



Naar een follow-up van de Consumptienota

DRS. P.J.M. WILMS

Inleiding

Het kabinet-Den Uyl heeft in de in 1976 verschenen *Nota inzake de selectieve groei* (Economische Structuurnota) 1) getracht aan te geven in welke richting de productie en economische groei zich in de nabije toekomst zouden moeten ontwikkelen en welke rol de overheid hierin zou dienen te spelen. Continuïteit en selectiviteit waren de centrale thema's in de nota en het economisch structuurbeleid zou gericht moeten zijn op verwezenlijking van de uit deze thema's afgeleide sociaal-economische respectievelijk facetdoelstellingen. De consumptieproblematiek werd in de Economische Structuurnota buiten beschouwing gelaten omdat deze problematiek nog betrekkelijk nieuw en weinig afgebakend zou zijn 2).

Mede naar aanleiding van de motie-Kolthoff 3), waarin gevraagd werd in een aanvullende nota aandacht te schenken aan de wisselwerking tussen het consumenten- en consumptiebeleid en de in de Economische Structuurnota beschreven productie- en werkgelegenheidsstructuur is vorig jaar september de *Nota consument en consumptie* verschenen 4). De nota, uitgaande van de notie dat de overheid een taak heeft in het systematisch en expliciet aan de orde stellen en eventueel tot een oplossing brengen van vraagstukken rond de behoeftebevrediging, pleegt een inventarisatie van aangrijpingspunten voor een nog nader in te vullen consumptiebeleid. Hoofddoelstelling van dit beleid zou moeten zijn het verbeteren van de mogelijkheden om door middel van consumptie behoeften te bevredigen. Deze formulering impliceert dat het consumptiebeleid geen zelfstandig instrument zal kunnen zijn ter realisering van buiten de consumptie vallende doelstellingen, zoals bijvoorbeeld volledige werkgelegenheid 5).

De hoofddoelstelling van het consumptiebeleid kan nader worden geconcretiseerd in een aantal subdoelstellingen waarin vraag en aanbod centraal staan. Daarnaast formuleert de nota subdoelstellingen met betrekking tot de voorwaarden waaronder en de omstandigheden waarin wordt geconsumeerd. In dit

verband valt te wijzen op subdoelstellingen ten aanzien van de consumptieverdeling, het consumptiepatroon en de integratie van het consumptiebeleid in het overige beleid. Tot consumptie rekent de nota niet alleen de aanschaf en het gebruik van door de particuliere sector geproduceerde en gedistribueerde goederen en diensten doch ook de quasi-collectieve goederen en diensten en de buiten de markt- en budgetsector om tot stand gekomen eigen productie van particuliere huishoudingen.

Zoals gezegd, een uitgewerkt consumptiebeleid biedt de nota niet. Weliswaar worden door de visie op de principes en de grenzen van het consumptiebeleid de contouren zichtbaar van een voorwaardescheppend beleid dat uit hoofde van zijn reservefunctie corrigerend en bijsturend zal optreden bij gesignaleerde knelpunten, doch concrete beleidsvoornemens treft men slechts weinig aan. Ten einde tegemoet te komen aan de vrij algemeen geuite kritiek dat door instrumentele zwakte het consumptiebeleid geen handen of voeten heeft, is er een follow-up 6) op touw gezet die moet resulteren in een nadere ontwikkeling van het beleid. Bij de follow-up worden mede in de beschouwing betrokken de negen aangenomen moties die werden ingediend tijdens de uitgebreide commissievergadering van de Vaste Commissie van Economische Zaken. In dit artikel zullen we nader ingaan op de wenselijkheden, mogelijkheden en moeilijkheden van het voeren van een consumptiebeleid, waarbij we ons voornamelijk zullen beperken tot de consumptie voor zover die het gevolg is van het overheidsaanbod. Hierbij zal in het bijzonder ter sprake komen de coördinatie- en integratieproblematiek van het multi-departementaal te voeren consumptiebeleid, alsmede de in het kader van deze problematiek voorgestelde consumptie-effectrapportage.

Overheidsaanbod

Voor de verbetering van de mogelijkheden om door middel van consumptie behoeften te bevredigen is een adequate

afstemming van vraag en aanbod noodzakelijk. Bij de totstandkoming van deze afstemming acht de nota een belangrijke rol weggelegd voor het marktmechanisme. De overheid heeft dan ook tot taak de voorwaarden te creëren waaronder het marktmechanisme zijn allocatieve functie zo goed mogelijk kan vervullen en de verstoringen die de werking van het marktmechanisme frustreren te elimineren.

Knelpunten in de aanpassing van het aanbod aan de voorkeuren van de consument vinden hun oorzaak evenwel niet alleen in een gebrekkig functionerend marktmechanisme maar kunnen ook gelegen zijn in de inherente beperkingen van het marktmechanisme zelf. Zo zal zelfs een perfect werkend marktmechanisme te kort schieten waar het de voorziening van collectieve goederen betreft, goederen met externe effecten en merit-goederen. Vandaar dat in deze gevallen dikwijls allocatie plaatsvindt via de budgetsector.

De nota onderscheidt met betrekking tot het overheidsaanbod van goederen en diensten een aantal categorieën. In de eerste plaats het aanbod dat tot stand is gekomen doordat de overheid de productie ervan zelf ter hand heeft genomen en waarvan distributie plaatsvindt via de markt hetzij in concurrentie met andere aanbieders hetzij als monopolist. In de tweede plaats door de overheid geproduceerde goederen en diensten die worden gedistribueerd zonder dat het marktmechanisme een rol speelt. Ten slotte vallen ook de door de overheid gesubsidieerde en door de particuliere sector geproduceerde goederen en diensten onder het overheidsaanbod. Zuiver collectieve goederen worden niet tot de consumptie gerekend. Als reden hiervoor noemt de nota het door de aard van de collectieve goederen volstrekt ontbreken van enige beslissingsruimte inzake aanschaf en gebruik.

Lange tijd zijn de quasi-collectieve goederen buiten de consumptie- en con-

1) Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13 955.

2) Jaarrapport Overheidsbeleid Consumentenaangelegenheden 1974-1975, Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13 600, XIII, nr. 6, blz. 46.

3) Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13 600, XIII, nr. 17.

4) Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 15 716, nrs. 1-2.

5) Hiermee wordt duidelijk afstand genomen van de doelstelling van consumptiebeleid zoals men die kan aantreffen in het *Jaarrapport overheidsbeleid consumentenaangelegenheden 1976-1977*. Daar wordt de doelstelling van consumptiebeleid omschreven als het tot stand brengen van voorwaarden ter bevordering van de optimale behoeftebevrediging door middel van en als gevolg van de aanschaf en het gebruik van goederen en diensten, *een en ander in wisselwerking met de doelstellingen van het sociaal-economische en het facettenbeleid*.

6) *Jaarrapport overheidsbeleid consumentenaangelegenheden 1979-1980*, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 400, XIII, nr. 39.

sumentenproblematiek gehouden. Vanuit de consumentenorganisaties concentreerde men tot voor kort alle aandacht op de via de markt tot stand gekomen consumptie. Toch is er een aantal redenen aanwezig welke rechtvaardigen dat naast de zuiver individuele goederen ook de quasi-collectieve goederen tot het aandachtsveld van het consumptie- en consumentenbeleid dienen te behoren. Immers, in nog sterkere mate dan in de marktsector kunnen ook bij het overheidsaanbod via de budgetsector verstoringen optreden in de afstemming van het aanbod op de preferenties van de consument.

Gezien de eigen aard van het collectieve-besluitvormingsproces dat leidt tot het overheidsaanbod en waarbij de relatie tussen beslissen, betalen en genieten geheel of gedeeltelijk is verdwenen, zullen deze verstoringen veelal een ander karakter dragen dan bij de individuele besluitvorming in de marktsector. Als knelpunten signaleert de nota o.a. de eigen ambities van de bureaucratie (vierde macht) en de invloed van de belangengroepen (vijfde macht) bij de besluitvorming. Daarnaast valt te wijzen op het feit dat de quasi-collectieve goederen veelal worden aangeboden zonder concurrentie zodat de prikkel tot efficiënte productie in slechts geringe mate aanwezig zal zijn. Deze feitelijke monopoliepositie, die zich waarschijnlijk in de budgetsector meer voordoet dan in de marktsector, wordt nog versterkt door de omstandigheid dat financiële tekorten veelal uit overheids-gelden worden aangevuld.

De noodzaak om het overheidsaanbod bij het consumptie- en consumentenbeleid te betrekken wordt nog dwingender indien men bedenkt dat in de afgelopen jaren de allocatie van goederen en diensten in steeds sterkere mate via de budgetsector heeft plaatsgevonden. Bij een relatief stabiel aandeel van de zuiver collectieve goederen in het nationaal inkomen (ca. 15%) manifesteert deze toename zich geheel in de sfeer van de quasi-collectieve goederen 7).

Ten einde de „ruis” tussen de behoeften van de consument en het overheidsaanbod weg te nemen doet de nota enige suggesties. Een oplossing voor knelpunten aan de vraagzijde zou kunnen zijn gelegen in systematisch behoeftenonderzoek, waarbij naast de commerciële ondernemingen in de marktresearch een belangrijke plaats is ingeruimd voor (semi-)overheidsinstellingen. De Roos acht deze aanvulling op de commerciële marktresearch een verbetering, omdat het commerciële bedrijfsleven alleen in behoeften zal voorzien wanneer de verwachting bestaat dat winst wordt gemaakt 8). Dirken plaatst hierbij de kanttekening dat de consument zijn eigen behoeften niet geheel kent en nog moeilijker tot een juiste voorspelling kan komen van wat hij over enkele jaren zal prefereren 9). Andere oplossingen zouden volgens de nota liggen in de sfeer van

inspraak en democratisering en in decentralisatie.

Knelpunten aan de aanbodzijde zouden kunnen worden verholpen door verbeteringen in de organisatie en door efficiëntere productieprocessen. In dit verband kan worden gedacht aan inschakeling van particuliere instellingen die in concurrentie treden met de overheid. Hierdoor zou niet alleen de efficiency kunnen worden vergroot doch ook de keuzemogelijkheden voor de consument 10).

Coördinatie en integratie

Uit de nota komt naar voren dat de strekking van een te voeren consumptiebeleid zeer ruim zal zijn. De aangrijpingspunten van het consumptiebeleid zullen zich namelijk bevinden zowel in sectoren die direct als indirect in verband staan met consumptie.

Met direct verband wordt dan bedoeld op beleid dat in eerste instantie is gericht op verbetering van de mogelijkheden tot behoeftebevrediging door consumptie. Hiertoe behoren naast het consumentenbeleid, dat vooral gericht is op het versterken van de marktpositie van de individuele consument, o.a. aspecten van het mededingingsbeleid, het volkshuisvestingsbeleid en het gezondheidsbeleid.

De indirecte relatie met consumptie komt naar voren bij het beleid dat weliswaar primair gericht is op het verwezenlijken van doelstellingen buiten de sfeer van de consumptie, maar gevolgen heeft voor de consumptieve behoeftebevrediging. In dit verband valt te denken aan het sociaal-economisch beleid en het facettenbeleid. Gezien het feit dat er in de praktijk op velerlei beleidsterreinen dwarsverbanden en raakvlakken bestaan met de consumptie en gegeven de omstandigheid dat de verantwoordelijkheden voor afzonderlijke consumptieve activiteiten zijn verbrokkeld over de diverse departementen acht de nota het noodzakelijk dat door middel van coördinatie en integratie de specifieke invalshoek van het consumptiebeleid systematisch en expliciet betrokken wordt in de besluitvorming.

Een van de coördinatie-instrumenten vormt de Interdepartementale Coördinatie Commissie voor Consumentenaangelegenheden (ICC). Primaire taak van deze commissie, waarin alle departementen met uitzondering van Defensie zijn vertegenwoordigd, is „de bevordering van de coördinatie van het consumenten- en consumptiebeleid en de integratie daarvan in het totale overheidsbeleid zowel bij beleidsvoorbereiding als bij beleidsuitvoering” 11).

Voor het effectief functioneren van een interdepartementale commissie is een heldere taakomschrijving een voorwaarde 12). Hieraan voldoet de taakomschrijving van de ICC niet. Mede als gevolg van de ruime en globale hoofddoelstel-

ling van het consumptiebeleid is het niet mogelijk een scherpe afbakening te maken van het consumptiebeleid ten opzichte van andere beleidsterreinen. Evenals het consumptiebeleid zal b.v. ook het welzijnsbeleid het tot doelstelling rekenen de behoeftebevrediging te vergroten van de op haar werkterrein voorkomende vormen van consumptie. De effectiviteit van de commissie kan hierdoor nadelig worden beïnvloed, zeker wanneer op de raakvlakken van verschillende beleidsterreinen onafhankelijk van elkaar opererende interdepartementale commissies (dubbel) coördinerend werkzaam zijn.

Daarnaast kan de afwezigheid van bevoegdheden van de commissie belemmerend werken op de effectiviteit. De bevoegdheden van de ICC zijn voornamelijk administratief en procedureel van aard. Binnen de overheid blijft elke minister in principe de eerstverantwoordelijke om in zijn beleid de consumptie- en consumentenaspecten te betrekken.

Omdat effectieve sancties ontbreken en omdat de bij het consumptiebeleid betrokken departementen niet de verplichting hebben beleidsvoornemens met consumptieaspecten aan te melden, zal de coördinatie vaak eerst in gang worden gezet als het betreffende departement volop bezig is met de eigen beleidsvorming en haar standpunt al vastere vormen heeft gekregen. Kottman reserveert hiervoor de term „tijdens-coördinatie” 13).

Ook in financiële zin behouden de departementen hun zelfstandigheid. Wanneer we de financiële zelfstandigheid van departementen op het gebied van het consumptiebeleid bezien tegen de achtergrond van het door Van Niekerk 14) beschreven fasegewijs verlopen proces van afnemende autonomie inzake interdepartementale financiële verhoudingen, dan blijkt dat het consumptiebeleid nog in de beginfase ver-

7) W. Drees, De rijksuitgaven, anders dan die voor sociale voorzieningen, *ESB*, 27 oktober 1976, blz. 1046. Gerritse, *De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming*, Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, 1979, blz. 15.

8) W.A.A.M. de Roos, De nota Consument en consumptie, *ESB*, 10 oktober 1979, blz. 1039.

9) Wiardi Beckman Stichting, *Naar een consumptiebeleid*, Amsterdam, 1978, blz. 55.

10) Een in Engeland uitgevoerd onderzoek gaf te zien dat ca. 40% van de ondervraagden voorstander was van verruiming van de keuzemogelijkheden door inschakeling van particuliere instellingen. Zie National Consumer Council, *The Consumer and the State*, Londen, 1979, blz. 62.

11) *Nederlandse Staatscourant*, 14 augustus 1980, nr. 156.

12) R.H.P.W. Kottman, *Succes-en faalfactoren bij commissies*, Amsterdam, 1978, blz. 44.

13) R.H.P.W. Kottman, Horizontale taakverdeling en coördinatie, in: A. Hoogerwerf (red.), *Overheidsbeleid*, Alphen a/d Rijn, 1978, blz. 384.

14) N.C.M. van Niekerk, Over financiële verhoudingen tussen departementen, *ESB*, 28 maart 1979.

keert. In deze fase bestaat er voor de departementen slechts een geringe mate van afhankelijkheid en beslissen zij uiteindelijk zelf over de uitgaaf. Bij het doorzetten van dit proces zal de financiële autonomie van de departementen in de volgende fasen geleidelijk, al dan niet gedwongen, worden opgeheven. In die fasen zullen wellicht de wensen van de Consumentenbond kunnen worden gerealiseerd: de instelling van een interdepartementaal orgaan dat actief naar de departementen kan opereren, het aanstellen van aparte functionarissen per departement voor consumentenangelegenheden en het opzetten van budgetten voor consumentenprogramma's.

Consumptie-effectrapportage

Ten einde het integratiekarakter van het consumptiebeleid reële inhoud te geven, is van verschillende kanten aangedrongen de mogelijkheden te onderzoeken van het instellen van een consumptie-effectrapportage. In het kader van de follow-up van de consumptienota zal de ICC de mogelijkheden van dit door de Consumentenbond voorgestelde coördinatie-instrument onderzoeken.

In zekere zin naar analogie met de milieu-effectrapportage, zou een consumptie-effectrapportage op systematische en objectieve wijze de te verwachten gevolgen moeten beschrijven voor de consumptie benevens en in samenhang hiermee, de redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven. Consumptie-effectrapportage onderscheidt zich echter van milieu-effectrapportage doordat voornamelijk overheidsactiviteiten tot haar werkingssfeer zullen behoren. De gevolgen voor consument en consumptie van particuliere activiteiten zouden buiten de rapportage vallen.

Consumptie-effectrapportage zou aldus volgens haar pleitbezorgers een belangrijk hulpmiddel bij de besluitvorming kunnen zijn en de openbaarheid in het besluitvormingsproces en het inzicht van de burger daarin bevorderen. Vooral op terreinen waar de invloed van de overheid op het ontstaan van en het tegemoetkomen aan behoeften zeer groot is, en waar sprake is van botsende beleidsdoelstellingen zou de consumptie-effectrapportage haar diensten moeten bewijzen. Wat betreft de inhoud van een consumptie-effectrapportage is tot nog toe vrij sterk de nadruk gelegd op de effecten van een overheidsbeslissing op zaken als distributie-omstandigheden, prijs, kwaliteit en preferentievorming. In deze benadering ligt het aangrijpingspunt bij het aanbod.

Een minstens even belangrijk onderdeel van de consumptie-effectrapportage zou echter dienen te zijn de mogelijkheden te onderzoeken die aan de vraagzijde liggen om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen. In dit verband valt te denken aan de gevolgen voor het overheidsaan-

bod van een wijziging in de bekostigingsstructuur (b.v. een verandering in de eigen bijdrage of een vervanging van verstrekkingen in natura door inkomensoverdrachten). Overigens verdient het aanbeveling bij het onderzoek naar de mogelijkheden voor een consumptie-effectrapportage ook de relatie te betrekken tussen de consumptie-effectrapportage en andere vormen van beleidsanalyse. Het gevaar is immers niet denkbeeldig dat gebruik van consumptie-effectrapportage als gevolg van het afzonderlijk en op eigen wijze presenteren van de consumptieaspecten van een activiteit leidt tot een overbelichting van dit ene belang ten detrimente van de overige meespelende belangen. De partiële sector- of facetgebonden aanpak van een effectrapportage zou de integratie met andere beleidsterreinen kunnen bemoeilijken en het risico van „biased” resultaten vergroten. De levenskansen voor een wellicht utopische allesomvattende beleidsvoorbereiding waarin systematisch alle belangen evenwichtig worden afgewogen, zouden door de introductie van effectrapportage kunnen worden belemmerd.

De mate waarin overbelichting in feite optreedt is echter mede afhankelijk van de instantie die de effectrapportage op-

**Deze rubriek wordt verzorgd
door het Instituut voor Onderzoek
van Overheidsuitgaven**

stelt. Opstelling door de overheidsinstantie die het initiatief neemt tot een bepaalde activiteit met consumptie-aspecten kan leiden tot een voor de initiatiefnemer zo gunstig mogelijke presentatie van gegevens, en behoeft daardoor geenszins te betekenen dat consumptie-aspecten nadrukkelijk en objectief aandacht krijgen. Dergelijke „sweetheart statements” zullen minder snel optreden wanneer de effectrapportage wordt opgesteld door onafhankelijke instanties.

Een voorwaarde voor de effectiviteit van de consumptie-effectrapportage als beleidsinstrument vormt de noodzakelijke garantie dat van de consumptie-informatie ook daadwerkelijk gebruik kan worden gemaakt. Aan deze voorwaarde is echter niet voldaan in de situatie dat de beslissingsbevoegdheid van de coördinerend bewindsman te beperkt is om met alle in de consumptie-effectrapportage beschreven gevolgen voor de mogelijkheden voor consumptieve behoeftebevrediging integraal rekening te kunnen houden (15). Er zal dan een discrepantie bestaan tussen de informatie uit de consumptie-effectrapportage en de mogelijkheid om met die informatie rekening te houden. In dat geval zal een consumptie-effectrapportage weinig nut hebben, een papieren tijger blijken te zijn die slechts tot congestieverschijnselen leidt

in de sfeer van de (vertraging van de) besluitvorming.

Slot

Samenvattend kan worden geconstateerd dat het belang van de *Nota consumptie en consumptie* vooral is gelegen in het feit dat naast de via de marktsector gealloceerde goederen en diensten ook vraag en aanbod van quasi-collectieve goederen en diensten worden betrokken in de consumenten- en consumptieproblematiek. De verbeteringen die worden voorgesteld om verstoringen tussen aanbod en behoefte te verhelpen zijn nog slechts suggesties en dienen nader te worden onderzocht.

Afgewacht zal moeten worden in hoeverre een consumptiebeleid gevoerd kan worden bij de huidige institutionele vormgeving. Wellicht zal blijken dat verregaande bestuurlijke aanpassingen noodzakelijk zijn waarbij het coördinerend departement effectieve bevoegdheden en sancties ter beschikking staan. Zeker in een situatie waarin deze niet voorhanden zijn, moet van invoering van consumptie-effectrapportage geen al te hoge verwachtingen worden gekoesterd. Het verdient daarom aanbeveling allereerst een inventarisatie te maken van eventuele consumptie-effectrapportage „avant la lettre”, d.w.z. onderzoeken waarin reeds aandacht is geschonken aan de consumptie-aspecten van bepaalde overheidsbeslissingen. Conform de reservefunctie van het consumptiebeleid zoals die uit de Consumptienota naar voren komt, kan vervolgens op gebieden waar knelpunten zijn gesignaleerd worden gestart met kleinschalig opgezette, experimentele effectrapportage.

P.J.M. Wilms

15) Milieu-effectrapportage, Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 15 715, nr. 1-2, blz. 33.