengaan. Dit heeft alles te maken met de toenemende aandacht van consumenten voor normen en waarden en dus de kwaliteit van leven. De vraag is gerechtvaardigd op welke schaal en onder welke voorwaarden consumenten maatschappelijke vraagstukken in hun consumptieve beslissingen willen en kunnen meenemen. De burger spreekt de consument hier steeds nadrukkelijker op aan. Zijn marktpartijen zelf in staat om aan bovengenoemde en mogelijk andere voorwaarden te voldoen, of ligt hierin ook een rol voor de overheid? Zet deze ontwikkeling zich door bij vermindering van de welvaart? Zal een bredere groep consumenten zich laten leiden door dit soort consumentenzorgen?

3.4 Conclusie

De belangrijkste conclusie van dit hoofdstuk is dat onder invloed van de stuwende krachten de consument beter in staat zal worden gesteld om voor zich zelf op te komen. In het algemeen krijgt de consument *meer keuze* onder invloed van liberalisering, het gebruik van ICT en mondialisering en kan hij zich *beter informeren* met behulp van diverse media. ICT maakt het bovendien mogelijk individuele wensen en voorkeuren in te willigen. Hierdoor is hij beter in staat om meer dan alleen zijn basisbehoeften te bevredigen: hij heeft alle instrumenten tot zijn beschikking om te werken aan zijn *'empowerment'*.

We kunnen een vijftal punten van zorg met betrekking tot deze 'consumer empowerment' identificeren. Hoewel deze zorgpunten geen grote verrassing zijn, krijgen ze in het licht van de Kennedy-rights een extra dimensie:

1. De *veiligheid* en *betrouwbaarheid* van consumptie moeten zijn gegarandeerd. Hoe hier mee om te gaan vormt één van de belangrijkste uitdagingen voor marktpartijen en overheid.
2. Een keerzijde van de toenemende concurrentie en keuzemogelijkheden is het ontbreken van de *transparantie* in de markt. Er is behoefte aan betrouwbare,

toegankelijke en transparante informatie over kwaliteit, eigenschappen, kenmerken van producten, diensten en productiewijzen.

3. De consument moet **kunnen kiezen**. Dat betekent dat er afdoende concurrentie tussen aanbieders moet bestaan, en het risico van lock-in moet worden vermeden.
4. Ook in de langer en internationaal wordende productieketens en de door zaken als coproductie en codecisie verstrengeling van consument en producent moet het (recht om) **gehoord te worden** (klachtenbehandeling, aansprakelijkheid) tussen consument en producent helder blijven.
5. Het nieuwe consumeren moet aansluiten op en bijdragen aan een gezonde en schone leefomgeving: een **duurzame** manier van consumeren. Consumenten spreken in dit kader via de markt steeds vaker ondernemingen aan op het voorkomen van negatieve milieueffecten en andere normen en waarden.

In het volgende hoofdstuk bespreken we op welke wijze wij menen dat beleidsmatig met deze kansen en knelpunten moet worden omgegaan.

4 Naar een nieuw beleid voor consumenten

4.1 Inleiding

Tot dusverre hebben we in dit rapport de stuwende krachten onderscheiden die voor veranderingen zorgen in het consumeren. Ook hebben we gezien hoe deze veranderingen kansen en knelpunten opleveren. In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag wat deze constatering betekent voor (overheids-)beleid. Om het nieuwe consumeren optimaal plaats te doen vinden moet beleid immers volop ruimte bieden om de kansen die er liggen te benutten en moet het afdoende oplossingen geven om de knelpunten weg te nemen. We bespreken eerst kort het huidige consumentenbeleid (4.2). Vervolgens schetsen we in 4.3 de contouren van een nieuw sturingsparadigma voor de overheid. In 4.4 ten slotte geven we enige aanzetten voor een nadere uitwerking van deze sturingsvorm op het terrein van consumentenbeleid.

4.2 Uitgangspunten huidig consumentenbeleid

Heel veel beleid en regelgeving raakt de consument in een of andere vorm. Het gaat om een enorm breed terrein: van de winkeltijdenwet tot de richtlijn verkopen op afstand, van het marktwerkingsbeleid tot BTW-heffing, van warenwet tot contractrecht en de Wet bescherming persoonsgegevens (zie bijlage 1 voor een indicatief overzicht van voor consumenten relevante regelgeving). Veel regelgeving en richtlijnen zijn internationaal (EU⁴⁴, OESO en WTO). Wanneer daar aanleiding voor is (bijvoorbeeld door technologische ontwikkelingen of (inter)nationale liberaliseringstrajecten) worden deze regels zonodig aangepast en uitgebreid. Hier willen we ingaan op het consumentenbeleid in een wat engere zin, namelijk beleid dat daadwerkelijk gericht is op de consument en zijn of haar consumptie. We onderscheiden hierbinnen twee deelterreinen, namelijk

⁴⁴ Zie onder meer het actieplan voor het consumentenbeleid 1999 – 2001 van de Europese Commissie en het huidige artikel 153 van het EG-Verdrag.

beleid gericht op de aanbods-kant en beleid gericht op de bescherming van de consument zelve.

Aanbodkant

Sinds de jaren zeventig van de twintigste eeuw heeft het Nederlandse consumentenbeleid zich ontwikkeld van een afzonderlijk beleidsterrein tot een geïntegreerd onderdeel van het marktwerkingsbeleid.⁴⁵ Doordat de consument een meer volwaardige marktpartij (hoger opgeleid, mondiger etcetera) is geworden, kan het (vernieuwde) marktwerkingsbeleid zich richten op het functioneren van de markt vanuit het perspectief van de consument als volwassen actor in het economisch proces. Belangrijke voorwaarden voor een goed verloop van dat proces zijn *keuzevrijheid, transparantie, en communicatie*. Ten eerste is het noodzakelijk dat de consument voldoende te kiezen heeft. Daarom zijn in het kader van het marktwerkingsbeleid steeds meer voorheen publieke sectoren opengesteld voor concurrentie door marktpartijen. Een consument kan vervolgens alleen gebruik maken van keuzemogelijkheden als hij/zij weet welke mogelijkheden er zijn én als hij/zij in staat is de voor- en nadelen van elke mogelijkheid af te wegen. Transparantie op markten is dus essentieel: een zorgvuldige keuze kan alleen gemaakt worden als de consument goed geïnformeerd is.⁴⁶

Consumentenbescherming

In veel internationale wet- en regelgeving wordt de consument gezien als een ‘zwakkere’ marktpartij, die tegen het ‘geweld’ van aanbieders beschermd moet worden.⁴⁷ In deze benadering staan consumentenrechten centraal, en gaat het om zaken als veiligheid, gezondheid, economische belangen en het recht op voorlichting, vorming en vereniging. De internationale en nationale wet- en regelgeving tezamen bieden de Nederlandse

⁴⁵ Kamerstukken II, 1994/1995, 23 162, nr. 3.

⁴⁶ Het punt van transparantie en informatie heeft ook de aandacht van de Staatssecretaris van Economische Zaken. In 2001 schrijft hij hierover een brief aan de Tweede Kamer met maatregelen om de huidige situatie te verbeteren.

⁴⁷ Dit in tegenstelling tot de Nederlandse opvatting dat de consument steeds meer een volwaardige marktpartij wordt.

consument een goede basisbescherming.⁴⁸ Wanneer daar aanleiding voor is (bijvoorbeeld door technologische ontwikkelingen of (inter)nationale liberaliseringstrajecten) worden deze regels zonodig aangepast en uitgebreid.

In het vorige hoofdstuk hebben we bij het nieuwe consumeren een vijftal knelpunten onderscheiden (veiligheid en betrouwbaarheid, informatie en transparantie, keuzemogelijkheid, aansprakelijkheid en duurzaamheid). Vraag is waarom deze knelpunten ontstaan en of het bestaande beleid voldoende bijdraagt aan de oplossing van de knelpunten.

4.3 Naar een nieuw sturingsmechanisme

Het antwoord op de vraag uit de vorige paragraaf zit naar onze mening verscholen in het huidige sturingsparadigma van waaruit regelgeving is ontworpen. Dit is verouderd. Het bestaande sturingsmechanisme met zijn hiërarchische structuren gebaseerd op zekerheid en stabiliteit, is in zijn huidige context onhoudbaar.

In hoofdstuk 2 constateerden we al dat de toenemende snelheid van veranderingen in de omgeving, de verweving van economieën, het vervagen van zowel geografische als economische grenzen en de verschuiving van groepsgedrag naar individuele behoeften leiden tot fundamenteel andere en complexere interactiepatronen tussen consument en producent. Dit heeft ingrijpende consequenties voor de rol van een overheid, die zich traditioneel kon richten op een relatief homogene en voorspelbare interactie tussen consumenten en producenten, waarbij de nationale grenzen nog een betekenisvolle rol speelden.

Een traditioneel sturingsmechanisme als wetgeving leidt in een snel interacterende en veranderende wereld slechts tot het bestrijden van complexiteit met complexiteit. Gezien de toenemende complexiteit en snelheid van veranderingen is de werkelijkheid steeds

⁴⁸ EZ (1996) *De consument op nieuwe markten*, Kamerstukken II 1996/1997, 23 162, nr. 7, blz. 5 en EIM (2000, nog te publiceren) *Kennen consumenten en leveranciers hun rechten en plichten?*,

moeilijker te beschrijven en dus ook steeds moeilijker in regels te vatten: de veranderingssnelheid van de omgeving is groter geworden dan het aanpassingsvermogen van de huidige besturingsstructuur. Regelgeving is per definitie statisch van karakter, terwijl de dynamiek van de maatschappij vraagt om dynamische, flexibele oplossingen

De overheid kan zich niet langer met details van allerlei marktprocessen bezig houden en bijvoorbeeld voor ieder van de in hoofdstuk 3 gesignaleerde knelpunten afzonderlijke oplossingen en maatregelen bedenken. Deze knelpunten vormen in feite veeleer illustraties van de onhoudbaarheid van het huidige sturingsmechanisme.

Privacywetgeving

Een goed voorbeeld van het 'failliet' van hiërarchische structuren is de privacywetgeving. Technologische ontwikkelingen kunnen voor veel consumenten interessante mogelijkheden bieden, zoals de 'personal agent'. Dit is een gepersonificeerde vorm van een 'mobile agent', een zoekmachine die kan deelnemen aan (handels)processen en die al jouw gegevens, wensen en mogelijkheden kent. Zo kun je bijvoorbeeld je eigen 'personal agent' op internet op zoek laten gaan om voor jou een passend overhemd tegen de gunstigste prijs te laten maken. De 'personal agent' wisselt dan alleen jouw kledingmaten uit met de fabrikant en wisselt na jouw toestemming betalingsgegevens uit. De huidige Wet bescherming persoonsgegevens beperkt de (keuze)-mogelijkheden die dit soort technieken biedt voor consumenten.

Maar wat dan wel? Wij zien als de belangrijkste uitdaging voor de overheid om zelfsturende systemen te creëren, die zichzelf kunnen aanpassen aan een snel veranderende omgeving. Dit noemen we 'system governance'.

4.4 'System governance' en het consumentenbeleid

In onze ogen dient de overheid bij elk consumentenvraagstuk (knelpunt en/of kans) zich eerst af te vragen of en hoe er een oplossing gevonden kan worden langs de lijnen van 'system governance'. 'System governance' wil zeggen dat sturing vanuit de overheid niet langer bestaat uit hiërarchische, gecentraliseerde planning en controle, maar op het inrichten, richting geven en het stabiel - of beter flexibel- houden van zelfsturende

systemen op een zodanige wijze dat het systeem zichzelf binnen vooraf vastgestelde stabiliteitsgrenzen kan aanpassen en vernieuwen, ook in een complexe, dynamische en onvoorspelbare omgeving. Simpel voorgesteld: we moeten van een situatie van onoverzichtelijke kruispunten (conflicterend, waardoor vaak stoplichten nodig zijn) naar zelfregelende (voorrangs)rotondes.

Dit betekent overigens geenszins dat wij pleiten voor een 'laissez faire'-benadering. Onder bepaalde omstandigheden leidt vrije interactie tot goed functionerende markten maar deze ordening ontstaat niet vanzelf. Een volledig terugtrekkende overheid leidt eerder tot chaos. De sturing is bij 'system governance' daarom gebaseerd op drie pijlers:

1. Vrije interactie

De basis is een vrije, evenwaardige positie van spelers ten opzichte van elkaar, met krachtige instrumenten voor alle spelers om een competente rol te kunnen spelen. De interactiviteit op markten moet aan de spelers zelf, dat wil zeggen aan consumenten, producenten, distributeurs enzovoorts, worden overgelaten. De overheid moet de spelers dan ook de ruimte geven om **zelf te sturen en zelf verantwoordelijkheid** te nemen.⁴⁹ Door de aanzienlijk sterkere positie van de consument ten opzichte van de producent zijn beide partijen hiertoe ook in staat. Dit uit zich in mechanismen als reputatie⁵⁰ en zelfregulering (keurmerken, certificering en gedragscodes).

⁴⁹ Op sommige markten is er nog te weinig ruimte voor het nemen van eigen verantwoordelijkheid. Zo zijn producenten in de genotsmiddelenindustrie vaak bereid mee te denken met en mee te betalen aan voorlichting en communicatie ten behoeve van het voorkomen van misbruik, maar laat de overheid dit niet toe.

⁵⁰ Zie de voorbeelden van consumenten die via Internet misstanden snel en 'en masse' bekend maken (bijvoorbeeld Brent Spar), waardoor de reputatie van producenten veel sneller dan voorheen en op grote schaal geschaad kan worden.

2. Overheid buiten het systeem

De overheid als bestuurder⁵¹, maakt zelf geen deel uit van het systeem, maar richt zich op de ‘governance’ van energie, richting en stabiliteit van het systeem.

3. Interventie

'System governance' kent drie interventieniveaus:

I. Versterking van de interactiviteit

De interactiviteit op markten kan versterkt worden door het creëren van meer machtsevenwicht tussen de actoren. Een belangrijke uitdaging voor de overheid is om consumenten nog beter in staat te stellen om hun rol van ‘countervailing power’ op markten te spelen, zodat er sprake is van een zekere machtsbalans tussen de marktpelers. Naar onze inzichten kan met een beperkt aantal krachtige principes, zoals de omkering van de bewijslast, de invoering van een terugnamesysteem en het eigendom van (persoons)gegevens inhoud worden gegeven aan deze ‘consumer empowerment’. In de volgende paragraaf geven wij een aanzet voor een nadere invulling van deze principes.

II. Dynamische sturing van de interactiekrachten

Als voorbeeld dient de kapitaalmarkt, waar de Europese Centrale Bank met behulp van een relatief eenvoudig instrument als het renteniveau de interactiviteit stuurt. Hoe en door wie op consumentenmarkten op deze manier sturing kan worden gegeven, dus met welke eenvoudige instrumenten, verdient nadere studie.

III. Noodinterventie

Als ondanks alles het systeem zich buiten de stabiliteitsgrenzen begeeft, moet er een mogelijkheid zijn om in te grijpen. Bij wie deze bevoegdheid neergelegd dient te worden, het bestuurlijk niveau en de

⁵¹ De overheid kan in zijn rol van vrager of aanbieder van goederen en diensten echter wel deel uit maken van systeem.

interventiemechanismen⁵² waarover deze ‘politieagent’ moet beschikken, zal per markt nader uitgewerkt moeten worden. Criteria die een rol kunnen spelen in de bepaling van de zwaarte van interventiemechanismen kunnen zijn:

- a) de zwaarte van het consumentenbelang dat in het geding is;
- b) de structuur van een markt en de marktverhoudingen;
- c) de mate van internationalisering.

4.5 'System governance' als totaaloplossing voor de knelpunten

Een hieronder gegeven eerste uitwerking laat zien hoe 'system governance' een oplossing kan bieden voor de in hoofdstuk 3 gesignaleerde knelpunten.

4.5.1 *Veiligheid en betrouwbaarheid*

Vanuit de hierboven beschreven pijlers van 'system governance' dienen veiligheid en betrouwbaarheid in de eerste plaats gegarandeerd te worden vanuit de interactie tussen consumenten en leveranciers c.q. producenten. Er is bedrijven natuurlijk alles aan gelegen om een kwalitatief optimaal (veilig, betrouwbaar, functioneel) product te leveren. De gevolgen bij eventueel falen of onveilige producten kunnen zeer verstrekkend zijn, zoals de voorbeelden van onder meer Exota en Iglo in het verleden hebben laten zien. Er zijn talloze voorbeelden die aantonen dat producenten het productieproces proberen te normeren en garanderen. Dit gebeurt door middel van garanties, keurmerken, gedragscodes⁵³, kwaliteitsmanagement (bijvoorbeeld ISO 9000) en externe controles. In

⁵² Voorbeelden van interventiemechanismen zijn:

- informeren van consument (over mogelijke risico's), met in het uiterste geval waarschuwen;
- berispen van aanbieder (publicaties en/of boetes) tot het verbieden van onveilige productie-methoden en producten.

⁵³ Goed voorbeeld is het gezamenlijk verbond van 23 Europese supermarkten (Eurep) die, op aandrang van consumenten, een code hebben opgesteld met eisen ten aanzien van 'Good Agricultural Practices': een landbouw waarin voedselveiligheid op de eerste plaats komt en waarin daarnaast aandacht is voor sociaal personeelsbeleid, milieu, dierenwelzijn en natuur.

de voedingsmiddelenindustrie wordt de HACCP-methode⁵⁴ gebruikt. Daarmee is niet gezegd dat in alle gevallen kan worden voorkomen dat er iets fout gaat met betrekking tot de veiligheid en betrouwbaarheid van producten en diensten. Sommige risico's kunnen nu eenmaal niet op voorhand en voor 100% worden uitgesloten. Wel dient het systeem zodanig te worden ingericht dat de kans op 'ongelukken' zo klein mogelijk wordt en dat er effectief kan worden ingegrepen in geval van nood.

Voor bepaalde markten, met name daar waar de gezondheid in het geding is of waar de financiële risico's groot zijn, kunnen toezichthouders worden ingesteld, die onafhankelijk van economische of politieke belangen en bij voorkeur op EU of wereldniveau kunnen opereren. Momenteel wordt hierover al gediscussieerd en onderhandeld op het terrein van voedselveiligheid (Europese en nationale voedselautoriteiten). Ook private organisaties zouden hierin een rol kunnen spelen. Een Europese organisatie van NGO's (ECOSA) is voornemens een 'European Safety Agency' op te richten.

4.5.2 *Informatie en transparantie*

In eerste instantie kan de informatievoorziening voor consumenten overgelaten worden aan de markt zelf. Op sommige markten, zoals de financiële markt (denk aan hypotheek) en de telecommarkt, hebben onafhankelijke tussenpersonen, die de markt inzichtelijker maken, reeds hun bestaansrecht aangetoond. Andere mogelijkheden om de informatievoorziening aan consumenten te verbeteren zijn:

- een onafhankelijke toezichthouder (zie 4.5.1) die niet alleen toeziet op de veiligheid, maar die ook de informatievoorziening op die markten op een hoger peil brengt.
- (internationale) afspraken op (minimaal) Europees niveau over goed toegankelijke product-, dienst- of bedrijfsdossiers, waarmee consumenten individueel of

⁵⁴ De HACCP-methode werd tegen het einde van de jaren zestig in de VS ontwikkeld voor NASA, om de risico's op besmetting van de voeding van de astronauten zo veel mogelijk te beperken. Door de toepassing van deze methode kan de producent het bewijs leveren dat hij systematisch veilige producten produceert. De principes van deze methode zijn inmiddels een wettelijke verplichting geworden op Europees en nationaal niveau.

collectief via belangenorganisaties zelf een oordeel kunnen vormen over de maatschappelijke effecten van producten en diensten. Bij voorkeur worden deze dossiers ook op het internet geplaatst. De mogelijkheden van ICT worden naar onze inzichten op dit moment nog onvoldoende benut om op goedkope en adequate wijze dit soort informatie te verstrekken.

- (vergelijkende) reclame zou markten transparanter kunnen maken. Momenteel ligt een wetsvoorstel in de Tweede Kamer, waarin vergelijkende reclame onder voorwaarden wordt toegestaan.⁵⁵

Consument wordt eigenaar van zijn gegevens

De andere kant van de verbeterde informatie betreft informatie *over* consumenten. Naar onze mening biedt het principe van het eigendom van persoons- en aanverwante gegevens, zoals telefoonnummer en bankrekeningnummer, een goede en eenvoudige mogelijkheid waarmee consumenten hun eigen gegevens kunnen (laten) beheren. Deze gegevens worden zo een verhandelbaar goed, zodat de consument de eigen privacy kan beschermen, in vertrouwen of tegen een bepaalde prijs of andere voorwaarden gegevens kan afstaan en makkelijker kan overstappen naar een andere aanbieder. De nieuwe Wet Bescherming Persoonsgegevens brengt verbetering, maar bevat nog te veel haken en ogen.⁵⁶

4.5.3 *Keuzemogelijkheden*

Op verschillende markten moet de positie van de consument verder versterkt worden. Dit geldt met name op door de overheid aangestuurde markten, zoals de gezondheidszorg en het onderwijs. Vaak ontbreekt de mogelijkheid om te kunnen kiezen (geen of

⁵⁵ Het gaat om een wetsvoorstel ter implementatie van de Europese richtlijn vergelijkende reclame.

⁵⁶ In de loop van 2001 zal de nieuwe privacywet (Wet Bescherming persoonsgegevens) van kracht worden. Deze vervangt de Wet persoonsregistratie. Belangrijke wijzigingen zijn het recht op inzage en correctie en het recht op verzet voor geregistreerde. Zowel de Consumentenbond als VNO-NCW hebben forse kritiek op de nieuwe wet en pleiten onder meer voor vereenvoudiging en meer ruimte voor zelfregulering. Gezamenlijk zijn zes uitgangspunten opgesteld voor een

onvoldoende alternatieven) en ontbreekt de informatie om afgewogen keuzes te kunnen maken. Het gebrek aan transparantie en voldoende alternatieven speelt overigens niet alleen op door de overheid gestuurde markten, maar bijvoorbeeld ook in de verzekerings- en pensioensfeer.⁵⁷

De gezondheidszorg zou bijvoorbeeld moeten worden omgezet van een expertsysteem, waarbij experts over de hoofden van patiënten oordelen, naar een systeem, dat meer individueel gestuurd wordt, via bijvoorbeeld persoonsgebonden of persoonsvolgende budgetten. Ook in het onderwijs is de positie van de consument nog zwak. Naast een overheid op afstand en sterke onderwijsinstellingen met een eigen verantwoordelijkheid, moet de consument hier meer ruimte krijgen om zelf te kiezen. Over het hoe, wat, waar en wanneer moet men dan vervolgens zelf op basis van goede, betrouwbare en goed toegankelijke (gratis) informatie kunnen kiezen. Bij de keuze moet transparanter zijn wat de school biedt. Nader onderzoek wordt voorgesteld naar de mogelijkheden voor het vergroten van de keuzevrijheid van consumenten in de gezondheidszorg en in het onderwijs.

4.5.4 *Gehoord worden*

De autonomie van consumenten kan verder versterkt worden als er betere mogelijkheden zijn voor klachtenbehandeling. Op nationaal en Europees niveau wordt gewerkt aan snelle en goedkope manieren om klachten af te handelen door middel van alternatieve vormen van geschillenbeslechting, ook on-line. Een gang naar de rechter is in dat geval niet nodig. Deze alternatieve vormen dragen zeker bij aan het versterken van de positie van de consument, maar er kan meer gedaan worden.

Omkering van de bewijslast en een terugnamesysteem

privacygedragscode en wordt gewerkt aan een klachtenregeling en een eigen privacytoezichthouder. Zie onder meer: www.vno-ncw.nl.

⁵⁷ Zie hiervoor onder meer ook het deelrapport “Het Nieuwe Werknemen”.

Zoals eerder gesteld wordt de veiligheid en betrouwbaarheid van producten in eerste instantie overgelaten aan marktpartijen. Desondanks kan er natuurlijk altijd iets mis gaan. In bepaalde gevallen kan het nuttig zijn de bewijslast voor een ondeugdelijk product niet bij de consument, maar de producent of leverancier te leggen. Het kan voor consumenten uitermate moeilijk zijn om een oorzakelijk verband aan te tonen tussen geleden schade en het gebrek van een product.⁵⁸ Dit kan komen door technische complexiteit van het product, hoge kosten van een deskundighedenonderzoek of het verloren gaan van het desbetreffende product, bijvoorbeeld bij de consumptie van voeding en bepaalde (persoonlijke) diensten. In welke gevallen de bewijslast omgekeerd zou moeten of kunnen worden, verdient nader onderzoek. Te denken valt aan gevallen waar:

- de veiligheid en de gezondheid van de gebruiker duidelijk in het geding is;
- er een sterk vermoeden is dat er een verband is tussen de geleden schade en het product of de dienst;
- het bewijs makkelijk kan worden verzameld door de leverancier. Door betere kennis en/of controle over het proces is dat makkelijker voor de leverancier dan voor de klant;
- de leverancier bij kan dragen aan de oplossing.

Deze ‘omkering’ wijkt af van de huidige regeling voor productaansprakelijkheid en de bewijslast. In Nederland is deze gebaseerd op de Europese richtlijn inzake de aansprakelijkheid voor producten met gebreken. Hierin is de producent weliswaar risicoaansprakelijk, maar de bewijs last ligt bij de consument.⁵⁹ De richtlijn geeft thans overigens wel enige ruimte aan rechters om in het geval van producten met gebreken de bewijslast om te draaien. In Nederland hebben rechters in uitzonderlijke gevallen al eens gebruik gemaakt van deze bevoegdheid.

⁵⁸ Zie onder meer het verslag van de Commissie over de toepassing van richtlijn 85/374, (6543/01). Voorbeelden hiervan zijn het eten van voedsel (hoe na consumptie achteraf te bewijzen dat het niet goed was?) of bij gebreken bij technologisch zeer geavanceerde producten (consument zal de kennis niet hebben).

⁵⁹ Meer specifiek moet de consument bewijzen dat er sprake is van schade, dat het product een gebrek vertoont en dat er een oorzakelijk verband is tussen de schade en het gebrek.

In aanvulling op de omkering van de bewijslast kan er voor worden gekozen om het probleem daar te leggen waar het is veroorzaakt, en waar de kennis aanwezig is om het probleem op te lossen. Dit zou de producent kunnen zijn, maar ook andere schakels in de distributieketen, zoals bijvoorbeeld de importeur. Het is dan niet primair de overheid die een probleem moet voorkomen of oplossen. De overheid zorgt alleen voor een systeem, waarin de veroorzaker het probleem zelf kan oplossen. Producenten kunnen daarin een verplichting op zich nemen, of zelfs worden verplicht, om onveilige, schadelijke of anderszins ondeugdelijke producten terug te nemen. Van zo'n terugnamesysteem gaat een forse preventieve werking uit.

Omkering van de bewijslast en een terugnamesysteem lijken zeer controversiële voorstellen, maar worden in een aantal sectoren, ook zonder tussenkomst van de rechter, al in de praktijk toegepast. De voorbeelden, waarin fabrikanten (preventief) hele series producten zelf uit de handel nemen bij gebleken of vermeende gebreken zijn inmiddels talloos. Hun goede reputatie staat immers op het spel! Tegenwoordig zie je steeds meer dat consumenten eenvoudiger compensatie kunnen krijgen door geleden schade zonder dat zij al te veel moeite hoeven te doen bewijzen te verzamelen. Een voorbeeld vinden we in het giraal betalingsverkeer. Indien een consument van mening is dat de afschrijving van bijvoorbeeld een pinbetaling of creditcard onrechtmatig is, is het aan de financiële instelling om te bewijzen dat de betaling wel degelijk heeft plaatsgevonden. Een ander recent voorbeeld is de financiële compensatie voor treinvertragingen. De consument hoeft slechts een formulier in te vullen en aan te geven wanneer en op welk traject de vertraging is opgelopen. Ook bij milieuvraagstukken is het principe van de omkering en de terugnameplicht voor productgroepen, zoals verpakkingen, batterijen en wit- en bruingoed, al ingevoerd.⁶⁰

⁶⁰ Het gaat daarbij overigens om een combinatie van zelfregulering (convenanten) en (aanvullende) wetgeving, die als een 'stok achter de deur' wordt gehanteerd.

4.5.5 *Schone en gezonde omgeving*

Volgens onderzoek willen consumenten bij de aankoop van een product informatie hebben over de invloed van productie en gebruik op het milieu en andere maatschappelijke aspecten.⁶¹ Consumenten beschikken ook steeds meer over dergelijke informatie, die ze bij hun aankoopkeuzen kunnen betrekken. Toch dreigen consumenten door onder meer mondiale vervlechtingen in productieprocessen en netwerkeconomieën het zicht op de kwaliteit van producten, diensten en de daar achter liggende processen te verliezen.

In 4.5.2 hebben we al aanzetten gedaan die de informatievoorziening aan consumenten op dit terrein zouden kunnen verbeteren. Transparante, betrouwbare en goed toegankelijke informatie is echter een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde. De ontwikkeling naar meer maatschappelijk verantwoorde consumptie zal alleen op grote schaal doorzetten als maatschappelijk verantwoorde producten en merken meer direct voordeel hebben voor de consument in de zin van kwaliteit, veiligheid en dergelijke, maar zeker ook in de prijs.

Negatieve maatschappelijke effecten van bijvoorbeeld milieubelasting van goederen en diensten zouden beter in de prijzen moeten worden verdisconteerd. In het door ons voorgestelde 'system governance' is het noodzakelijk om bijvoorbeeld de milieu-effecten onderdeel te maken van het ruilsysteem. Dit kan op verschillende wijzen:

- ingrijpen in de ruilverhoudingen door middel van heffingen op milieuvervuiling;
- toekennen van eigendomsrechten met het oog op het verhandelen van emissierechten;⁶²
- in het uiterste geval vergunningen voor en bijhorende verboden op bepaalde activiteiten.

⁶¹ KPMG (2000) *Consumentenzorgen in Nederland, Maatschappelijk verantwoord consumeren*.

⁶² Voor meer over verhandelbare rechten zie bijvoorbeeld: EZ (1999) *Milieu in de markt, emissiehandel als beleidsinstrument*, Den Haag.

Uiteraard moeten deze oplossingen goed gepositioneerd worden in de internationale context.

4.6 Conclusie

De dynamiek en volatiliteit van markten en hun spelers vragen om flexibele oplossingen en een andere wijze van sturing. De sturingsfilosofie van de overheid moet gebaseerd zijn op het inrichten van, richting geven aan, en stabiel houden van zelfsturende systemen. We noemen dit 'system governance'. Uitgangspunt daarbij is dat de interactiviteit op markten primair aan marktspelers zelf moet worden overgelaten: consumenten, producenten en distributeurs moeten ruimte krijgen om zelf te sturen en dan ook zelf de verantwoordelijkheid dragen.

Adequate zelfsturing vereist meer machtsevenwicht tussen de spelers. Hierbij spelen een adequate informatievoorziening en vertrouwen (veiligheid, betrouwbaarheid) in het systeem een belangrijke rol. De informatievoorziening, en veiligheid en betrouwbaarheid kunnen in eerste instantie aan de markten worden overgelaten. Eventueel kunnen ook onafhankelijke 'informatie makelaars' en/of in te stellen toezichthouders hierbij een rol spelen. Consumenten moeten ook nog beter in staat worden gesteld om hun rol van 'countervailing power' op markten te spelen. Naar onze inzichten kan met een beperkt aantal krachtige principes, zoals de omkering van de bewijslast, de invoering van een terugnamesysteem en het eigendom van (persoons)gegevens inhoud worden gegeven aan deze 'consumer empowerment'.

Op (voorheen) gereguleerde markten is vaak sprake van weinig concurrentie, ontoereikende informatie en aanbodgestuurde mechanismen. Dit laatste geldt onder meer voor de onderwijsmarkt en de gezondheidszorg. Op die markten moeten mechanismen worden geïntroduceerd die concurrentie en vraagsturing mogelijk maken, waardoor de keuzemogelijkheden zullen toenemen.

Daarnaast kan binnen de benadering van 'system governance' het knelpunt rondom duurzaamheid worden verminderd wanneer consumenten goed geïnformeerd over productieprocessen hun aankopen kunnen doen en wanneer bijvoorbeeld milieukosten beter worden verdisconteerd in de prijs.

5 Conclusies, aanbevelingen en onderzoeksvragen

5.1 Antwoorden op de deelvragen uit hoofdstuk 1

Vraag 1: *Bestaat er zoiets als het nieuwe consumeren en zo ja, wat zijn daarvoor de belangrijkste verklarende variabelen, de zogenoemde stuwende krachten?*

Ondanks de onmiskenbare veranderingen is het te sterk om van hét nieuwe consumeren te spreken. Wel is er sprake van geleidelijke veranderingen, waarin oude vormen van consumptie blijven bestaan en worden aangevuld met nieuwe vormen, patronen en gedrag. Voor sommige groepen van consumenten of soorten van producten doen de veranderingen zich sterker voor dan voor andere. Er is dus wel degelijk iets nieuws onder de zon door toenemende:

1. grensvervaging, zowel geografisch tussen landen/regio's als economisch tussen markten;
2. individualiteit, autonomie en zelfbeschikking van consumenten;
3. technologische mogelijkheden;
4. oriëntatie op (maatschappelijke) normen en waarden in commerciële relaties (bijvoorbeeld immaterialisering, ervaringen, milieu);
5. restricties op tijd en minder op geld.

Vraag 2: *Hoe beïnvloeden deze stuwende krachten de positie van consumenten en tot welke kansen en dilemma's kunnen deze leiden?*

De belangrijkste conclusie is dat onder invloed van de stuwende krachten de consument beter in staat is om voor zich zelf op te komen. In het algemeen krijgt de consument meer **keuze** onder invloed van liberalisering, het gebruik van ICT en mondialisering, hij kan zich beter **informeren** met behulp van diverse media, hij wordt **gehoord** zolang er concurrentie tussen bedrijven is. ICT maakt het bovendien mogelijk individuele wensen en voorkeuren in te willigen.

Er zijn echter ook punten van zorg:

- Belangrijk rechten als **veiligheid** en **betrouwbaarheid** komen mogelijk onder druk. Hoe hier mee om te gaan vormt één van de belangrijkste uitdagingen voor marktpartijen en overheid.
- Toenemende concurrentie en keuzemogelijkheden leidt niet automatisch meer **transparantie** in markten. Er is behoefte aan betrouwbare, toegankelijke en transparante **informatie** over kwaliteit, eigenschappen, kenmerken van het aanbod, ook voor (op dit moment nog) aanbodgestuurde diensten als zorg en onderwijs.
- De consument moet **kunnen kiezen**. Dat betekent dat er afdoende concurrentie tussen aanbieders moet bestaan en het risico van lock-in moet worden vermeden.
- Ook in de langer en internationaal wordende productieketens en door zaken als coproductie en codecisie (verstrengeling van producenten en consumenten) moet het (recht om) **gehoord te worden** (klachtenbehandeling aansprakelijkheid) tussen consument en producent helder blijven.
- Het nieuwe consumeren moet meer aansluiten op en bijdragen aan een gezonde en schone leefomgeving: consumeren moet **duurzaam**. Consumenten spreken in dit kader via de markt steeds vaker ondernemingen aan op het voorkomen van negatieve milieueffecten en andere normen en waarden.

Vraag 3: *Zijn nieuwe beleidsrichtingen nodig en wat is daarbij de rol van de verschillende actoren (consumenten, bedrijven, middenveld en overheid)?*

Consumenten opereren op complexe, dynamische, internationale markten. Voor de overheid betekent dit dat een andere manier van sturing nodig is. Traditionele sturingsmechanismen via bijvoorbeeld regelgeving bieden geen afdoende oplossing meer. We doen een voorstel gebaseerd op 'system governance', een systeem dat in staat is zichzelf aan te passen aan de dynamische omgeving. Bij opkomende problemen zou geprobeerd moeten worden een oplossing te vinden conform de volgende uitgangspunten:

- Ordening van markten door vrije interactiviteit tussen de marktactoren waarbij sprake is van een zekere machtsbalans tussen de actoren, maar geen 'laissez faire';

- Overheid als governor maakt zelf geen deel uit van het systeem;
- Interventie op drie niveaus:
 - Versterking van de interactiviteit tussen consumenten en producenten met een aantal krachtige mechanismen, zoals omkering van de bewijslast, het introduceren van een terugnamesysteem en het ‘teruggeven’ van het eigendomsrecht van de persoonsgegevens;
 - Dynamische sturing van de interactiekrachten, zoals bijvoorbeeld de Europese Centrale Bank stuurt met het renteniveau;
 - Noodinterventies, in het geval het systeem zich buiten zijn stabiliteitsgrenzen begeeft.

5.2 Aanbevelingen en onderzoeksvragen

Verken de mogelijkheden om de huidige traditionele sturingsmechanismen te verlaten om deze in te ruilen voor zelfsturende systemen, die zichzelf kunnen aanpassen in een complexe, dynamische omgeving.

Daarvoor is onder meer nodig:

- Een nadere verkenning en uitwerking van de vraag hoe en door wie op consumentenmarkten sturing kan worden gegeven aan de interactiviteit.
- Een nadere verkenning en uitwerking van de bevoegdheden en interventiemechanismen die nodig zijn in geval het systeem zich buiten de stabiliteitsgrenzen begeeft.
- Een inventarisatie en analyse van zelfregulering in de praktijk, aangezien zelfregulering een belangrijk onderdeel vormt van 'system governance'. Gebruik deze resultaten nationaal (als voorbeeld naar andere markten en spelers) en internationaal (als voorbeeld en leerervaring voor andere landen).
- Een inventarisatie van de mogelijkheden om de keuzemogelijkheden in onderwijs en gezondheidszorg voor consumenten te vergroten en de wijze waarop (bestaande) toezichthouders hierbij een rol kunnen spelen.

- Een inventarisatie van de mogelijkheden en voorwaarden om de bewijslast om te keren en een terugnamesysteem in te voeren.
- Maak de consument (mede-)eigenaar van zijn persoonsgegevens. Geef hem of haar ruimte om daar naar eigen inzichten mee te 'handelen'.
- Zorg voor mechanismen, via bijvoorbeeld productdossiers op het internet of via vergelijkende reclame, dat informatie over maatschappelijke effecten van consumeren goed toegankelijk beschikbaar komt en maak deze effecten expliciet onderdeel van het waardesysteem.

Bijlage 1: Indicatief overzicht van voor consumenten relevante regelgeving⁶³

Het consumentenrecht is relatief jong. De opkomst van het consumentisme sinds de jaren zestig en de daaropvolgende ontwikkeling van de consumentenbeweging heeft volgens Rijken (1996) vooral sinds begin jaren '80 geleid tot een wetgevingsgolf in Europa en Nederland ter bescherming van de consument. De 'consumentenwetgeving in enge zin' is niet ondergebracht in één wetboek, maar verspreid over een groot aantal wetten⁶⁴.

Kijken we naar voor consumenten relevante regelgeving, dan moeten we rekening houden met:

- Veel regelgeving is vaak niet expliciet gericht op bescherming van de consument, maar kan desalniettemin belangrijke gevolgen hebben voor de rechtspositie van de consument. Denk daarbij aan de (algemene) bepalingen betreffende overeenkomsten en verbintenissen. Ook worden veel bilaterale regelingen opgesteld tussen (vertegenwoordigers van) consumenten en bijvoorbeeld brancheorganisaties. Denk aan standaard algemene voorwaarden, gedragscodes en andere vormen van zelfregulering (die overigens wel weer een plaats kunnen krijgen in wettelijke regelingen). De wijze waarop consumenten georganiseerd en vertegenwoordigd zijn wordt daarmee steeds belangrijker en *consumer empowerment* hoeft derhalve niet altijd via wetgeving te verlopen.
- Aandacht voor de consument is een aspect dat bij vele vormen van beleid, bijvoorbeeld milieubeleid, voedselveiligheid, maar ook marktwerking, onderwijs, gezondheidszorg in meer of mindere mate aandacht krijgt. In die zin zou gesproken kunnen worden van 'emancipatie' of 'verinnerlijking' van consumentenbeleid.

⁶³ Dit overzicht is opgesteld door het bureau Dialogic. Het beoogt een overzicht te geven van de uitgestrektheid, en niet zozeer compleet te zijn.

⁶⁴ Zo nu en dan wordt het consumentenrecht gepopulariseerd en in boekvorm uitgegeven. Zie bijvoorbeeld Pim de Vos (1999) *De klant is koning, je rechten als consument*, Bruna, Utrecht.

- In toenemende mate wordt wet- en regelgeving gericht op consumenten gestuurd vanuit het Europese niveau. Veel wijzigingen die plaatshebben in het Nederlandse recht zijn te herleiden op EU-verordeningen en richtlijnen.
- Uitgangspunt bij regelgeving aangaande consumenten is niet langer enkel en alleen consumentenbescherming.⁶⁵
- De invloed van nieuwe technologische mogelijkheden op consumenten en consumeren is evident (nieuwe producten, diensten en distributievormen). Consumenten krijgen mede hierdoor nieuwe mogelijkheden om zich te organiseren en te interacteren met producenten en leveranciers.

Gegeven het bovenstaande is het geven van een uitputtend overzicht van voor consumenten relevante regelgeving welhaast onmogelijk. Daarvoor is de wet- en regelgeving simpelweg te omvangrijk, versnipperd en complex. Onderstaande schema beoogt voor een aantal deelmarkten en consumentengebieden voorbeelden te geven van wet- en regelgeving in enge en ruime zin, die direct of indirect van invloed is op de consument. Ook is een categorie verkopen, distributie en aanprijzing en een categorie algemeen toegevoegd. Deze laatste omdat veel wet- en regelgeving in de contractuele sfeer niet specifiek op consumenten toegesneden is, maar wel degelijk relevant is, zoals productaansprakelijkheid, algemene voorwaarden, wanprestatie, privacy, schadevergoeding bij niet nakoming.

DEELMARKT	REGELGEVING VAN BELANG VOOR CONSUMENTEN	TOELICHTING
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> • Wet productaansprakelijkheid • Wet bescherming persoonsgegevens • Prijsaanduiding (EU, NL) • Prijzenwet • Aansprakelijkheid van dienstenaanbieders 	Diverse algemene zaken als productaansprakelijkheid (waar ligt de bewijslast?) en de groeiende actualiteit van privacy met het toenemend gebruik van Internet bijvoorbeeld kunnen hier worden genoemd.

⁶⁵ Zie bijvoorbeeld SER(2001) *Consumenteneducatie*, Den Haag. Hierin worden naast consumentenbescherming als invalshoeken onderscheiden marktwerking (versterking van de positie van de consument als marktpartij om een kwalitatief goede vraag uit te oefenen, ook op markten die worden geliberaliseerd) en algemeen belang (waarbij ook wordt gekeken naar de externe effecten van consumentengedrag).

	<ul style="list-style-type: none"> • Privacy op Internet (voorstel Commissie) • Gebruikersrechten voor elektronische communicatienetwerken & diensten (voorstel Europese Commissie) • Oneerlijke contractsbedingen (EU, BW) 	
Voeding (deel van de maatregelen heeft ook betrekking op non-food)	<ul style="list-style-type: none"> • Warenwet en bijbehorende besluiten (bijvoorbeeld nieuwe voedingsmiddelen) • Richtlijnen omtrent productinformatie en etikettering (veelal product specifiek) • Oprichting Europese en Nederlandse Voedselautoriteit (voorstellen) • Instelling Nederlandse Voedselautoriteit • Vleeskeuringwet • Landbouwkwaliteitswet 	Naast evidente regelgeving op het terrein van de zeer actuele voedselveiligheid gaat het hier ook om zaken als de informatie waarop consumenten recht hebben en de wijze waarop toe wordt gezien op zaken als de landbouw. Ook de wijze waarop de consument weet wat hij/zij eet, bijvoorbeeld waar het gaat om 'novel food' behoort tot deze categorie.
Vrije Tijd	<ul style="list-style-type: none"> • Reisovereenkomst / Pakkotreizen 9EU, BW) (NB: ook belangrijk zelfreguleringsaspect, zie bijv. ANVR reisvoorwaarden) • Timesharing (EU, BW) 	De markt voor vrije tijd wordt hier wellicht te veel teruggebracht tot 'vakantie vieren', regelgeving kan evengoed betrekking hebben op andere vormen van vrijetijdsbesteding. Juist op deze markt zien we verscheidene vormen van zelfregulering terug.
Onderwijs/ Opleiding	<ul style="list-style-type: none"> • Wet studiefinanciering • Wet op het Hoger Onderwijs • Consumer education (non-binding) • Wet op de erkende onderwijsinstellingen 	De diverse onderwijsvormen en bijvoorbeeld ook de studiefinanciering hebben een wettelijke basis die de keuzevrijheid van onderwijsconsumenten aanzienlijk kan inperken. De mogelijkheid om de studiefinanciering bijvoorbeeld ook in het buitenland te kunnen aanwenden zou de vrijheid van studenten aanzienlijk kunnen vergroten.
Gezondheidszorg	<ul style="list-style-type: none"> • Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst • Wet Beroepen Individuele Gezondheidszorg • Wet op de geneesmiddelenvoorziening • Octrooiwet • Mededingingswet 	Enigszins vergelijkbaar met het onderwijs is de gezondheidszorg behoorlijk gereguleerd. De aanbieders moeten aan allerlei vereisten voldoen (informatieplicht jegens patiënten bijvoorbeeld) en de consument heeft beperkte vrijheid bij het inkopen van zorg. Hierin zou verandering kunnen komen wanneer bijvoorbeeld zaken als patiëntgebonden budgetten verder zouden evolueren. De sector kent een uitgebreide eigen regelgeving (artsen, verzekeraars, zorginstellingen).
Wonen en energie	<ul style="list-style-type: none"> • Woningwet / wet op de volkshuisvesting • Bouwbesluit • Wet op de Ruimtelijke ordening • Huurwet • Mededingingswet • Gaswet 	De consumentenvrijheid op het gebied van wonen is beperkt. Dat heeft te maken met zaken als bestemmingsplannen (en ruimer wetgeving op gebied van de ruimtelijke ordening) bouwbesluiten, een vrij gedetailleerde regulering in de bouwsector etc. De energiesector was tot voor kort ook sterk

	<ul style="list-style-type: none"> • Elektriciteitswet • Informatie over energieverbruik (o.a. door etikettering) 	gereguleerd, maar hier zal de keuzevrijheid voor consumenten binnen afzienbare termijn toenemen door liberalisering van markten.
Financiële diensten	<ul style="list-style-type: none"> • Richtlijn verkoop op afstand van financiële diensten (nog niet geïmplementeerd) • Wet op het consumentenkrediet • Wet toezicht effectenverkeer • Verzekeringsrecht • Fiscale wetgeving • Regelgeving grensoverschrijdende betalingen • Allerlei vormen van zelfregulering, denk aan gedragscodes van banken 	Mede onder invloed van liberalisering van financiële markten (denk aan WAO, pensioenen) neemt de variëteit in financiële producten toe. Dit gaat niet altijd gepaard met grotere markttransparantie. Veranderende (fiscale) wetgeving maakt dat nieuwe producten op de markt komen.
Milieu en andere maatschappelijke effecten	<ul style="list-style-type: none"> • Richtlijn betreffende vrije toegang tot milieu-informatie • Verordening inzake communautaire milieukeuren • Wet Milieugevaarlijke stoffen • Fiscale voorkeursbehandeling groene spaar- en beleggingsproducten • Wetgeving op gebied van Genetisch Gemodificeerde Organismen 	Er zijn verscheidene vormen van regelgeving die consumenten de mogelijkheid bieden informatie over bijvoorbeeld milieu te achterhalen of anderszins de informatie aanreiken om meer milieuvriendelijk gedrag mogelijk te maken. Daartoe behoort bijvoorbeeld ook de fiscale voorkeursbehandeling die sommige groene producten krijgen.
Wijze van verkoop/distributie/aanprijzing	<ul style="list-style-type: none"> • Op afstand gesloten overeenkomsten (EU richtlijn, BW) • Colportagewet • Mededingingswet • Misleidende reclame (EU, BW) • Reclame code commissie (zelfregulering) • Mediawet 	Naast meer traditionele wetgeving op het gebied van reclame geven vooral nieuwe mogelijkheden tot het afsluiten van transacties, bijvoorbeeld E-commerce, aanleiding tot nieuwe wetgeving die consumenten moet beschermen voor de gevolgen van ondoordacht handelen.

N.B.: De aanduiding "BW" betekent dat het onderwerp is opgenomen in het Burgerlijk Wetboek.