

Concurrentiebeleid en consumentenbeleid

Dat consumentenbeleid en mededingingsbeleid innig met elkaar verweven zijn, wordt in Nederland nog onvoldoende beseft, getuige de aparte toezichthouders die ervoor zijn opgericht. Dit artikel beschrijft de relaties, bespreekt witte vlekken in het beleid en de daaruit resulterende onderzoeksagenda.

Op 29 december 2006 is de Wet handhaving consumentenbescherming (whc) in werking getreden, waarmee de nieuw opgerichte consumentenautoriteit (vanaf nu: CA) de wettelijke bevoegdheid kreeg om toezicht te houden op naleving van het consumentenrecht, evenals instrumenten om inbreuken op dat recht met een collectief karakter te bestraffen. (Zie de Kamerstukken onder het nummer 30411; tevens www.consumentenautoriteit.nl.) Directe aanleiding voor de wet was EG-Verordening 2006/2004 op het gebied van Europese samenwerking bij de handhaving van consumentenbescherming, die Nederland dwong een toezichthouder op dit terrein aan te wijzen. De CA zal, in samenwerking met andere toezichthouders, zoals NMa en OPTA, consumenten (via www.consuwijzer.nl) informeren over hun rechten, zodat deze op de markt beter tegen spel kunnen bieden.

Met de whc werden geen nieuwe materiële bepalingen aan het consumentenrecht toegevoegd. Het idee is wel dat dit recht nu effectiever gehandhaafd kan worden. Voorheen zette Nederland vooral in op handhaving langs zuiver privaatrechtelijke weg: bij een conflict moesten aanbieder en consument er zelf maar zien uit te komen, en bij een overtreding kon de consument naar de rechter stappen. Om minstens twee redenen kan zo'n zuiver privaatrechtelijk systeem tekortschieten. Ten eerste

is er de facto geen equal access to justice: consumenten zijn in het nadeel omdat bedrijven het juridisch gevecht langer vol kunnen houden (Zhou, 2007). Ten tweede hebben veel inbreuken op het consumentenrecht een collectief karakter, zodat het free rider probleem speelt. Als de ene consument door reclame misleid wordt, zal dat wellicht ook bij een andere het geval zijn; elk van hen kan denken: 'laat de ander de misstand maar aan het licht brengen'. Een dergelijk systeem kan goed werken als consumenten zich eenvoudig kunnen organiseren en privaatrechtelijke organisaties, zoals de consumentenbond, kunnen mandateren namens hen op te treden. Na invoering van de whc staat ook de publiekrechtelijke weg open: bij bepaalde inbreuken kan de CA direct een boete of last onder dwangsom opleggen, bij andere kan de CA het Gerechtshof Den Haag vragen te bevelen dat de inbreuk gestaakt wordt.

Het beleidsprobleem

Het zal duidelijk zijn dat het consumentenbeleid innig verweven zou moeten zijn met het concurrentiebeleid. Een goed werkende markt levert de beste garantie dat de belangen van de consument optimaal gediend worden. Anderzijds geldt dat de markt alleen goed werkt als de consument goed geïnformeerd is en goede keuzes maakt, zodat de aanbodzijde effectief gedisciplineerd wordt. Ten derde kan consumentenbeleid, indien dat te paternalistisch wordt vormgegeven, de concurrentie (en daarmee het consumentenbelang) schaden in plaats van dienen. Men zou dus mogen verwachten dat in het beleidsdebat aan dit soort aspecten veel aandacht geschonken zou worden. Niet in Nederland. Wat vooral opvalt bij lezing van de Kamerstukken over de whc is hoe inhoudsloos en ideologisch het debat

was, althans vanuit economisch perspectief. Economen en economische argumenten waren afwezig; het politiek debat (Handelingen TK 85, 1 juni 2006, 5179–5196, Handelingen EK, 7 november 2006, 192–200) ging over definities, bevoegdheden, bestuurlijke vormgeving, ideologie en middelen.

De VVD betoogde dat de markt zelfreinigend is, en de CA dus overbodig. Deze zou alleen ingevoerd moeten worden omdat Brussel dat nu eenmaal eist, en zou vooral niet meer moeten doen dan waartoe Europa verplichtte. Voor de partijen ter linkerzijde kon de CA daarentegen niet groot en krachtig genoeg zijn: de consument is immers weerloos tegen de macht van het grootkapitaal. In het midden, het CDA in spagaat: de CA is nodig, maar moet alleen in actie komen als marktpartijen er ook via zelfregulering niet uitkomen. CDA'er Atsma verzocht in een motie de CA te beperken tot tien fte, maar hij trok die al snel weer in. Ondertussen is op de website van de CA (www.consumentenautoriteit.nl) te lezen dat haar omvang 29 fte bedraagt, bij een budget van vijf miljoen euro per jaar. Ook op die website zijn economen overigens afwezig. De CA consulteerde het veld over de prioriteiten die zij in 2007 zou moeten stellen. Er werd door diverse partijen en hoogleraren Rechten gereageerd. Er zijn geen reacties van economische kant. Werden economen niet gevraagd of hadden zij niets te melden?

Twee beleidsvragen voor de toekomst

Twee voorbeelden kunnen dienen om te illustreren hoe zeer de inbreng van economen gemist wordt. Ten eerste de vraag naar de positie van de CA. In haar advies over de whc, (Kamerstuk 30411, nr. 4) ontkende de Raad van State de boven genoemde innige verwevenheid: “gelet op de aard van de taken en werkzaamheden van de NMa – welke primair gericht zijn op werkzame concurrentie en bescherming van de mededinging en niet op eerlijke concurrentie en bescherming van de consument – is onder de huidige omstandigheden aanwijzing van de NMa als consumentenautoriteit minder wenselijk en ligt instelling van een nieuwe toezichthouder voor de hand.” Er was geen inhoudelijke discussie op dit punt, en geen verwijzing naar het feit dat in Groot-Brittannië en de Verenigde Staten concurrentiebeleid en consumentenbeleid wel in één hand zijn, en dat die constructie prima werkt. Over een paar jaar komt de herkansing. Kamerlid Örgü (VVD) heeft in een motie (Kamerstuk 30411, nr. 19) voorgesteld het aantal toezichthouders niet uit te breiden en bij de eventuele toekomstige verzelfstandiging van de CA deze onder te brengen bij een reeds bestaande toezichthouder. De motie werd verworpen, maar toenmalig staatssecretaris Van Gennip zegde toe bij de evaluatie van de CA, over vier jaar, hierop op terug te komen. Op dit moment is staatssecretaris Heemskerk voor het consumentenbeleid verantwoordelijk. Als kamerlid vroeg hij al naar een visie op de rol en taakverdeling tussen toezichthouders; zie bijvoorbeeld: Kamerstukken II (2004-2005), 29960, nr. 2.

Een tweede voorbeeld betreft de fundamentele vraag opgeworpen door het CDA Eerste Kamerlid Franken: “De vraag is wat voor consument

Het zal duidelijk zijn dat het consumentenbeleid innig verweven zou moeten zijn met het concurrentiebeleid

de Consumentenautoriteit gaat beschermen. Is dat ieder natuurlijk persoon die geen beroep of bedrijf uitoefent, of wordt ook gelet op een consument die moet nadenken, voorzichtig zijn, en een zekere onderzoeksplicht heeft? Een consument van wie toch mag

worden verwacht dat hij zijn gezonde verstand gebruikt.” Het antwoord van de toenmalig staatssecretaris:

“Dat is een lastige, maar cruciale vraag” (Handelingen EK 7 november 2006, 5-196). De staatssecretaris stelt terecht dat het begrip consument niet eenduidig en enigszins in ontwikkeling is; het is wenselijk als bij de verdere ontwikkeling van dit cruciale begrip economen betrokken worden.

Een blik op het buitenland, met name Groot-Brittannië en de VS, laat zien dat het gras daar groener is: het denken is er verder ontwikkeld, en er is een intenser interactie tussen wetenschap en beleid. Toegegeven, economen zijn ook daar beter vertegenwoordigd in het debat over het concurrentiebeleid, maar ze hebben ook over het consumentenbeleid veel belangwekkends te melden; zie bijvoorbeeld Muris (2002), Vickers (2003) en Salinger (2006). In Nederland zijn sinds Van Damme (2002) weinig economische bijdragen op dit gebied te noteren.

Marktfalen

Om de relatie tussen mededingingsbeleid en consumentenbeleid helder te maken, en te beoordelen of met NMa en CA en hun instrumenten alle witte vlekken in het consumentenbeleid bedekt zijn, is het zinvol de discussie vanuit het kader van marktfalen te benaderen. Traditioneel worden een aantal vormen van marktfalen onderscheiden. Voor dit onderwerp zijn publieke goederen en externaliteiten niet relevant, deze worden buiten beschouwing gelaten.

Markttoezichthouders zoals de NMa, OPTA en DTe zijn ingesteld om marktfalen als gevolg van marktmacht tegen te gaan of te beteugelen. De NMa heeft drie instrumenten om marktmacht te beteugelen: het kartelverbod,

het verbod op misbruik van een dominante positie en fusiecontrole. De sectorspecifieke toezichthouders hebben een dubbele missie: concurrentie op gang te brengen waar concurrentie mogelijk is, en in de overige segmenten de (voor consumenten) wenselijke uitkomsten via regulering af te dwingen. Hoewel het beleid aangrijpt op de aanbodzijde is de doelstelling steeds bescherming of verhoging van de consumentenwelvaart: het idee is dat concurrentie ten dienste staat van de consument. De ervaringen met marktliberalisering hebben geleerd dat concurrentie niet automatisch tot stand komt, dat adequate marktordening essentieel is, dat beleid sectorspecifiek moet zijn, en dat goede marktwerking alleen tot stand komt als ook de consument zijn steentje bijdraagt. Verder is het nog van belang te constateren dat het concurrentiebeleid steeds economischer wordt ingevuld. Op dit terrein is de economische wetenschap dus invloedrijk. Dit komt vooral omdat het uitgangspunt zo helder is: concurrentie is goed, monopolie-macht is slecht.

Het consumentenbeleid wordt in eerste instantie gemotiveerd door marktfalen als gevolg van informatieasymmetrie. Veelal is de consument slechter geïnformeerd dan de productaanbieder en de wetgeving heeft als doel te voorkomen dat de consument uitgebuit wordt. De wetgeving verbiedt oneerlijke handelspraktijken die de consument misleiden, hem belemmeren een optimale keuze te maken en op deze manier de concurrentie frustreren. Het kernartikel op dit gebied is Akerlof (1970), waarin aan de hand van een simpel model aangetoond werd dat de markt, als gevolg van asymmetrische informatie, volledig in elkaar kan storten. Vergeten wordt vaak dat Akerlof ook liet zien dat de markt een groot zelfreinigend vermogen heeft. Marktfalen biedt ondernemers winstmogelijkheden en diverse marktmechanismen (intermediairs, garantievoorzaken, merkbescherming, reputatieeffecten) kunnen ervoor zorgen dat de markt het informatieprobleem zelf oplost. Er is dus sprake

Het consumentenbeleid wordt in eerste instantie gemotiveerd door marktfalen als gevolg van informatieasymmetrie

van *trade-offs* en *two-handed economists*. De economische literatuur op dit gebied is minder uitgekristalliseerd dan die over marktmacht en laat weinig algemene conclusies toe, behalve dat overheidsingrijpen ook door kan schieten en contraproductief kan zijn. De traditionele rechts-economische literatuur benadrukt dat regulering ook private belangen kan dienen en waarschuwt dat, als de overheid marktmechanismen uitschakelt of belemmert, het risico van overheidsfalen en daling van consumentenwelvaart groot is. Zij stelt dat de overheid terughoudend moet zijn en vooral de informatie voor de consument moet verbeteren om deze zo in staat te stellen betere keuzes te maken.

In Nederland is een groot gedeelte van het consumentenrecht geïmplementeerd in het Burgerlijk Wetboek. Het uitgangspunt is dat, mits de consument juist geïnformeerd wordt, hij zelf goed in staat is voor zijn rechten op te komen. Het recht legt bepaalde plichten op aan aanbieders. Misleidende reclame is verboden, algemene voorwaarden mogen niet onredelijk bezwarend zijn, en bepaalde informatie moet vooraf verschaft worden. De prijzenwet schrijft voor dat artikelen voorzien moeten zijn van een verkoopprijs en een prijs per eenheid. Aanbieders moeten voldoen aan redelijke verwachtingen die de kopers hebben. De colportagewet biedt bescherming bij huis-aan-huis-verkoop, door consumenten een bedenperiode toe te kennen. De beschrijving maakt duidelijk dat, in tegenstelling tot het mededingingsrecht, de normen relatief open zijn.

Consumentenfalen

Een uitgangspunt van het concurrentiebeleid is dat meer keuze voor de consument beter is. Bij heterogene preferenties van de consumenten, zal het bij meer keuze voor elke individuele consument inderdaad eenvoudiger zijn om iets van zijn gading te vinden. Bij homogene preferenties zal grotere keuze van aanbieders tot meer concurrentie tussen aanbieders leiden, tot druk op de marges, tot lagere prijzen en dus een grotere consumentenwelvaart. Voorwaarde is wel dat consumenten goed geïnformeerd zijn over de keuzes die ze hebben en dat ze verstandige keuzes maken; alleen als ze de optimale prijs/kwaliteitsverhouding kiezen worden aanbieders effectief gedisciplineerd. Het consumentenbeleid poogt te bewerkstelligen dat consumenten adequaat geïnformeerd zijn, zodat ze de goede keuze kunnen maken. Het consumentenbeleid is dus complementair aan het mededingingsbeleid. Beide vormen van het beleid gaan echter in grote mate uit van de aanname dat de consument, volledig of in belangrijke mate, in staat is om voor zijn eigen belangen op te komen. Een belangrijke vraag is nu hoe beperkend deze aanname is: als consumenten de juiste keuze kunnen maken, zullen ze dat dan ook doen?

De traditionele economische literatuur (gebaseerd op het max U paradigma) beantwoordt de bovenstaande vraag met een volmondig ja: een grotere keuzeverzameling kan alleen maar tot meer nut leiden; meer informatie leidt tot meer keuzemogelijkheden en dus tot meer nut. Deze literatuur heeft echter geen oog voor de kosten van informatieverwerking en de

Behavioral economics

De traditionele economie is gebaseerd op de aanname van *homo economicus*: mensen worden gekarakteriseerd door een nutsfunctie en ze kiezen die actie die, onder de gegeven randvoorwaarden, het verwachte nut maximaliseert. Additionele aannames zijn dat het nut afhangt van het niveau waarop geconsumeerd wordt en dat alleen de eigen consumptie ertoe doet (egoïsme).

Psychologen hebben er altijd op gewezen dat menselijk handelen op systematische wijze afwijkt van dit model: omdat informatieverwerking kostbaar is, maken mensen gebruik van vuistregels; ze maximaliseren niet, maar vertonen *satisficing* gedrag (goed is goed genoeg).

Bovendien zijn we niet goed in kansrekening, noch in het wegen van de toekomst; veranderingen zijn belangrijker dan niveaus, en verliezen tellen zwaarder dan winsten van vergelijkbare grootte.

In de *behavioral economics* worden dergelijke inzichten uit de psychologie op systematische wijze in de economie geïntegreerd. Belangrijke pioniers zijn: Herbert Simon, Daniel Kahneman en Amos Tversky. Ook de experimentele economie (Reinhard Selten, Vernon Smith) heeft in belangrijke mate bijgedragen tot de acceptatie en verdere verspreiding van dit vakgebied. Vooral de gebieden Financiering en Rechtseconomie zijn vatbaar gebleken voor deze ideeën, waarvoor Richard Thaler een belangrijke pleitbezorger was.

Een goed startpunt voor een verdere verkenning van dit gebied is "Behavioral Economics: Past, Present, Future" van Colin Camerer en George Loewenstein uit 2003; zie http://www.hss.caltech.edu/~camerer/web_material/be.html

kosten verbonden aan het maken van keuzes. Eenzelfde opmerking geldt bijgevolg voor het op deze literatuur gebaseerde concurrentiebeleid en consumentenbeleid. De moderne literatuur over *behavioral (law and) economics* integreert inzichten uit de psychologie en benadrukt dat meer keuze niet alleen baten heeft, maar ook met extra lasten gepaard gaat (zie bijvoorbeeld de tekstbox in dit artikel en Loewenstein, 1999). Deze literatuur laat de conclusie toe dat er in het beleid een belangrijke witte vlek zit: consumentenfalen kan niet genegeerd worden.

Drie soorten kosten kunnen onderscheiden worden: tijdskosten, foutkosten en psychologische kosten. Het maken van een keuze kost tijd en er zijn dus opportuiniteitskosten. Iemand die een zondagmiddag besteedt aan *stock picking* kan die tijd niet gezellig bij zijn familie doorbrengen. Als hij op maandagochtend vervolgens Ahold koopt (op basis van *mean reversion*) en op maandagmiddag het boekhoudschandaal naar buiten komt, realiseert onze belegger zich dat hij een fout gemaakt heeft en vermoedelijk beter het advies had opgevolgd om vooral gespreid te beleggen. De ervaring leidt tot spijt achteraf en is bovendien niet goed voor het gevoel van eigenwaarde (psychologische kosten).

Mensen zijn slechts begrensd rationeel. Net zoals de meeste van ons de honderd meter niet in tien seconden kunnen lopen, kunnen we ook veelal niet de optimale beslissing nemen. We maken vooral fouten als we tussen een groot aantal alternatieven moeten kiezen, of als de uitkomsten onzeker zijn, of als de tijdsdimensie belangrijk is, zoals ook in andere artikelen in dit dossier wordt aangehaald. Als we tussen veel alternatieven kunnen kiezen, hebben we de neiging ons op een beperkt aantal te focussen. Hoe complexer de situatie, hoe eenvoudiger de vuistregels die we gebruiken en hoe groter de foutkans. Als het echt complex wordt, hebben we ook de neiging de keuze uit te stellen, dat wil zeggen, helemaal geen keuze te maken. Als uitkomsten onzeker zijn, kennen we meer gewicht toe aan mogelijk verlies dan aan winstmogelijkheden. Anderzijds overschatten we onszelf en denken we vaak: dit zal mij niet gebeuren. We vinden kiezen vooral lastig als er een tijdsaspect speelt: we focussen ons teveel op de nabije toekomst en alternatieven die gepaard gaan met opofferingen op korte termijn, maar winsten op langere termijn laten we vaak links liggen, zoals ook Van Raaij en De Groot elders in dit dossier naar voren halen.

Als gevolg van het bovenstaande zijn de baten van meer keuze niet altijd groter dan de lasten. Meer keuze is niet wenselijk als kiezen expertise vraagt die mensen niet bezitten. In zulke situaties kan meer keuze tot minder concurrentie leiden en tot een lagere consumentenwelvaart. Het huidige mededingingsbeleid en het consumentenrecht lijkt te weinig oog voor deze mogelijkheid te hebben: er is een witte vlek.

Psychologie-elasticiteit

Consumentenfalen biedt ondernemers interessante winstmogelijkheden. Een beleidsvraag is hoe slim ondernemerschap bevorderd kan worden en tegelijkertijd uitbuiting van (naïeve of andere) consumenten kan worden tegengaan. Ausubel (1991) laat zien dat creditcardmaatschappijen in de VS handig gebruik maken van

**Consumentenfalen
biedt ondernemers
interessante
winstmogelijkheden**



Concurrentie werkt als de consument meewerkt, maar als aan die voorwaarde niet voldaan is, ligt het heel anders

de zelfoverschatting en kortzichtigheid van Amerikaanse consumenten. De meeste creditcardhouders verwachten dat ze op hun kaart geen schuld zullen opbouwen en bij hun kaartkeuze besteden ze daarom weinig aandacht aan de rente die ze op het verschuldigde tegoed moeten betalen. Dit leidt tot geringe concurrentie op het rentepercentage en geeft de maatschappijen de mogelijkheid om hoge marges te hanteren. In werkelijkheid bouwde de gemiddelde kaarthouder een schuld van 6.000 euro op en betaalden velen teveel rente als gevolg van onderschatting van de kans op overbesteding. De Amerikanen lieten zich leiden door introductieaanbiedingen die op korte termijn (kleine) voordelen boden, zonder dat ze zich realiseerden dat daar op lange termijn hoge kosten mee verbonden waren.

Bertrand et al. (2005) laten zien hoe, bij het verstrekken van leningen, banken winstgevend van presentatie-effecten (*framing*) gebruik kunnen maken. Volgens de standaard economische theorie doet alleen de rentevoet ertoe en gaat het om de prijselasticiteit van de vraag; een rationele consument doorziet marketingtechnieken volledig. De 'presentatie-elasticiteit' blijkt echter groter te zijn dan de prijselasticiteit, zodat een bank haar winst eenvoudiger kan verhogen door de marketing van de lening te verbeteren dan door de prijs ervan te verlagen. Concreet is het beter bij een aanbod geen alternatieven te formuleren; dat verwacht de consumenten en leidt tot minder vraag: een eenvoudige beschrijving blijkt in hun situatie even effectief te zijn als een verlaging van het rentepercentage met 2,3 procentpunt. Andere technieken zijn nog effectiever: vooral mannen blijken gevoelig te zijn voor een boodschap uitgesproken door iemand van de andere sekse. Een afbeelding van een knappe vrouw in de brief waarmee de lening wordt aangeboden, heeft hetzelfde effect als een verlaging van het rentepercentage met 4,5 procentpunten.

Opmerkelijk is dat consumenten niet alleen bij complexe producten als creditcards en leningen moeite hebben de juiste keuze te

maken, maar ook bij homogene producten zoals elektriciteit en gas. Recente reclamecampagnes (zoals van Nuon) proberen ons ervan te overtuigen dat stroom stroom is en dat het enige dat ertoe doet de prijs is. Zoals vergelijkingen op www.vergelijk.nl laten zien, zijn veel Nederlanders daar nog niet van overtuigd; de grote prijsverschillen (tot wel vijftig procent) die daar zichtbaar zijn, zijn anders moeilijk te verklaren. Wilson en Waddams Price (2005) onderzochten de situatie in

Groot-Brittannië en hun inzichten zijn vermoedelijk ook voor Nederland relevant. Zij laten zien dat er een groot aantal Britse consumenten (vijftig procent) is dat niet van aanbieder wisselt hoewel die consumenten een kwart van de kosten zouden kunnen besparen als ze dat wel zouden doen. Ten tweede kiezen veel van de consumenten die overstappen, zelfs diegenen die switchen om een prijsvoordeel te realiseren, niet voor de goedkoopste aanbieder. De gemiddelde overstapper behaalt slechts een kwart van het voordeel dat te behalen is. Sterker nog, ongeveer een derde deel van diegenen die overstapt doet dat naar een aanbieder die duurder is, met daarbij een gemiddeld verlies van 16,50 pond per jaar. Foutkosten zijn dus zeker niet te verwaarlozen. Opmerkelijk is ook dat daar waar meer concurrenten op de markt actief zijn, de foutkans toe lijkt te nemen. Verwarring bij consumenten lijkt dus een rol te spelen.

De reactie in wetenschap en in beleid

Als consumenten begreep rationeel zijn en de wetenschap en het beleid daarmee nog onvoldoende rekening houden, is de vraag: wat te doen? Voor de wetenschap is de opgave helder. De vraag die beantwoord moet worden is: hoe functioneren markten waarin de consumentzijde realistischer gemodelleerd is? Met andere woorden: hoe werkt concurrentie als de consument niet meewerkt? Een eenvoudig voorbeeld geeft inzicht; denk aan twee aanbieders, constante marginale kosten en een dalende vraagcurve. Onder de Bertrand-aanname dat consumenten voor de goedkoopste aanbieder kiezen, geldt $P=MC$, is de winst nihil en is de consumentenwelvaart maximaal. Als consumenten fouten maken, is de prijs hoger: als ze bijvoorbeeld de duurste aanbieder kiezen, is de prijs oneindig en de vraag nihil. Toegegeven, deze simpele aanname is extreem, maar Gabaix et al. (2005) laten zien dat bij realistische aanname over de fouten de marge nauwelijks beïnvloed wordt door de mate van concurrentie. Concurrentie is ineffectief als de consument niet meewerkt.

Gegeven het feit dat de wetenschap met haar positieve analyse nog niet heel ver is gevorderd, is op normatief gebied terughoudendheid op zijn plaats. Omdat beleidsmakers de beleidsvraag 'wat te doen?' echter nu reeds moeten beantwoorden (niets doen is immers ook een antwoord), is het zinvol enkele alternatieven te schetsen. Zie ook OECD (2006) voor een poging de inzichten uit de moderne literatuur in beleidsconsequenties te vertalen.

Ten eerste is het natuurlijk mogelijk terug te keren naar hard paternalisme: als de consument zelf niet kan beslissen, dan moet de overheid

dat maar doen. Ook de overheid is niet immuun voor fouten, zij bestaat immers uit begrensd rationele individuen. Ronald Coase zei ooit: 'Foolishness follows the universal law of demand. The greater the price you have to pay for being foolish, the less you do'. Op basis van het argument dat een individuele consument directer met zijn fouten geconfronteerd wordt en dus beter zijn best zal doen om ernstige fouten te vermijden, is in de moderne *behavioral law and economics* literatuur weinig steun voor hard paternalisme te vinden.

Er is meer steun voor allerlei vormen van zacht paternalisme, waarbij de consument aan de hand genomen wordt en belet wordt fouten te maken; zie bijvoorbeeld Camerer et al. (2003) en Sunstein en Thaler (2003). Als mensen in bepaalde situaties geen goede keuzes kunnen maken, probeer dan te voorkomen dat ze in die situaties terecht komen. Als mensen productrisico's onderschatten of denken 'dit zal mij niet gebeuren', dan kunnen door extra hoge veiligheidseisen de risico's toch beteugeld worden. Ook hier is de verstoring duidelijk: mensen die een goede risicoinfschatting kunnen maken, worden geconfronteerd met te dure producten. Dergelijk zacht paternalisme is niet geheel te vermijden en de zoektocht is naar vormen van asymmetrisch paternalisme die de kwetsbare consumenten wel helpen, maar de meer rationele consumenten niet schaden.

In het recente (winter 2006) nummer van de *Chicago Law Review* over dit thema zijn diverse artikelen opgenomen die waarschuwen tegen al te groot enthousiasme voor zacht paternalisme, en die het liberale standpunt verdedigen dat het beter is mensen zo ver te krijgen dat ze zich bewust worden van hun beperkingen, en de kosten die daaraan verbonden zijn, zodat ze zelf zullen proberen hun fouten te corrigeren. In feite wordt hier beargumenteerd dat we de rationaliteit van individuen niet moeten onderschatten. Wel wordt een overgang gemaakt van uitkomst-rationaliteit naar proces-rationaliteit: mensen zijn wellicht niet in staat te optimaliseren, maar ze zijn wel in staat om van hun fouten te leren en hun situaties te verbeteren. Het thema 'leren rationeel te zijn' krijgt ook in de zuiver academische literatuur op dit moment veel aandacht.

Conclusie

Concurrentiebeleid en consumentenbeleid zijn complementair en kunnen samen marktfalen als gevolg van marktmacht of asymmetrische informatie afdoende afdekken. Concurrentie werkt als de consument meewerkt, maar als aan die voorwaarde niet voldaan is, ligt het heel anders. Consumentenfalen mag niet verwaarloosd worden, zoals ook de empirische literatuur laat zien. Marktliberalisering kan leiden tot hogere winsten voor bedrijven, een lagere welvaart en een lager consumentensurplus, en kan dus een slecht idee zijn als consumenten door liberalisering in verwarring gebracht worden. De vraag hoe het beleid moet omgaan met consumentenfalen is in feite een oude, maar wel een die nooit afdoende beantwoord werd, en die een spannende onderzoeksagenda voor de toekomst impliceert.

LITERATUUR

- Akerlof, G. (1970) The market for lemons; quality uncertainty and the market mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, 84(3), 488–500.
- Ausubel, L. (1991) The failure of competition in the credit market. *American Economic Review*, 81(1), 50–81.
- Bertrand, M., D. Karlan, S. Mullainathan, E. Shafir en J. Zinman (2005) What's psychology worth? A field experiment in the consumer credit market. NBER Working Paper 11892, December 2005.
- Camerer, C., S. Issacharoff, G. Lowenstein, T. O'Donoghue en M. Rabin (2003) Regulation for conservatives. *University of Pennsylvania Law Review*, 151(1211), 101–144.
- Chicago Law Review (2006) *Symposium: Homo Economicus, Homo Myopicus, and the Law and Economics of Consumer Choice*, Volume 73, winter 2006.
- Damme, E. van (2002) Betere positie consument vraagt mdw-toezichthouder, *ESB* 7 juni 2002.
- Gabaix, X. Laibson, D. en H. Li (2005) Extreme Value Theory and the Effects of Competition on Profits, ongepubliceerd manuscript.
- Loewenstein, G. (1999) Is more choice always better? *Social Security Brief*, nr. 7, oktober 1999, National Academy of Social Insurance.
- Muris, T.J. (2002) *The Interface of Competition and Consumer Protection*, remarks by the Chairman of the FTC at the Fordham Twenty-Ninth Annual Conference on International Antitrust Law and Policy, 31 oktober 2002.
- OECD (2006) *Roundtable on demand-side economics for consumer policy*. OECD, Directorate for Science, technology and industry, Committee on consumer policy, 20 April 2006.
- Salinger, M. (2006) *Consumer Protection Economics at the FTC*, remarks prepared for Chief Economics roundtable by the Director of the Bureau of Economics FTC, 8 April, 2006.
- Sunstein, C. en R. Thaler (2003) Libertarian Paternalism is not an Oxymoron, Working Paper 2003–02, *AEB-Brookings Joint Center for Regulatory Study*, April 2003.
- Vickers, J. (2003) *Economics for Consumer Policy*, British Academy Keynes Lecture, 29 October 2003.
- Wilson, C. en Waddams Price, C. (2005) *Irrationality in Consumers' Switching Decisions: When more firms may mean less benefit*, ESRC Centre for Competition Policy, School of Economics and School of Management University of East Anglia, augustus.
- Zhou, J. (2007) In litigation, how far do the 'haves' come out ahead? *TILEC Discussion Paper 2007–002*, Universiteit van Tilburg.

