

Speech Anita Vegter ACM, uitgesproken bij het congres van de FFP

10 oktober 2013

Titel: Klanten (ver)dien je met maatwerk

Dames en heren!

Eind augustus zei mijn collega Theodor Kockelkoren van de Autoriteit Financiële Markten het volgende in het FD.

“Het oude wereldbeeld was dat informatieasymmetrie het belangrijkste marktfalen was. Maar sindsdien is het besef gegroeid dat de beperkte rationaliteit van consumenten een nog belangrijkere factor is. Consumenten handelen niet rationeel.”

“Mensen lezen de financiële bijsluiters niet, omdat ze die te ingewikkeld vinden. Ruim een derde van de Nederlandse consumenten kan niet met percentages omgaan en twee derde kan het rente-op-rente-concept niet goed toepassen. Mensen vertonen ook allerlei ingebakken patronen zoals verliesaversie. Dat zien we nu beter.” Einde citaat.

Het raakt een van de dingen die ik u wil meegeven vandaag, maar eerst zal ik kort iets vertellen over de Autoriteit Consument en Markt.

De autoriteit is op 1 april jongstleden ontstaan uit een fusie van de Consumentenautoriteit, de Nederlandse Mededingingsautoriteit NMa en de Onafhankelijke Post en Telecom Autoriteit OPTA.

De werkzaamheden van ACM omvatten het algemene mededingingstoezicht op fusies en kartels, de regulering van de markten voor energie, telecom, post en vervoer en het toezicht op consumentenmarkten.

Economisch gezien is de belangrijkste rol van ACM om in te grijpen waar de markt faalt. De twee belangrijkste vormen van marktfalen waartegen ACM optreedt zijn: marktmacht en informatieasymmetrie. De aanpak van marktmacht is het domein van het mededingingstoezicht en de regulering, de aanpak van informatieasymmetrie is het domein van het consumententoezicht.

In de financiële sector speelt marktmacht omdat het deels gaat om markten met een klein aantal grote spelers. Het gaat ook om asymmetrische informatie. Financiële producten zijn immers complexe producten die de gemiddelde consument slechts zelden aanschaft. Bovendien blijkt vaak pas na jaren of het een goede aankoop is geweest. Dus zowel het mededingings- als het consumententoezicht hebben op financiële markten een belangrijke taak om ervoor te zorgen dat de consument goed bediend wordt. Voor het consumententoezicht in de financiële sector is de AFM verantwoordelijk. ACM is verantwoordelijk voor het mededingingstoezicht.

Belangrijk voor ons functioneren is onze missie: het bevorderen van kansen en keuzes voor bedrijven en consumenten. Bij het verwezenlijken daarvan is het vergroten van de consumentenwelvaart onze belangrijkste drijfveer. Markten waarin de consument echt kan kiezen en ondernemers vrijuit kunnen concurreren om de gunst van de klant, daar gaat het om. Het werk van ACM is belangrijk voor het vertrouwen van consumenten en bedrijven. Vertrouwen is een voorwaarde voor het goed functioneren van de economie.

Een van de instrumenten die wij daarbij inzetten is ons informatieloket ConsuWijzer.nl. Met deze website willen we consumenten *empoweren*: met praktische informatie en handige hulpmiddelen. Ik laat u daar straks voorbeelden van zien. Daarnaast is ConsuWijzer voor ons als toezichthouder een belangrijke bron van signalen.

Om onze missie te realiseren kiest ACM voor een probleemoplossende toezichtstijl: wij zetten in op het oplossen en voorkomen van de belangrijkste marktproblemen en niet alleen op het opsporen en beboeten van overtredingen.

Bij een geconstateerde overtreding onderzoeken we of deze verband houdt met een achterliggende schadelijke marktontwikkeling. Als er sprake is van een marktprobleem met consumentenschade en maatschappelijk belang wordt beoordeeld met welke interventie we daartegen het meest effectief kunnen optreden. Het effect staat dus centraal, instrumenten zijn daarbij volgend. Waar vroeger nog vaak naar een boete als dé oplossing werd gegrepen, leidt het besef dat veel problemen hun eigen achtergrond hebben ertoe dat ACM steeds zoekt naar maatwerkoplossingen.

Bij onze aanpak zoeken we naar het instrument dat een geconstateerd marktprobleem het beste adresseert. We maken gebruik van een mix van instrumenten: van boetes tot informele zienswijzen, markscans en voorlichting. Daarbij kan spanning ontstaan tussen consumentenbescherming en concurrentiebevordering. Bij de keuze van onze instrumenten houden wij dat scherp voor ogen.

Omdat deze toezichtstijl (probleemoplossend) ook andere eisen stelt aan onze mensen, wordt het analyseren en oplossen van problemen een vast onderdeel in het opleidingsprogramma van ACM, de ACM academie. Dit betreft zowel inhoud als ook vaardigheden.

Daarbij maakt ACM naast kennis uit de juridische en economische wetenschappen ook steeds meer gebruik van kennis uit de gedragswetenschappen, omdat toezicht ook gaat over het bevorderen van gewenst gedrag. Het gebruik maken van gedragswetenschappelijke inzichten zien we inmiddels op meerdere terreinen, ook steeds meer in de economie. De grondlegger van de 'behavioral finance', Werner de Bondt, stelde deze week in het FD dat hij steeds meer draagvlak voor zijn werk ziet. Hun belangrijkste inzicht vindt steeds meer erkenning: de mens handelt weliswaar irrationeel, maar die irrationaliteit vertoont wel patronen.

Dit inzicht wordt steeds breder toegepast, bijvoorbeeld ook binnen de Engelse overheid. In het FD werd daaraan in een recent opiniestuk gerefereerd. Wellicht

dat u het gelezen hebt. Een speciaal door de regering ingericht creatief team, ook wel bekend als de Nudge Unit, houdt zich bezig met het verspreiden van gedragsinzichten binnen de gehele overheid. Het team doet zelf ook experimenten. Zo heeft het brieven van de belastingdienst aangepast hetgeen de schatkist vele miljoenen ponden opleverde. Dit gebeurde nadat uit tests was gebleken dat burgers sneller hun belasting betalen als in de brief een simpel zinnetje wordt toegevoegd: 'Uit onderzoek is gebleken dat negen van de tien mensen uit uw gemeente hun belasting op tijd betalen'. Dit bevestigde het inzicht dat sociale normen een belangrijke drijfveer van menselijk gedrag zijn.

Terug naar ACM.

ACM maakt bij haar keuze van instrumenten ook gebruik van deze wetenschappelijke inzichten in menselijk gedrag. Ik hoop u vandaag een aantal inzichten mee te geven die ook voor u interessant kunnen zijn.

Een goed voorbeeld van de maatwerkaanpak van ons toezicht zijn de verschillende acties die wij dit jaar gestart zijn in de reisbranche. Uit onderzoek bleek dat prijzen in deze branche weinig transparant zijn omdat de prijs waarmee geadverteerd wordt vaak niet de prijs is waarvoor de reis ook daadwerkelijk kan worden geboekt. Het economisch bureau van ACM heeft de welvaartsschade voor consumenten als gevolg hiervan begroot op 70 miljoen euro per jaar. Uit een probleemanalyse bleek dat er meerdere oorzaken aan de situatie ten grondslag liggen, wat ACM heeft doen besluiten een meersporenaanpak te kiezen.

Een reden voor veel marktpartijen om te blijven adverteren met intransparante prijzen is dat belangrijke grote spelers in de markt het ook doen. Marktpartijen houden elkaar wat dat betreft in de tang. In een poging deze situatie te doorbreken is ACM tegen één van de grootste klachtenveroorzakers op dit gebied een sanctieprocedure gestart. Met een boete heeft ACM Ryanair gedwongen tot de gewenste aanpassing van de misleidende informatie op hun website.

Ook zijn er ondernemers die de regels wel willen naleven maar deze niet goed kennen. Om het nalevingsgedrag van deze ondernemers te bevorderen, heeft ACM een document opgesteld met een toelichting op de regels plus de uitleg van ACM. Dit document is via verschillende kanalen onder ondernemers verspreid, onder ander via brancheverenigingen.

Verder hebben we geconstateerd dat in deze sector op grote schaal misleidende verkoopmethoden worden toegepast om consumenten te bewegen extra diensten af te nemen die ze mogelijk helemaal niet nodig hebben. Zo zie je bijvoorbeeld dat veel reis- en annuleringsverzekeringen bij vakantieproducten op internet als opt-out worden aangeboden. Consumenten moeten zelf de verzekering uitvinken als ze die niet willen. De kans dat consumenten daadwerkelijk een verzekering afsluiten is dan veel groter, ongeacht de vraag of die verzekering ook daadwerkelijk een toegevoegde waarde biedt. Dit wordt ook wel verliesaversie genoemd. Het is een uit de psychologie bekend mechanisme waarbij mensen de neiging hebben om de bestaande situatie niet te veranderen. Dat leidt ertoe, dat consumenten in een bestelproces op internet vaker voor de aanschaf van producten kiezen die vooraf aangevinkt staan. Op zich hoeft dat geen probleem te zijn als de aanschaf van dat product in alle gevallen voor de consument de beste keuze is. De vraag is dan wel of we die keuze aan de ondernemer willen laten.... Mede in dit licht heeft ACM bij haar aanpak van misleidende prijzen in de reisbranche afgelopen voorjaar van de branche geëist de extra diensten niet langer als opt-out in het bestelproces aan te bieden.

Een andere misleidende verkooptechniek waar in deze branche veelvuldig gebruik van wordt gemaakt is de basisprijs van een reisproduct aantrekkelijk te laten lijken, om vervolgens tijdens het bestelproces allerlei prijselementen toe te voegen. Consumenten worden op die manier verleid een keuze te maken op basis van onvolledige informatie, waarbij het aanbod soms nog aantrekkelijker wordt gemaakt door het als 'schaars' te presenteren. Als consumenten eenmaal een keuze hebben gemaakt, blijken zij niet alsnog uit het bestelproces te

stappen, ook al is het aanbod achteraf door allerlei bijkomende kosten helemaal niet meer zo aantrekkelijk.

Om consumenten bewust te maken van de verkooptechnieken die worden toegepast, heeft ACM het volgende voorlichtingsfilmpje laten maken.

- Tonen ConsuWijzer voorlichtingsfilmpje reisprijzen

(<http://www.youtube.com/watch?v=8LJZiXxDtdY>)

Om het voor consumenten makkelijker te maken een goede vergelijking te maken hebben we bovendien een hulpmiddel in de vorm van een prijschecker ontwikkeld die consumenten op ConsuWijzer kunnen vinden.

De daadwerkelijke effecten van deze aanpak in de reisbranche moeten nog blijken. Door zowel de vraag- als de aanbodkant van de markt aan te spreken en daarbij per doelgroep te kijken welke instrumenten kunnen worden ingezet om gewenst gedrag te bevorderen, is de verwachting dat duurzame veranderingen in deze branche bereikt kunnen worden.

Een ander voorbeeld komt uit de energiesector. ACM heeft ook hier breed naar marktontwikkelingen en problemen gekeken. Om marktwerking in de energiesector te bevorderen is het van belang dat consumenten kunnen overstappen en dat ook makkelijk doen. Als consumenten makkelijk kunnen overstappen, zullen bedrijven meer moeten doen om klanten te werven maar ook om klanten te behouden.

In de praktijk blijkt echter dat consumenten overstapdrempels ervaren. Kort na de liberalisering van de energiemarkt was er sprake van overstapdrempels in de zin van dubbele nota's en andere administratieve rompslomp. De Energiekamer van voorheen de NMa heeft er samen met de sector aan gewerkt om deze 'basics' op orde te brengen. Inmiddels verloopt een overstap nagenoeg altijd foutloos. Het is belangrijk dat consumenten hierop kunnen vertrouwen.

Drempels die consumenten nog weerhouden om de overstap daadwerkelijk te maken zitten vooral in de beleving van de consument. De angst om te worden afgesloten bij of na de overstap is daar een goed voorbeeld van. Ook hierbij is vertrouwen het sleutelwoord.

Om de achterliggende oorzaken van de actuele overstapdrempels in kaart te brengen heeft ACM onderzoek gedaan onder consumenten. Daaruit is gebleken dat drie op de vier Nederlanders die zegt in de komende twee jaar te zullen overstappen dat toch niet doet. Daardoor kunnen consumenten een besparing mislopen van € 400 per jaar. Slechts 13% van de consumenten kan de link leggen tussen een aanbod van de energieleverancier, zijn bestaande contract en de informatie op zijn nota. 87% van de consumenten vindt de prijsinformatie van de verschillende aanbieders slecht te vergelijken. Het gebrek aan informatie en vergelijkingsmogelijkheden leidt ertoe dat consumenten zich minder bewust zijn van prijsverschillen tussen energieleveranciers en daardoor minder goed een keuze kunnen maken. ACM heeft op basis van de uitkomsten uit haar onderzoek de sector opgeroepen om de transparantie van de informatie op de energienota te verbeteren en heeft daartoe concrete suggesties gedaan. Zo lang de prijzen voor consumenten nog niet begrijpelijk en vergelijkbaar zijn, zal het wettelijke toezicht van ACM op de energieprijzen, zo is onze overtuiging, noodzakelijk blijven.

Op ConsuWijzer bieden we consumenten die zich oriënteren op een overstap hulp in de vorm van een Overstapcoach. Met dit hulpmiddel kunnen consumenten het proces probleemloos doorlopen.

Uiteindelijk willen we hiermee bereiken dat de consument een goed geïnformeerde keuze kan maken. Dat betekent ook dat ACM niet alleen informeert maar ook instrumenten inzet om consumenten actief te laten worden. Gebleken is immers dat goed geïnformeerd zijn alleen nog niet maakt dat een consument overstapt.

Olaf Simonse, hoofd programmabureau Wijzer in Geldzaken, het platform dat in 2008 door het Ministerie van Financiën is geïnitieerd om te werken aan de financiële educatie van consumenten, zei daarover dit weekend in het FD: 'Inmiddels weten wij dat informeren niet voldoende is. Je moet mensen ook activeren.' Ook inzichten uit de gedragswetenschap wijzen erop dat wij, ook al zijn we goed geïnformeerd, niet altijd in staat zijn onze goede voornemens om te zetten in daden." Vandaar dat we als ACM in de komende campagne van ConsuWijzer over overstappen daar gericht op sturen. De boodschap is: "Laat het niet bij goede voornemens. Maak een avond vrij en ga ervoor zitten". De consument kan dit voornemen concreet maken door een avond vast te leggen in zijn agenda.

Simonse zegt in het interview verder dat gedragswetenschappers zelfs de mogelijkheid opperen van het instellen van 'defaults', automatische keuzen waarbij de consument als het ware tegen zichzelf in bescherming wordt genomen (ik sprak er zojuist in omgekeerd verband over: de reisverzekering als opt out in een boekingsproces). Als voorbeeld wordt in het interview genoemd het instellen van een 'default' in een spaarrekening waarbij er automatisch gespaard wordt tenzij de klant anders beslist. Maar, zo zegt Simonse, om 'defaults' in te bouwen bij iets als vermogensopbouw, gaat te ver. Daar is een financieel adviseur beter op zijn plaats. En tot slot zegt hij: 'Er valt veel te winnen met transparant communiceren en mensen bewust maken. Je kunt maar tot op zekere hoogte mensen beschermen zonder hen hun keuzevrijheid te ontnemen'. De vraag is (en dat is een vraag voor u (financieel planners) hoe ver je daarin moet gaan.

Voor ons als toezichthouder is daarbij, zoals ik zojuist al zei, van belang de grens tussen consumentenbescherming en concurrentiebevordering in het oog te houden. Consumentenbescherming kan niet zo ver gaan dat daarmee de concurrentie onnodig wordt beperkt.

Vertrouwen van consumenten en bedrijven is een voorwaarde voor het goed functioneren van de economie. Ons werk is daarvoor belangrijk, het uwe ook. Een probleemoplossende aanpak waarbij de consument centraal staat draagt daaraan bij. Het creëert kansen en keuzes voor bedrijven en consumenten. Dat de consument een goed geïnformeerde keuze kan maken maakt daar een wezenlijk onderdeel van uit. Dat de consument gemotiveerd wordt daartoe over te gaan ook.

Dit vereist kennis van en inzicht in het gedrag van consumenten. Een aantal belangrijke inzichten die wij als ACM toepassen in ons toezicht en die wellicht voor u relevant zijn, heb ik vandaag besproken:

- de consument handelt weliswaar irrationeel, maar deze irrationaliteit vertoont patronen waarop bedrijven, maar ook wij als toezichthouder, kunnen inspelen;
- de consument laat zich 'empoweren' maar dit vergt ook inzicht in zijn gedrag: waarop laat hij zich wel en niet sturen?
- informeren alleen is niet voldoende. De consument motiveren om tot actie over te gaan, is cruciaal.
- sociale normen zijn belangrijke drijfveren voor gedrag;
- mensen houden graag vast aan het bestaande en vertrouwde (verliesaversie).

Conclusie

Dit congres staat in het teken van het belang van de klant, en welke inzichten en vaardigheden u daarbij nodig heeft. Ik denk dat we op een punt zijn gekomen waar wij – dus zowel u als adviseurs en wij als toezichthouder – moeten bezien hoe we onze inhoudelijke kennis gecombineerd met de kennis over gedrag van consumenten kunnen gebruiken om het belang van die consument te dienen. U omdat de markt waarop u zich als aanbieder begeeft

betrouwbaar moet zijn en eisen stelt. En wij omdat wij willen dat consumenten vanwege hun rol in het economisch bestel goede beslissingen nemen op een veilige markt. Dit soort bijeenkomsten zijn daarbij behulpzaam. Ik wens u graag veel succes en dank u voor uw aandacht.