

Vijftig jaar advies en overleg over consumentenzaken



Vijftig jaar advies en overleg over consumentenzaken

Inhoudopgave

Voorwoord <i>Mariëtte Hamer</i>	5
De smalle lijn tussen beschermen en betuttelen <i>Barbara Baarsma</i>	7
SER en CCA: een halve eeuw wisselwerking <i>Marko Bos</i>	17
Vijftig jaar SER consumentenoverleg: het smaakt naar meer <i>Thom van Mierlo</i>	31
Oude sporen van tweezijdige zelfregulering: branches en huisvrouwen in de jaren vijftig en zestig <i>Thom van Mierlo</i>	65
Klachtencommissie Zuivelhandel – Eén kan er maar de eerste zijn <i>Thom van Mierlo</i>	75
Prijsinformatie: al vroeg een overheidsambitie voor de consument <i>Pieter Oudshoorn</i>	85
Voorzitters CCA en SER CZ	93
Tijdlijn SER en consumentenbeleid	94
Auteurs	103

Voorwoord

De Commissie voor Consumentenvraagstukken van de SER bestaat 50 jaar. Een mooie aanleiding om terug en vooruit te blikken op het werkterrein van deze commissie – de CCA – en op haar bijzondere positie binnen de SER. Deze bundel kan u daarbij informeren en inspireren.

Er zijn drie goede redenen voor het voeren van een consumentenbeleid. De eerste is – vanouds – het versterken van de positie van de consument. Voorlichting en bescherming gaan daarbij vaak hand in hand. De tweede reden heeft te maken met de marktwerking. Er is een goed ontwikkelde vraagzijde voor nodig: kritische consumenten houden ondernemers scherp. De derde en laatste reden is gelegen in het algemeen belang. Keuzevrijheid heeft zijn beperkingen en grenzen, als er bijvoorbeeld negatieve externe effecten optreden voor het milieu.

De SER kent u als een tripartiet adviesorgaan, van werkgevers, werknemers en onafhankelijke deskundigen. Als de te behandelen vraagstukken daarom vragen, heeft de SER door de jaren heen ook andere belanghebbenden en deskundigen bij de voorbereiding van adviezen betrokken. De CCA heeft daarin een voortrekkersrol gespeeld, door vanaf 1965 consumentenorganisaties als een vierde geleding in de commissie op te nemen. De eerste dertig jaren heeft ook de vakbeweging actief deelgenomen, maar deze heeft zich met het beëindigen van de eigen consumentenactiviteiten midden jaren negentig teruggetrokken uit de CCA.

De CCA is meer dan een adviescommissie. Zij vormt ook de bakermat van het tweezijdige overleg – tussen producenten/leveranciers en consumenten – over Algemene Voorwaarden, de bekende kleine lettertjes in koopcontracten. U en ik komen er meestal niet toe om die kleine lettertjes ook daadwerkelijk te gaan lezen, terwijl ze wel van groot belang kunnen zijn voor het niveau van consumentenbescherming. Dan geeft het wel een veilig gevoel als u leest dat de Algemene Voorwaarden in goed overleg tussen producenten en consumenten, gefaciliteerd door de SER, tot stand zijn gekomen. Deze overlegtaak heeft de CCA later overgedragen aan de nieuw ingestelde SER Coördinatiegroep Zelfreguleringoverleg, SER CZ. Inmiddels bestaan er tweezijdig overeengekomen voorwaarden in meer dan vijftig zeer uiteenlopende branches, van de wieg tot het graf.

De bijdragen aan deze 'CCA-bundel' zijn divers van aard. Eerst belicht *Barbara Baarsma* – aan de hand van haar persoonlijke ervaringen – het verschijnsel informatiescheefheid. Daarna laat *Marko Bos* zien dat de werkzaamheden van de CCA nauw verweven zijn met andere advieswerkzaamheden van de SER. Daarna volgen er drie verhalen van de hand van *Thom van Mierlo*. In het 'CCA-verhaal' schetst hij een beeld van de instelling van de CCA tot aan deze tijd. Ook zijn andere twee verhalen zijn van historische aard. Daarna volgt een bijdrage van *Pieter Oudshoorn* over een van de eerste echte consumentenonderwerpen: prijsinformatie voor de consument. De bundel sluit af met een tijdlijn met hoogtepunten uit een halve eeuw advies en overleg bij de SER over consumentenzaken.

Als voorzitter van de SER feliciteer ik de CCA en SER CZ van harte met dit jubileum en met de gevarieerde bundel die dit moment markeert.

Mariëtte Hamer

De smalle lijn tussen beschermen en betuttelen

Help, ik wil niet beschermd worden

Onlangs wilden we een hypothecaire lening afsluiten. Sinds 2014 is de keuze vrij eenvoudig: geen ingewikkelde keuzes meer tussen spaar- of beleggingshypotheken met of zonder aflossingsvrije delen. Tegenwoordig is het simpel: een volledig binnen dertig jaar af te lossen lening op annuïtaire- of lineaire basis. Er blijft nog wel wat te kiezen over, denk aan het aandeel financiering met eigen geld en aan de lengte van de rentevaste periode. Zeker voor een econoom zijn dat vrij overzichtelijke keuzes.

Toch kreeg ik te maken met flink wat ongevraagde consumentenbescherming. Ten eerste kregen we een Dienstverleningsdocument (DVD). Ik heb dat braaf doorgelezen, maar werd er eerlijk gezegd niet veel wijzer van. Wat er stond wist ik al, of was niet relevant. Het gros van de mensen leest dat DVD überhaupt niet of niet goed. Ik durf te betwijfelen of consumenten nu echt zo veel beter af zijn met een DVD. Het DVD was echter vrij onschuldig in vergelijking met de beschermingswal die is er is gelegd om de advisering. Bij de meeste aanbieders werden we gedwongen een advies te kopen. *Execution only* bleek niet te kunnen. Uiteindelijk bleek er een beperkt aantal aanbieders wel zonder verplicht advies te willen afsluiten. Wel moest ik dan een kennis & ervaringstoets doen om te bepalen of ik wel in staat ben zelf een financieel product af te sluiten.

Uiteindelijk kozen we om allerlei redenen die niets met het advies te maken hadden, toch voor een aanbieder die verplichtte voor honderden euro's advies te kopen. Het advies begon met een trits vragen die mij niet heel nuttig leken voor een consument. De eerste vraag was nogal ridicuul: "Wat is uw doel?" Gelukkig kon de adviseur hier ook zijn lachen niet inhouden. "Ah ja natuurlijk, een huis kopen." Volgende vraag: "Hoe goed bent u bekend met de fiscale regels rondom de financiering van de eigen woning?" Op mijn wedervraag: "Wat als ik zeg dat ik daar niets van af weet? Krijg ik dan een minicollage?" volgde weer een vriendelijke lach. Ik stelde hem gerust: "We weten genoeg."

Aan de volgende vraag ging een uitgebreide inleiding vooraf: "Als u een hypotheek afsluit, gaat u voor een langere tijd een financiële verplichting aan. Als tijdens deze periode uw persoonlijke omstandigheden wijzigen, dan loopt u het risico dat u uw hypotheek niet of moeilijk kunt betalen." Geen nieuws, zou ik zeggen. Vervolgens kwam er een rijtje risico's – werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, scheiden en over-

lijden van de partner – en de vraag of ik bereid ben dat risico te aanvaarden. Langzamerhand sloeg de lacherige sfeer om in lichte irritatie. “Wat als ik nu nee zeg? Krijg ik dan geen hypotheek?”, vroeg ik. De bedoeling lijkt te zijn dat de klant bij elk van die vragen gewoon netjes “ja” zegt. Die vragen zijn namelijk niet primair om de klant te helpen, maar zijn behulpzaam voor de aanbieder om zich in te dekken. Door deze vragen te stellen, kan de aanbieder laten zien dat hij aan zijn zorgplicht voldoet. Eventueel kan nog een verzekering worden verkocht als iemand toch aangeeft dat hij niet bereid is een bepaald verzekerbaar risico te lopen.

Ik kan nog even doorgaan met voorbeelden van overbodige vragen, maar dan verlies ik uw aandacht als lezer, net zoals de adviseur onze aandacht ook al lang kwijt was. Uiteindelijk rolde uit het advies overigens precies de hypotheekconstructie die we zelf bedacht hadden. De boodschap van dit voorbeeld is dat maatwerk nodig is om te voorkomen dat goedbedoelde consumentenbescherming verwordt tot irritant en kostbaar paternalisme.

Wanneer bescherming wel nodig is

Begrijp me niet verkeerd: er zijn wel degelijk markten waarop het nodig is om bepaalde consumenten te beschermen. Als aanbieders op een ongereguleerde markt onvoldoende prikkels hebben om volledige en eerlijke informatie te verschaffen over de prijs en kwaliteit van hun producten, dan kan overheidsingrijpen helpen om te zorgen dat consumenten die informatie wel krijgen. Het uitgangspunt is echter dat die overheidsbescherming alleen nodig is als marktpartijen het niet kunnen organiseren met zelfregulering.

Om te weten welke bescherming aan de orde is en voor wie, is het behulpzaam om de betreffende markt te analyseren. Essentieel in de analyse is vast te stellen dat sprake is van informatiescheefheid. Als aanbieders meer informatie hebben dan consumenten, bestaat de kans op opportunistisch gedrag van aanbieders en suboptimaal keuzegedrag van afnemers. Het kan gaan om gebrekkige informatie over onder meer prijzen, kosten, risico's of kwaliteit. Als bijvoorbeeld het bieden van kwaliteit voor de aanbieder kostbaar is, maar consumenten de kwaliteit niet goed kunnen beoordelen, dan is er geen prikkel aanwezig voor de aanbieders om een bovengemiddelde kwaliteit te bieden en voor consumenten om hiervoor te betalen. De bijbehorende spiraal van een steeds slechtere kwaliteit- en prijsverhouding is de uit de literatuur bekende averechtse selectie.¹

Het probleem van averechtse selectie pakt de markt vaak aan, doordat de aanbieders die een hogere kwaliteit aanbieden ook garanties geven (niet goed, geld terug). Of zij bouwen in de loop van de tijd een reputatie op, bijvoorbeeld gekoppeld aan een merkproduct.

Het gebruik maken van reputaties biedt niet voor alle groepen afnemers soelaas. Denk aan het inhuren van een advocaat om een scheiding te regelen. Welke advocaat is goed en welke niet? Wat is een redelijke prijs? Dat soort vragen kan de afnemer vaak pas achteraf – nadat hij de diensten heeft afgenomen – beoordelen. Bij dergelijke ervaringsgoederen die consumenten maar een enkele keer in hun leven gebruiken, kan de afnemer een slechte ervaring echter niet afstraffen door de volgende keer naar een andere advocaat te gaan. De meesten zullen immers niet snel weer gebruik hoeven te maken van een scheidingsadvocaat. Het reputatiemechanisme kan hier dus beperkt disciplinerend werken. Dat is de reden dat de overheid (via de Orde van Advocaten) ingrijpt door de titel van advocaat te beschermen en er allerlei toetredingseisen aan te verbinden. Slechte advocaten zouden zo niet bestaan, want die voldoen niet aan de toetredingseisen. Dat zou afnemers zonder eerdere ervaring met advocaten moeten beschermen bij het zoeken van juridische hulp.

Afnemers die vaker advocaten in huren, zoals bedrijven die regelmatig een arbeidsjurist nodig hebben, weten na een tijdje wat een goede advocaat is en wat een slechte advocaat is. Markten voor ervaringsgoederen reguleren zich op het segment van de frequente afnemers (*repeat buyers*) dus als vanzelf via het reputatiemechanisme. Alleen op het segment van eenmalige afnemers (*one off buyers*) kan ingrijpen nodig zijn. Maar ook dan kan de markt soms zelf een oplossing bieden. De kwaliteitsonze-kerheid voor consumenten neemt af als ze gebruik maken van de kennis en ervaring van andere consumenten die al gebruik hebben gemaakt van de advocatendiensten. Zo maken rechtsbijstandverzekeraars op basis van hun ervaring met advocaten een selectie van *preferred suppliers* (netwerkadvocaten) die mede als kwaliteitskeurmerk voor de verzekerde kunnen dienen.

Kortom, in het geval van informatiescheefheid kan overheidsingrijpen nodig zijn om de informatieachterstand van consumenten te verminderen. Dergelijk ingrijpen is echter pas aan de orde als marktpartijen zelf geen initiatief nemen om de asymmetrie te verhelpen.

Wat zou de overheid kunnen doen?

De overheid weet doorgaans niet meer dan de markt, maar kan de prikkels voor aanbieders om eerlijk en volledig te zijn wel vergroten. Zo kan ze aanbieders verplichten bepaalde zaken te melden: herkomst van het product, bijkomende kosten of negatieve bijwerkingen. De Commissie voor Consumentenaangelegenheden heeft hierbij een actieve rol vervuld. Zo adviseerde de CCA in 1972 dat aanbieders verplicht worden om de prijs per standaard hoeveelheid te vermelden zodat consumenten een kilogram van product A met 1 kilogram van product B kunnen vergelijken. Tien jaar later adviseerde de CCA dat de informatie op de etiketten van niet-levensmiddelen uitgebreider moet.

Een andere manier om informatiescheefheid op te lossen is om meer concurrentie mogelijk te maken of te versterken, bijvoorbeeld door toetredingsbarrières te verlagen. Concurrentie is het disciplineringsinstrument bij uitstek. In het geval van concurrentie beschikt de opdrachtgever namelijk over de 'exit'-optie (conform de *exit-voice-loyalty* theorie van Hirschman²): wanneer hij ontevreden is, kan hij met de voeten stemmen, door naar een alternatieve aanbieder over te stappen. Daarmee verschaft concurrentie informatie over de prijs-kwaliteitverhouding van producten en diensten. Ook op een concurrerende markt kunnen er onvoldoende prikkels zijn voor aanbieders om transparant te zijn. Bijvoorbeeld als producten heterogeen zijn of als er veel dynamiek is als gevolg van technologische ontwikkelingen.

Maatschappelijke welvaartseffecten van consumentenbescherming

Als consumentenbescherming ertoe leidt dat markten beter gaan werken, is het effect verhoging van de welvaart. Consumenten die eerst een informatie-achterstand hadden, maken na introductie van het beleid beter geïnformeerde keuzes. Daarmee disciplineren ze aanbieders om de best mogelijke prijs-kwaliteitverhouding te leveren. Omdat niet al het consumentenbeleid gericht is tegen informatiescheefheid, is echter niet altijd sprake van verhoging van de maatschappelijke welvaart. Een overheid die consumenten beschermt die geen informatieprobleem hebben, is paternalistisch.

Paternalisme kan worden gezien als een poging van de overheid om ongewenste en foute beslissingen te corrigeren (denk aan roken of drugs; *demerit goods*) of meer gewenste en of correcte keuzes te stimuleren (denk aan het volgen van onderwijs, het bezoeken van een theater en het dragen van autogordels; *merit goods*). Deze vorm van overheidsinmenging staat op gespannen voet met een basispostulaat van de *mainstream* economische wetenschap, namelijk individuele rationaliteit en consumentensovereiniteit.

Maar dit is aan het veranderen. Economen krijgen steeds meer oog voor politieke en ethische aspecten van de samenleving. Ze erkennen ook vaker dat consumenten systematische beslisfouten maken, die zich (dankzij hun systematische karakter) lenen voor correctie door de overheid (Box 1). Voorbeelden van dergelijke beslisfouten zijn een te korte individuele planningshorizon met als gevolg onvoldoende pensioenbesparingen, of te weinig oog voor de kans op ongevallen of ernstige ziekte met als gevolg een te geringe geneigdheid tot het sluiten van een ziektekostenverzekering. In dit soort gevallen is paternalistisch overheidsingrijpen vanuit welvaartsoogpunt gerechtvaardigd.

Box 1: Gedragseconomische inzichten als basis voor paternalistisch beleid³

- Overschatten kleine risico's. De meeste mensen overschatten systematisch kleine kansen (de kans om de loterij te winnen bijvoorbeeld) en onderschatten systematisch hoge kansen (dat het gaat regenen als de kans daarop 30 procent is). Hierdoor maken ze slechte keuzes. Ze sluiten te dure verzekeringen af voor zaken die hen hoogstwaarschijnlijk niet zullen overkomen en nemen te weinig maatregelen tegen zaken die hen waarschijnlijk wel zullen overkomen.
- Zelfoverschatting (*overconfidence*). Mensen overschatten zichzelf. Ze denken bijvoorbeeld dat zij niet werkloos of arbeidsongeschikt zullen worden.
- Gebrek aan zelfbeheersing (*self control problems*) waardoor opties die nu iets kosten maar in de toekomst per saldo grotere baten opleveren niet worden gekozen. Mensen willen bijvoorbeeld graag afvallen, maar stellen het starten daarmee steeds uit, waardoor het geprefereerde doel niet wordt bereikt. Of mensen willen wel sparen voor hun pensioen, maar worden verleid om het geld uit te geven voor consumptie.
- Opbrengsten in de toekomst wegen minder zwaar dan opbrengsten in het heden. Opbrengsten in de toekomst worden teruggerekend naar het heden met een discontovoet. De mate van tijdsvoorkeur bepaalt de discontovoet: mensen met een sterke voorkeur voor huidige opbrengsten hanteren een hoge discontovoet. Bovendien wordt voor korte termijn keuzes een hogere discontovoet gebruikt dan voor lange termijn keuzes (*hyperbolic discounting*). Dit maakt dat opbrengsten vandaag veel sterker wegen dan opbrengsten morgen en goede voornemens steeds worden uitgesteld.

- *Status quo bias*: mensen hebben voorkeur voor de bestaande situatie. Zij laten liever alles bij het oude. Om iets te veranderen moeten zij een drempel over. Mensen die niet verzekerd zijn zullen zich daarom niet altijd verzekeren, ook niet als dit wel hun welvaart verhoogd. Andersom zullen zij een verzekering niet snel opzeggen. Verder zullen zij niet snel switchen van verzekering, ook niet als een andere verzekering aantrekkelijker is.

Actueel is de vraag of zelfstandigen zonder personeel verplicht moeten worden zich tegen werkloosheid te verzekeren of voor hun pensioen te sparen.

Uit de Deense praktijk blijkt dat zelfstandigen er inderdaad minder vaak voor kiezen om zich tegen werkloosheid te verzekeren dan werknemers. Denemarken is het enige land dat zowel een vrijwillige werkloosheidsverzekering biedt aan werknemers als aan zelfstandigen. De verzekeringen worden uitgevoerd door sectorfondsen. De premies verschillen per sectorfonds, maar niet per persoon, er is dus sprake van een doorsneepremie. Voor zelfstandigen geldt dezelfde premie als voor werknemers. Over de periode 1981-1998 was 80 procent van de mannen in loondienst verzekerd tegen werkloosheid tegen 60 procent van de mannen die als zelfstandige werkten (in de leeftijdsgroep 25-59 jaar). Werknemers verzekeren zich dus vaker dan zzp'ers.⁴

Uit een enquête onder Nederlandse werkenden blijkt dat zelfstandigen minder vaak een verplichte pensioenregeling willen dan werknemers: 76 procent van de werknemers is voor verplicht pensioensparen versus 58 procent van de zelfstandigen.⁵

Gemiddeld zijn zelfstandigen minder risico-avers dan werknemers.⁶ Zij hebben daardoor minder baat bij een verzekering en zijn minder bereid om te betalen voor een verzekering. Door alle zzp'ers te dwingen een werkloosheidsverzekering te nemen of voor pensioen te sparen, is niet gezegd dat ze beter af zijn. Wel kan het zinvol zijn om de default voor bepaalde groepen zzp'ers op verzekeren te zetten. Dan kunnen ze altijd kiezen om zich niet te verzekeren, maar zijn ze dat standaard wel. Om wie gaat het dan? Om die groepen die minder risico-avers blijken te zijn: lager opgeleiden, ouderen en mensen in de lagere inkomensgroepen. Zo hebben de Deense zzp'ers die zich verzekeren tegen werkloosheid een lager inkomen, een lagere opleiding en een hogere leeftijd dan degenen die zich niet verzekeren. Ook uit het onderzoek naar de voorkeuren voor verplicht pensioensparen blijkt dat laagopgeleiden vaker voorstander zijn van verplicht pensioensparen.

Consumentenbescherming en de rol van transparantie

Consumentenbescherming klinkt sympathiek, maar heeft ook nadelen. Doorgaans betekent deze bescherming dat aanbieders de markt transparanter moeten maken. Net als consumentenbescherming is ook transparantie een goed-gevoel-woord: hoe transparanter, hoe beter. Toch zijn er ook felle tegenstanders van transparantie. Mensen letten vooral op negatieve informatie en transparantie zou zo leiden tot wantrouwen.⁷ Ik neem u mee naar een experiment (*trust game*) om dit te laten zien.

Stel u zit in een wachtkamer. Bij de tandarts voor een controle of in het gemeentehuis om een paspoort te verlengen. U kent niemand in de wachtkamer en ook de anderen kennen elkaar niet. En geen van allen verwacht elkaar weer te treffen; niet in deze wachtkamer en ook niet elders. Plots krijgt u van iemand anders in de wachtkamer 100 euro. Deze persoon, laten we hem de investeerder noemen, zegt tegen u: “als u de 100 euro die ik u net gaf of een deel daarvan aan uw buurman geeft, zal ik de gift verdrievoudigen.” Wat doet u? De meerderheid van ons geeft een deel van de 100 euro weg, maar vaak zelfs het hele bedrag.

Nu is uw buurman aan de beurt. Aan hem vraagt de investeerder hoeveel hij bereid is terug te geven aan u. Op zich hoeft hij u niks te geven. Het is – omdat hij u toch nooit meer verwacht te zien – zelfs rationeel om u helemaal niks te geven. Toch geven veel mensen de helft van de 300 euro terug.

Wat gebeurt er nu als de investeerder voordat hij aan u vraagt geld aan uw buurman te geven, allerlei positieve informatie over die buurman verstrekt. Uit onderzoek blijkt dat de geefbereidheid hier maar iets door toeneemt, van 60 naar 65%. Als de investeerder echter negatieve dingen over de buurman zou vertellen dan gaat de bereidheid om te geven fors omlaag, naar 20%. De les die bijvoorbeeld Victor Lamme hieruit trekt is dat transparantie averechts werkt, omdat het leidt tot wantrouwen.

Dat gaat mij als marktwervingseconoom toch wat te snel. Transparantie over bijvoorbeeld prijzen of kwaliteit van een goed kan helpen om markten beter te laten werken. Als mensen beter kunnen beoordelen of ze waar voor hun geld krijgen, zullen aanbieders beter hun best gaan doen. Zelfs als maar een kleine groep consumenten de informatie gebruikt, zal de markt al beter gaan werken. Aanbieders weten immers van te voren niet welke consument de informatie wel en welke consument de informatie niet gaat gebruiken. Ze zullen daardoor over de gehele linie meer hun best doen.

Tegelijk klopt het dat consumentenbescherming op basis van meer transparantie niet zaligmakend is. Zo kan het leiden tot collusie (samenspanning). Denk maar aan het Deense betonkartel. Nadat de Deense mededingingsautoriteit de prijzen van gemengd beton en bijbehorende kortingen publiceerde in een poging de concurrentie tussen de weinige aanbieders te bevorderen, stegen de prijzen binnen een jaar met vijftien tot twintig procent. Een ander nadeel van transparantie is dat consumenten die te veel informatie ontvangen, mogelijke slechtere keuzes maken. Zoals Herbert Simon al lang voordat gedragseconomie als vak bestond, stelde: mensen zijn beperkt rationeel. We zijn geen *maximizers* maar *satisfiers*. Tot slot kan de eis om transparanter te zijn ook leiden tot afvinkgedrag bij aanbieders zonder dat het consumenten verder helpt. En daarmee zijn we bij het voorbeeld van de hypotheek aan het begin.

Samenvattend

In het geval van informatiescheefheid kan overheidsingrijpen nodig zijn om de informatieachterstand van consumenten te verminderen. Ook consumentenbescherming die voorkomt dat consumenten systematische beslisfouten maken, lenen zich (dankzij hun systematische karakter) voor correctie door de overheid. Dergelijk ingrijpen is echter pas aan de orde als marktpartijen zelf geen initiatief nemen om de asymmetrie te verhelpen.

Als er geen sprake is van marktfalen (informatiescheefheid) of systematische individuele beslisfouten, dan verwordt overheidsbescherming van consumenten al snel tot pamperen en betuttelen. Maatwerk is nodig om te voorkomen dat goedbedoelde consumentenbescherming verwordt tot irritant en kostbaar paternalisme. Alleen dan wordt de smalle lijn tussen beschermen en betuttelen niet doorkruist.

Barbara Baarsma

1. Akerlof, G. (1970). The market for 'lemons': quality, uncertainty and the market mechanism, in: *Quarterly Journal of Economics*, 84 (3), 488-500.
2. Hirschman, A.O. (1970). *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge, Harvard University Press.
3. Gebaseerd op: Kahneman D. & Tversky A. (1979), Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk, *Econometrica*, XLVII (1979), 263-291. / Kahneman, D., Knetsch, J., Thaler, R. (1991). Anomalies: the endowment effect, loss aversion, and status quo bias. *Journal of Economic Perspectives* 5:1, 193-206. / Thaler R. en Sunstein, C. (2009). *Nudge. Improving decisions about health, wealth and happiness*. Penguin Books: Londen. Ook samengevat in Kok, L., Baarsma, B., Heyma, A. (2014), *Nieuw ontwerp sociaal beleid*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
4. Ejrnæs, M., & Hochguertel, S. (2013). Is business failure due to lack of effort? Empirical evidence from a large administrative sample. *The Economic Journal*, 123(571), 791-830.
5. Berden, C. & Kok, L. (2013). *Solidair of solitair. Resultaten van een onderzoek onder werkenden*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
6. Brown, S., Dietrich, M., Ortiz-Nuñez, A., & Taylor, K. (2011). Self-employment and attitudes towards risk: Timing and unobserved heterogeneity. *Journal of Economic Psychology*, 32(3), 425-433.
7. Lamme, V. (2011). *De vrije wil bestaat niet*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.

SER en CCA: een halve eeuw wisselwerking

Inleiding

Economie wordt vaak vereenzelvigd met produceren, maar het gaat uiteindelijk om het consumeren. Het niveau van maatschappelijke welvaart wordt bepaald door de mate van behoeftebevrediging. Voor economen gaat het dan om het nut dat aan schaarse, alternatief aanwendbare middelen kan worden ontleend. Dat kunnen door de mens (re)produceerbare goederen zijn, maar ook natuurwaarden behoren daartoe. Dat past bij het brede welvaartsbegrip dat de SER hanteert.

Om te kunnen consumeren moet er natuurlijk wel geproduceerd worden. Niet elke consument is ook producent; in elke producent schuilt wel tevens een consument. Dit alles maakt het vanzelfsprekend dat de aandacht voor consumptie en voor consumentenvraagstukken niet voorbehouden is aan de Commissie voor Consumentenvraagstukken (CCA) maar nauw verweven is met andere advieswerkzaamheden van de SER. Veel thema's die de SER als tripartiet adviesorgaan van werkgevers, werknemers en onafhankelijke deskundigen behandelt, raken de positie van de consument. De CCA kan wel een belangrijke verdieping geven aan sociaal-economische vraagstukken door specifieke expertise en belangenbehartiging op consumententerrein toe te voegen.

In deze bijdrage wil ik de onderlinge verwevenheid en wisselwerking tussen SER en zijn CCA illustreren aan de hand van een viertal thema's:

- verduurzaming van produceren en consumeren;
- de Europese integratie;
- ordelijk economisch verkeer en het mededingingsbeleid;
- het belang van consumentenvertrouwen.

Verduurzaming van produceren en consumeren

"De klant is koning(in). De productie van goederen en diensten is in hoge mate vraaggericht geworden en ondernemingen reageren daarop." Dat stelde de SER vast in zijn advies over maatschappelijk verantwoord ondernemen, *De winst van waarden* (2000). De consument vormt weliswaar het sluitstuk van de keten van productie en distributie, maar trekt uiteindelijk met zijn/haar koopkrachtige vraag wel aan de touwtjes. Dat roept de vraag op hoe burgers en consumenten met die verantwoordelijkheid omgaan, in het kader van de transitie naar duurzaamheid¹.

Die keten van productie en consumptie heeft de SER in zijn advies *Duurzaamheid vraagt om openheid – op weg naar een duurzame consumptie* (2003) ontrafeld en in

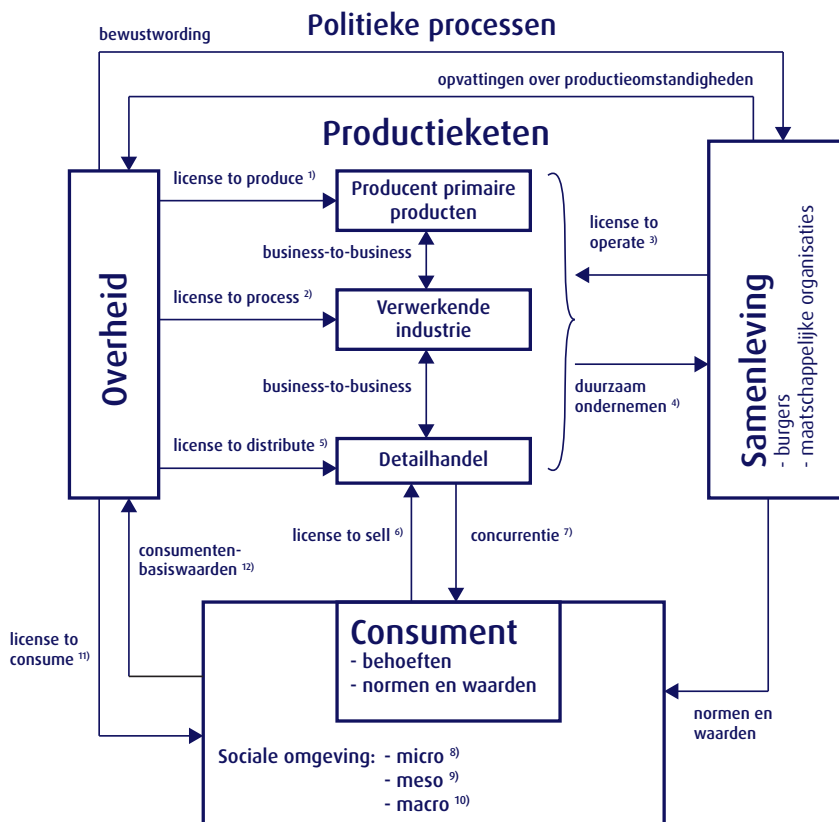
een politiek-maatschappelijke context geplaatst.² Dat heeft het nevenstaande schema opgeleverd. Daarin laat de consument zich zowel leiden door zijn/haar behoeften als door normen en waarden. Op beide vlakken laat de consument zich beïnvloeden door zijn/haar sociale omgeving. Daarbij maakt het advies nog onderscheid tussen de invloed op micro- (familie), meso- (werk) en macro- (media) niveau. Merk op dat het schema in navolging van de 'licence to produce' ook gewag maakt van een 'licence to consume'.

De dubbele set van drijfveren – enerzijds behoeften, anderzijds normen en waarden – vormt aanleiding om te spreken van de burger en de consument die nogal eens twee zielen in een borst vormen. De burger neemt vaak nobel stelling in maatschappelijke kwesties zoals arbeidsomstandigheden, dierenwelzijn en milieukwaliteit. De consument in ons is primair gericht op behoeftebevrediging door veilige, gezonde producten met een goede prijs-kwaliteitsverhouding, en wel liefst hier en nu. De geuite maatschappelijke voorkeuren worden niet altijd in feitelijk gedrag omgezet. Dat kan komen door wilswaakheid, door cognitieve dissonantie (botsende opvattingen), door sociale dilemma's ('al te goed is buurmans gek') en/of door externe effecten (waardoor prijzen niet de maatschappelijke kosten weerspiegelen).

De SER stelde vervolgens vast dat voor het stimuleren van duurzame(re) consumptie een mix van instrumenten nodig is: prijsbeïnvloeding, verboden, geboden en normen en waarden, oftewel de wortel, de stok en de preek. Vergroting van het duurzaamheidsbesef van burgers, beïnvloeding van consumenten via de sociale omgeving en ook via de fysieke omgeving, en het bevorderen van ketentransparantie en productinformatie verdienen daarbij prioritaire aandacht, aldus de SER in 2003. Daarbij kon de raad voortbouwen op het advies *Milieukeur* (1991) en het rapport *Consumenteneducatie* (2000) van de CCA; op haar beurt nam de CCA het stokje weer over met het advies *Keurmerken en duurzame ontwikkeling* (2004).

Met het *Energieakkoord voor duurzame groei* heeft de duurzaamheidsambitie een concrete invulling gekregen, in meer dan 150 actiepunten. Dit akkoord – waarvan de totstandkoming door de SER is gefaciliteerd – wordt gedragen door maar liefst 47 verschillende organisaties: overheden, organisaties van werknemers en ondernemers (in diverse branches), natuur- en milieuorganisaties en andere maatschappelijke organisaties. Groepen consumenten konden zich vertegenwoordigd weten door de Fietserbond, de ANWB en de Woonbond. Er is nog veel te winnen door energiebesparing, ook in woningen. Voorlichting, bewustwording en ontzorging zijn hier troef, in combinatie met passende financieringsarrangementen.

Figuur: De productieketen in een politiek-maatschappelijke context



- 1) Bijvoorbeeld: vergunning.
- 2) Bijvoorbeeld: Warenwet, verpakkingsconvenant, productnormen. Ook: marktordening.
- 3) Vertrouwen van burgers dat een bedrijf maatschappelijk verantwoord opereert.
- 4) Waardecreatie op lange termijn in drie dimensies: economisch, ecologisch en sociaal.
- 5) Bijvoorbeeld: vestigingsbeleid, winkelsluitingstijdenwet.
- 6) Inspelen op consumentenwensen: genot, gemak, gezondheid, gewin (= prijs-kwaliteitverhouding), veiligheid en informatie hierover. Ook: *consumer concerns*.
- 7) Marktmacht, mededingingsbeleid. Ook: alternatieven m.b.t. aankoop, gebruik, afdanken.
- 8) Huishouden, familie, vrienden, buurt.
- 9) Werk, school, vereniging, aanbod van en in winkels.
- 10) Reclame, media, overheid, maatschappelijke organisaties.
- 11) Consumentenwetgeving, fysieke infrastructuur (bijv. glasbakken), consumenteneducatie.
- 12) Overheidstoezicht op terreinen als veiligheid, gezondheid, arbeid, dierenwelzijn en milieu.

Bron: SER (2003), *Advies Duurzaamheid vraagt om openheid – op weg naar een duurzame consumptie*, publicatienr. 03/02, p. 28.

Een boeiende ontwikkeling – die ook door het Energieakkoord wordt gestimuleerd – is de opkomst van decentrale energieopwekking. Steeds meer consumenten van energie willen ook zelf – individueel of in coöperatief verband – (duurzame) energie produceren. Deze zelfopwekkers verenigen zich in ODE Decentraal. Het vervagen van de scheiding tussen producenten en gebruikers heeft ook gevolgen voor onze energienetwerken. Traditioneel was sprake van eenrichtingsverkeer, van producent naar gebruiker. Steeds meer zullen de netwerken voor tweerichtingsverkeer worden benut.

Europese integratie

De Europese integratie heeft burgers meer bewegingsruimte gegeven en consumenten meer keuzemogelijkheden, terwijl de concurrentiedruk producenten scherp houdt. De SER heeft 50 jaar lang belangrijke ontwikkelingen in de Europese integratie met beleidsadviezen begeleid, vanaf de onderhandelingen over het Verdrag van Rome³. Zoals bekend bevatte dat verdrag nog geen consumentenparagraaf. Dat neemt niet weg dat vanaf midden jaren zeventig van de vorige eeuw gemeenschappelijke maatregelen ter bescherming van de consument worden getroffen. De Europese Akte – die in 1987 in werking trad – legde verdragsmatig vast dat bij de instelling en werking van de interne markt wordt uitgegaan van een hoog beschermingsniveau van burgers, werknemers (veiligheid), milieu en consumenten. Via het Verdrag van Maastricht (1993) en het Verdrag van Amsterdam (1999) is dit uitgemond in een apart Verdragsartikel over consumentenbescherming. Daarin is vastgelegd dat bij het bepalen en uitvoeren van EU-beleid op de verschillende terreinen rekening zal worden gehouden met de eisen die consumentenbescherming daaraan stelt.

De CCA heeft in de loop der tijden diverse adviezen over (aspecten van) Europese consumentenbescherming uitgebracht. Een vrij recent, breed georiënteerd voorbeeld is het advies *Consumentenrechten in de interne markt* (2009). Wat betreft de advisering over hoofdlijnen van Europese integratie heeft de Commissie Internationale Sociaal-Economische Aangelegenheden (ISEA) sinds 1959 een centrale rol gespeeld. Deze commissie is enige jaren geleden herdoopt in ‘Europa’.

Interne markt en EMU

De interne markt en de euro vormen de hoekstenen van de Europese integratie op sociaal-economisch terrein. Deze hebben het de burger en de consument veel gemakkelijker gemaakt zich – niet alleen fysiek – over grenzen heen te bewegen. Veel van de voordelen worden inmiddels als vanzelfsprekend ervaren, maar de verwezenlijking ervan vergde de nodige inspanningen en ging met lastige afwegingen gepaard. De SER heeft daarbij met enige regelmaat positie gekozen.

In zijn advies *Economische en Monetaire Unie* heeft de SER zich in 1990 nadrukkelijk en weloverwogen uitgesproken voor de gemeenschappelijke munt en voor de daartoe benodigde beleidsafstemming. Hij zag de EMU niet als doel op zich, maar als ‘afronding’ van het internemarktprogramma en als belangrijk onderdeel van het gehele Europese integratieproces – dat gericht is op meer welvaart voor alle burgers. Daarbij vroeg de SER overigens nadrukkelijk om voldoende waarborgen voor de democratische legitimatie en parlementaire controle.

Een van de SER-adviezen over Europa waarin gericht aandacht aan de bescherming van de consument wordt geschonken is het advies dat in 2005 op verzoek van de Tweede Kamer is uitgebracht over de Dienstenrichtlijn. Met de EU-verdragen hebben de lidstaten zich verplicht tot vrij verkeer van diensten en vrije vestiging van dienstverleners. In de praktijk staan echter vele belemmeringen het vrije verkeer en de vrije vestiging in de weg. De dienstenrichtlijn is bedoeld om die belemmeringen uit de weg te ruimen – en tegelijkertijd een hoog beschermingsniveau voor werknemers, milieu en consumenten te waarborgen.

Het SER-advies van 2005 spreekt zich nadrukkelijk uit voor een nadere regeling van het dienstenverkeer in de vorm van een richtlijn, en bespreekt uitvoerig de sectorale reikwijdte ervan en de voorwaarden voor een goede werking ervan, met inbegrip van het behoud van een hoog beschermingsniveau. Aan dit advies heeft de CCA bijgedragen door de waarborgen voor consumentenbescherming te beoordelen. Dat is met name van belang omdat consumenten de kwaliteit van veel diensten vaak moeilijk vooraf kunnen controleren en vergelijken. Om dit informatiegebrek te compenseren is regulering en toezicht nodig op dienstverrichters en hun beroepskwalificaties.

De CCA stelde vast dat de door de Europese Commissie voorgestelde richtlijn in beginsel goede waarborgen bood voor de bescherming van consumenten, maar vroeg aandacht voor enkele verduidelijkingen en verbeteringen. Op aangeven van de CCA heeft de SER in het advies over de Dienstenrichtlijn gevraagd om de regeling voor de informatieverschaffing in lijn te brengen met de meer verplichtende regeling in de kaderrichtlijn oneerlijke handelspraktijken, en om de regeling aangaande garanties een meer verplichtend karakter te geven.

Gemeenschappelijk landbouwbeleid

Het Europese landbouwbeleid vormde traditioneel voor consumentenorganisaties een steen des aanstoots. Het gemeenschappelijke markt- en prijsbeleid stimuleerde de landbouwproductie en hielp een redelijke levensstandaard voor boeren te verzekeren, en legde de rekening daarvoor bij belastingbetalers en gebruikers neer. Rond 1980,

toen toenemende melkplassen en oplopende boterbergen het overschrijden van de grens van zelfvoorziening markeerden, werd dit beleid onhoudbaar. Eerst werden kwantitatieve beperkingen ingevoerd: de melkquota. Stapsgewijs is de EU daarna gaan hervormen. Vanaf 1992 is de prijssteun geleidelijk vervangen door directe inkomenssteun – die vervolgens ontkoppeld is van de productie. Daardoor is de steun aan de landbouw ontdaan van de belangrijkste concurrentieverstorende elementen. Daarbij is het beleid meer aandacht gaan geven aan kwaliteit van milieu en landschap.

De SER heeft dit langjarige hervormingsproces met verschillende adviezen begeleid. Deze kwamen in de regel niet zonder slag of stoot tot stand. Alleen al binnen de kring van ondernemersorganisaties was er sprake van de nodige ‘countervailing powers’. Naast sectoren van de landbouw die de status quo verdedigden kwamen er in toenemende mate groepen boeren naar voren die de voordelen gingen inzien van een meer marktgerichte benadering. Verder drong de voedselverwerkende industrie aan op hervormingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid om beter aan te sluiten op ontwikkelingen op de wereldmarkt. Bij gelegenheid heeft de CCA nog bijgedragen aan de oordeelsvorming door de commissie van voorbereiding een ‘consumentenaspect-toets’ aan te bieden.

In het advies *Waarden van de landbouw* (2008) bepleit de SER een grondige vernieuwing van het Europese en nationale landbouwbeleid. Deze vernieuwing staat in dienst van een optimale bijdrage van de landbouw aan de maatschappelijke welvaart. Het advies analyseert daartoe voor de verschillende soorten goederen en diensten die de landbouw levert – respectievelijk kan leveren – welke vorm van overheidsingrijpen gewenst is om marktfalen tegen te gaan. Prestaties van boeren ter zake van natuur- en landschapswaarden (‘groene diensten’) en waterbeheer (‘blauwe diensten’) verdienen dan een financiële vergoeding; de productie van direct verhandelbare landbouwproducten behoeft geen financiële ondersteuning (behalve mogelijk een basale vorm van marktstabilisatie). Daarmee kunnen burgers en consumenten optimaal worden bediend.

Ordelijk economisch verkeer en mededingingsbeleid

Ordelijk economisch verkeer

Een vroeg voorbeeld van een SER-advies waaraan de CCA – op verzoek van de raad – heeft bijgedragen door over de consumentenaspecten te rapporteren, betreft de wettelijke maatregelen ter bevordering van het ordelijk economisch verkeer (1971). De commissie-Zijlstra had eerder voorgesteld om naast de Wet economische mededinging een algemene wettelijke regeling te treffen voor het bevorderen van het ordelijk eco-

nomisch verkeer. Daaronder werd verstaan: “een economisch verkeer, waarbij de deelnemers zich zodanig gedragen dat zij de gezonde mededinging niet belemmeren. Met ‘gezonde mededinging’ wordt dan bedoeld die actieve rivaliteit tussen ondernemingen, welke de economische expansie dient, dan wel de economische stagnatie bestrijdt.”

Dit voorstel had in de voorgaande jaren uiteenlopende reacties vanuit het bedrijfsleven opgeroepen. Dat vormde waarschijnlijk aanleiding voor de toenmalige staatssecretaris van Economische Zaken om de SER te raadplegen. De SER vindt een wettelijke regeling, zoals de commissie-Zijlstra voorstelt, bezwaarlijk, omdat de economische orde voortdurend aan verandering onderhevig is: “het begrip ‘ordelijk’ in de definitie van de commissie-Zijlstra is zodanig omschreven dat de inhoud moet worden bepaald aan de hand van het op een bepaald ogenblik heersend economisch klimaat. Dit betekent dat de definitie van ‘ordelijk economisch verkeer’, zich naargelang van de economische situatie ontwikkelt, een wisselende inhoud heeft en om die reden – zo meent de Raad – geen aanvaardbare basis kan vormen voor een algemeen werkende regeling.” Een opmerkelijk vluchtige visie op het fenomeen economische orde!

Vervolgens beziet de SER welke aanpassingen gewenst zijn in een reeks publiekrechtelijke regelingen: uitverkoopwet 1956; wet beperking cadeaustelsel; en de ontwerp-wet prijsbekendmakingen. De vraag of de overheid moet kunnen optreden tegen ‘wanordelijke vormen van prijsconcurrentie’ door een minimumprijsregeling wordt in 1971 door een kleine meerderheid van de raadsleden positief beantwoord. Het pleidooi van de CCA om ongeoorloofde mededinging ook strafrechtelijk te kunnen aanpakken, wordt door de SER niet gevolgd. De raad vindt dat met een civielrechtelijke regeling ter bestrijding van misleiding in het economisch verkeer kan worden volstaan.

Mededingingsbeleid

Het mededingingsbeleid is gericht op een goede werking van markten, door een eerlijke concurrentie te bevorderen en te bewaken. Dat is zeker ook in het belang van consumenten. Concurrentie houdt de prijzen laag en vormt een prikkel voor vernieuwing van producten en diensten.

De Nederlandse mededingingswetgeving was tot het midden van de jaren negentig gebaseerd op het misbruikstelsel. Dat betekende dat de overheid, om te kunnen ingrijpen, moest bewijzen dat een geconstateerde mededingingsbeperking strijdig was met het algemeen belang. Dat maakte het nationale mededingingsbeleid weinig effectief; niet voor niets werd ons land destijds wel aangeduid als ‘kartelparadijs’.

Het mededingingsbeleid maakte van meet af aan deel uit van de Europese integratie. De SER was via zijn commissie Europese Economische Integratie nauw betrokken bij de onderhandelingen over het Verdrag van Rome, in 1956/7. De regels betreffende de mededinging vormden toen een van de belangrijkste aandachtspunten. De SER-leden brachten hun voorkeur voor een misbruikstelsel in; de grondleggers van de EEG kwamen echter een verbodsstelsel overeen. Wel werd de Nederlandse voorkeur gehonoreerd om de Europese Commissie bevoegdheden te geven om zelfstandig maatregelen te nemen. De SER meende dat – uitgaande van het misbruikstelsel – zowel lidstaten als belanghebbenden, waaronder verbruikers, klachten bij het gerechtshof zouden moeten kunnen indienen.

Vanaf het midden van de jaren negentig heeft het Nederlandse mededingingsbeleid nauwer aansluiting gezocht en gevonden bij het Europese verbodssysteem. Dit met overwegende steun vanuit de SER (Advies *Nieuwe Mededingingswet*, 1994). Overwegend, want de ondernemersleden in de raad (plus enige onafhankelijke leden) bepleitten een uitzondering voor verticale vormen van samenwerking en spraken zich uit tegen invoering van concentratiecontrole in ons land. Het advies was overigens voorbereid door de Commissie Mededinging en Ordening, waarin ook een consumentenlid (aangewezen door de Consumentenbond) zitting had.

Dezelfde commissie – die overigens enige jaren geleden is opgeheven – bereidde in 2003 het advies *Evaluatie en aanpassing Mededingingswet* voor. De raad schaarde zich unaniem achter het uitgangspunt om in het Nederlandse beleid de systematiek van de EU te volgen, tenzij er goede redenen zijn om daarvan af te wijken. Een belangrijke kwestie in dit advies vormde de versterking van de positie van de consument in het mededingingsbeleid. De raad stelde vast dat consumenten en andere afnemers slechts zelden een klacht inzake mededingingsproblemen indienen. Daaruit concludeerde hij dat het nodig is om de voorlichting over de mogelijkheden van de Mededingingswet en daarmee de positie van afnemers in het mededingingsbeleid te intensiveren.

De raad zag echter geen reden om het begrip belanghebbende specifiek voor de Mededingingswet te verruimen, om het langs die weg ook groepen consumenten en bedrijven als belanghebbende te kunnen aanmerken. Op dit punt liet de Consumentenbond een afwijkende opvatting in het advies vastleggen. De Bond meent namelijk dat vertegenwoordigende organisaties een mogelijkheid moeten hebben om op basis van de Mededingingswet als belanghebbenden zelfstandig klachten bij de mededingingsautoriteit te kunnen behandelen. Daarbij verwijst de Consumentenbond naar

het collectief actierecht in het Burgerlijk Wetboek. Hij pleit daarom voor invoering van een ‘super complaint’.

Sinds dit SER-advies uit 2003 zijn beleid en instituties in beweging gebleven. In 2013 zijn de Nederlandse Mededingingsautoriteit, de Consumentenautoriteit en de OPTA samengesmolten tot de Autoriteit Consument en Markt (ACM). De ACM heeft als missie om kansen en keuzes voor bedrijven en consumenten te bevorderen. “Kansen voor innovatie, nieuwe producten, diensten en bedrijven. Keuzes voor consumenten, die echt wat te kiezen hebben en durven kiezen. Omdat bedrijven duidelijk zijn over wat zij aanbieden. En consumenten weten wat hun rechten zijn. Hier ligt de sleutel voor goedwerkende markten.”

Consumentenvertrouwen

De afgelopen jaren verkeerde het vertrouwen van consumenten in mineur. De financieel-economische crisis die in 2008 uitbrak, heeft hard en langdurig toegeslagen. In maart 2015 kon het CBS voor het eerst sinds de zomer van 2007 weer een per saldo positief consumentenvertrouwen noteren.

Consumentenvertrouwen, seizoengecorrigeerd

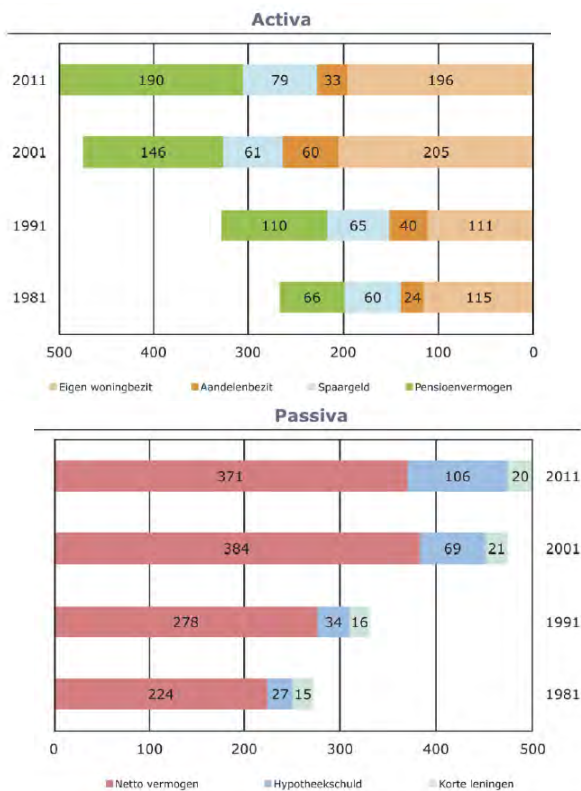
saldo % positieve en % negatieve antwoorden



Bron: CBS

Na het uitbreken van de crisis slaagde de overheid er in eerste instantie nog in om de gevolgen voor burgers en consumenten te beperken. Maar de aanhoudende recessie ging gepaard met een snel stijgende werkloosheid en tegenvallers in de overheidsfinanciën. Herstel van economische groei bleef lang uit door de interactie tussen de reële economie en de financiële sector. In Nederland hebben we, veel meer dan in omringende landen, last van de negatieve wisselwerkingen tussen de woningmarkt, het bankwezen en het pensioenstelsel. Dit moest de SER in 2013 vaststellen in zijn rapport *Nederlandse economie in stabiel vaarwater – een macro-economische verkenning*.

Nederland is nog steeds een van de meest concurrerende economieën van de wereld. Structureel is onze uitgangspositie goed. Maar de economie is erg gevoelig geworden voor schokken. Door de jaren heen is de balans van bezittingen en schulden van huishoudens aanzienlijk langer geworden. Dat maakt huishoudens kwetsbaarder, in het bijzonder voor financiële schokken die leiden tot een waardedaling van bezittingen (zoals de eigen woning).



Bron: DNB

De binnenlandse bestedingen zijn de afgelopen jaren sterk onder druk komen te staan, om te beginnen door de dalende huizenprijzen. Veel huishoudens hebben hun woning (meer dan) volledig met een – mogelijk aflossingsvrije – lening gefinancierd; bij een prijsdaling komt de eigen woning dan al snel ‘onder water’ te staan. De vrije besparingen zijn vrij klein. Een groot deel van het vermogen ligt vast in pensioen-aanspraken en in de eigen woning, en is daarmee niet of lastig vrij te maken als de persoonlijke omstandigheden zich wijzigen en er een noodzaak ontstaat om schulden af te lossen.

Een volatiele economie schept onzekerheid bij burgers over hun baan, hun pensioen en hun inkomen. Wij voelen de volatilititeit het scherpst als de economie in een neer-gaande fase zit, maar het probleem begint in de opgaande fase. Door de interactie van de instituties op het gebied van de huizenmarkt, het bankwezen en de pensioenen wordt de economie teveel gestimuleerd in een opgaande fase, en vervolgens te sterk geremd in een neer-gaande fase. Hier ligt nog belangrijke beleidsopgaven voor de komende jaren. Noodzakelijke hervormingen – bijvoorbeeld op de woningmarkt – kunnen niet anders dan geleidelijk worden doorgevoerd – ook om het herstellende consumentenvertrouwen niet al in de kiem te smoren. Maar economen verwijzen ook graag naar de beeldspraak dat je het dak moet repareren wanneer de zon schijnt – en niet pas wanneer de noodzaak daartoe bij een flinke stortbui blijkt.

Tot slot

Met de instelling van de CCA in 1965 heeft de aandacht voor de positie en het perspectief van de consument een vaste plek in het SER-gebouw gekregen. Maar die aandacht voor de consument is niet exclusief voorbehouden aan de CCA. Ook in andere commissies wordt – al dan niet op basis van de inbreng van een consumentenlid – het consumentenperspectief meegewogen. In voorkomende gevallen wordt ook in een raadsadvies een afwijkende opvatting vastgelegd van een consumentenvertegenwoordiger die bij de voorbereiding van het advies was betrokken. Het (schrik)beeld van een verbanning van het consumentenperspectief naar de fietsenstalling van de SER (zie het volgende hoofdstuk) is daardoor vervaagd.

De CCA heeft in de afgelopen periode consumentenvraagstukken vooral vanuit een juridische invalshoek benaderd, met regulering en zelfregulering als belangrijke oplossingsrichtingen. Recent zien wij een toenemende aandacht voor een meer economische benadering. In haar 50^e levensjaar is de CCA op eigen initiatief de mogelijke implicaties van de gedragseconomie gaan verkennen. De gedragseconomie benut psychologische inzichten om economische keuzes die mensen maken, te verklaren.

Daarbij gaat het zowel om bewuste keuzes als om automatische gedragspatronen. Mensen gebruiken bij het nemen van beslissingen regelmatig vuistregels – en kiezen dan anders dan een volledig rationele beslisser (de ‘homo economicus’) zou doen. De gedragseconomie leert ook dat het simpelweg verstrekken van meer informatie niet werkt.

Met deze verkenning wil de CCA de kennis over gedragseconomie vergroten en de mogelijke betekenis van gedragseconomische inzichten beter kunnen inschatten. Dit alles met het oog op toekomstige advisering op consumententerrein. Maar deze verkenning kan ook interessant en relevant zijn voor andere takken van advisering binnen de SER.

Marko Bos

1. Zie voor de advisering van de SER over duurzaamheid: Jan Luiten van Zanden, Economische groei en duurzaamheid – over de doelstellingen van het sociaal-economisch beleid, in: Teun Jaspers, Bas van Bavel, Jan Peet (red.), SER 1950-2010 – *Zestig jaar denkwerk voor draagvlak, advies voor economie en samenleving*, Amsterdam 2010, pp. 171-186.
2. Dit advies is voorbereid door de Commissie Duurzame Ontwikkeling waarin destijds niet alleen leden uit de kring van natuur- en milieuorganisaties zitting hadden maar ook vertegenwoordigers van de Consumentenbond.
3. Zie ook: Keetie Sluyterman, De visie van de SER op de economische integratie van Nederland in Europa en in de wereld, in: Teun Jaspers, Bas van Bavel, Jan Peet (red.), SER 1950-2010 – *Zestig jaar denkwerk voor draagvlak, advies voor economie en samenleving*, Amsterdam 2010, pp. 195-216.

Vijftig jaar SER consumentenoverleg: het smaakt naar meer



Vijftig jaar SER consumentenoverleg: het smaakt naar meer

Het consumentenoverleg bij de SER bereikte afgelopen juli een mijlpaal. Het was vijftig jaar geleden dat zijn Commissie voor Consumentenaangelegenheden werd geïnstalleerd en dat deze voor het eerst vergaderde. De CCA kreeg als taak om te adviseren over vraagstukken die de positie van de consument ‘in belangrijke mate’ raken. Zij kijkt vanuit die positie naar de belangen van de verschillende marktpartijen: consumenten en ondernemers. De CCA was voor de SER een bijzonder kind. Ten eerste omdat ook de consumentenorganisaties er deel van uitmaken en ten tweede omdat ze naast haar adviestaak richting de overheid ook een overlegtaak meekreeg: het bevorderen van overleg tussen marktpartijen ook buiten de advies-taak om. In 1996 wordt die overlegtaak verzelfstandigd en wordt SER CZ gevormd, de Coördinatiegroep Zelfreguleringoverleg.

Er is veel gebeurd in vijftig jaar consumentenoverleg. Veel te veel om hier een volledig beeld te kunnen geven. Daarom heb ik er drie thema’s uitgelicht. Allereerst de betrokkenheid van de CCA, al vanaf het begin, bij het thema consumenteneducatie en, later, bij de invoering van het nieuwe Burgerlijk Wetboek. Het derde uitgelichte thema betreft haar betrokkenheid, weer later, bij de Europeanisering van het consumentenrecht. Maar het – persoonlijk getinte – verhaal over het overleg begint bij het instellen van de CCA en de institutionele veranderingen daarna.

Het begin van de CCA

Het is 15 maart 1962, de Amerikaanse president John F. Kennedy spreekt het Congres toe. Hij heeft een speciale boodschap over het beschermen van het consumentenbelang: “Consumenten dat zijn we, per definitie, allemaal.” De president bepleit invoering van grondrechten voor de consument en kondigt diverse wetgevende acties aan. Daarmee vervult Kennedy een belofte die hij in zijn presidentscampagne heeft gedaan. Op



een laat moment, namelijk zo’n twee dagen voor de verkiezingen op 8 november 1960. Kennedy, fervent voorstander van burgerrechten, beloofde toen ook “iets aan de consument te zullen doen”.¹ Kennedy wint de verkiezingen nipt van Richard Nixon. Zou zijn late consumentenbelofte bij sommige kiezers de doorslag hebben gegeven?



Enige dagen na '15 maart' brengt het journaal het nieuws van de eerste consumentenspeech. De speechende president in de Oval Office van het Witte Huis staat me nog levendig bij. Het was, herinner ik me, in het 8 uur Journaal op Nederland 1. Of verbeeld ik me dat allemaal, als oudgediende bij het consumentenbeleid? Het journaal van 8 uur was in elk geval het enige journaal van de hele avond

en er viel nog niks te zappen. Er waren ook nog geen satellieten in de lucht voor een rechtstreekse verbinding met Amerika.

Een van de grondrechten van Kennedy betreft het recht van de consument om vertegenwoordigd te worden bij besluitvorming die hem raakt. De Nederlandse politiek pikt dit voorbeeldig op. Ruim drie jaar na de speech van Kennedy, in juli 1965, installeert Joop den Uyl, kersvers minister van Economische Zaken, de CCA in het SER-gebouw. De minister acht het van groot belang dat bedrijfsleven en consument onderkennen dat hun belangen gelijkgericht zijn. Een van de belangrijkste taken van de commissie is de sfeer van wantrouwen tussen bedrijfsleven en consument weg te nemen, door beter begrip voor elkaars situatie te kweken.²

De consumentenorganisaties waren steeds meer een politieke factor van betekenis geworden. In 1960, het jaar waarin Kennedy beloofde 'iets aan de consument te zullen doen', bedroeg het ledental van de Consumentenbond nog 17.000. Ten tijde van de instelling van de CCA is dat aantal gegroeid tot ruim honderdduizend.³

De ambtsvoorganger van Den Uyl, Koos Andriessen, komt historisch de eer toe het belangrijke voorbereidende werk te hebben verricht. De minister had in de begrotingstukken voor 1965 het voornemen geuit om een overlegorgaan voor consumentenzaken te stellen. Bij de begrotingsbehandeling eind 1964 ging het daarna vooral over de functie en de samenstelling van het overlegorgaan, niet over waar dit zal worden ondergebracht. Een Kamerlid vindt dat het "als tegenhanger moet gaan fungeren van de SER, die vooral het bedrijfsleven betreft".⁴ De minister antwoordt hierop dat hij juist

een orgaan wil waarin de verschillende belangen zijn vertegenwoordigd "naar analogie van de SER". Op de foto's ziet u Andriessen op het bordes bij de koningin in 1963 (links) en Den Uyl twee jaar later.



Op het ministerie van EZ leefde de wens om dit orgaan bij de SER onder te brengen. Maar minister Andriessen moest in de Kamer voorzichtig zijn, want er was nog geen beslissend gesprek geweest tussen hem en SER-voorzitter Jan de Pous. Al kenden de heren elkaar goed. De Pous was op zijn beurt weer de ambtsvoorganger van Andriessen op het ministerie en beiden waren lid van dezelfde politieke partij, de Christelijke Historische Unie. De CHU, een centrumrechtse partij van hervormde protestanten, in die tijd met zo'n 12 á 13 zetels in de Kamer, was erg voor de PBO. De PBO drukt namelijk in de protestantse visie uit dat werkgevers en werknemers samen een 'natuurlijke gemeenschap' vormen, waaraan zij een 'plaats in de maatschappelijke organisatie' kunnen ontleenen.⁵ Ondernemers en consumenten idem dito?

Niet iedereen binnen de consumenten- en vakbeweging was blij met het plan om een platform te vormen bij de SER. Andriessen, inmiddels demissionair, werd verweten "nog op de valreep de knuppel in het hoenderhok te werpen. Beter gezegd: op kwalijke wijze in te grijpen in een discussie die al tussen consumentenorganisaties en vakcentrales over verbetering van de consumentenvoorlichting tot stand was gekomen.

Er zou een onafhankelijk nationaal instituut moeten komen, dat met prijs- en kwaliteitsvergelijkend onderzoek wordt belast”.⁶ Een dergelijk instituut is er niet gekomen; er was onvoldoende steun voor.



De instelling van de CCA betekende voor de consumentenorganisaties hun entree bij de SER. (De vakbeweging was al een van de dragende partijen van de SER vanaf de oprichting in 1950.) Op de foto ziet u de voordeur van het oude pand van de SER, dat in 1970 werd gesloopt voor het huidige gebouw.

Veranderingen na 1965

Anno 2015 vervult de Consumentenbond bij het SER consumentenoverleg een centrale rol namens de vraagzijde. Het duurde na 1965 nog vele jaren voordat de bond die centrale rol verwierf. Taak, samenstelling en werkwijze van de CCA zijn in 50 jaar enkele malen gewijzigd. Onveranderd bleef al die tijd de belangrijke rol van de onafhankelijke leden, als deskundigen en bruggenbouwers.

In 1965 waren er in totaal tien zetels in de CCA voor partijen die het belang van de consument tegenover het bedrijfsleven behartigden. Daarvan bezette de Consumentenbond er drie. Drie andere waren er voor het Consumenten Contact Orgaan (CCO), een samenwerkingsverband van de vakbeweging en de consumentenorganisaties, waaronder de Consumentenbond. En er was nog een zevende consumentenzetel: die werd bezet door de Nederlandse Vereniging van Huisvrouwen. Dat was nog niet alles. Want ook de vakbeweging had drie zetels in de CCA. Omdat de consumenten en werknemers heel vaak op één lijn zaten, kom ik op een totaal van tien zetels in de CCA voor de consumentenbelangen.

De Consumentenbond, die fors was gegroeid, stapt in 1971 uit het CCO en gaat zijn eigen weg. Een jaar later vormt de CCO zich om tot Konsumenten Kontakt: een stichting waarin de vakbeweging en andere partijen gaan samenwerken. Die neemt de zetels van het CCO een op een over, waardoor de invloed van de Consumentenbond in de CCA relatief vermindert. Er ontstaat bij de Consumentenbond mede hierdoor onvrede over taak, samenstelling en werkwijze van de CCA⁷. Hij zet dit kracht bij door zijn deelname aan het werk van de SER meer dan een half jaar op te schorten. De Consumentenbond wil een volwaardige plaats in de SER. Bij de onderhandelingen roept de voorzitter van de bond, de Delftse hoogleraar Hans Dirken verontwaardigd uit dat hij meer wil dan alleen maar een plaats in de fietsenstalling van de SER.⁸

In 1983 wordt de positie van de Consumentenbond in het SER-huis inderdaad versterkt. Ten eerste wordt de adviestaak van de CCA verbreed, zodat ook maatregelen van ordelijk economisch verkeer er toe gaan behoren. Hierdoor is het, bijvoorbeeld, niet meer de SER zelf maar de CCA die enkele jaren later adviseert over wijziging van de Wet beperking cadeaustelsel.⁹ Ten tweede wordt haar overlegtaak 'geëxpliciteerd'. Deze was onder de 'oude CCA' onvoldoende uit de verf gekomen. De CCA richt zich voortaan alleen op het bevorderen van het tot stand komen van standaardproductinformatie en van tweezijdige algemene voorwaarden. Ten derde komt er een kleine stuurgroep voor de regeling van de advies- en overlegwerkzaamheden van de CCA, met daarin de bond als enige van consumentenkant.

Ten vierde en laatste, de samenstelling van de CCA wordt, na veel puzzelen, gewijzigd. Zo bleken er meer stoelen nodig aan tafel. De Consumentenbond krijgt zes zetels in de nieuwe CCA, naast drie voor Konsumenten Kontakt en twee voor de vakbeweging. Daar staat, paritair, tegenover een aantal van elf zetels voor het bedrijfsleven. Ook het bedrijfsleven gaat er zo op vooruit. In de 'oude CCA', waar het zeven zetels had, moest het vaak opboksen tegen een kleine meerderheid van consumenten- en werknemersleden.

De staatssecretaris van Economische Zaken, Piet van Zeil, installeert de nieuwe CCA in de Raadzaal van het SER-gebouw. Op de foto overhandigt hij de hamer aan haar voorzitter, de Rotterdamse hoogleraar Wiek Slagter.



De laatste omvorming van de CCA dateert uit 1996. Aanleiding daartoe is het besluit van de vakbeweging zich uit het consumentenwerk terug te trekken. Dit had in 1992 al geleid tot het opheffen van Konsumenten Kontakt, waardoor er in de CCA drie vacatures ontstonden. Deze drie verdwijnen in 1996 samen met de twee werknemerzetels. De Consumentenbond wordt hierdoor de enige organisatie die in de CCA het belang van de consument tegenover het bedrijfsleven behartigt. Tegenover zes zetels voor de Consumentenbond komen er ook zes voor het bedrijfsleven. Later werd dit vier om vier. De overlegtaak van de CCA gaat over naar de nieuw ingestelde Coördinatiegroep Zelfreguleringoverleg (SER CZ). De pariteit tussen ondernemers en consumenten wordt in SER CZ twee om twee, onder onafhankelijk voorzitterschap. Beide consumentenzetels zijn voor de Consumentenbond. (Behalve deze bestuurlijke rol heeft de bond ook een rol in de capaciteit van overlegpartij van de branches.)

Er worden ook andere afspraken gemaakt. De overlegtaak wordt toegespitst op het voorwaardenoverleg en de producten daarvan worden apart herkenbaar. Het zijn immers geen gewone SER-publicaties. De overlegpartijen zijn verantwoordelijk voor de inhoud van de gemaakte afspraken, niet de SER. Voorts: de CCA concentreert zich op haar adviesfunctie; zij wordt een 'gewone' SER-commissie; de stuurgroep wordt opgeheven, want is niet meer nodig; en de vakbeweging is voor het werk van CCA en SER CZ alleen nog verantwoordelijk als lid van het Dagelijks Bestuur van de SER.

Consumenteneducatie

Terug nu naar de oprichtingsvergadering van de CCA in 1965. De eerste voorzitter van de CCA, de Tilburgse hoogleraar H. Bosman, brengt bij de installatie in herinnering dat de CCA een voorganger heeft. Hij doelt op het al eerder genoemde CCO, dat sinds 1958 op beperkte schaal Vergelijkend Warenonderzoek (VWO) verricht. In zijn toezichtscommissie op het VWO hebben o.a. twee personen zitting uit de kring van producenten. De CCA ontvangt ter vergadering uit handen van de minister meteen haar eerste adviesaanvraag, en wel over datzelfde VWO. De minister vindt VWO een belangrijk instrument om de marktdoorzichtigheid te vergroten, zeker in een tijd waarin de consument meer te besteden krijgt en er steeds meer producten op de markt komen.

Het uitvoeren van een VWO is een dure zaak en het CCO kon de kosten daarvan niet helemaal zelf opbrengen. EZ schiet te hulp en steunt het VWO vanaf 1961. De jaren daarop staan regering en parlement steeds welwillender tegenover het VWO, wat gepaard gaat met een stijgende financiële steun.¹⁰ Tot 1964 kan het VWO zich zo uitbreiden, maar dan blijkt het CCO toch onvoldoende in staat om, naast de subsidie voor het komende jaar, ook de benodigde eigen middelen op te brengen. Daarom vindt er

in 1965 geen gesubsidieerd VWO meer plaats. De minister maakt zich zorgen over de toekomst van het VWO, en stelt hierover vragen aan de CCA.



Inmiddels was het CCO er voor het eerst in geslaagd om de kwaliteit van televisieapparaten onderling te vergelijken. De resultaten van het onderzoek verschenen enkele dagen nadat president Kennedy was vermoord. Het CCO had de hoge kosten van het VWO kunnen opbrengen door het samen met zijn Duitse collega's uit te voeren.¹¹

De CCA oordeelt in 1966 dat het VWO voor subsidie van de overheid in aanmerking kan komen, mits er aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan: het moet voor de consument maximaal nut hebben, objectief en betrouwbaar zijn en rekening houden met het belang van alle betrokken groeperingen, met name ook de producenten, dat het VWO zorgvuldig gebeurt.¹² Het advies leidt tot de oprichting door de consumentenorganisaties van de Stichting VWO in het jaar daarop, met daarin een versterkte positie voor producenten. In de commissie die toeziet op de uitvoering van het VWO zijn ze op gelijke voet met de consumenten vertegenwoordigd, wat hun positie versterkt. (De Commissie voor het VWO van het CCO, waarin ze twee zetels hadden, wordt tegelijkertijd opgeheven.)

De CCA besteedt ook daarna veel aandacht aan wat we nu consumenteneducatie noemen. Bij consumenteneducatie gaat het om de toerusting van de consument met kennis, attitudes en vaardigheden over aangelegenheden die voor de consument relevant zijn en over de wijze waarop daarmee kan worden omgegaan. Deze neutrale definitie laat in het midden of de toerusting via sturing van de vraag (dus vanuit de consument) tot stand komt dan wel via het aanbod (vanuit de overige marktpartijen en de overheid). De definitie laat verder ook in het midden hoe die toerusting tot stand wordt gebracht: via vorming, onderwijs dan wel via voorlichting.¹³

Het VWO-advies wordt in 1967 gevolgd door een advies over prijsinformatie aan de consument.¹⁴ Er wordt een proef gehouden met prijsinformatie op vrijwillige basis, in overleg tussen consumentenorganisaties, voorlichtingsinstanties en bedrijfsleven. Het idee was dat er in bepaalde gevallen ook een aanduiding van de kwaliteit in de prijsinformatie zou worden betrokken. Daarbij had de CCA het oog op gegevens die, zonder onderzoek en controle zoals bij het VWO en informatieve etikettering¹⁵, toch voldoende zekerheid bieden dat zij betrouwbaar en vergelijkbaar zijn. De CCA zal de dialoog organiseren en de op te stellen prijsoverzichten zouden via centrale instanties worden verspreid.¹⁶ Maar er blijkt geen overeenstemming te kunnen worden bereikt. De proef wordt daarop stop gezet. Het was een voorbeeld, de proef, van de wijze waarop de oude CCA invulling gaf aan haar overlegtaak.

In 1972 bepleit de CCA – in een eerste advies eigener beweging – een ruimere toepassing van de prijsaanduiding per standaardhoeveelheid, zodat men prijzen beter kan vergelijken.¹⁷

Vier jaar later doet de CCA voorstellen om tot meer en betere consumentenvoorlichting te komen, vooral ook op radio en televisie.¹⁸ Koning Klant was destijds het enige consumentenprogramma op de Nederlandse televisie. EZ reageert daar al snel op met een publiekscampagne onder de naam *Kopen zonder kater*: een tv-spot op 'Postbus 51', advertenties in weekbladen en een breed verspreide brochure. Enkele jaren later krijgt de campagne een vervolg in *Kopen met 't Koppie*.¹⁹



In 1977 volgt een CCA-advies met voorstellen om tot meer en betere consumentenopvoeding te komen op scholen.²⁰ Een samenvatting daarvan wordt naar alle scholen van het voortgezet onderwijs gestuurd met het verzoek om initiatieven op dit terrein te ontwikkelen. Wat hier precies mee is gedaan, is me niet bekend, maar de consumentenkennis bij leerlingen vertoont in 1985 en 1992 volgens de CCA 'een verontrustend beeld'. De CCA baseert zich voor 1985 op SWOKA-onderzoek. SWOKA werd in 1978 door de consumentenorganisaties opgericht, nadat de CCA unaniem had geadviseerd de organisatie van het consumentenonderzoek aan één centrale organisatie toe te vertrouwen.²¹ SWOKA verliest haar zelfstandigheid in 1995 en gaat op in een ander onderzoeksbureau.

In een adviesaanvraag aan de CCA uit de overheid in 1981 het voornemen om de informatieve etikettering van niet-levensmiddelen te verbeteren. Daarmee begint een lange periode waarin de CCA – behalve adviserend – ook actief bij de uitvoering van dat beleid betrokken wordt. De CCA oordeelt dat er een wettelijke basis nodig is die tot het geven van productinformatie op of bij het product kan verplichten. Over de dosering is de commissie niet eenstemmig: wetgeving met aanvullend vrijwillige regelingen, of juist het omgekeerde.²² De regering kiest voor dat laatste, de vooral vrijwillige weg. Ze gaat graag in op het aanbod van bedrijfsleven om de productinformatie via een dialoog te verbeteren. EZ stelt daartoe een actieplan op met voor de CCA een ‘doorlopende advies- en overlegfunctie’. Deze gaat hiermee vanaf 1986 aan de slag, met steeds een zwaargewicht uit het bedrijfsleven als trekker.

Dat zelfde jaar 1986 adviseert de CCA, op basis van een adviesaanvraag, over het verhogen van de informatieve waarde van reclame. Er wordt een onderzoek gehouden waaruit blijkt dat consumenten reclame maar weinig gebruiken voor het verkrijgen van aankoopinformatie. De CCA-partijen interpreteren deze uitkomst verschillend. Ondernemers: waarom de informatieve waarde van reclame verhogen, consumenten gebruiken deze toch niet? Consumenten: Ze gebruiken de reclame daar niet voor, omdat deze geen informatie bevat. Een kip-en-ei-verhaal dus. De CCA kiest er dan maar voor om reclame te integreren in het bredere productinformatiebeleid.²³

Intussen geeft het milieubeleid een nieuwe impuls aan de productinformatie. De CCA adviseert bij de oprichting van de Stichting Milieukeur in 1991 over hoe het werk van deze organisatie er zou kunnen uitzien.²⁴

In 1992 adviseert de CCA opnieuw over de informatieve etikettering van aanbieders op hun producten. Nu echter in samenhang met het VWO van de consumentenorganisaties en het instrument van onafhankelijke keurmerken. Bij elk van deze vormen van objectieve productinformatie is zelfregulering het sleutelwoord en de rol van de overheid aanvullend, vindt de CCA *unaniem*. De eerdere verdeeldheid binnen de CCA bij het onderwerp informatieve etikettering is verleden tijd.²⁵

De samenwerking tussen Consumentenbond en bedrijfsleven bij het VWO krijgt dan de vorm die het nu nog steeds heeft: van een gedragscode die de bond bij het uitvoeren van een VWO vrijwillig hanteert.²⁶ Uit de code vloeit voort dat de bond halfjaarlijks met het bedrijfsleven om de tafel zit over problemen die daarbij volgens het bedrijfsleven zijn ontstaan.

We springen vooruit naar 1996. De resultaten van de dialoog met tientallen branches over het opzetten van systemen van standaardproductinformatie (s-pri) blijkt uiteindelijk niet erg succesvol. De CCA besluit daarom zijn actieve stimuleringsrol te beëindigen en zo de centrale ondernemersorganisaties van hun taak te ontlasten; hun achterban blijkt er niet echt aan te willen. De verwachtingen van s-pri als marketing-instrument op brancheniveau waren te hoog gespannen²⁷. Het komt voor individuele ondernemers, zou ik denken, te dicht bij de core business van hun marketingbeleid.

Weer maken we een sprong van vier jaar. In 2000 brengt de CCA het rapport Consumenteneducatie uit. Ze onderscheidt diverse verantwoordelijkheden voor de overheid en marktpartijen en bepleit persoonlijke advisering aan kwetsbare groepen over ICT, onder meer door imams.²⁸ Niet het ministerie van Onderwijs, maar dat van Financiën neemt later de handschoen op. In 2006 ziet het platform dat nu *Wijzer in geldzaken* heet het levenslicht, dat zich speciaal gaat richten op de risicogroepen ‘financieel laconiek’ en ‘financieel ongeletterd’.

In 2002 vroeg milieuminister Jan Pronk de CCA advies over mogelijkheden om het inmiddels grote aantal duurzaamheidskeurmerken te stroomlijnen. De CCA adviseert (in 2004) unaniem tot grotere openheid over de betekenis en betrouwbaarheid van keurmerken. EZ heeft daarop op Consuwijzer een keurmerkendatabase ingericht. Verdeeld echter is de CCA over de toekomst van het Nederlandse milieukeur. Had de CCA in 1991 nog unaniem geadviseerd over het milieukeur, nu is zij verdeeld over de financiële betrokkenheid daarbij van de overheid. De ondernemersleden in de CCA vinden dat door de overheid gefinancierde duurzaamheidskeurmerken niet meer de aangewezen weg zijn om consumentengedrag substantieel te beïnvloeden. De consumentenleden, daarentegen, zien wel mogelijkheden om de betekenis van dergelijke keurmerken voor de consument te vergroten. De leden namens de milieuorganisaties, die bij de voorbereiding van het advies waren betrokken, deelden die mening.²⁹

Anno 2015 bestaat het milieukeur nog steeds. De steun van de overheid is inmiddels sterk afgeslankt. Maar het Ministerie van Infrastructuur en Milieu erkent wel de belangrijke rol van de organisatie en wil zich aan de Stichting Milieukeur blijven verbinden.³⁰

De laatste tijd komt de consumenteneducatie terug in andere vormen. De CCA heeft nu ook oog voor de psychologische kant van het consument zijn. Ze verkent de gedragseconomische aspecten van onze consumentenbeslissingen.

Het nieuwe Burgerlijk Wetboek

SER/CCA heeft over het verbintenissenrecht in het nieuwe BW, voordat dit per 1992 werd ingevoerd, ruim geadviseerd. Vier van de adviezen licht ik er uit, in volgorde van afnemende unanimiteit: productenaansprakelijkheid, ordelijk economisch verkeer, algemene voorwaarden en consumentenkoop. Bij het vaststellen van het advies consumentenkoop moest er liefst twaalf maal worden gestemd. Behalve met advies uitbrengen was de CCA ook druk doende het privaatrecht meer algemeen te bestuderen met het oog op consumentenrechten. Zie daar, na de proef met prijsinformatie uit 1967, weer een voorbeeld van de wijze waarop de 'oude CCA' aan haar overlegtaak invulling gaf.

Productenaansprakelijkheid

Een van de grondrechten die Kennedy in 1962 bepleit is, naast dat op vertegenwoordiging, het recht van de consument op een veilig product. De oproep daartoe vindt in Nederland extra weerklank. In 1960 was ons land namelijk opgeschrikt door het eerste grote voedselschandaal. De populaire margarine Planta was vernieuwd; er was iets aan toegevoegd zodat het minder spat bij het bakken. Maar helaas krijgen meer dan 100.000 mensen er vlekjes, koorts en jeuk van.³¹



In 1964 stelt de Hoge Raad de producent van Planta definitief buiten vervolging. Volgens rechtbank en hof was het bewijs van schadelijkheid niet te leveren. De toevoeging aan de margarine heeft hooguit ziektevirussen die al aanwezig waren 'gestimuleerd'. De fabrikant had snel na de jeukuitbraak een schadevergoeding toegekend aan de meer dan achtduizend Planta-gebruikers die er ziek van waren geworden. De buitenvervolginstelling was voor de fabrikant geen reden om achteraf aan die vergoedingen te tornen, want die had hij gedaan "vanuit zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid als fabrikant van een merkartikel".³²



In 1980 brengt de SER, desgevraagd, advies uit over een Europees richtlijnvoorstel voor productaansprakelijkheid. De SER kiest voor een systeem van risicoaansprakelijkheid van de ondernemer voor producten met gebreken, dus dat hij ook aansprakelijk is als het niet zijn schuld is. En er zou ook geen limiet mogen zijn in het te vergoeden bedrag. Beide punten uit het compromis zijn in het voordeel van de consument. Maar daar staat voor ondernemers een belangrijke zekerheid tegenover. De stand van de wetenschap en techniek op het moment van fabricage bepaalt het ondernemersrisico; latere ontwikkelingen tellen dus niet mee: geen *ontwikkelingsrisico*.³³ De consumentenorganisaties, die deel uitmaakten van de voorbereidingscommissie, steunden dit compromis voluit.

Er bestond daarna een ‘voornemen in Nederland’ om, vooruitlopend op de Europese richtlijn, de productaansprakelijkheid alvast in het nieuwe BW te regelen. Maar de Commissie van der Grinten adviseert dit niet te doen en de regering neemt dat advies over.³⁴ In 1985 is de Europese richtlijn er inderdaad gekomen. Bij de implementatie daarvan in 1990 heeft de wetgever maar wat graag van het SER-compromis van tien jaar eerder gebruik gemaakt.

Er is dan binnen het bedrijfsleven nogal wat onrust over de nieuwe wet productaansprakelijkheid; Amerikaanse toestanden worden voorspeld. Dat blijkt achteraf mee te vallen. De wet heeft wel geleid tot meer *recalls* op vrijwillige basis, maar ‘niet tot de gevreesde stroom van schadeclaims’; de toename van aantal en omvang van de claims is ‘niet opzienbarend’.³⁵

‘Nederlandse toestanden’ op een zo grote schaal als bij de Planta-affaire waren gelukkig eenmalig. De Warenwetregels werden snel na de affaire aangescherpt. Alle toevoegingen aan voedsel dienen nu op de verpakking te worden vermeld.³⁶

Ordelijk economisch verkeer

Andere tijden, andere begrippen. Wat we nu oneerlijke handelspraktijken (OHP) noemen, heette vroeger: onordelijk economisch verkeer. Het BW kende van oudsher geen algemene bepaling ter bestrijding van onordelijk economisch verkeer. De SER doet in 1971 een voorzet voor een summiere BW-regeling om daar toch invulling aan te geven. De voorzet vloeit uit de pen van de Leidse hoogleraar W.L. Haardt, die lid is van de voorbereidingscommissie, en wordt daarom ook wel de ‘Lex Haardt’ genoemd.³⁷ Hij ‘zetelt’ later in de Hoge Raad.



Het advies is op bijna alle punten unaniem. Alleen het onderwerp prijsconcurrentie houdt de SER verdeeld. De ‘kleinst mogelijke meerderheid’ vindt dat het mogelijk is in algemene termen aan te geven wanneer prijsconcurrentie onordelijk is, en de ‘grootst mogelijke minderheid’ vindt van niet. Verder is er één Kroonlid die meer algemeen de voorkeur geeft aan een buitenwettelijke gedragscode boven een wettelijke regeling. Omdat in de SER zelf de werkgevers, werknemers en onafhankelijke leden gelijkelijk vertegenwoordigd zijn, zullen hier de onafhankelijke leden de doorslag hebben gegeven.

Het unanieme standpunt van de CCA over de consumentenaspecten van ordelijk economisch verkeer is als bijlage bij het SER-advies gevoegd. Opvallend genoeg wijkt zij op een wezenlijk punt af van het advies van de SER zelf. Unaniem vindt de CCA (dus ook de ondernemersleden) dat met een civielrechtelijke regeling niet kan worden volstaan. Ter bescherming van ‘onze rechtsorde’ dient ook strafrechtelijk tegen zulke misleiding te kunnen worden opgetreden.³⁸

De Tweede Kamer toont geen interesse in het SER-advies, de regering aanvankelijk wel. Maar deze beschouwt de gedachte aan een (min of meer consumentgerichte) OHP-regeling later toch als achterhaald, ‘behoudens internationale of Europese ontwikkelingen die tot een andere opstelling aanleiding zouden kunnen geven’. Achterhaald, want het belangrijkste oogmerk van zo’n regeling zou zijn, zoals de SER had voorgesteld, een verbodsactie voor organisaties van consumenten en concurrenten en die heeft inmiddels in de rechtspraak ruime ingang gevonden.

De wetgever beperkt de regeling, ‘geïnspireerd door de Lex Haardt’, inderdaad tot de misleidende reclame. De nieuwe regeling wordt in 1980 in het BW opgenomen, als voorrein van het Nieuw BW. Het bedrijfsleven, dat toch geconfronteerd leek te worden met een mogelijk verzwaarde aansprakelijkheid, heeft dit vrijwel kritiekloos geaccepteerd.³⁹ Toen het Nieuw BW twee jaar later werd ingevoerd, is men daar niet op terug gekomen.

Daarbij zal vast hebben meegespeeld dat het bedrijfsleven sinds april 1964, dus al van vóór de oprichting van de CCA, met de consumentenorganisaties samenwerkt bij het opstellen en handhaven van vrijwillige reclamecodes binnen de Stichting Reclame Code. De nieuwe BW-regeling was dan ook vooral bedoeld als een stok achter de deur. De CCA vindt in 1992 dat er in ons land via wetgeving en zelfregulering in de loop der jaren een ‘respectabel’ systeem van normen en jurisprudentie rondom reclame is opgebouwd. Daarom ook zou er in de toen voorgestelde

Europese richtlijn misleidende en vergelijkende reclame de 'nodige ruimte' voor zelfregulering moeten zijn.⁴⁰ Nederland heeft de handhaving van de richtlijn, later, hoofdzakelijk aan de Stichting Reclame Code overgelaten.

Op de foto ziet u het bestuur van de stichting in 1982. De heren van de branche (dagbladen, tijdschriften, reclamemakers en adverteerders) en de vrouwelijke secretaris worden geflankeerd door de stafjuristen van de Consumentenbond (links) en Konsumenten Kontakt.



Europese OHP-ontwikkelingen lieten nog lange tijd op zich wachten.⁴¹ Als uitvloeisel van Europese wetgeving bevat het BW sinds 2008 alsnog de indertijd door de SER bepleite brede OHP-regeling. Aanvankelijk was er principieel verzet bij juristen van Justitie en EZ tegen een civielrechtelijke regeling. Maar in het eerste decennium van deze eeuw verdwenen hun bezwaren als sneeuw voor de zon.

Algemene voorwaarden

Begin jaren zeventig introduceert de Consumentenbond zijn eigen Consumentenvoorwaarden, waarin de rechten en plichten van koper en verkoper 'eerlijk' zijn geregeld. 'Veel' consumenten gaan in die jaren met die voorwaarden in de hand naar de winkel. In de loop van de tijd nemen 'steeds meer' leveranciers deze voorwaarden in overleg met de bond over.⁴²

In 1973 verzoekt de minister van EZ de CCA om haar oordeel over de Consumentenvoorwaarden. Achtergrond daarvan vormt de weigering van de STER om gratis reclamezendtijd voor de Consumentenvoorwaarden ter beschikking te stellen: “Deze voorwaarden hebben namelijk een controversieel karakter en aanbidding daarvan is mede daardoor niet in het algemeen belang dat toewijzing van (gratis) zendtijd rechtvaardigt.”⁴³

De CCA adviseert nog dat zelfde jaar. Ze beoordeelt het initiatief van de Consumentenvoorwaarden positief. Er bestaan in diverse branches leveringsvoorwaarden die eenzijdig zijn opgesteld tot bescherming van de eigen belangen. De – eveneens eenzijdige – lancering van de Consumentenvoorwaarden ziet zij als een te waardenen poging om die situatie te doorbreken. Maar over de inhoud van de Consumentenvoorwaarden lopen de meningen uiteen. De CCA besluit daarop unaniem om onder haar auspiciën in enkele branches met voorwaardenoverleg te experimenteren. Dit zijn de parketbranche, de energiebedrijven en de autogarages.



Het advies heeft de discussie over de inhoud van algemene voorwaarden sterk gestimuleerd, vindt de minister van EZ, Ruud Lubbers. De wens van een meerderheid in de CCA dat de overheid steun verleent om de Consumentenvoorwaarden op ruime schaal bekendheid te geven, legt de minister echter naast zich neer: “Het ligt niet op de weg van de overheid om de Consumentenvoorwaarden in hun huidige redactie, die door velen als onvoldoende evenwichtig worden ervaren, extra bekendheid te geven.”⁴⁴

In datzelfde jaar 1973 begint, meer algemeen, de bloeiperiode van het consumentenbeleid. Lubbers, op de foto, wordt in het kabinet Den Uyl de eerste minister met een speciale verantwoordelijkheid voor het consumentenbeleid.⁴⁵ Er volgt een drukke periode voor de CCA.



Na haar advies over de Consumentenvoorwaarden gaat de CCA in 1974 voortvarend van start met het voorwaardenoverleg. In 1977 rapporteert de CCA aan de minister teleurgesteld te zijn over het moeizame verloop van het overleg. Misschien heeft dat geholpen, want in 1978 wordt het overleg met de parketbranche succesvol afgerond en in 1979 dat met de energiebedrijven. Het overleg met de autogarages volgt op geruime afstand (1983). Als sluitstuk van het geslaagde overleg werden er nieuwe geschillencommissies ingesteld bij de Stichting Consumentenklachten.⁴⁶ De overheids-subsidie daarbij was een stevige stimulans voor branches om toe te treden.

De CCA laat het niet bij experimenteren met voorwaardenoverleg. Er wordt namelijk op het ministerie van Justitie een wettelijke regeling voorbereid. Daarom gaat ze het vraagstuk van de toepassing van algemene voorwaarden bij transacties met de con-

sument, op eigen initiatief, meer algemeen bestuderen. De CCA concludeert in 1978 unaniem dat er iets moet worden gedaan aan de relatief zwakke positie van de consument tegenover een ondernemer die algemene voorwaarden hanteert. Ze adviseert een gespecialiseerde rechter aan te wijzen die bedingen kan toetsen op onredelijk bezwarendheid. Hier ligt een taak voor individuen en private organisaties; een aparte consumentenombudsman van de overheid acht ze “voorlopig niet nodig”.⁴⁷ Verder bepleit de CCA unaniem het tot stand komen van standaardregelingen in branches met een lage organisatiegraad, om afspraken over algemene voorwaarden algemene werking te kunnen geven. Ook dit voorstel heeft het nieuwe BW gehaald (artikel 6:214 BW), maar – anders dan bij veel van de andere voorstellen – is het daar een muurbloempje gebleken.

Net als over de inhoud van de Consumentenvoorwaarden, wordt er over de inhoud van de wettelijke regeling binnen de CCA heel verschillend gedacht. Zet u schrap. Het advies over de Consumentenvoorwaarden rept daarbij over de standpunten van: een deel van de commissie, een ander deel en weer een ander deel van de commissie. En zelfs van sommige leden uit dit ‘weer een ander deel’ die op een punt niet kunnen ‘meegaan’. Verder is er sprake van de commissie in meerderheid, van een kleine meerderheid en van een deel van de commissie. Het advies over de wettelijke regeling voegt hier nog een variant aan toe: het standpunt van de grote meerderheid. Voor de ingewijden was dit blijkbaar allemaal gesneden koek, want enige nadere aanduiding van wie precies waarvoor heeft gestemd, ontbreekt in deze adviezen uit 1973 en 1978 ten enenmale. Het blijft achteraf soms gissen.

Opvallend is het verschil in stemming bij, wat we nu noemen, de zwarte en grijze lijst. De CCA vindt ‘in meerderheid’ dat de vraag of een beding onredelijk bezwarend is alleen per branche of ondernemer kan worden beoordeeld. De ondernemers lijken hier ruime steun van onafhankelijke leden te hebben gekregen. ‘Een deel’ van de commissie kan dit onderschrijven, maar vindt van sommige bedingen dat ze steeds of vrijwel steeds onredelijk bezwarend zijn en dat het gebruik daarvan dwingendrechtelijk bestreden moet worden: het idee van een zwarte lijst in het BW. Hier lijken vooral de consumenten en werknemers aan het woord. Ook het idee van een grijze lijst komt in stemming. Het is een gewone ‘meerderheid’, die de bijzondere rechter als hulpmiddel van een dergelijke lijst wil voorzien. De onafhankelijke leden steunen het idee van de grijze lijst dus in ruimere mate dan dat van de zwarte lijst.

In 1981 komt de regering met een wetsvoorstel voor een afdeling algemene voorwaarden in het nieuwe BW, dat (o.a.) is “geïnspireerd” door het advies van de CCA uit 1978. Maar daar hangen al snel donkere wolken boven. Het regeerakkoord van het eerste kabinet Lubbers verplicht de minister van EZ een dereguleringsprogramma op te stellen. Daarmee wordt belast een commissie onder voorzitterschap van de Nijmeegse hoogleraar Van der Grinten, prominent Kroonlid van de SER. Hieronder ziet u een foto uit 1980, waarop de al eerder genoemde SER-voorzitter De Pous hem feliciteert met dertig jaren Kroonlidmaatschap; er zouden er nog twee bijkomen. Dat was ook voor die tijd een unicum.



De commissie-Van der Grinten adviseert in 1983 het wetsvoorstel algemene voorwaarden in te trekken; ze vreest dat met name een grijze lijst aanleiding zal geven tot veel procedures. Maar de minister van Justitie geeft geen krimp. Hij gaat door met zijn voorstel “waarbij het belang van consumentenbescherming zwaar weegt”.

Het wetsvoorstel wordt in het bedrijfsleven kritisch ontvangen. Zo vindt het Nederlands genootschap van bedrijfsjuristen in 1984 het voorstel ‘onnodig’. Naar geldend recht is al voldoende duidelijk wat wel of niet toelaatbaar is. Invoering zou aanzienlijke nadelen voor het bedrijfsleven opleveren; het zou voor de praktijk funest zijn. De secretaris van het genootschap haalt daarbij de mythe van Orpheus aan die zijn gestorven echtgenote uit de onderwereld probeerde terug te halen. Dat mocht van de goden, omdat hij zo mooi kon zingen, maar op één voorwaarde: hij mocht niet naar

zijn geliefde omkijken voor ze het zonlicht hadden bereikt, wat hij helaas toch deed: "De ontwerpers van het voorstel wanen zich - ten onrechte - in de onderwereld en zijn bang om achterom te kijken, want dan zouden de gevolgen funest zijn.⁴⁸ Zouden de bedrijfsjuristen, vanuit het heden achterom kijkend, dat nog steeds vinden?

De Tweede Kamer in 1984 en de Eerste Kamer in 1987 zijn eveneens kritisch over het voorstel. Maar beide gaan, na aanvankelijk verzet, uiteindelijk akkoord.⁴⁹ Een van de meest controversiële onderwerpen zijn de exonerationeclausules. De PvdA dient een amendement in om deze op de zwarte lijst te plaatsen.⁵⁰ De dereguleringsgolf heeft het voorstel al met al 'betrekkelijk ongemoeid gelaten'; het is gebleven bij 'enige marginale wijzigingen'.⁵¹ De wet is, als onderdeel van het Nieuw BW, in 1992 ingevoerd. De exonerationeclausules prijken dan op de grijze lijst.

De invoering van de zwarte en grijze lijst leidt begin jaren negentig tot een hausse in het voorwaardenoverleg. De lijsten hebben een gunstig zelfreinigend effect bij het bedrijfsleven in het gebruik van algemene voorwaarden.

Opvallend in die tijd is ook dat op handen zijnde privatisering het overleg nogal eens in een stroomversnelling brengt. In 1981 bijvoorbeeld gaat het overleg van start over de voorwaarden bij telefoon-aansluiting. Er zijn dan bij het "Staatsbedrijf der P.T.T." vijf miljoen aansluitingen. Elke abonnee ontvangt dezelfde zwarte bakelieten telefoon met draaischijf en aan een gekrulde draad de even zo zwarte hoorn. Op de foto ziet u een monteur van PTT die de aansluiting voltooit met enkele klikken in een schakelkastje, na eerst het huis van de nieuwe abonnee te hebben voorzien van telefoon-draad en -toestel.



Het overleg over de telefoonaansluitingen verliep al vanaf het begin stroef. De Consumentenbond vindt (o.a.) dat gevoerde gesprekken op de afrekening gespecificeerd zouden moeten worden. Maar daar kan PTT niet aan voldoen; ook bij PTT staat de ICT nog in de kinderschoenen. Eind 1988 komen de eerste tweezijdige aansluitvoorwaarden voor vaste telefonie alsnog tot stand, net op tijd voor de privatisering van PTT Telecom. (De markt voor telefoontoestellen was al een paar jaar eerder open gegaan.) De tweezijdigheid van de aansluitvoorwaarden vervalt in 2009, wanneer inmiddels KPN Telecom één set nieuwe voorwaarden vaststelt voor zowel mobiele als vaste telefonie.

Consumentenkoop

In 1980 adviseert de CCA over het voorontwerp van Justitie en EZ voor een regeling in het BW over de consumentenkoop. De bewindslieden voeren als motief aan dat de rechtspositie van de consument meer wettelijke bescherming behoeft dan thans het geval is. En dat de voorgenomen regeling voor algemene voorwaarden “niet voldoende bescherming aan de consument zal kunnen bieden”, omdat lang niet alle koopovereenkomsten op basis van algemene voorwaarden worden gesloten.

De voortekenen voor het advies waren niet gunstig. De consumentenorganisaties hadden in 1974 een aparte wettelijke regeling van de consumentenkoop bepleit, waarop de ondernemersorganisaties in 1977 zeer terughoudend reageerden.⁵² De minister kiest partij: meer bescherming van de rechtspositie van de consument dan de algemene bescherming in het BW “kan nauwelijks worden betwist”.

In het advies van 1980 komen partijen wel iets tot elkaar, maar niet op de hoofdlijnen. De ondernemersleden in de CCA hebben vooral bezwaar tegen het voorgestelde “ongenuanceerde” en “knellende” dwingendrechtelijke karakter van de regeling: “De bestaande contractvrijheid zou er nagenoeg door verdwijnen.” Zij vragen zich af waarom niet met regelend recht kan worden volstaan. De leden van de CCA namens de consumenten en werknemers en de onafhankelijke leden vinden, net als de bewindslieden, dat de consument meer wettelijke bescherming nodig heeft via dwingend recht: “Er is immers in de praktijk nauwelijks sprake van contractvrijheid voor de consument”. Daarnaast bevat het advies allerlei meer specifieke twistpunten. De SER was toen net afgestapt van zijn omfloerste aanduiding van hoe er gestemd is. Bij elk van de twaalf stemmingen staat precies of dit het standpunt is van de ondernemersleden of van de consumenten- en werknemersleden, dan wel van onafhankelijke leden. Jammer alleen dat bij de onafhankelijke leden toen nog geen namen stonden.

Soms staat er bij een standpunt “en één onafhankelijk lid”, soms zijn dat er twee en soms drie. De onafhankelijke leden hebben, alles opgeteld, het standpunt van consumenten en werknemers iets vaker gedeeld dan van ondernemers. Maar veel scheelt het niet.

Ook na het uitbrengen van het CCA-advies is er nog veel discussie over de regeling consumentenkoop. In 1981 volgt een wetsvoorstel, maar de Commissie-Van der Grinten vindt het “op zich een fraaie en goede regeling, mits (onder andere) het dwingendrechtelijke karakter niet wordt opgenomen. Flexibiliteit moet in bepaalde gevallen mogelijk zijn”. Het kabinet neemt dit advies niet over, want “daardoor zou de regeling gevaar lopen te worden uitgehold”.⁵³ De Utrechtse hoogleraar Algra vindt dit een erg gekke reactie: “Versobering brengt immers altijd uitholling mee”. Hij vindt koning klant maar een ‘dwingeland’ en vergelijkt het kabinet met Pygmalion.⁵⁴ U weet wel, de beeldhouwer die verliefd wordt op zijn eigen schepping en haar tot leven weet te wekken.

Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel worden er geen structurele wijzigingen aangebracht. De Tweede Kamer neemt het, met enige amendementen, aan in 1988 en de Eerste Kamer een jaar later. Ook in tijden van economische tegenspoed (zoals toen) blijkt de overheid de consumentenbescherming hoog in haar vaandel te hebben geschreven.⁵⁵

De Kooptitel wordt in 1992 ingevoerd, samen met de afdeling Algemene Voorwaarden. Het zijn twee kernthema’s geworden uit het consumentenrecht. De minister van Justitie die eerst de commissie Van der Grinten instelt en daarna de twee wetsvoorstellen met succes door het parlement loodst, heet Frits Korthals Altes; hier op de foto, toepasselijk, in een winkelstraat.



Tweede bloei consumentenbeleid

Tegelijk met het veilig stellen van de consumentenrechten in het nieuwe BW, laten de late jaren tachtig echter ook een omslag zien in het consumentenbeleid meer algemeen. De bloeiperiode van het Nederlandse consumentenbeleid is dan voorbij. Het accent verschuift naar zelfregulering. De CCA komt daarop met een Protocol en Handleiding voor het voorwaardenoverleg en bestudeert de wettelijke ondersteuning van zelfreguleringafspraken.⁵⁶ Het consumentenbeleid krijgt een plaats binnen het bredere marktwerkingbeleid. EZ wil daarbij fors op het consumentenbeleid bezuinigen, maar dat gaat onder druk van de Kamer niet door. EZ komt daarop met de notitie *De consument op nieuwe markten*, waar de CCA het in 1997 in grote lijnen mee eens is.⁵⁷ Een jaar later adviseert de CCA nader over een van die nieuwe markten: de elektronische snelweg.⁵⁸

In het begin van deze eeuw bloeit het consumentenbeleid weer verder op. De eerste impuls kwam uit Europa. Er moest een Consumentenautoriteit komen voor grensoverschrijdende transacties. Velen in Nederland hadden lange tijd geen behoefte aan een Consumentenautoriteit: 'We kunnen het wel af met ons poldermodel'. Zo niet de Consumentenbond: 'De overheid is eindverantwoordelijk voor de naleving van consumentenwetgeving en zij ontloopt die verantwoordelijkheid welbewust'.⁵⁹ Nederland ging meteen helemaal overstag. De nieuwe autoriteit per 2007 kreeg ook een rol bij nationale consumententransacties.

In haar advies over de Europese handhaving van consumentenbescherming uit 2004 was de CCA al op de instelling van de Consumentenautoriteit vooruit gelopen.⁶⁰ Er moest een nationaal handhavingarrangement worden gecreëerd, waarin ook ruimte is voor privaatrechtelijke instanties. Over de precieze invulling van haar bevoegdheden hebben EZ en Justitie later nog enkele malen met de CCA overlegd.

Het consumentenbeleid kreeg, los van Europa, nog een tweede impuls. Consumenten bleken namelijk van hun nieuwe rechten in het BW onvoldoende gebruik te maken. De Consumentenbond zwengelde daarom bij zijn vijftigjarig bestaan in 2003 de discussie aan over het thema *Van recht hebben naar recht krijgen*. Het kabinet reageerde daar enthousiast op met een 'strategisch actieprogramma'. De CCA droeg aan het welslagen daarvan bij door het uitbrengen van de brochure *Klachten = kennis. Doe er meer mee!* Deze wordt breed onder het MKB verspreid.⁶¹ Verder vindt er in SER CZ – kader, met steun van de overheid, nieuw voorwaardenoverleg plaats dat leidt tot een fors aantal nieuwe geschillencommissies bij SGC.⁶² Het Protocol is inmiddels vervangen door 'minder sturende, meer uitnodigende' Spelregels en de Handleiding is steeds verder verrijkt. Anno 2015 is het een volwassen stelsel.

Europeanisering van het consumentenrecht

Kennedy's grondrechten van de consument hebben ook op Europees niveau hun beslag gekregen. Voor het eerst is dat in het eerste consumentenprogramma van de Europese Commissie uit 1975. Het grondrecht van de consument op informatie, bijvoorbeeld, wordt al vier later uitgewerkt in een Europese richtlijn over prijsaanduiding van goederen, de eerste echte consumentenrichtlijn. De SER is daar positief over maar vindt dat de werkingsfeer nog wel wat verder mag gaan.⁶³ Vanaf de jaren negentig is er, zo ziet u nu, ook veel aandacht van de Europese Commissie en SER/CCA voor het grondrecht van de consument op bescherming van zijn economische belangen.

Verdrag van Amsterdam

Een actief consumentenbeleid in Europees verband is wenselijk, als het maar niet te gedetailleerd wordt vormgegeven. Dat zegt de staatssecretaris van Economische Zaken, Yvonne van Rooy, in een consultatief overleg met de CCA begin 1991. Zij reageert op het pleidooi van de consumenten- en de werknemersleden in de CCA voor een aparte consumentenparagraaf in het Europees verdrag.⁶⁴

Aanleiding voor dit consultatieve overleg is de wens van de CCA dat er een actief Europees consumentenbeleid komt als wezenlijk onderdeel van het beleid om de interne markt te voltooien. De CCA wil graag bij de verdere uitbouw van een dergelijk beleid betrokken worden en is dan ook blij met de adviesaanvraag die ze kort daarvoor heeft ontvangen over een Europese richtlijn oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten. Ze zal daarover nog het zelfde jaar advies uitbrengen.⁶⁵

Dit wordt het begin van een traditie dat de overheid bij bijna elk belangrijk voorstel voor Europese consumentenwetgeving de CCA om advies vraagt. Die wetgeving wordt de stuwende kracht achter de ontwikkeling naar een Europees verbintenissenrecht.



Zes jaar later vindt onder Nederlands voorzitterschap het eindspel plaats over wat is geworden het Verdrag van Amsterdam. De CCA, die sinds 1991 inmiddels zeven maal over een voorstel voor een Europese consumentenrichtlijn heeft geadviseerd, wil graag een bijdrage leveren aan de discussie: “Nu de onderhandelingen in een beslissend stadium komen en er bovendien expliciete voorstellen tot wijziging van het consumentenartikel in het Europees verdrag zijn, moet er volgens haar te meer voor worden gewaakt dat aan de zelfstandige betekenis van het Verdrag voor het Europees consumentenbeleid afbreuk zou worden gedaan”.

Een greep nu uit de suggesties van de CCA voor het nieuwe verdrag. Het Ierse voorzitterschap, dat aan het Nederlandse vooraf ging, had in een schets voor een nieuw consumentenartikel voorgesteld het integratiebeginsel te introduceren. De CCA is daarmee akkoord: “Hiermee wordt verankerd dat ook op andere gebieden dan het consumentenbeleid rekening wordt gehouden met eisen van consumentenbescherming”. Verder ondersteunt de CCA het Ierse voorstel dat een hoog beschermingsniveau het streven dient te zijn van alle Europese instellingen die bij het nemen van interne-markt-maatregelen betrokken zijn, dus niet alleen de Europese Commissie.

Zelf speelde ik de rol van oliemannetje tussen de CCA en het ministerie van Buitenlandse Zaken, dat bij de onderhandelingen over het nieuwe Verdrag een hoofdrol speelde. Het was hard werken voor het Nederlandse voorzitterschap om de toen vijftien lidstaten op één lijn te krijgen. De diplomaten van BZ gingen alle kanten op en kwamen slaap te kort. Het viel me althans op dat mijn gesprekspartners soms een gaap niet konden onderdrukken.

De Nederlandse inspanningen worden beloond. Aan het eind van het voorzitterschap komt het ‘Verdrag van Amsterdam’ tot stand. De beide wensen van de CCA zijn er in vervuld. Verder wordt niet alleen de doelstelling van het consumentenbeleid verduidelijkt, maar komt er ook een uitdrukkelijke verwijzing naar bepaalde aspecten van de consumentenbescherming. Bijna alle grondrechten uit de speech van Kennedy in 1962 hebben daarmee een plek in het Europese verdrag verworven. (Bijna, want het recht op rechtsbescherming vormt een uitzondering. De lidstaten bleven namelijk verschillend denken over het opnemen in het Verdrag, dan wel het juist expliciet uitsluiten, van het onderwerp collectieve rechtsvorderingen.)



Het Europees consumentenbeleid is met het Verdrag van Amsterdam volgens een auteur volwassen geworden.⁶⁶ Een ander vindt, nu het zijn eigen en zelfstandige plaats in het Europese verdrag heeft gevonden, dat het zijn rol van Sneeuwwitje is ontgroeid.⁶⁷ Als koningin van Europa, lijkt de auteur te suggereren. En ze leeft nog lang en gelukkig.

Minimum versus volledige harmonisatie

Hiervóór had ik het over het leerstuk oneerlijke handelspraktijken (OHP) bij het tot stand komen van het nieuwe BW. Welnu, in 2003 komt de Europese Commissie met een voorstel voor een Europese OHP-richtlijn. De CCA stelt daarover een jaar later een unaniem advies vast. Zij kan voorwaardelijk instemmen met de voorgestelde volledige harmonisatie, met als voorwaarde dat een hoog niveau van consumentenbescherming wordt gehandhaafd.⁶⁸ De CCA is eensgezind over het rechtskarakter van de Europese richtlijn. Dat is een primeur. Haar eerdere 'Europese' adviezen schitterden altijd door verdeeldheid op dat punt. Het ene deel vond stevast dat lidstaten verdergaande eisen moeten kunnen stellen (was dus voor minimum harmonisatie) en het andere deel vond van niet (en was dus voor volledige harmonisatie). Doorgaans werd daar aan toegevoegd de mantra dat de hele CCA op de lange termijn volledige harmonisatie van een substantieel deel van het verbintenissenrecht een reële optie vindt.

Aan de twijfels van de CCA over de voorgestelde volledige harmonisatie komt de uiteindelijke OHP-richtlijn in zekere zin tegemoet. Lidstaten mogen er nog zes jaar lang van afwijken.

De CCA vervolgt deze evenwichtsoefeningen op de smalle balk in 2007, in haar advies over de herziening van het Europese consumentenacquis. De onafhankelijke leden van de CCA en de ondernemersleden (let op de volgorde!) willen voortgaan op de weg

die in het OHP-advies is ingeslagen; maar volgens de consumentenleden zou volledige harmonisatie zich moeten beperken tot de technische aspecten van het acquis.⁶⁹

In 2009, in haar advies over de Europese richtlijn consumentenrechten, kiest de CCA – wederom unaniem – voor, zoals ze het zelf noemt, een realistische lijn. Ze relateert de mogelijkheden en mogelijke effecten van volledige harmonisatie van de richtlijn en bepleit een evenwicht tussen een hoog niveau van consumentenbescherming en het concurrentievermogen van het bedrijfsleven. De CCA kan, met mitsen en maren, instemmen met volledige harmonisatie als rechtskarakter van de richtlijn, maar ze maakt een voorbehoud bij het onderwerp Algemene Voorwaarden: “Mochten in de Brusselse onderhandelingen de gevraagde aanpassingen uiteindelijk onvoldoende zijn, dan sluit de CCA niet uit dat er behoefte bestaat aan een eigen nationale ruimte om het te regelen”.⁷⁰ Het onderwerp Algemene Voorwaarden is uiteindelijk, net als de koop en garanties, buiten de richtlijn Consumentenrechten gebleven. De richtlijn krijgt inderdaad het karakter van volledige harmonisatie. Maar ze bevat ook enkele kan-bepalingen, waardoor het niveau van consumentenbescherming toch per lidstaat verschilt.⁷¹



Sinds het advies over oneerlijke bedingen uit 1971 heeft de CCA tot nu toe meer dan tien Europees verbintenissenrechtelijke adviezen uitgebracht, naast een Europees advies van bestuursrechtelijke aard en een van procesrechtelijke aard.⁷² Verder adviseert ze eenmaal over buitengerechtelijke geschilbeslechting in de EU. De uiteindelijke ‘ADR’-richtlijn is, overeenkomstig het standpunt van de CCA, sterk op Nederlandse leest geschoeid.⁷³

50 jaar samenspraak

Er zijn in dit verhaal over een halve eeuw SER consumentenoverleg meer dan vijftig SER- en SER/CCA-adviezen en -rapporten de revue gepasseerd. Dat is wat de CCA betreft twee derde van alle adviezen en rapporten die zij in al die tijd heeft uitgebracht.⁷⁴ Er was in het verhaal – behalve voor het voorwaardenoverleg – ook aandacht voor twee andere kroonjuwelen van het Nederlandse consumentenoverleg: het stelsel van reclamecodes (sinds 1964) en dat van geschillencommissies (sinds 1970). Een pluim is hier op zijn plaats voor de organisaties van ondernemers en consumenten, die er in al die jaren met hun deskundigheid toe hebben bijgedragen dat in ons land consumentenproblemen op harmonieuze wijze kunnen worden opgelost. En daarmee ook een stevig privaat fundament opleveren voor het werk van de toezichthouders namens de overheid.

Zoals gezegd, er is in vijftig jaar veel te veel gebeurd om hier een volledig beeld te kunnen geven.⁷⁵ Maar één ding is zeker. Het SER consumentenoverleg is een continue samenspraak tussen ondernemers en consumenten, waar menig buitenland met jaloerse blikken naar kijkt.⁷⁶ Al een halve eeuw lang; het smaakt naar meer. Champagne!

Thom van Mierlo



1. http://archive.org/stream/patbrownfriends00rfryrich/patbrownfriends00rfryrich_djvu.txt.
2. Zie over de taak die de CCA meekreeg: J. Koopman, *Consument en markt. Ontwikkeling in perspectief*, Den Haag: Uitgave EZ 1993, p. 17 e.v. Vóór 1965 adviseerde de SER ook wel over consumentenonderwerpen, maar zonder betrokkenheid van georganiseerde consumenten. Zie bijvoorbeeld SER, *Advies inzake het voorontwerp van wet op het cadeaustelsel* (SER-publicatie 53/04).
3. Een gunstige invloed op het ledental van de Consumentenbond heeft gehad de nasleep van een VWO naar het teer- en nicotinegehalte van sigaretten. Zie over deze 'Lexington-affaire' uit 1962 het 'Melkverhaal' van mijn hand op p. 75 e.v. in dit boekje.
4. Het pacifistisch-socialistische Kamerlid Slotemaker de Bruïne, *Kamerstukken II* 1964/65, 18e vergadering, p. 681, december 1964.
5. W.J. van Eijkern & G.J. Balkestein, *De Wet op de bedrijfsorganisatie*, 1955, p. 9. PBO staat voor publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (1950-2014). Zie over de moeizame relatie van de Consumentenbond met de PBO: het 'Melkverhaal' op p. 75 e.v. in dit boekje. De SER was toezichthouder op de PBO.
6. *De Waarheid*, 2 februari 1965.
7. SER, *Rapport Taak, samenstelling en werkwijze van de Sociaal-Economische Raad* (SER-publicatie 80-10), bijlage 4 *Discussienota van de CCA inzake de mogelijkheden van de advisering aan de overheid over consumentenangelegenheden*. Zie voor een meer inhoudelijke beoordeling van het werk van de CCA: SER, *Rapport 25 jaar sociaal- economisch beleid*, hoofdstuk III 'Consumentenbeleid' (SER-publicatie 76/07).
8. Zie ook: J. Koopman 1993, p. 29.
9. SER/CCA, *Advies Wet beperking cadeaustelsel* (SER-publicatie 86/09). Eerder was de CCA-opvatting over deze wet vervat in een bij- lage bij het SER *Advies inzake wettelijke maatregelen ter bevordering van het ordelijk economisch verkeer* (SER-publicatie 71/21). Zie ook, nog veel eerder, het SER-advies uit 1953 over het tot stand komen van de Wet beperking cadeaustelsel in noot 2.
10. De omvang van de subsidie was aanvankelijk 'zeer gering': in 1961 en 1962 de helft van de werkelijk gemaakte kosten tot een maximum van f 50 000. Sinds 1963 vertoont het subsidiebedrag een stijgende lijn: f 125 000 (1963), f 200 000 (1964), f 300 000 (1965), f 400 000 (1966) en f 500 000 (1967). Vanaf 1963 nam de overheid 70% van de totale kosten van het VWO voor haar rekening (bron: CCA-advies, p. 10, zie noot 12).
11. *Consumentengids*, december 1963, p. 252 e.v.
12. SER/CCA, *Advies met betrekking tot de problematiek van het door de overheid te subsidiëren vergelijkende warenonderzoek* (SER- publicatie 66/12).
13. SER/CCA, *Rapport Consumenteneducatie* (november 2000). Zie over dat rapport, van mijn hand: 'Consumenteneducatie: wie is voor wat verantwoordelijk?', *TvC* 2008, afl. 6, p. 213 e.v.
14. SER/CCA, *Advies over het vraagstuk van de prijsinformatie aan de consument* (SER-publicatie 67/20).
15. Zie over informatieve etikettering in die tijd noot 22 (Stichting IEN).
16. Een daarvan was de Nederlandse Huishoudraad, onderwerp van het 'Huishoudraadverhaal' van mijn hand op p. 65 e.v. in dit boekje.

17. De 'pps' komt geruime tijd latere ook op de Europese agenda. Zie: SER/CCA, *Advies aanduiding prijs per standaardhoeveelheid* (SER- publicatie 90/26).
18. SER/CCA, *Interimadvies over de voorlichting van de consument via radio en televisieuitzendingen* (SER-publicatie 76/16; In diezelfde tijd: SER/CCA, *Advies inzake de huishoudelijke en consumentenvoorlichting* (SER-publicatie 78/22).
19. Zie voor het nog steeds leuke filmpje en liedje van de tv-spot: www.youtube.com/watch?v=7f8viB2MEI4.
20. SER/CCA, *Advies inzake consumentenopvoeding op scholen* (SER-publicatie 77/08).
21. SER/CCA, *Advies Consumentenonderzoek* (SER-jaarverslag 1973 p. 113). SWOKA heette voluit Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Konsumentenaangelegenheden.
22. SER/CCA, *Advies Productinformatiebeleid* (SER-publicatie 83/19). Er wordt dan binnen de CCA ook verschillend geoordeeld over de merites van de toenmalige Stichting Informatieve Etikettering Nederland, een samenwerkingsverband van de consumentenorganisaties en het georganiseerde bedrijfsleven vanaf 1964 tot 1974 (p. 8 en 10-11 van dit advies). Stichting IEN, gevestigd in het SER-gebouw, heeft een beperkt aantal etiketten ontwikkeld, waarvan dat voor reddingvesten het meest bekend werd.
23. SER/CCA, *Advies informatieve waarde van reclame* (SER-publicatie 86/16).
24. SER/CCA, *Advies Milieukeur* (SER-publicatie 91/09).
25. SER/CCA, *Advies productinformatiebeleid* (SER-publicatie 92/13).
26. SER/CCA, *Advies productinformatiebeleid* (SER-publicatie 92/13).
27. SER/CCA, *Rapport Introductieproject standaardproductinformatie* (SER-publicatie 96/32).
28. SER/CCA, *Rapport Consumenteneducatie* (november 2000).
29. SER/CCA, *Advies Keurmerken en duurzame ontwikkeling* (SER-publicatie 04/05).
30. Jaarverslag Stichting Milieukeur 2013, p. 6.
31. www.npogeschiedenis.nl/andere-tijden/afleveringen/2012-2013/Planta-affaire.html.
32. *De Stem*, 2 juli 1964.
33. SER, *Advies Productenaansprakelijkheid* (SER-publicatie 80/04). 35. Kamerstukken II 1982/83, 17931, 5 p. 86.
34. *Kamerstukken II 1982/83, 17931, 5 p. 86*.
35. A.J.C. Zwinkels, 'Productveiligheid en -aansprakelijkheid. Ervaringen van de Consumentenbond', *Tvc* 1998, afl. 4, p. 321 respectievelijk L. Dommering-van Rongen, *Productenaansprakelijkheid – een rechtsvergelijkend overzicht*, Deventer: Kluwer 2000, p. 203.
36. Later: SER/CCA, *Advies inzake wijziging van de Warenwet* (SER-publicatie 79/20).
37. SER, *Advies inzake wettelijke maatregelen ter bevordering van het ordelijk economisch verkeer* (SER-publicatie 71/21).
38. SER/CCA, *Rapport De consumentenaspecten van het vraagstuk van het ordelijk economisch verkeer* (bijlage II bij SER-publicatie 71/21).

39. D.W.F. Verkade, *Misleidende reclame* (Monografieën Nieuw BW, nr. B49), Deventer: Kluwer 1992, p. 7 en 24.
40. SER/CCA, *Advies over het voorstel van de Europese Commissie voor een Richtlijn inzake vergelijkende reclame en tot wijziging van Richtlijn 84/450/EEG inzake misleidende reclame* (SER-publicatie 92/--).
41. Zie daarover op p. 57 'Minimum versus volledige harmonisatie'.
42. Consumentenbond, *50 jaar beter kiezen*, 2003, p. 14.
43. SER/CCA, *Advies met betrekking tot de Consumentenvoorwaarden, geïntroduceerd door de Consumentenbond* (SER-publicatie 74/12), p. 3.
44. *Kamerstukken II* 1975/76, 13600 XIII, 6.
45. Illustratief voor deze bloeiperiode: SER, *Advies consumptiebeleid* (SER-publicatie 81/18), waarvan de CCA de voorbereidingscommissie was. Aanleiding voor het advies was de EZ-nota Consument en consumptie uit 1979. Zie daarover: J. Koopman 1993, hoofdstuk 2 'De beleidsagenda in stroomversnelling'.
46. SER/CCA, *Interimadvies inzake de behandeling van consumentenklachten door branchegechillencommissies* (SER-publicatie 73/15); SER/CCA, *Advies inzake methoden ter verbetering van de behandeling van consumentenklachten* (SER-publicatie 75/10). Zie over de beginjaren van de Stichting Consumentenklachten het 'Huishoudraadverhaal' (TvC 2015, afl. 1, p. 190) en het 'Melkverhaal' (TvC 2013, afl. 2, p. 62). In 1988 wordt deze tot Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken omgevormd.
47. SER/CCA, *Advies inzake het vraagstuk van de toepassing van standaardvoorwaarden bij transacties met de consument* (SER-publicatie 78/07).
48. J. Spier, 'Het wetsontwerp algemene voorwaarden: voor de praktijk funest', *Kwartaalbericht Nieuw BW* 1984, p. 129 e.v.; J. Spier, 'Nogmaals het wetsontwerp algemene voorwaarden', *Kwartaalbericht Nieuw BW* 1985, p. 6 e.v.
49. TvC 1985, afl. 2, p. 137-138 en TvC 1985, afl. 3, p. 228-229; TvC 1987, afl. 1, p. 63.
50. G.J. Rijken, 'De exoneratieclausule toch op de zwarte lijst?', *NJB* 1984, p. 1413 e.v.
51. H. Jongeneel, *De Wet Algemene Voorwaarden en het AGB-Gesetz*, Deventer: Kluwer 1991, par. 2.11; B. Wessels & M.H. Wissink, *Algemene Voorwaarden*, Deventer: Kluwer 2010, p. 2.
52. SER/CCA, *Advies over de wet consumentenkoop* (SER-publicatie 80/06). Zie voor de onversneden eerdere consumenten- en ondernemersstandpunten bijlage IV, V en VI van dit advies.
53. *Kamerstukken II* 1983/84, 17931, 5 (Kabinetsreactie op rapport Van der Grinten).
54. N.E. Algra, *Koning Klant, een dwingeland? De koop volgens het Nieuw Burgerlijk Wetboek*, Groningen: Wolters Noordhoff 1983, p. 100.
55. E.H. Hondius, 'Van deregulering naar herregulering/Ontmanteling van het consumentenrecht gaat niet door', *TvC* 1985, afl. 2, p. 67- 76.
56. Zie over het Meerjarenprogramma 1986-1989 en het rapport Dereguleringsinvloeden op het consumentenbeleid SER/CCA, *Advies consumentenbeleid* (SER-publicatie 86/15); SER/CCA Rapport Wettelijke ondersteuning zelfreguleringsafspraken (SER-publicatie 89/20). Zie over het advies: A. Brack, 'Consumentenbeleid van de Nederlandse overheid: planning of pragmatiek?', *TvC* 1987, afl. 4, p. 243-253.

57. SER/CCA, *Advies De consument op nieuwe markten* (SER-publicatie 97/31).
58. SER/CCA, *Advies ICT en de consument* (SER-publicatie 98/09). Zie daarover ook: SER/CCA, *Advies Elektronische handel in de interne markt* (SER-publicatie 99/10).
59. Consumentenbond, *De marktmeester aan zet*, 2001, p. 19-20; Consumentenbond, *Van recht hebben naar recht krijgen*, 2003, p. 37.
60. SER/CCA, *Advies Europese samenwerking bij handhaving consumentenbescherming* (SER-publicatie 04/07).
61. www.ser.nl/nl/publicaties/overige/2000-2008/2005/consumentenvoorwaarden_brochureklachten.aspx. Zie over de achtergrond van deze klachtenbrochure: SER/CCA-briefadvies, *Klachtbehandeling* 2006, bijlage 2 bij SER/CCA, *Advies Eenvoudige procedure voor eenvoudige zaken* (SER-publicatie 07/03).
62. SGC heet voluit Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken. Zie voor *Verbreidingslag geschillencommissies* (2007-2009): www.ser.nl/nl/actueel/persberichten/2000-2008/2009/20090930.aspx en voor Agenda 2015: een toekomstbestendig stelsel van voorwaardenoverleg (2012-2015): www.ser.nl/nl/taken/zelfregulering/consumentenvoorwaarden/agenda.aspx.
63. SER, *Advies inzake de prijsaanduidingsvoorschriften en de prijsaanduiding per standaardhoeveelheid* (SER-publicatie 77/03). Later: SER/CCA, *Advies aanduiding prijs per standaardhoeveelheid* (SER-publicatie 90/26). Zie over prijsinformatie: Pieter Oudshoorn op p. xx e.v. in dit boekje.
64. *SER-bulletin* februari/maart 1991, p. 12; EZ-notitie over de voltooiing van de interne markt (*Kamerstukken II* 1988/89, 20596, 1). Het is (was?) een traditie dat de CCA minstens eenmaal consultatief overleg voert met de bewindspersoon die eerstverantwoordelijk is voor het consumentenbeleid. Laatstelijk gebeurde dit begin 2013 met EZ-minister Verhagen.
65. SER/CCA, *Advies Oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten* (SER-publicatie 91/11).
66. J. Stuyck, 'European Consumer Law after the Treaty of Amsterdam', *CMLR* 2000, p. 367 e.v.
67. N. Reich, 'Verbraucherpolitik und Verbraucherschutz im Vertrag von Amsterdam', *Verbraucher und Recht* 1999, 3-10, p. 4.
68. SER/CCA, *Advies Oneerlijke handelspraktijken op consumententerrein in de EU* (SER-publicatie 04/06).
69. SER/CCA, *Advies Herziening van het Europese consumentenacquis* (SER-publicatie 07/05).
70. SER/CCA, *Advies Consumentenrechten in de interne markt* (SER-publicatie 09/05). Eerder adviseerde de CCA al over oneerlijke bedingen (zie noot 65) en andere onderdelen van het voorliggende richtlijnvoorstel: SER/CCA, *Advies over het voorstel van de Europese Commissie voor een richtlijn betreffende de bescherming van de consument bij op afstand gesloten overeenkomsten* (SER-publicatie 93/34); SER/CCA, *Advies Koop en garanties consumptiegoederen* (SER-publicatie 98/03).
71. S. van Kampen, 'De Europese richtlijn voor consumentenrechten, een onzeker resultaat. De implementatie van de richtlijn in Nederland, België en het Verenigd Koninkrijk nader bekeken', *TvC* 2014, afl. 3, p. 114-121.

72. SER/CCA, *Advies Europese samenwerking bij handhaving consumentenbescherming* (SER-publicatie 04/07), respectievelijk SER/CCA, *Advies Grensoverschrijdende verbodsacties* (SER-publicatie 96/33).
73. SER/CCA, *Advies Alternatieve geschilbeslechting in de EU* (SER-publicatie 12/03).
74. Zie voor enkele andere belangrijke CCA-adviezen: J. Koopman 1993, p. 51 en 52.
75. Alle genoemde SER- en SER/CCA-adviezen zijn te vinden op www.ser.nl onder Adviezen, alle rapporten onder Overige publicaties en alle actuele sets tweezijdige algemene voorwaarden onder *Consumentenvoorwaarden* (> Overzicht).
76. Zie over het consumentenoverleg in onze buurlanden, van mijn hand: het hoofdstuk 'Self-regulation in the consumer field: the Dutch Approach', in: J. Rutgers (red.), *European Contract Law and the Welfare State*, Groningen: Europa Law Publishing 2011, p. 7 e.v. Dit hoofdstuk is ook te lezen op: www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.self-and-co-regulation-literature.19180.

Oude sporen van tweezijdige zelfregulering: branches en huisvrouwen in de jaren vijftig en zestig

Het species van tweezijdige zelfregulering, afspraken tussen organisaties van ondernemers en consumenten, bestaat al langer dan ik dacht. Bestempelde ik eerder de Klachtencommissie Zuivelhandel uit 1963 als de oudste tweezijdige geschillencommissie van na de oorlog,¹ nu ben ik op nog oudere sporen gestuit. Anders dan u misschien verwacht, is het niet de Consumentenbond die als eerste met het bedrijfsleven afspraken maakte over algemene voorwaarden en geschilbeslechting. Die eer komt toe aan zijn drie jaar oudere zus, de Nederlandse Huishoudraad. De Huishoudraad, die al lang niet meer bestaat, maakte dergelijke afspraken met drie branches in en om 1960. De branche van wasserijen had de primeur gevolgd door de verwante branche van chemisch reinigen en de woonbranche. De drie branches behoren later ook tot de eerste geschillencommissies bij de Stichting Consumentenklachten, een initiatief van de Consumentenbond, de jongere broer van de Huishoudraad.

Net na de oorlog bloeien er overal in het land vrouwenverenigingen. Koepelorganisatie daarvan is de Nederlandse Huishoudraad, die in totaal 250 000 leden representeert. Op de foto ziet u koningin Juliana, bij de oprichting in 1950, aan de thee met de dames van de Huishoudraad.

De Huishoudraad gaat al snel een nauwe relatie aan met de overheid en het bedrijfsleven: 'Door samenwerkingsverbanden en adviescommissies trachten wij vanuit het perspectief van onze achterban vorm te geven aan de wederopbouw van Nederland.' Daarbij publiceert de raad alleen goedgekeurde producten. Want de dames



prefereren stille diplomatie.² De aanbieders van producten waar ze kritiek op hebben, worden daar discreet op geattendeerd.

Het is de Huishoudraad die in 1955 het initiatief neemt om te komen tot een samenwerkingsverband tussen de consumentenorganisaties. Toch doet de Huishoudraad daar drie jaar later zelf niet aan mee.³ Het accent bij de samenwerking komt namelijk bij het vergelijkend warenonderzoek te liggen. Dit is tegen de zin van de Huishoudraad, die meer verwacht van informatieve etikettering. In 1972 gaat de Huishoudraad alsnog op in een groter geheel. Maar dat is geen succes. Het nieuw gevormde gezinsinstituut komt al snel aan zijn eind. Wat overblijft is een nog steeds bloeiend vrouwen netwerk (nvvh.nl).

Top drie

Niet alleen naar andere consumentenorganisaties toe, maar ook naar branches uit het bedrijfsleven neemt de Huishoudraad initiatieven. Dit resulteert eind jaren vijftig in een gezamenlijke Vertrouwenscommissie met de Federatie voor de Wasindustrie



in Nederland. Deze commissie behandelt klachten 'betreffende verkeerde behandeling en vermissingen, zij het dat bij vermissingen de commissie slechts kan adviseren over de hoogte van de schadevergoeding *indien de vermissing door de wasserij wordt toegegeven*'. Ze bestaat uit vijf leden: drie – onder wie de voorzitter (anders dan nu dus) – worden aangewezen door de Huishoudraad en twee door de

branche; TNO – die het beschadigde artikel onderzoekt – is adviserend lid. Voorbeeld van de behandelde klachten: een zeven jaar oud geborduurd laken is in de wasserij gescheurd en door de wasserij gestopt; schadevergoeding f 8,50.

De uitspraak van de Vertrouwenscommissie heeft anno 1960 louter de status van advies, maar 'er wordt naar gestreefd' partijen tevoren een verklaring te laten tekenen dat men zich bij de uitspraak zal neerleggen. 'Vanzelfsprekend dringt de Federatie bij de georganiseerde bedrijven er op aan dat deze mede-werken. Bovendien is de wasserij, indien zij gebruik maakt van de Algemene Leveringsvoorwaarden, *zoals die door de Federatie laatstelijk zijn gewijzigd in samenwerking met de Nederlandse Huishoudraad (!)*, gebonden aan de daarin opgenomen verplichting om aan de klachtbehandeling door de Vertrouwenscommissie mee te werken'.⁴



De eerste set tweezijdige algemene voorwaarden ooit, zo te zien, en de eer komt toe aan de wasserijbranche.⁵

Als goede tweede is waarschijnlijk geëindigd de branche van chemisch reinigen, verwant aan de branche van wasserijen. Chemisch reinigen, onder lage temperatuur, is een uitkomst voor wasgoed dat niet heet mag worden gewassen. De oprichting van een Vertrouwenscommissie chemisch reinigen is, voorjaar 1960, 'nog slechts een kwestie van de laatste loodjes'.

Op de derde plaats in de historische wedloop zou wel eens de woonbranche kunnen zijn geëindigd. Want de Huishoudraad onderhandelt voorjaar 1960 over het oprichten van een Vertrouwenscommissie met de Federatie van Meubileringsbonden 'terwijl er momenteel reeds een hechte samenwerking bestaat'. (De federatie had een katholieke en een christelijke tak.) De resultaten van het gezamenlijk oplossen van klachten over meubilering en stoffering zijn 'over het algemeen zeer bevredigend, al zal een officiële commissie op den duur ook preventief kunnen werken en mede de bedrijven die niet bij de Federatie zijn aangesloten kunnen bereiken. Dit zit dus nog in het vat'.

De betekenis van de branches wasserijen, chemisch reinigen en meubelverkoop voor de consument in de jaren van na de oorlog vergt enige duiding.

Opkomende middenklasse

Het is voor de huisvrouw van na de oorlog zwaar werk om de was schoon te krijgen. Er zijn veel kinderrijke gezinnen en alles gaat met de hand. Degenen die zich dat kunnen veroorloven, doen de was niet zelf. Er komt een auto van de wasserij langs om de vuile was op te halen en die later schoon en gestreken terug te bezorgen. Bij de opkomende middenklasse voelt dat soms als een sociale stijging: 'De mensen in de buurt kunnen zo zien dat we tot de beter gesitueerden behoren.'



De Consumentenbond vergelijkt in 1954 de kosten tussen wasserijgebruik en de thuiswas, op twee manieren: met behulp van wasmachine en elektrische wringer en zonder mechanische hulp. De kosten verhouden zich, bij de was van een gemiddeld gezin, van f 143 tot

f 56 en f 34 per jaar. Afschrijving en onderhoud van de machines zorgen bij die laatste twee bedragen voor het verschil.



‘Met de bovenstaande cijfers menen wij geenszins een absoluut advies te geven in de kwestie zelf wassen of “de was de deur uit”. De voorkeur voor één van de drie methoden zal in ieder individueel geval door tal van omstandigheden bepaald worden, zoals beschikbare tijd van de huisvrouw, geschikte wasruimte en gelegenheid tot drogen.’⁶

En, zoals we net zagen, soms ook van statusbeleving.

Grootmoeder weet het!
Door de wasserij wordt ieder stukje goed wetenschappelijk veilig en stralend helder gewassen en verzorgd.



HET VRIJE VOLK — DINSDAG 25 AUGUSTUS 1953

Doe de was de deur uit!

De jaren zestig zijn een tijd van stijgende inkomens. Toch leidt dit niet tot een toename in het uitbesteden van de was aan wasserijen. De belangrijkste reden is de opkomst van de wasmachine, die de huisvrouw veel werk uit handen neemt. Maar er is nog een reden, namelijk het slechte imago dat wasserijen hebben: de kosten zijn te hoog, grote slijtage aan het wasgoed en kans op beschadiging of verlies. De wasserijbranche doet dan al jaren pogingen om het imago te verbeteren. De samenwerking met de Huishoudraad is er een van. En ander is de reclamecampagne ‘Doe de was de deur uit (het is goedkoper dan u denkt)’ uit de jaren vijftig. Die campagne slaat goed aan en zorgt voor hogere omzet. Maar dat blijkt een tijdelijk effect.⁷

Vooruitstrevende middengroep

De branche van wonen heeft na de oorlog zijn eigen ontwikkeling. Vlak na de oorlog is het aanbod erg beperkt, vanwege de schaarste aan grondstoffen. Binnenlandse houtsoorten als eiken en beuken zijn – naast rotan uit Indonesië – de enige materialen die voorhanden zijn. Het aanbod van materialen wordt in de jaren vijftig langzamerhand weer groter. Meubelfabrikanten beginnen dan bijvoorbeeld tropisch teakhout te gebruiken.

Maar meest populair blijft het Nederlandse eikenhout. Meubelfabriek Oisterwijk, met tientallen showrooms in het land, krijgt nationale bekendheid door reclamespotjes op radio en televisie. Ze presenteert zich daarin als een werkplaats van ambachtslieden waar eiken meubels nog met de hand worden gemaakt. Een klop-klop met de hamer moet aantonen dat ze van massief eiken zijn en niet, zoals kwade tongen beweren, gevuld zijn met beton.⁸

Zwaar uitgevoerde eiken meubels, in volle interieurs, daarvan was niet iedereen gecharmeerd. De Stichting Goed Wonen in elk geval niet. Die bepleit een strakke en sobere woninginrichting met alleen nog maar functionele meubels. Het is een gezamenlijk initiatief, vlak na de oorlog, van een groep ontwerpers, fabrikanten, winkeliers en consumenten. Een breed samengestelde commissie selecteert de meubels in de markt die voldoen aan 'sober en strak'. Die meubels ontvangen het Goed Wonen keurmerk. Men kan ze bekijken in toonzalen en modelwoningen en ze zijn te koop bij de betere meubelzaken. Die zijn uiteraard bij de brancheorganisatie aangesloten en kunnen zich dus



dubbel profileren: behalve met het Goed Wonen keurmerk op sommige meubels ook met het hantieren van tweezijdige voorwaarden inclusief geschillenregeling.



Het is, denk ik, vooral om zijn brede draagvlak onder marktpartijen dat Goed Wonen in een SER-advies uit 1967 prijkt op een lijst van voorlichtingsinstanties

voor de consument.⁹ Niet zozeer om haar feitelijke invloed op het Nederlandse interieur van toen. Het meest geporteerd voor het strakke wonen is een vooruitstrevende middengroep.¹⁰ Zouden de dames van de Huishoudraad daartoe hebben behoord? De Huishoudraad heeft in elk geval regelmatig geadviseerd over het doelmatig bouwen van woningen vanuit het perspectief van de huisvrouw.¹¹

In 1968 vernoemt Stichting Goed Wonen zich tot Stichting Wonen, en die komt in 1989 aan zijn eind.



Jongere broer

De rol van de Huishoudraad als overlegpartner van het bedrijfsleven is later overgenomen door zijn jongere broer, de Consumentenbond. 'Vanaf 1970 zijn stille diplomatie en samenwerking met het bedrijfsleven en overheidscommissies niet langer het devies, maar de publieke confrontatie.'¹² Dit laatste klopt wel in algemene zin, maar 1970 is ook het jaar dat de Stichting Consumentenklachten van start gaat. De stichting, een initiatief van de Consumentenbond, roept het bedrijfsleven op eraan deel te nemen. Eén branche meldt zich meteen aan, die van chemisch reinigen. De instelling van de Geschillencommissie Reinigen wordt in 1971 gevolgd door die van de Geschillencommissie Natwas, waarin de wasserijen participeren. (Later zijn deze samengevoegd tot één Geschillencommissie Textielreiniging.) En in 1976 wordt, na nog twee andere, als vijfde de Geschillencommissie Wonen opgericht.

Het was even wennen voor ondernemers in de woonbranche, het (via de brancheorganisatie) aangesloten zijn bij de geschillencommissie. Op de jaarvergadering van 1978 was er forse kritiek op de sticker van de Stichting Consumentenklachten, waarmee men zich voortaan mocht afficheren. Die sticker zou bij de consument afschrikkend en wantrouwend werken, door de vorm (een gevarendriehoek!) en door de tekst *Aangesloten bij de Geschillencommissie*. Liever zag men een aparte sticker voor de woninginrichting. Men had blijkbaar niet door dat de driehoek op de achtergrond juist iets moois uitdrukt, namelijk de samenwerking tussen ondernemers, consumenten en de overheid.¹³



Deze koudwatervrees in de meubelbranche, en in andere branches, neemt later snel af. De Stichting Consumentenklachten heeft de sticker, ongewijzigd, nog vele jaren gebruikt. Pas bij de omvorming tot SGC in 1988 is deze vervangen.



Alle drie geschillencommissies opereren vanaf het begin op basis van Algemene Voorwaarden die tot stand zijn gekomen 'in overleg met de Consumentenbond'.¹⁴ De SER was daar nog niet bij betrokken.¹⁵ Van de meubelbranche is bekend dat ze bij het tot stand komen van de voorwaarden de Consumentenbond 'eenmaal heeft gehoord'.¹⁶ Rechtvaardigde dat toen nog de kwalificatie 'in overleg met', bij overleg in SER-kader ligt dat niet zo makkelijk. De SER heeft de tweezijdigheiden in 2005 zelfs aangescherpt:

'Er lijkt in het veld minder oog voor tweezijdigheid te bestaan dan eerst bestond. Het is daarom een goede zaak dat de spelregels voor het voorwaardenoverleg (onlangs) zijn verstrakt. Hierdoor wordt bijvoorbeeld afwijken van het overlegresultaat bemoeilijkt.'¹⁷

Tegenwoordig richt de branche textielreiniging zich vooral op professionele klanten en is het consumentensegment nog maar beperkt. Dit was voor de branche reden om per 2013 de stekker uit de geschillencommissie te trekken, waarmee er ook een einde kwam aan het tweezijdige karakter van de Algemene Voorwaarden, en van de overleggroep bij de SER. Na het uittreden van de branche textielreiniging is de Geschillencommissie Wonen de op twee na oudste bij SGC.

Was- en strijkeducatie

Het overleg van de Huishoudraad met het bedrijfsleven heeft zich niet tot het onderwerp algemene voorwaarden inclusief geschilbeslechting beperkt. In de jaren vijftig neemt de raad ook het initiatief om samen met het bedrijfsleven te komen tot een etiket voor was- en strijkbehandeling. De vele nieuwe stoffen, ook synthetische en no-iron, stelden de huisvrouw voor puzzels als: mag ik het wel wassen en hoe moet ik het dan wassen?; mag er met bleekwater gebleekt worden?; mag ik het strijken en hoe moet ik het dan strijken?

Een indirect voordeel voor de consument is het feit dat de textielabrikanten zich op de behandeling van goederen moesten gaan bezinnen. De eerste afnemer van de etiketten heeft reeds verklaard dat hij sedert toepassing van de etiketten 80% minder aan klachten over zijn goederen van de consument ontvangt dan voorheen!

Het etiket wordt een groot succes. In 1960 wordt het zelfs internationaal overgenomen, zij het in iets gewijzigde vorm.¹⁸ Het was- en strijketiket vindt tegenwoordig wereldwijd toepassing. Een vroeg voorbeeld van geslaagde tweezijdige consumenteneducatie.

Thom van Mierlo



1. Zie het 'Melkverhaal' op p. 75 e.v. in dit boekje.
2. L. Bervoets & R. Oldenziel, 'Vrouwenorganisaties als producenten van consumptie en burgerschap', *Tijdschrift voor Sociale geschiedenis* 2002, p. 285.
3. J. van Merriënboer, *De moeizame eerste jaren van de Consumentenbond*, p. 66 e.v., www.ru.nl/publish/pages/660907/paginas_van_0016_-_politieke_opstellen_18_van_merrienboer.pdf op p. 67.
4. H.J. Brinkman, *Stichting Nederlandse Huishoudraad 24 maart 1950 – 24 maart 1960*, uitgave bureau NHR, hoofdstuk 'Vertrouwenscommissies', p. 70-73.
5. Nog veel verder terug in de tijd gaat E.H. Hondius in: *Standaardvoorwaarden* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 1978, par. 3.2, 'Tweezijdige standaardvoorwaarden: historische ontwikkeling', p. 116 e.v., overigens zonder de initiatieven van de Nederlandse Huishoudraad te noemen. De auteur gaat terug tot de standaardcontracten in het verzekeringswezen omstreeks de zeventiende eeuw. Verenigingen van handelslieden of lossere groeperingen kwamen voor het opstellen daarvan bijeen in koffiehuizen als dat van Edward Lloyd.
6. 'Doen we de was de deur uit?', *Consumentengids* 1954, 2, nr. 10, p. 4.
7. C. van Dorst, *Tobben met de was – Een techniekgeschiedenis van het wassen in Nederland 1890-1968* (diss. Eindhoven), 2007, p. 140.
8. I. Cieraad, *De gestoffeerde illusie*, www.tudelft-architecture.nl/uploaded/files/Interiors/Irene%20Cieraad/45%20De%20gestoffeerde%202000.pdf, p. 49.
9. SER/CCA, *Advies over het vraagstuk van de prijsinformatie aan de consument* (SER-publicatie 67/20), p. 45.
10. Onderzoek van het Bouwcentrum, geciteerd in I. Cieraad, *De gestoffeerde illusie*, p. 75.
11. J.H. van den Broek, *Stichting Nederlandse Huishoudraad 24 maart 1950 – 24 maart 1960*, uitgave bureau NHR, hoofdstuk "'Bouwen en vrouwen" of "Vrouwen en bouwen"', p. 24-27.
12. L. Bervoets & R. Oldenziel, 'Vrouwenorganisaties als producenten van consumptie en burgerschap', *Tijdschrift voor sociale geschiedenis* 2002, p. 299.
13. De eerste overheidssubsidie dateert uit 1974. Zie daarover het 'Melkverhaal' op p. 82 in dit boekje.
14. Er bestonden in 1978 tweezijdige algemene voorwaarden in vijf branches. Behalve de drie genoemde branches, waar alleen de Consumentenbond overlegpartner was, waren er twee waar naast de Consumentenbond ook een categorale consumentenorganisatie aan het overleg deelnam: de ANWB bij de voorwaarden voor verblijfsrecreatie en Vereniging Eigen Huis bij de voorwaarden voor koop/aanneming in de bouw. Zie SER/CCA-advies *Algemene voorwaarden* 1978, bijlage 1 (SER-publicatie 78/07).
15. De experimenten met voorwaardenoverleg in SER-kader vanaf 1974 betreffen weer andere branches, te weten: garagebedrijven, telefonie en energiebedrijven.
16. E.H. Hondius, 'Consumentenvoorwaarden', *NJB* 1974, p. 159.
17. SER/CCA-briefadvies *Klachtbehandeling*, augustus 2005, bijlage 2 bij het SER/CCA-advies *Eenvoudige procedure voor eenvoudige zaken* (SER-publicatie 07/03, p. 60).
18. H. Boode-Hacquebard, *Stichting Nederlandse Huishoudraad 24 maart 1950 – 24 maart 1960*, uitgave bureau NHR, hoofdstuk 'Textiel etikettering', p. 66-69.

Klachtencommissie Zuivelhandel - Eén kan er maar de eerste zijn

In dit persoonlijk getinte verhaal schetst Van Mierlo de moeizame relatie die de Consumentenbond vanaf zijn oprichting in 1953 onderhield tot 'de schappen': de (publiekrechtelijke) product- en bedrijfspullen. Ze zijn inmiddels opgeheven. Er was na de oorlog nog een tweede generiek stelsel om markten te ordenen: de Vestigingswetgeving. Het verhaal speelt zich deels ook af in de verdwenen wereld van de vestigingsvergunningen. Later kwam er nog een stelsel bij, een voor het beslechten van consumentengeschillen: De Geschillencommissie. Er zijn nu meer dan vijftig branches bij aangesloten. Anders dan die eerste twee fungeert dit stelsel vooral op vrijwillige privaatrechtelijke basis. En de Consumentenbond participeert erin op gelijke voet met ondernemers. Een eigentijds stelsel van marktordening en kwaliteitszorg. Het mag dan ook in het verhaal niet ontbreken.

Heel vervelend voor u, consument of ondernemer, als u er met uw wederpartij niet uitkomt. Maar gelukkig bestaan er in allerlei branches geschillencommissies die dan een bindende uitspraak kunnen doen. Toch is dit niet vanzelfsprekend, niet alleen in Europa maar ook historisch. Als oudgediende bij het consumentenbeleid ging ik op zoek naar de allereerste klachten- of geschillencommissie in ons land. En kwam daarbij uit bij de naoorlogse melkpolitiek en de jonge Consumentenbond. De bond viert in april 2013 zijn zestigjarig jubileum.



Brigadier

Melk drinken is flink en je wordt er sterk van, werd mij ooit als jongen van een jaar of tien wijsgemaakt. Het was het motto van een succesvolle reclamecampagne van rond 1960 om de Nederlandse jeugd tot hogere melkconsumptie aan te zetten. Je kan, zo had een reclame-maker bedacht, lid worden van de M-brigade, als echte Melkbrigadier. Om dat te worden, moet je een logboek bijhouden, dat je kan verkrijgen bij de melkman. In het logboek moet je de extra glazen melk aangeven die je, naast je gewone porties melk, op een dag gedronken

hebt. Na dertig glazen is het logboek vol en kan je het, ondertekend door je ouders, opsturen naar het Zuivelbureau. Daar was gevestigd het 'Hoofdkwartier van de M-brigade', niet meer dan de kamer van de reclameman achter de campagne. Die stuurde je een mouwembleem met een M toe en je was bevorderd tot M-brigadier.

Trots droeg ik het embleem op mijn jasje, zodat iedereen het kon zien: Thom drinkt minstens drie bekers melk per dag. Wat een flinke jongen!



De gewone porties waren, neem ik nu maar aan, die van de schoolmelk. Elke dag leverde de melkman ijzeren kratten vol flesjes met aluminium doppen bij school af. Soms zat er een gaatje in de glinsterende dop. Een ekster had dit er dan ingeprikt. Twee sterke jongens mochten een krat de klas intillen en naast de kachel op het linoleum zetten. (Niet ik, ondanks al die melk.) Verwarmen was namelijk 'goed voor de spijsvertering'. Maar daardoor kwam wel de gele vetlaag van de melk bovenop drijven, bah! Halfvolle of magere melk bestond nog niet. De melkdoppen op mijn katholieke school 'gingen naar de missie'. Niet de doppen zelf, maar de opbrengst daarvan. Aluminium had een zekere waarde. De melkman van school was overigens vast katholiek. Want ook melkboeren waren verzuild.



Achteraf denk ik dat ik toen meer melk heb gedronken dan me lief was. Zeker toen later betwist werd of melk nou echt wel zo goed is 'voor elk'. Ook weet ik nu dat schoolmelk niet alleen een zaak was van volksgezondheid. Herstel van voedselvoorziening was na de oorlog natuurlijk een topprioriteit. De prijsgaranties die daarbij aan de boeren werden gegeven zouden echter later leiden tot overproductie in de landbouw, en die weer tot (onder meer) een 'melkplas'. Ook daarom moest de Nederlandse jeugd massaal aan de melk.

Protest

De jonge Consumentenbond (1953) was fel tegen de melkpolitiek van de regering. De bond is opgericht door twee Haagse heren: econoom Van Benthem en hoge ambtenaar Buitendijk van het Ministerie van Landbouw. Dit ministerie was 'de keuken' van de kabinetspolitiek van prijsbeheersing, en Buitendijk vond dat de consument daar de dupe van was. Hij niet alleen, de eerste 141 leden van de bond waren allen collega's van zijn ministerie.

Ook premier Willem Drees (van de Partij van de Arbeid) had zijn bedenkingen bij de melkpolitiek. Buitendijk was inmiddels, in zijn vrije tijd, voorzitter van de Consumentenbond. Drees opperde in hun kennismakingsgesprek dat de bond maar eens actie zou moeten ondernemen tegen de melkpolitiek. De consument droeg daar volgens hem wel de lasten van, maar plukte niet de vruchten. Het 'garantiebeleid' van zijn partijgenoot Sicco Mansholt (foto links), de landbouwminister, 'en alles wat daarmee samenhang' waren Drees (foto rechts) al jaren een doorn in het oog.



Bij Buitendijk en de zijnen speelde mee de vrees dat in de toen opgezette publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie de belangen van de producenten zouden overheersen. Een vrees die ook leefde in de Kamer, vooral bij de Partij van de Arbeid. Het ging daarbij om het toepassen van de Wet op de bedrijfsorganisatie uit 1950. De bedoeling van deze wet was dat in elke sector werkgevers en werknemers zich zouden aansluiten en tot afspraken voor de hele sector zouden komen, onder toezicht van de Sociaal-Economische Raad (SER). Horizontale en verticale bedrijfsordening werd dat genoemd: in bedrijfsschappen (van een branche) en productschappen (van de hele bedrijfskolom). In de latere hoogtijdagen zijn er bijna veertig schappen, vooral in het midden- en kleinbedrijf.



Nadat de door de overheid vastgestelde melkprijs in 1955 met ruim 15% steeg, organiseerde de Consumentenbond het protest daartegen. Dit leverde veel nieuwe leden op. En heeft tot gevolg dat ambtenaar Buitendijk wordt overgeplaatst naar het Ministerie van Overzeese Rijksdelen.¹ Op de foto links Buitendijk en rechts Van Benthem.

Vlam in de pan

Onder de Wet op de bedrijfsorganisatie werd in 1956 het Productschap Zuivel ingesteld, een jaar dus na het protest van de Consumentenbond tegen de melkprijs. Dat ging niet zonder slag of stoot. De regering had namelijk voorgesteld dat het productschap een

consumentenadviescommissie zou hebben die voor de helft uit consumenten bestaat. Toen sloeg de vlam in de (melk)pan. Het voorstel stuitte op grote weerstand in de Kamer. Om de politieke gemoederen te sussen, werd de SER om advies gevraagd. Deze adviseerde in voorzichtige termen. Er kon het beste worden begonnen met een bescheiden inschakeling van de consumentenorganisaties als stimulans tot hun verdere ontplooiing, en de vorm waarin dit zou gebeuren zou niet van tevoren worden vastgelegd.² Het productschap kreeg een consumentenadviescommissie met de consumenten in niet meer dan een minderheidspositie. Tot teleurstelling van de Consumentenbond.

De controverse blijkt een stimulans voor samenwerking tussen de consumentenorganisaties, met ook de vakbeweging daarbij.³

Harmonische samenleving

Het Productschap Zuivel was, net als vele andere schappen, in zijn eerste jaren zeer succesvol. Er was dan ook bij de wederopbouw grote behoefte aan een harmonische samenleving. De tijd kenmerkte zich door samenwerking, drang om de maatschappij te vernieuwen en een grote rol van de overheid in het economisch leven. De medewerking van de sociale partners was wezenlijk voor het welslagen van het beleid. (En slagen, dat deed het. Nederland beleefde een ongekennde economische groei.)

Dit alles verandert in de jaren zestig. De consensus die er voorheen tussen de sociale partners bestond, maakt plaats voor meer gepolariseerde standpunten over

het *verdelen* van de toegenomen welvaart. En vanaf de jaren zeventig bezetten sommige vakbonden uit onvrede met het functioneren van het stelsel niet meer de hen toekomende zetels in de besturen van schappen. Het was ook in die tijd dat het de politiek duidelijk werd dat de bomen niet tot in de hemel groeien. Waarna in de jaren tachtig begrippen als deregulering en marktwerking meer nadruk kregen.



En de Consumentenbond groeit maar door al die tijd. Was in de beginjaren het protest tegen de hogere melkprijs een impuls voor zijn ledental, in de jaren zestig gold dat voor de zogenoemde Lexington-affaire.⁴ Het ging om een vergelijkend warenonderzoek naar het teer- en nicotinegehalte van sigaretten, dat niet zorgvuldig zou zijn uitgevoerd. Het populaire merk Lexington kwam slecht uit de bus en de importeur ging naar de rechter. Daar krijgt hij deels gelijk, waarna de bond, ongevraagd, rectificeert en Buitendijk de publicatie 'betreurt' ten overstaan van de verzamelde pers, radio en televisie. In glasaesjes op de tafels

stonden er, heel toepasselijk, sigaretten klaar voor de aanwezige journalisten.

Nooit echt close

De consumentenorganisaties en de schappen zijn nooit echt close geworden. Zelf heb ik in 1989 in een artikel nog suggesties gedaan om de consument meer bij de schappen te betrekken, want: 'Het is en blijft ook voor de consumentenorganisaties voorlopig een gegeven dat kwaliteitseisen aan producten onder meer in verordeningen van schappen zijn vastgelegd'.⁵ Het Productschap Zuivel bijvoorbeeld kent allerlei verordeningen voor kwaliteit en etikettering van melk en melkproducten.

Aanleiding voor het artikel was de komst van de nieuwe Warenwet, die onder meer bedoeld was om een eind te maken aan de ‘lappendeken’ van instanties die kwaliteitsregels opstellen en er toezicht op houden. (De schappen waren er daar maar één van!) Het artikel krijgt in 1991 aandacht in de Kamer bij een debat over modernisering van de schappen, maar daar blijft het bij. Kamerlid Pieter ter Veer van D66 zei er ‘voor de duidelijkheid’ bij dat het niet gaat om een artikel van zijn collega Van Mierlo.

In de jaren negentig wordt de Warenwet allengs de centrale plaats voor producteisen, met een eigen adviescollege waarin ondernemers en consumenten op gelijke voet participeren. In die zelfde ‘paarse’ jaren verandert ook de appreciatie voor het stelsel van de schappen. De schappen krijgen de wind tegen en, diverse moderniseringten ten spijt, zullen per 2014 alle worden opgeheven. De publieke taken van de schappen worden door het Ministerie van Economische Zaken overgenomen. Er ontspruiten inmiddels diverse initiatieven in de verdwijnende wereld van de schappen om toch te blijven samenwerken, maar nu op vrijwillige privaatrechtelijke basis.⁶



Ook het al meer dan vijftig jaar bestaande Productschap Zuivel, een van de beter functionerende schappen, komt daarmee tot zijn eind.

En dat in een tijd waarin de Europese markt

voor landbouwproducten eindelijk echt opengaat. Productiebeperkingen, de melkquota, zijn straks verleden tijd. De melkplas is opgedroogd!

‘Een dag met een rouwrand voor de Nederlandse zuivelhandel’

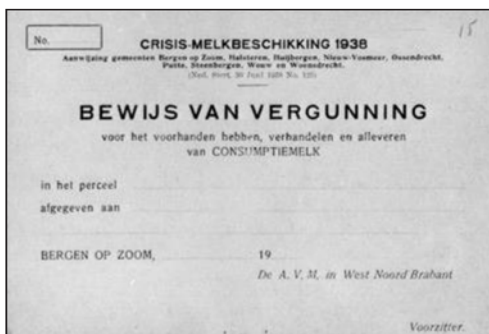
De melkplas, weet u nog, was een van de redenen voor de schoolmelk. Snel terug daarom naar de zuivelsector in 1960, zeg ik als oud-M-brigadier (nog vrij flink, maar vooral flink ouder). Het overgrote deel van de melk werd aan huis gekocht, de rest bij de kruidenier. Er was tussen de melkbezorgers veel concurrentie. Ze waren met velen, en de verdiensten laag. Menig slijter moest zijn melk ver weg van huis slijten, om zijn gezin te kunnen onderhouden.



Een grootschalige sanering maakte daar later een eind aan. Slijters werden uitgekocht, elke melkman kreeg zijn eigen verzorgingsgebied en een fatsoenlijk loon. Er kwam een vervangingsregeling voor een weekje vakantie en bij langdurige ziekte. En de consument kon voortaan kiezen uit drie aangewezen melkbezorgers in zijn wijk.

De melkdistributie veranderde na 1961 radicaal. Dat jaar komt er namelijk een nieuwe vestigingswet voor het levensmiddelenbedrijf. Het begrip parallelisatie doet zijn intree, branchevervaging zouden we nu zeggen. De verkoop van verse melk was niet langer het alleenrecht van de melkhandel. De kruidenier, die tot dan toe alleen gepasteuriseerde melk mocht verkopen, mocht dat nu ook: 'Een dag met een rouwrand voor de Nederlandse zuivelhandel'.⁷ Van zijn kant begon de melkman ook niet-zuivelproducten te bezorgen, bier bijvoorbeeld.

Wat bleef is dat elke melkbezorger een vestigingsvergunning nodig had van de branche, te ontvangen na geslaagd te zijn voor een cursus. Een verplichting die al bestond sinds de crisisjaren dertig. Veel mensen namen toen door de grote werkloosheid hun toevlucht tot het zelfstandig ondernemerschap zonder dat ze daarvoor over voldoende kennis en kapitaal beschikten. Om de grote toestroom van 'prutsers' een halt toe te roepen, zijn er toen al drempels in de toetreding tot het ondernemerschap gelegd. Deze werden na de oorlog gemoderniseerd en verbreed in de Vestigingswet Bedrijven 1954, als tweede stelsel van overheid en sociale partners om markten te ordenen, naast dat van de schappen. En met de SER bij elke nieuwe vestigingsregeling in een adviserende rol en ook betrokken bij de uitvoering.



Op het hoogtepunt bestaan er meer dan dertig vestigings- besluiten voor een veelvoud van bedrijfstypen, vooral in het midden- en kleinbedrijf. Met als doel het bevorderen van de kwaliteit van het ondernemerschap. Maar er waren ook veel 'gevestigde belangen', om het met de titel van een beleidsrapport uit 1988 te zeggen. Dit en de nieuwe politieke wind maakten dat de vestigingwetgeving langzaamaan werd versoberd. Met in die nadagen voor het eerst ook betrokkenheid van de consumentenorganisaties, in die zin dat zij (in 2002) deelnamen aan de SER-advisering over modernisering van het stelsel. Zelfregulering, zoals erkenningsregelingen, keurmerken en extra opleidingseisen die branches stellen, kwam er voor in de plaats. En overheidsinformatie daarover op consuwijzer.nl. De Vestigingswet ging in 2007 ter ziele.

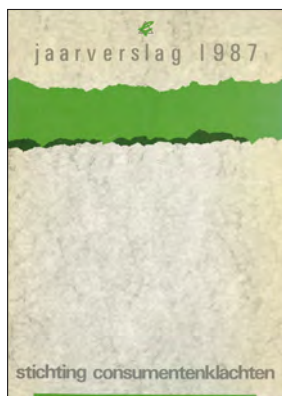
Primeur

Daarmee kom ik eindelijk bij de Klachtencommissie Zuivelhandel uit de titel van het verhaal. De grootschalige sanering van de melkbezorging kreeg, na eerdere plaatselijke initiatieven, in 1960 een wettelijke basis in een verordening van: het Bedrijfschap voor de Detailhandel in Melk en Melk- en Zuivelproducten. Met daarin onder meer de bepaling dat men over de melkbezorging moet kunnen klagen bij een plaatselijke klachtencommissie, waarin consumenten (huisvrouwen) de meerderheid hadden. Soms kon die klachtencommissie een bindende uitspraak doen, en was ze in feite een geschillencommissie. Het was dus de zuivelhandel die na de oorlog als eerste branche een commissie kende voor het behandelen van consumentenklachten! En het was de verdienste van het schap met de lange naam (dat in 1986 het leven liet).

Wat waren zoal de klachten waar de klachtencommissie mee te maken kreeg? Denk aan klachten over de kwaliteit van de melk en melkproducten, een te krappe maat of een te late bezorging. Ook werd geklaagd over het niet bezorgen in afgelegen wijken of op bepaalde dagen en tijdstippen dan wel het niet steeds in voorraad hebben van de door de klant gewenste producten. Ook de persoon van de slijter leverde nog wel eens klachten op: zijn hygiëne of roken tijdens het bedienen. En anders wel de door hem gekozen bezorgroute, waar niet iedereen blij mee was. Want, hoe eerder de bezorging, des te ‘gezonder’ de melk (want verser). Er waren maar weinig koelkasten. De aardigste uitspraak is die van de klachtencommissie die vindt dat de melkhandelaar door een ander moest worden vervangen na een klacht dat hij te veel in een café kwam. Daar zal hij vast geen melk gedronken hebben.

De Klachtencommissie Zuivelhandel stamde dus van ruim vóór de oprichting van de Stichting Consumentenklachten in 1970. Die oprichting was een van de eerste vruchten van het werk van de jonge SER Commissie voor Consumentenaangelegenheden (CCA, 1965). Deze had al snel besloten om ‘het veelzijdige vraagstuk dat zich bij de behandeling van consumentenklachten voordoet’ te bestuderen. De CCA adviseerde de overheid om commissies die per branche consumentenklachten behandelen, te erkennen en eventueel te subsidiëren. Dit advies wordt in 1975 gehonoreerd.

Maar subsidie hoefde zo lang niet te wachten. ‘Vooruitlopend op het tot stand komen van deze erkennings- en subsidiëringsregeling heeft de minister van Economische Zaken gemeend het klachtenwerk dat binnen de Stichting Consumentenklachten wordt verricht, reeds financieel te moeten ondersteunen. Daarom heeft hij aan deze stichting een voorlopige subsidie toegekend voor 1974 en 1975.’ Zo staat het in het eerste jaarrapport van de overheid over consumentenaangelegenheden, ondertekend door de Minister van Economische Zaken, Ruud Lubbers.⁸ Consumentenbeleid was *hot* en zou het nog een aantal jaren blijven.



De Stichting Consumentenklachten, later omgedoopt tot Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken met als roepnaam De Geschillencommissie, werd steeds meer het centrale adres voor het beslechten van consumentengeschillen. Aanvankelijk waren er zes branches bij aangesloten, nu meer dan vijftig. Het stelsel fungeert vooral op vrijwillige privaatrechtelijke basis, anders dus dan de schappen en de Vestigingswet. En de Consumentenbond participeert erin op gelijke voet met ondernemers. De SER ondersteunt het zogeheten voorwaardenoverleg om in branches tot nieuwe geschillencommissies te komen (waarna hun uitspraken belangrijke informatie zijn bij de evaluatie).⁹ De Geschillencommissie behandelt trouwens, steeds vaker, ook geschillen tussen bedrijven onderling. Inmiddels in zeven branches. De Geschillencommissie: een eigentijds stelsel van marktordening en kwaliteitszorg.

Laatste benen

Onderdeel van het 'bestuderen' indertijd door de CCA was het inventariseren van de klachtencommissies die al in het bedrijfsleven functioneerden. Deze zouden, vroeg of laat, bijna alle opgaan in de Stichting Consumentenklachten. Een van de weinige uitzonderingen was de Klachtencommissie Zuivelhandel. Die liep dan ook op zijn laatste benen. Net als trouwens de vaste melkprijzen. Want 1970 is ook het jaar waarin de SER adviseert een eind te maken aan het strakke loon- en prijsbeleid van na de oorlog, met succes. De melkbezorger moest nu echt de concurrentie aan met de opkomende supermarkten.

Thom van Mierlo

1. J. van Merriënboer, *De moeizame eerste jaren van de Consumentenbond*, p. 66 e.v., www.ru.nl/publish/pages/660907/paginas_van_0016_-_politieke_opstellen_18_van_merrienboer.pdf op p. 71.
2. SER, *Advies inzake consumentenbelangen in het kader van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie*, (SER-publicatie 56/02)
3. Zie noot 2 en J. Koopman, *Consumentenmacht en markt, ontwikkeling in perspectief*, Den Haag: 1993, p. 12.
4. www.geschiedenis24.nl/andere-tijden/afleveringen/2002-2003/De-Lexington-affaire.html
Zie ook: Koopman cit., p. 12 en 13.
5. Th. van Mierlo, 'Consumentenaspecten van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, mede in relatie tot de Warenwet', *TvC* 1989 Afl. 3 p. 3 e.v.
6. 'Einde van een typisch Nederlands instituut', *SER-magazine* februari 2013, p. 14 e.v.
7. Heruitgave Zuivelhistorie Nederland 1959-1984, op p. 32, www.zuivelhistorienederland.nl/_wp_pdf/1984_25-jr-AVM_2007-12-13.pdf.
8. Kamerstukken, 13 600 XIII, nr. 6, 'Jaarrapport overheidsbeleid consumentenangelegenheden 1973-1974'.
9. Zie over deze en de andere taken van de SER: www.ser.nl en voor De Geschillencommissie: www.degeschillencommissie.nl.

Prijsinformatie: al vroeg een overheidsambitie voor de consument

De prijs is, naast de kwaliteit, één van de belangrijkste aspecten voor de consument bij de keuze voor een product of dienst. Tegenwoordig is het heel normaal dat bij de producten in de winkels een prijs staat aangegeven. Vrijwel alle producten die voor de verkoop worden aangeboden aan consumenten moeten van een prijsaanduiding (inclusief btw) zijn voorzien.¹ Deze verplichting heeft de markt voor de consument doorzichtiger gemaakt. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) en de Reclame Code Commissie (RCC) treden nu vooral op tegen misleidende vormen van prijsaanduiding. De verplichte prijsaanduiding heeft echter niet altijd gegolden en is via een langjarig besluitvormingsproces tot stand gekomen. In het vervolg zal worden beschreven waarom en hoe het huidige systeem van wetgeving en toezicht zich door de jaren heen heeft ontwikkeld en in hoeverre de ondoorzichtigheid is teruggedrongen. De ontwikkeling van de prijsinformatie aan de consument kan niet worden beschreven zonder de achtergrond van het gevoerde prijsbeleid.

Van vaste naar vrije prijzen

Gedurende verschillende perioden in de twintigste eeuw heeft de overheid voor kortere of langere tijd over de bevoegdheid beschikt in te grijpen in de prijsvorming. De acute schaarste als gevolg van de Tweede Wereldoorlog vereiste verstrekkende maatregelen op het gebied van de goederenvoorziening, waarbij een zo evenwichtig mogelijke prijsvorming essentieel was.² Daarom werden veel goederen gerantsoeneerd en kreeg de Nederlandse overheid in 1939 de permanente bevoegdheid om in te grijpen op het gebied van de prijsvorming. Met de Prijsopdrivings- en Hamsterwet kon de overheid maximumprijzen vaststellen voor door hem aangewezen goederen om. In een poging de levensmiddelen op een eerlijke manier over de bevolking te verdelen, waren deze producten (tot begin jaren vijftig) alleen op de bon verkrijgbaar.

Tijdens de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog werd een geleide loonpolitiek gevoerd in het streven naar volledige werkgelegenheid en een goede internationale concurrentiepositie. De regering wilde via ingrepen in de prijsvorming voorkomen dat loonstijgingen meteen in de prijzen zouden worden doorberekend, om het gevaar van een 'loon- en prijs-spiraal' te beteugelen. Het ingrijpen in de prijsvorming werd vanaf dat moment gezien als een middel om de inflatie te beheersen en in te grijpen in de economische conjunctuur.

Het gevaar van de loon- en prijs-spiraal deed de vraag rijzen of de overheid over de permanente bevoegdheid moest beschikken om in te grijpen in de prijsvorming. De overheid

volgde het SER-advies over de prijsvorming van goederen en diensten.³ Er werd vooropgesteld dat “de vrije prijsvorming een essentiële functie in ons economische bestel vervult en dat ingrijpen van overheidswege in het vrije verkeer zoveel mogelijk moet worden vermeden. Er kunnen zich echter – ook wanneer er geen sprake is van buitengewone omstandigheden – op het gebied van de prijsvorming ontwikkelingen voordoen, die uit het oogpunt van het algemeen belang als onaanvaardbaar moeten worden beschouwd. Met het oog daarop dient de overheid in staat te zijn, zo nodig, in de prijsvorming in te grijpen.”⁴

Hierop werd in 1961 de Prijzenwet ingevoerd en daarmee de Prijsopdrivings- en Hamsterwet vervangen. De Prijzenwet kent aan de overheid de permanente bevoegdheid toe om in te grijpen in de prijsvorming van goederen en diensten als instrument van het conjunctuurbeleid. Vanaf dat moment werden er prijsbeschikkingen vastgesteld voor vrijwel alle goederen en diensten. Deze beschikkingen bestonden uit maximumprijzen of maximumprijsverhogingen of voorschriften betreffende het voeren van een administratie waaruit de vorming van de prijs blijkt.⁵

In 1970 adviseerde de SER al om het prijsbeleid los te laten, mits er voldoende mededinging op de markt is. Het prijsbeleid zou leiden tot verstoringen in de prijzenstructuur en de goede allocatie van productiefactoren.⁶ In de periode 1971-1972 werden daarop alle prijsbeschikkingen niet verlengd. Eind 1972 constateerde de Minister van EZ echter dat “een belangrijk deel van het bedrijfsleven van de feitelijke vrijheid op het gebied van de prijsvorming gebruik gemaakt heeft om het afbrokkelende rendement door margeverhoging te verbeteren”⁷

Vervolgens waren er tot 1982 ononderbroken prijsbeschikkingen voor vrijwel alle goederen en diensten van kracht om deze verhogingen tegen te gaan. De Economische Controle Dienst zag toe op de handhaving van de beschikkingen. Door het nieuwe verschijnsel van de stagflatie werd ingrijpen in de prijzen als economisch noodzakelijk gezien. Een uitzondering hierop vormde de levensmiddelen; die waren vanaf 1974 niet meer gebonden aan deze maximumprijsvoorschriften; in verband met de scherpere prijsconcurrentie en met de sterkere kostenontwikkeling dan in andere sectoren.⁸

Eind jaren zeventig begon er wederom twijfel te ontstaan over de effectiviteit van de prijsbeheersing. In het kader van de deregulering, en de toenemende belangstelling voor de aanbodzijde van de economie, werd er daarom besloten met ingang van 1 januari 1984 geen algemene prijsbeschikking meer af te kondigen. Vanaf dat moment geldt er een systeem van vrije consumentenprijzen.⁹ Het prijsbeleid heeft zijn oorspronkelijke vorm terug gekregen waarbij de bevoegdheden van de Prijzenwet slechts als uiterste middel achter de hand worden gehouden.¹⁰

Markt ondoorzichtig voor de consument

Tot eind jaren veertig was het koopgedrag van de consument overzichtelijk en eenvoudig. Er waren maar weinig producten op de markt, en die hadden ook nog eens vaste prijzen. Maar dat veranderde snel. Met het toenemen van de welvaart kwamen er steeds meer nieuwe producten en nieuwe aanbieders; later werden ook de vaste prijzen losgelaten. Het werd daardoor voor de consument steeds moeilijker om de juiste keuzes te maken. De hiermee gepaard gaande ondoorzichtigheid van de markt was voor de nog jonge consumentenorganisaties aanleiding om te pleiten voor een betere informatievoorziening, zodat de consument producten beter met elkaar zou kunnen vergelijken. Het verbeteren van de prijsinformatie aan de consument werd daarom één van de eerste ambities van de overheid toen zij in de jaren zestig specifiek consumentenbeleid begon te voeren.

Ook op Europees niveau was de prijsinformatie één van de eerste autonome consumentenonderwerpen. De prijsaanduiding werd noodzakelijk geacht voor de voorlichting en bescherming van de consumenten, niet alleen als een onderdeel van de interne markt.

Wettelijk verplichte prijsaanduiding

In navolging van de consumentenorganisaties, zag ook de overheid het belang van goede prijsinformatie aan de consument in. Een effectief prijsbeleid vereiste algemene kennis van het prijsverloop bij de consument; het bevorderen van het prijsbewustzijn zou versholene prijsopdrijvingen tegengaan. Op grond van artikel 2.3 van de Prijzenwet kon de overheid voorschriften geven over het bekend maken van prijzen waartegen goederen en diensten werden aangeboden.

De eerste prijsaanduidingsbeschikking die verplichtte tot het geven van een prijsaanduiding voor producten volgde al in 1961.¹¹ Deze verplichting gold met name voor levensmiddelen, veel andere producten waren toen nog vrijgesteld. Na een wijziging in 1965 vielen televisietoestellen niet meer onder de uitzonderingen, omdat deze tot het normale gebruikspatroon zijn gaan behoren.¹² De eerste (en wat later zou blijken, de enige) prijsaanduidingsbeschikking voor diensten kwam in 1969. Bij de controle op de naleving van de Prijzenbeschikking kappers bleek dat in een steeds groter aantal gevallen de gebruikelijke tarieflijst in de kapsalons ontbrak. Om prijsversluiting tegen te gaan werden de kappers verplicht hun prijzen bekend te maken.¹³

De huidige wet- en regelgeving is na een lang proces van beleidsvoorbereiding door de overheid, advisering door de SER en richtlijnen vanuit de Europese Gemeenschap tot stand gekomen. De instelling, in 1975, van een speciale Commissie Prijsbekendmaking bij de SER – naast de CCA – onderstreepte het belang van deze onderwerpen toentertijd.

Wijziging Prijzenwet en prijsaanduiding per standaardhoeveelheid

Omdat alleen een prijsaanduiding bij de producten de consument nog niet voldoende houvast bood, pleitten de consumentenorganisaties vanaf de jaren zestig ook voor een prijsaanduiding per standaardhoeveelheid (pps). Dit leidde ertoe dat het onderwerp in de jaren zeventig op de beleidsagenda van de overheid kwam, echter zonder veel resultaat. De SER achtte destijds een pps alleen bruikbaar voor homogene producten en producten waarvan de consument de kwaliteitsverschillen voldoende kent (zoals vlees, kaas, groente e.d.). Voor de overige producten (zoals wasmiddelen) werden standaardisatie van verpakkingen en hoeveelheidsaanduidingen aanbevolen.¹⁴ Hoewel de pas gevormde CCA in 1967 adviseerde om bepaalde branches zelf een verbetering van de prijsaanduiding te bewerkstelligen, werden er op vrijwillige basis geen bevredigende afspraken gemaakt.¹⁵

Daarom besloot de staatssecretaris van EZ, in lijn met het standpunt van de CCA¹⁶, om de bevoegdheid voor het opleggen van een verplichte pps via een wijziging van de Prijzenwet te creëren.¹⁷ Vanaf dit moment konden bij algemene maatregel van bestuur voorschriften worden opgelegd voor het bekendmaken van prijzen van goederen per standaardhoeveelheid, bijvoorbeeld de prijs per kilo, per liter of per stuk, alsmede voor prijsaanduidingen van diensten.¹⁸

In 1980 werden het Besluit prijsaanduiding goederen en het Besluit prijsaanduiding kappers vastgesteld om de oude regelingen te vervangen, zodat ook eindelijk de gewijzigde Prijzenwet uit 1974 in werking kon treden.¹⁹ De Commissie Prijsbekendmaking was van mening dat de prijsaanduiding voor levensmiddelen op basis van het Prijsaanduidingsbesluit goederen op bevredigende wijze geregeld was. Daarmee was één van de gestelde prioriteiten van het consumentenbeleid voltooid. Maar ten opzichte van de Prijsaanduidingsbeschikking van 1965 was er in 1980 feitelijk nog niet veel veranderd.²⁰

In 1986 wordt het Besluit prijsaanduiding goederen zodanig gewijzigd dat er vanaf dat moment een pps-aanduidingsverplichting geldt voor levensmiddelen die los of in variabele hoeveelheidsverpakkingen worden aangeboden.²¹ In datzelfde jaar wordt vervolgens ook de Prijzenwet gewijzigd, zodat deze verplichting ook geldt voor reclames en catalogi over de levensmiddelen.²²

Prijsaanduiding van diensten

De overheid en de consumentenorganisaties hadden de ambitie om alle aanbieders van diensten te verplichten tot een duidelijke prijsaanduiding. Met het Besluit prijsaanduiding goederen 1980 kwam er ook een wettelijke basis om voorschriften op te leggen ten aanzien van de prijsaanduiding en specificatie van rekeningen voor aangeboden diensten. Het bleek echter niet mogelijk om een regeling te ontwerpen voor de prijsaanduiding en de

specificatie van rekeningen voor de gehele dienstensector, omdat de aard van de diensten te veel verschilde. De Commissie Prijsbekendmaking werd in 1979 om advies gevraagd over het voorstel voor een eerste wettelijke regeling voor een deel van dienstensector, de ambachtelijke dienstverlening.²³

De commissie stemde in met het voorstel om wettelijke regelingen te treffen op gebied van de prijsaanduiding en prijspecificatie van standaardverrichtingen.²⁴ Over de wijze van prijsbekendmaking vooraf bestond wel verdeeldheid. De ondernemers achtten prijsaanduiding in een tariefboek voldoende, terwijl de overige leden pleitten voor een in het oog opvallende prijsaanduiding die vanaf de openbare weg zichtbaar is. De commissie bracht in 1983 ook nog advies uit over prijsaanduiding en specificatie van rekeningen in de verblijfs-recreatiesector en sprak zich uit voor ook een wettelijke regeling op dit gebied.²⁵

Naar aanleiding van de verschillende dereguleringsrapporten besloot het Ministerie van EZ in 1983 echter dat een vrijwillige vorm van prijsaanduiding van diensten de voorkeur verdiende en gestimuleerd zou worden. De vrijwillige regelingen dienden tot stand te komen op initiatief van de betrokken bedrijfstakken en eventueel in overleg met de consumentenorganisaties.²⁶ Het voornemen om algemene prijsaanduidingsvoorschriften voor diensten op te stellen, kwam hiermee in zijn geheel te vervallen. Uiteindelijk wordt ook het enige prijsaanduidingsbesluit voor de dienstensector (de kappers) ingetrokken met de implementatie van de Europese dienstenrichtlijn in 2007.²⁷ Er zijn in bepaalde branches wel afspraken gemaakt in het voorwaardenoverleg over de prijsaanduiding in aangeboden offertes, maar niet over de generieke prijsaanduiding vooraf.

Europese richtlijnen

Zoals gezegd was de prijsinformatie één van de eerste echte Europese consumentenonderwerpen. De betere prijsinformatie werd nagestreefd om de positie van de consument te beschermen en niet alleen in het kader van de interne markt. Om te beginnen werd in 1979 overeenstemming bereikt over een richtlijn over prijsaanduiding voor bepaalde levensmiddelen.²⁸ Voor de prijsaanduiding van niet-levensmiddelen en de pps werd een zeer lang besluitvormingsproces doorlopen. De richtlijn over prijsaanduiding voor niet voor voeding bestemde producten kwam pas in 1988 tot stand. De Commissie Prijsbekendmaking bracht in 1983 hierover haar laatste advies uit; zij werd in 1983 opgenomen in de 'nieuwe CCA'.²⁹

Deze beide richtlijnen werden in 1998 vervangen door één richtlijn over de prijsaanduiding. Daarmee is eindelijk de prijs- en pps-aanduidingsverplichting voor zowel levensmiddelen als niet-levensmiddelen doorgevoerd. Gelet op de inhoud van de richtlijn, dient er zoveel mogelijk worden gekozen voor standaardisatie van verpakkingseenheden.

Ondoorzichtigheid teruggedrongen

In de eerste helft van de twintigste eeuw beschikte de overheid over de tijdelijke bevoegdheid om in te grijpen in de prijsvorming. Vanaf de Tweede Wereldoorlog wordt dit een permanente bevoegdheid, die tot op de dag van vandaag bestaat, maar sinds 1984 niet meer wordt gebruikt. Er speelden verschillende motieven om in te grijpen: voedselschaarste, prijsopdrijving, het gevaar van loon- en prijsspiraal en inflatiebeheersing als onderdeel van het conjunctuurbeleid.

De toenemende productdifferentiatie maakte de verbetering van prijsinformatie aan de consument een belangrijke prioriteit. Die verbetering heeft een lang besluitvormingsproces doorlopen. Er valt een duidelijke verschuiving waar te nemen van de standpunten van zowel de overheid als de CCA. Nadat in de jaren zestig bleek dat er op vrijwillige basis geen bevredigende resultaten worden bereikt, wordt er ingezet op een wettelijke verplichting. Tegenwoordig moeten vrijwel alle producten die voor de verkoop worden aangeboden aan consumenten van een prijsaanduiding worden voorzien en geldt er voor veel producten een verplichte prijsaanduiding per meeteenheid. Voor de consument betekent dat dit de markt voor producten redelijk doorzichtig is als het gaat om de prijsinformatie. Deze doorzichtigheid is ook toegenomen door de vele beschikbare vergelijkingssites. Er doen zich af en toe alleen nog gevallen voor van misleidende prijsvergelijking of misleidende reclame. De Reclame Code Commissie beoordeelt in deze gevallen of de reclame voldoet aan de Wet Onerlijke Handelspraktijken en de Nederlandse Reclame Code. Het gaat hierbij veelal om het specifieke prijsvoordeel: misleiding door middel van onjuiste van/voor prijsaanbiedingen.

Van de ambities ten aanzien van de prijsaanduiding in de dienstensector is niet veel terecht gekomen. Deze sector is voor de consument nog steeds betrekkelijk ondoorzichtig wat betreft de prijs van de aangeboden diensten. Één van de onderwerpen van het huidige voorwaardenoverleg is de prijsaanduiding in de offertes van aangeboden diensten. Hierover zijn in verschillende branches afspraken gemaakt. De ACM houdt zich momenteel met name bezig met de reisbranche en de prijsaanduiding vooraf. Bij het boeken van vliegtickets en andere vakantieproducten, blijkt dat deze diensten vaak niet zijn af te nemen voor de prijs waarmee wordt geadverteerd. Er blijken nog heel wat extra kosten bij te kunnen druppelen; vandaar de naam 'price dripping'.

Pieter Oudshoorn

1. Staatsblad 2003/229, Besluit van 21 mei 2003, (Besluit prijsaanduiding producten).
2. J. Bos, 'Prijzenwet', *Nederlandse Staatswetten no. 127* (1962) p. 13.
3. SER, *Advies inzake wijziging van de Prijzenwet* (SER-publicatie 65/16) p. 4.
4. Bos, 'Prijzenwet' p. 17.
5. Bos, 'Prijzenwet' p. 36.
6. SER, *Advies inzake het gedetailleerde loon- en prijsbeleid als instrument van conjunctuurbeheersing* (SER-publicatie 70/13) p. 8-10.
7. Tweede Kamer, zitting 1972-1973, 19 700, nr. 1, *Verslag betreffende de toepassing van de Prijzenwet in de periode van 1 januari 1972 tot 1 januari 1973* (1973) p. 1.
8. Tweede Kamer, zitting 1974-1975, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1975, 13 100 Hoofdstuk XIII Economische Zaken, nr. 3, *Bijlage I van de Memorie van Toelichting. Eerste jaarrapport overheidsbeleid consumentenaangelegenheden 1973-1974* (1974) p. 21.
9. Tweede Kamer, zitting 1984-1985, 18 647, nr. 2, *Jaarrapport overheidsbeleid consumentenaangelegenheden 1983-1984* (1984) p. 69-70.
10. Tweede Kamer, zitting 1985-1986, 19 247, nr. 2, *Jaarrapport overheidsbeleid consumentenaangelegenheden 1984-1985* (1985) p. 44.
11. Bos, 'Prijzenwet' p.60-61. Veel niet-levensmiddelen en goederen aangeboden op een veiling vielen niet onder de beschikking. Bij een nieuwe beschikking in 1963 werden ook tabaksartikelen en goederen aangeboden op de markt vrijgesteld. Staatscourant 1963/220, Prijsaanduidingsbeschikking goederen 1963.
12. Staatscourant 1965/249, Wijzing Prijsaanduidingsbeschikking goederen 1963.
13. Staatscourant 1969/84, Prijsaanduidingsbeschikking kappers 1969.
14. SER, *Advies inzake wettelijke maatregelen ter bevordering van het ordelijk economische verkeer* (SER-publicatie 71/21), Het standpunt van de CCA staat in bijlage II over consumentenaspecten p. 16.
15. SER/CCA, *Advies over het vraagstuk van de prijsinformatie aan de consument* (SER-publicatie 67/20) p. 30.
16. SER, *Advies ordelijk economische verkeer*, bijlage II p. 16.
17. SER/CCA, *Advies inzake hoeveelheidsaanduiding, standaardisatie van verpakte hoeveelheden en prijsaanduiding per standaardhoeveelheid* (SER-publicatie 72/19) p. 4-20.
18. Eerste jaarrapport overheidsbeleid consumentenaangelegenheden 1973-1974 p. 18.
19. Staatsblad 1980/190, Besluit prijsaanduiding goederen 1980.
20. *Jaarrapport overheidsbeleid consumentenaangelegenheden 1979-1980* p. 28.
21. Staatsblad 1986/46, Besluit van 23 januari 1986 tot wijziging van het Besluit prijsaanduiding goederen 1980.
22. Tweede Kamer, zitting 1985-1986, 19 374, nr. 2, *Wijziging van de Prijzenwet* (1986).
23. Tweede Kamer, zitting 1979-1980, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1980, 15 800 Hoofdstuk XIII Departement van Economische Zaken, nr. 7, *Jaarrapport overheidsbeleid consumentenaangelegenheden 1978-1979* (1979) p. 23-24.

24. SER/Commissie Prijsbekendmaking, *Advies prijsaanduiding ambachtelijke dienstverlening* (SER-publicatie 82/03) p. 12-24.
25. SER/Commissie Prijsbekendmaking, *Advies regeling prijsaanduiding en specificatie rekeningen verblijfsrecreatiesector* (SER-publicatie 83/11) p. 19-20.
26. *Jaarrapport overheidsbeleid consumentenaangelegenheden 1983-1984* p. 38-39.
27. Staatsblad 2009/500, Aanpassingsbesluit dienstenrichtlijn.
28. *Richtlijn van de Raad van 19 juni 1979 inzake de bescherming van de consument op het gebied van de prijsaanduiding van levensmiddelen.* (79/581/EEG).
29. SER/Commissie Prijsbekendmaking, *Advies inzake prijsaanduiding en prijsaanduiding per standaardhoeveelheid (pps) van levensmiddelen* (SER-publicatie 83/08) p. 19-21.

Voorzitters CCA en SER CZ

Voorzitters CCA

Prof. Dr. H.W.J. Bosman	1965 - 1966
Prof. Mr. J.M. Polak	1966 - 1970
Prof. Mr. W.J. Slagter	1970 - 1986
Prof. Dr. A.H.J. Kolnaar	1986 - 1996
Prof. Mr. H. Franken	1996 - 1998
Mr. C. Lodders-Elfferich	1998 - 2004
Drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten	2004 - 2007
Prof. Mr. E.H. Hondius*	2007 - 2008
Mr. Y.C.M.T. van Rooy	2008 - 2013
Prof. Dr. B.E. Baarsma	2014 - Heden

Voorzitters SER CZ

Mr. P.C. Lodders-Elfferich	1996 - 2000
Prof. Mr. H. Franken	2000 - 2005
Prof. Mr. N.J.H. Huls	2005 - 2011
Prof. Mr. W.H. van Boom	2011 - Heden

* Waarnemend voorzitter

Tijdslijn SER en consumentenbeleid

1950

1953

1957

1961

1950 Oprichting Sociaal-Economische Raad

Bij de oprichting van de SER komt een vertegenwoordiging van de vraagzijde wel ter sprake, maar dit wordt noch in de raad noch in zijn commissies gerealiseerd. De behoefte daaraan is in die tijd ook nog niet zo sterk. Het gaat sociaal-economisch in de jaren vijftig vooral om de wederopbouw en de groei van de algemene bedrijvigheid.

Oprichting Consumentenbond 1953

Naarmate in de naoorlogse ontwikkeling het herstelproces vordert en besteedbare inkomens van brede lagen van de bevolking stijgen, krijgen de consumentenaangelegenheden meer zelfstandige aandacht. Dit wordt krachtig ondersteund door de nieuw gevormde consumentenorganisaties.

1957

Oprichting van het Consumenten Contact Orgaan

1961

Eerste consumentensubsidie: vergelijkend warenonderzoek

1964

1964

Oprichting van
de Stichting
Reclame Code

1965

1965

Instelling SER Commissie voor Consumentenaangelegenheden

De nieuwe commissie bij de SER wordt bevoegd desgevraagd door een minister zelfstandig advies uit te brengen. Met name de Consumentenbond had liever gezien dat consumentenorganisaties een eigen plaats kregen in de SER zelf, maar men accepteert de CCA als een eerste stap naar een betere advies- en overlegstructuur.

1967

1970

1967

Oprichting van de Stichting Vergelijkend Warenonderzoek

1970

Oprichting van de Stichting Consumentenklachten

1971

1971 De Consumentenbond stapt uit het Consumenten Contact Orgaan

1972

Eerste CCA-advies eigen initiatief 1972

Advies inzake hoeveelhedaanduiding, standaardisatie van verpakte hoeveelheden en prijsaanduiding per standaardhoeveelheid.

Omvorming van het Consumenten Contact Orgaan tot Konsumenten Kontakt.

Het eerste kroonlid met een consumenten-signatuur treedt toe tot de Raad.

1973

De Consumentenbond introduceert haar eigen leverings- en betalingsvoorwaarden: de Consumentenvoorwaarden.

Advisering eigen initiatief 1973

In 1973 wordt de CCA door de SER gemachtigd over tien onderwerpen op eigen initiatief zelfstandig adviezen uit te brengen. In de jaren daarop heeft de CCA over drie daarvan daadwerkelijk advies eigener beweging uitgebracht. Over een aantal van de andere onderwerpen is geadviseerd op basis van adviesaanvragen.

1974

1974

Start van de experimenten met het overleg over tweezijdige Algemene Voorwaarden (parketvloerleggers, autogarages en openbare nutsbedrijven)

Oprichting van de Interdepartementale Commissie voor Consumentenzaken

1975

1975

Oprichting van de Directie
Consumentenbeleid bij EZ

Eerste consumentenprogramma
van de Europese Commissie

1977

Tweede Kamer 1977

aanvaardt Motie Krosse

Een Kamermotie, die oproept tot
een betere advisering aan de
overheid over consumenten-
aangelegenheden, is de aanleiding
voor de CCA zich nader te beraden.
Het overleg over de omvorming van
de CCA, met name de zetelverde-
ling, leidt niet snel tot resultaat.

1978

1978

Eerste resultaat van het overleg
over de algemene voorwaarden:
de parketbranche heeft de primeur

Oprichting van de Stichting Weten-
schappelijk Onderzoek Konsumenten-
aangelegenheden

1979

1975

Kabinetsnota Consument en Consumptie – Een terreinverkenning

1982

1983

1985

1986

1985

1982

Vanwege onvrede met de voortgang van het overleg over de omvorming van de CCA schort de Consumentenbond zijn deelneming aan de CCA en de werkgroepen op.

Omvorming CCA (1) 1983

In 1983 wordt tussen alle partijen overeenstemming bereikt over de taak en de samenstelling van de 'nieuwe CCA'.

De CCA krijgt een ruimere adviestaak (ordelijk economische verkeer + taken andere commissies overgenomen) en de overlegtaak wordt expliciet een van haar taken.

1985

Kabinetsrapport Dereguleringsinvloeden op het consumentenbeleid

1986

Subcommissie Productinformatie niet-levensmiddelen ingesteld

1987

Opheffing van de Interdepartementale Commissie voor Consumentenzaken

1988

1988

Omvorming van de Stichting Consumentenklachten tot Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken

CCA introduceert een Protocol voor het voorwaardenoverleg

1989

1991

1989 Heroriëntatie CCA

De adviestaak van de CCA dreigt te stagneren. De wettelijke basisbescherming van de consument lijkt voltooid. Met name aan ondernemerskant vraagt men zich af wat de rol van de overheid nog moet zijn in een tijd waarin zij vooral een beroep doet op zelfregulering. Toch krijgt het werk van de CCA weer nieuwe accenten, zoals internationalisering en milieu.

1991

Integratie van de Directie Consumentenbeleid in de Directie Marktwervingbeleid. Hiermee houdt de zelfstandige doelstelling van het consumentenbeleid op te bestaan.

1992

1993

1996

1997

1992

Invoering van het nieuwe Burgerlijk Wetboek

Oprichting van de Stichting Milieukeur

Opheffing van de Stichting Vergelijkend Warenonderzoek

1993

In werking treden van het Verdrag van Maastricht
Consumentenbescherming
wordt apart artikel in het EU-verdrag

Omvorming CCA (2) 1996

Vakbeweging stapt uit de CCA

Opheffing Subcommissie Productinformatie
niet-levensmiddelen

Overlegtaak verzelfstandigd: SER Coördinatie-
groep Zelfreguleringsoverleg ingesteld

1997

Kabinetsnota en CCA-advies Consument op nieuwe markten

Oprichting van de Onafhankelijke Post en Telecom Autoriteit

1998

1999

2003

2004

2004

1998

Nieuwe Mededingingswet van kracht; oprichting van de Nederlandse Mededingingsautoriteit

1999

In werking treden van het Verdrag van Amsterdam. Artikel consumentenbescherming in het Europees verdrag wordt versterkt

2003

Consumentenbond bestaat 50 jaar: Nota Van recht hebben naar recht krijgen

2004

Strategisch Actieprogramma Consumentenbeleid

2006

Oprichting van de EZ-site ConsuWijzer

2007

2007

Oprichting van de Consumentenautoriteit

SER CZ: Verbredingslag geschillencommissies gaat van start

2012

2012

SER CZ stelt Agenda 2015 vast

Protocol voorwaardenoverleg omgevormd tot Spelregels (minder sturend, meer uitnodigend)

2013

2013

Fusie van Nederlandse Mededingingsautoriteit, Consumentenautoriteit en Onafhankelijke Post en Telecom Autoriteit tot: Autoriteit Consument en Markt

2015

2015

50 jaar CCA

Spelregels voorwaardenoverleg uitontwikkeld;
vanaf nu volwassen stelsel

Auteurs



Mariëtte Hamer - Voorzitter SER



Barbara Baarsma - Kroonlid SER
Voorzitter Commissie voor Consumenten-
aangelegenheden



Marko Bos - Directeur Economische Zaken SER
Secretaris Commissie voor Consumenten-
aangelegenheden



Thom van Mierlo - Senior beleidsmedewerker consumentenzaken
Secretaris zelfreguleringoverleg



Pieter Oudshoorn - Economisch historicus
Student-stagiair Directie Economische Zaken

Colofon

Uitgave

Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

T 070 3499 499

E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

Beeldmateriaal

Pieter Welters (omslag en p. 31), Museum voor Communicatie, Den Haag (p. 51)
en Roland Zwiers (p. 59)

Vormgeving en druk

Riccardo van der Does, Robby Gajadien, huisdrukkerij SER

© 2015, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

T 070 3499 499
E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

© 2015, Sociaal-Economische Raad