

Het versterken van de positie van de consument

De samenhang tussen het consumentisme en het consumentenbeleid
van de Nederlandse overheid

MA Thesis

Docent: Dr. L.J. Touwen

Pieter Oudshoorn

MA Economic History

s1055461

oudshoorn.pieter@gmail.com

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: Inleiding	3
Hoofdstuk 2: De Consumentensamenleving	
2.1 Historische ontwikkeling consumentensamenleving	12
2.2 De consumentenbeweging in de twintigste eeuw	16
Hoofdstuk 3: Overheidsconsumentenbeleid	
3.1 Eerste aanzetten tot een consumentenbeleid	22
3.2 Hoge ambities en prioriteiten	24
3.3 Bezuiniging en deregulering	29
Hoofdstuk 4: Consumentenbescherming	
4.1 Bescherming van gezondheid en recht op veiligheid	34
4.2 Bescherming van economische belangen	35
4.3 Consumentenvoorwaarden	36
4.4 Positie van de consument	37
Hoofdstuk 5: Consumenteninformatie	
5.1 Prijsinformatie	40
5.2 Productinformatie	43
5.3 Positie van de consument	46
Hoofdstuk 6: Consumentenvoorlichting	
6.1 Voorlichting via radio en televisie	49
6.2 Consumenteneducatie	49
6.3 Positie van de consument	51

Hoofdstuk 7: Overleg op het consumententerrein

7.1	Belangenorganisaties	53
7.2	De Commissie voor Consumentenaangelegenheden	54
7.3	Neocorporatisme?	57

Hoofdstuk 8: Conclusie	60
------------------------	----

Bibliografie	64
--------------	----

Hoofdstuk 1: Inleiding

Tegenwoordig worden de garantie op een aankoop, een prijsaanduiding in de winkel, een etiket op een artikel en eventuele gebruiksaanwijzing voor de consument als de normale gang van zaken gezien. Deze zaken zijn gebaseerd op allerlei wetgeving en afspraken die de afgelopen decennia tot stand zijn gekomen ter bescherming van de consument. Deze wetgeving en afspraken hebben niet altijd gegolden en zijn na een lang besluitvormingsproces tot stand gekomen.

Systematische aandacht voor de consument en zijn belangen is een betrekkelijk jong fenomeen. De opkomst van de consumentenbewegingen voor de belangen van de consument wordt doorgaans aangeduid met de term ‘consumentisme’. De oprichting van de Nederlandse Consumentenbond in 1953 kan worden gezien als de eerste bewuste daad van een aantal consumenten om de positie van de consument in Nederland te versterken.¹ Het Nederlandse overheidsbeleid gericht op de versterking van de positie van de consument ontstond in de jaren zestig. Pas sinds het jaar 1974 schonk de overheid systematisch aandacht aan de belangen van de consument.

Dit doet de vraag rijzen waarom er een consumentenbeleid tot stand is gekomen en in welke mate dit het gevolg is van de opkomst van het consumentisme? Deze vraag kan worden onderverdeeld in de volgende deelvragen: Wat was de aanleiding voor de opkomst van de consumentenbeweging en het pleidooi voor de bescherming van de consument? Hoe is de consumentenbescherming tot stand gekomen? Wat is het resultaat van de inspanningen van de overheid voor de positie van de consument? En hoe heeft het institutionele kader zich ontwikkeld? De afzonderlijke deelvragen zullen per hoofdstuk behandeld worden om uiteindelijk de hoofdvraag te kunnen beantwoorden. In dit hoofdstuk zal ik eerst enkele begrippen definiëren en de historische debatten over het consumentisme en het corporatisme schetsen. Vervolgens zal ik mijn bronnenmateriaal en de structuur van het onderzoek bespreken.

Consumentisme

Consumentisme is een brede en op verschillende manieren gebruikte term. De term heeft drie verschillende betekenissen: een beweging die voor de belangen van de consument en diens positie tegenover de aanbieders opkomt, een ideologie als bepleiter van de vrije markt en tegenhanger van het socialisme en communisme, en een levensstijl waarbij aan het consumeren

¹ J. Koopman, *Consumentenmacht en markt. Ontwikkeling in perspectief* (1993) 7.

van goederen een sociale status wordt ontleend.² Voor dit onderzoek hanteer ik de eerste definitie: een beweging die opkomt voor de belangen van de consument.

Binnen deze beweging bestaan verschillende stromingen. Zo is er de groepering die op verschillende manieren ernaar streeft om te komen tot evenwichtigere verhoudingen tussen de marktpartijen (de consumenten en de aanbieders van goederen en diensten): “Het consumentisme is de uiting van een bredere sociale beweging die zich toespitst op het ruilmechanisme in de markteconomie en haar maatschappelijke consequenties en die er naar streeft een blijvend en aanvaardbaar evenwicht te bereiken tussen de verschillende marktpartijen.”³ Daarnaast is er een beweging die de plaats en functie van consumptie in het kader van de welvaart en het welzijn ter discussie stelt. De definitie van consumptie die in het algemeen en ook hier gehanteerd wordt luidt: het eindverbruik van goederen en diensten voor de persoonlijke behoeftebevrediging. Tegenwoordig wordt de term consumentisme ook gebruikt voor een gedragspatroon dat louter gericht is op meer consumeren: de hedendaagse consumptie maatschappij.

Er zit een gevaar in het projecteren van de huidige denkbeelden ten aanzien van de consumptiemaatschappij op het verleden. Consumptie is een breed betwist concept in de geschiedschrijving en de denkbeelden over de consumentensamenleving zijn wezenlijk veranderd door de jaren heen. In de zestiende en zeventiende eeuw ontstonden de eerste kritieken op de consumptie van de monarchen en de adel. Consumptie, aangeduid als *conspicuous consumption*, werd geassocieerd met zelfverrijking en gezien als een moreel gevaar.⁴ Het werd in deze tijd door de adel gebruikt om economische macht en sociale status te tonen.⁵

Ten tijde van de industrialisatie kwam de stroming van het liberalisme op, waarbij consumptie werd gezien als een economische belangrijke oorzaak, en tevens onderdeel, van het kapitalisme. Consumptie werd door de liberalen gezien als onderdeel en uitbeelding van het vrijemarktdenken. Hier tegenover ontstond in de negentiende eeuw de antikapitalistische stroming naar de ideeën van Karl Marx. Volgens Marx zou consumptie leiden tot een vervreemding van de werkelijke menselijke behoeften en een verstoring van de sociale relaties.⁶

² Koopman, *Consumentenmacht en markt* 7.

³ A. Brack, *Consument, recht en koopkracht. Juridische en sociaal-economische verkenningen* (1981) 58.

⁴ S. Kroen, “A political history of the consumer”, *The Historical Journal* 43-3 (2004) 713.

⁵ T. Veblen, *The Theory of the Leisure Class. An Economic Study of Institutions* (1925) 60.

⁶ G. Nath, *Mass consumption, between political empowerment and the Frankfurt School. The case of postwar social-movements in Belgium (1950-1990)* 5.

In de twintigste eeuw ontwikkelde de Frankfurt School een andere kritische stroming ten aanzien van de consumptie. Volgens hun visie werden consumenten een slaaf van de autoritaire regimes en werd de massa verleid door de marketing van de producenten.⁷ Vervolgens deed de Keynesiaanse economische theorie in de jaren dertig haar intrede en werd consumptie één van de grondbeginselen van de democratie en de Westerse samenleving.⁸

Tegenwoordig ontwikkelt er zich een meer ethische stroming tegen de cultuur van de massaconsumptie, waarbij de nadruk meer ligt op het milieu en een eerlijke verdeling van de consumptie. Hiertegenover staat weer de visie van Robert Reich, die de opkomst van de consument ziet als de redding van het “superkapitalisme”.⁹ Het is belangrijk de historische ontwikkeling van het consumentisme te bestuderen in de context van deze verschillende denkbeelden.

Corporatisme

Wil Albeda deed onderzoek naar corporatisme in Nederland en omschreef het als volgt: “Wanneer een sociaaleconomische orde gekenmerkt wordt door een sterke invloed van maatschappelijke organisaties op besluitvorming, kan men spreken van een orde met ‘corporatieve verhoudingen’. Daarbij wordt bedoeld op een aantal, in de negentiende eeuw ontstane ideeën die men ‘corporatistisch’ pleegt te noemen en die hun gemeenschappelijke inhoud vinden in de al of niet geïnstitutionaliseerde invloed van georganiseerde groepen op het politieke besluitvormingsproces, en in de participatie van zulke groepen in de sociaaleconomische besturing van het land.”¹⁰ Dit heeft geresulteerd in een institutionele structuur van adviesorganen aan de overheid. Ook ten aanzien van het consumentenbeleid zijn adviesorganen tot stand gekomen.

De definitie en de rol van het corporatisme staat onder historici en andere academici ter discussie. Sinds de term onderdeel werd van het academisch debat, wordt het gekenmerkt door dubbelzinnigheid, onduidelijkheid en verkeerd gebruik. Dit komt door de initiële ideologische connotatie, de toepassing om verschillende fenomenen te verklaren en het gebruik van de term in verschillende landen en perioden. Ondanks academische pogingen om eensgezindheid over de definitie van het corporatisme te creëren, blijft de term voor meerdere doeleinden gebruikt worden.

⁷ Ibidem 5.

⁸ Kroen, A political history of the consumer 721.

⁹ R. Reich, *Supercapitalism. The Battle for Democracy in an Age of Big Business* (2007) 209.

¹⁰ W. Albeda en M.D. ten Hove, *Neocorporatisme. Evolutie van een gedachte, verandering van een persoon*. (1986) 7-8.

Aanvankelijk had het gebruik van de term corporatisme een ideologische grondslag door de associatie met de ideologieën van het fascisme en het communisme. Maar toen werd er ook al de institutionele relatie tussen de beleidsmakers en een vorm van belangenvertegenwoordiging onder verstaan. De term begon synoniem te staan voor de structuren van een sterke en dominante staat. Na de Tweede Wereldoorlog werd het corporatisme steeds meer gezien als een theoretisch concept en verloor het zijn ideologische connotatie. Men ging de corporatistische structuur zien als een onderdeel van het keynesiaanse gedachtegoed en een voorwaarde voor economische voorspoed.¹¹

Het werk van Philippe Schmitter betekende in 1974 een academische mijlpaal. Hij maakte een duidelijk onderscheid tussen staatscorporatisme en neocorporatisme, met een sterke rol voor de maatschappij. Hij definieerde het corporatisme als een vorm van belangenvertegenwoordiging die zich onderscheidde van onder andere het pluralisme: *“A system of interest representation in which the constituent units are organized into a limited number of singular, compulsory, non-competitive, hierarchically ordered and functionally differentiated categories, recognized or licensed (if not created) by the state and granted a deliberate representational monopoly within their respective categories in exchange for observing certain controls on their election of leaders and articulation of demands and supports.”*¹²

Gedurende de jaren zeventig verkreeg het model van het corporatisme de status van een sociale wetenschap en werd het eenduidiger gedefinieerd. Corporatisme bood een overkoepelende methode voor het begrijpen van de werking van de economie en de maatschappij. Er werd een onderscheid gemaakt tussen twee vormen van neocorporatisme: een systeem van belangenvertegenwoordiging en een systeem van beleidsbepaling. In de jaren tachtig werd het model vervolgens meer empirisch en weidverspreider toegepast. In de jaren negentig ontstond er een debat over het voortbestaan van het corporatisme. Het keynesiaanse gedachtegoed was inmiddels grotendeels vervangen en daarmee werd er ook getwijfeld aan de toekomst van het corporatisme. Door de technologische vooruitgang en de afname van het belang van de zware industrie, zou de fundering onder de oude industriële relaties wegvallen.¹³ Ook tegenwoordig wordt er onder academici gedebatteerd over de legitimiteit en het voortbestaan van de corporatistische instituties.

¹¹ O. Molina en M. Rodes, “Corporatism: The Past, Present, and Future of a Concept.” *Annual Review of Political Science* 5 (2002) 306-307.

¹² P.C. Schmitter, “Still the century of corporatism?”, *The Review of Politics* 36-1 (1974) 93-94.

¹³ Molina en Rodes, “Corporatism: The Past, Present, and Future of a Concept.” 308-309.

Het Nederlandse poldermodel

De institutionele ontwikkeling van de overlegorganen in Nederland past goed in de theorie van het neocorporatisme. Het neocorporatisme wordt omschreven als een stelsel van regels ten behoeve van collectieve beleidsbepaling en als een institutie om sociaaleconomische tegenstellingen beheersbaar te maken.¹⁴ Het Nederlandse poldermodel, het tripartite overlegmodel waarbij overheid, werkgevers en werknemers overleggen over het te voeren sociaaleconomische beleid wordt gezien als een goed voorbeeld van het neocorporatisme. Het systeem kenmerkt zich door een wederzijdse afhankelijkheid van de verschillende actoren, een gesloten netwerk waarbij mogelijke andere partijen worden uitgesloten en een sturende rol van de overheid. Dit leidt veelal tot een stroperige beleidsvoorbereiding door het langdurige overleg, maar in het geval van overeenstemming ook tot een slagvaardige beleidsuitvoering door het brede draagvlak dat gecreëerd is.¹⁵

De ontwikkeling van de overlegorganen in Nederland kan worden verklaard vanuit verschillende factoren. Door de uitbreiding van de verzorgingsstaat met allerlei verzorgingsarrangementen heeft het werkkerrein van de overheid zich enorm uitgebreid. Dit heeft onder andere bijgedragen aan de toegenomen complexiteit van de samenleving en de groeiende behoefte naar meer adviesinstanties. Daarnaast speelde de emancipatie van de bevolking en groeiende wens tot participatie bij de burgers een belangrijke rol. De adviesorganen werden door de verschillende belangengroepen gezien als een vorm van directe democratie waarbij er een uitruil plaatsvond van legitimiteit van het overheidsbeleid en een gevoel van medezeggenschap van de bevolking. Daarbij wordt gesteld dat overheidsbeleid alleen effectief is als het legitiem bevonden wordt en dat is alleen het geval als er via consultatie met de gevoelens en belangen van betrokkenen goed rekening wordt gehouden.

De medeverantwoordelijkheid van de belangengroepen is een garantie op stabiele gesprekpartners voor de overheid. In Nederland speelt ook de ontzuiling, die na de Tweede Wereldoorlog plaatsvond, een rol van betekenis. Dit ging namelijk gepaard met een politisering van de samenleving. Het stelsel van adviesorganen kanaliseert de politieke wil van de burger en vertaalt dit naar beleid. Dit is iets waar de politieke partijen in tekort schieten door verdeeldheid in de verschillende partijen, consensusvorming tussen de partijen en de angst om kiezers kwijt te raken als gevolg van harde maatregelen.¹⁶

¹⁴ A. Akkerman, "Verhoudingen tussen sociale partners in Nederland Anno 2005: corporatisme of lobbyisme?", *Beleid en Maatschappij* 32-4 (2005) 189.

¹⁵ Ibidem 190.

¹⁶ P. Langenberg, "Adviesorganen en neo-corporatisme", *Idee* '66 5-1 (1984) 20.

Corporatistisch beleid

Jelle Visser en Anton Hemerijck spreken in een corporatistische structuur over corporatistisch beleid. Ze definiëren dit als volgt: *“De buitenparlementaire politieke praktijk van gestructureerde samenwerking en voortdurende onderhandeling over vraagstukken van sociaaleconomisch beleid tussen de officiële vertegenwoordigers van de georganiseerde belangen van werkgevers en werknemers, die door de overheid gestimuleerd en bevorderd wordt op voorwaarde dat politiek bepaalde inhoudelijke doeleinden worden gerealiseerd en onder erkenning van het primaat van de democratische rechtsstaat.”*¹⁷

Visser en Hemerijck hebben hierbij een model ontwikkeld waarin zij verschillende ontwikkelingsfasen in een neocorporatieve orde beschrijven. Op basis van de mate van institutionalisering in de economie en van de maatschappelijke steun voor de institutionalisering, onderscheiden ze in de twintigste eeuw voor Nederland verschillende fasen. De eerste periode is die van het innovatief corporatisme vlak na de bevrijding, waarin zowel de Stichting van de Arbeid (1945) als de Sociaal-Economische Raad (1950) werden opgericht. In 1950 startte de fase van het responsief corporatisme, welke zich kenmerkte door een hoge institutionele integratie en grote maatschappelijke steun voor het overleg tussen kapitaal en arbeid. Bij een combinatie van deze kenmerken is corporatistisch beleid bijzonder slagvaardig en eensgezind gericht op een coöperatieve strategie van flexibele aanpassing. In deze fase is er een sterke consensus over de doelen van het beleid en is het beleid zelfversterkend.

Vanaf 1963 brak de immobiele fase aan, die zou duren tot 1982, met een hoge mate van institutionalisering, maar lage maatschappelijke steun. Hierdoor verliep het overleg tussen werkgevers en werknemers in deze fase moeizaam. Immobiel corporatisme verwijst naar een situatie van overleg zonder consensus. Visser en Hemerijck zien in de dwang tot samenwerking, gecombineerd met het onvermogen om tot inhoudelijke compromissen te komen, een vorm van institutionele sclerose die kan leiden tot beleidsfalen. In 1982 zorgde het Akkoord van Wassenaar voor een keerpunt op de gebied van de loonvorming en het arbeidsmarktbeleid en brak er opnieuw een fase van responsief corporatisme aan.¹⁸ In de analyse van de overlegorganen ten aanzien van het consumentenbeleid zal getoetst worden of dit model ook toepasbaar is op het consumententerrein. Ook zal ik nagaan of de verschillende fasen overeenkomen met de ontwikkeling van het consumentenbeleid.

¹⁷ J. Visser en A. Hemerijck, *‘Een Nederlands Mirakel’. Beleidsleren in de verzorgingsstaat.* (1998) 94.

¹⁸ Visser en Hemerijck, *‘Een Nederlands Mirakel’* 106-108.

Overheidsingrijpen

In het geval van het consumentenbeleid van de overheid is het belangrijk om deze ontwikkeling in de context te zien van de veranderde denkbeelden over de rol van de staat. Onder invloed van het keynesianisme werd er een grootschalige verzorgingsstaat opgebouwd in de periode na de Tweede Wereldoorlog. Het consumentenbeleid kan als een arrangement van deze verzorgingsstaat worden gezien. Als gevolg van de crises in de jaren zeventig en tachtig vond er een paradigmaverschuiving plaats. Overheidsingrijpen zou een versturende werking op de vrije markteconomie hebben en dus werd er ingezet op deregulering en privatisering. De ontwikkeling van het overheidsbeleid consumentenbeleid moet ook in deze context worden gezien.

De overheid kan verschillende motieven hebben om in te grijpen. Met betrekking tot het consumentenbeleid gaat het om twee motieven. Het eerste motief stoelt op een paternalistische instelling. De beleidsmakers zijn dan van mening dat de burger (of de consument) niet over voldoende kennis en kracht beschikt om het op te nemen tegen de producenten. Door middel van informatievoorziening tracht de overheid de positie van de consument te verbeteren. Het tweede motief is het argument van de externe effecten. Economen zijn het er grotendeels over eens dat de particuliere consumptie een positieve werking heeft op de nationale economie. De overheid probeert de consumptie te bevorderen door de consument zekerheid te bieden bij de aankoop van goederen of diensten.¹⁹

De consument wordt dus beschermd omdat het positieve economische effecten oplevert voor de gehele samenleving. Volgens de theorie van vraag en aanbod zal de markt namelijk beter functioneren als de consument volledig geïnformeerd is. In dat geval ligt het evenwicht op de markt op het break-even point en zal er geen welvaartsverlies optreden ten koste van de consument. In werkelijkheid is dit veelal niet het geval en is er sprake van een ondoorzichtige markt door heterogene producten en geen volledige informatievoorziening. In deze situatie is er sprake van een producentensurplus en profiteert de producent van het welvaartsverlies van de consument. De overheid probeert dit welvaartsverlies voor de consument terug te dringen door middel van het voeren van een consumentenbeleid.

In het gedachtengoed van de overheid heeft er door de jaren heen een verschuiving plaatsgevonden die van invloed is geweest op het overheidsingrijpen. In de politiek-economische wetenschap wordt door Peter Hall gesproken over paradigma's. Hall ziet in de jaren zeventig een duidelijke paradigmaverschuiving van het keynesianisme naar het

¹⁹ C.A. Kam, L. Koopmans en A.H.E.M. Wellink: *Overheidsfinanciën* (Groningen 2011) 20-25.

monetarisme.²⁰ De denkbeelden en theorieën van John Maynard Keynes werden aan de kant geschoven voor een nieuw paradigma. Dit paradigma wordt het monetarisme genoemd op basis van de ideeën van de Amerikaanse econoom Milton Friedman. De kritiek op het keynesianisme was dat de overheid niet geschikt zou zijn om de economie te corrigeren en men zou geen impopulaire maatregelen als belastingverhogingen willen doorvoeren. Het monetarisme ging in tegen het idee van de maakbare samenleving en werd onder andere gekenmerkt door sanering van de overheidsfinanciën en versterken van de vrijemarktsector. Bij de bestudering van het overheidsconsumentenbeleid is het van belang om deze paradigmaverschuiving in ogenschouw te nemen.

Bronnen en analyse

De volgende hoofdstukken zijn gebaseerd op mijn kritische onderzoek van het primaire bronnenmateriaal. Bij de hoofdstukken over het overheidsbeleid hebben de jaarrapporten van de Directie Consumentenbeleid als leidraad gediend in combinatie met verschillende beleidsnota's en meerjarenprogramma's. Ik heb deze rapporten met een kritische blik benaderd en ben nagegaan in hoeverre de geformuleerde doelstellingen gerealiseerd zijn. Bij de analyse van het institutionele kader heb ik gebruik gemaakt worden van zowel primaire bronnen (SER adviezen) als secundaire bronnen. Ik heb onderzocht in hoeverre de adviezen draagvlak hebben gecreëerd en het overheidsbeleid daadwerkelijk hebben beïnvloed.

Voor de historische en theoretische achtergrond is academische literatuur gebruikt als secundair bronnenmateriaal. Voor de historische achtergrond van het consumentisme heb ik gebruik gemaakt van de werken van Koopman, Brack, Veblen, Nath en Kroen. Het historische debat over het corporatisme heb ik geschetst aan de hand van de werken van Schmitter, Molina en Rodes, Albeda en Visser en Hemerijck. In het stuk over het economische gedachtengoed heb ik de theorieën van Keynes, Friedman en Hall beschreven. In hoofdstuk 2 over het ontstaan van de consumentensamenleving heb ik mij gebaseerd op de bronnen van McCracken, Smith, McKendrick, Hilton en de Vries.

Opbouw

In het vervolg zullen eerst de drijfveren achter het ontstaan van de consumentensamenleving en het consumentisme onderzocht worden (hoofdstuk 2). In dit hoofdstuk zal ik de historische ontwikkeling en het ontstaan van de consumentenbeweging beschrijven. Deze ontwikkeling zal

²⁰ P.A. Hall, 'Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain', *Comparative Politics* 25-3 (1993) 275.

ik in het historische debat ten aanzien van het consumentisme plaatsen. Vervolgens zal de totstandkoming van het consumentenbeleid van de Nederlandse overheid worden verklaard (hoofdstuk 3). Onder consumentenbeleid wordt verstaan: het beleid van de overheid, gericht op het afstemmen van het aanbod van goederen en diensten op de wensen van de consument. Met dit beleid wordt beoogd de verzwakte marktpositie van de consument te versterken en wordt tegelijkertijd ingespeeld op de verantwoordelijkheid van de consument.²¹

In de daaropvolgende hoofdstukken heb ik het overheidsbeleid in drie gebieden verdeeld en geanalyseerd. Onder consumentenbescherming (hoofdstuk 4) wordt verstaan de wet- en regelgeving ten aanzien van het versterken van de positie van de consument als marktpartij. Bij de consumenteninformatie (hoofdstuk 5) gaat het om het verbeteren van de informatievoorziening aan de consument met als doel de marktdoorzichtigheid voor de consument te vergroten. Met consumenteneducatie (hoofdstuk 6) wordt bedoeld de toerusting van de consument met kennis, attitudes en vaardigheden over aangelegenheden die voor de consument relevant zijn en over de wijze waarop met deze kennis, attitudes en vaardigheden kan worden omgegaan.²² In deze hoofdstukken zal worden bekeken hoe het consumentenbeleid zich door de jaren heen heeft ontwikkeld en wat het uiteindelijk heeft opgeleverd. Zijn de wensen van de consumentenbewegingen vervuld en is de consument tegenwoordig goed beschermd? Telkens zal ook worden bekeken in welke mate overheidsbeleid het gevolg was van het consumentisme. Alvorens de hoofdvraag in de conclusie te beantwoorden (hoofdstuk 8), zal ik eerst nog het institutionele kader waarbinnen het consumentenbeleid zich heeft ontwikkeld omschrijven (hoofdstuk 7). Hierbij zal bekeken worden in hoeverre de theorie van het corporatisme ook van toepassing is op het consumententerrein en in hoeverre het consumentenbeleid past in het debat.

²¹ 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) 8-9.

²² Sociaal-Economische Raad, *Rapport Consumenteneducatie* (2000) 5-8.

Hoofdstuk 2: De opkomst van de consumentensamenleving

Het consumentisme, de beweging die opkomt voor de belangen van de consument, kan worden beschouwd als een reactie op de cultuur van massaproductie en massaconsumptie die in Nederland ontstond na de wederopbouwperiode.²³ Omdat consumentisme zowel wordt gezien als een economisch verschijnsel als een sociale beweging, zien historici in het ontstaan van het consumentisme parallellen met het ontstaan van andere sociale bewegingen. De aanleiding voor de opkomst van het consumentisme wordt gezien in de consumentensamenleving die zich vanaf de 16^e eeuw in de Westerse wereld heeft ontwikkeld. Hoe deze sociale beweging zich historisch heeft ontwikkeld, zal ik dit hoofdstuk worden besproken.

2.1 Historische ontwikkeling consumentensamenleving

“*conspicuous consumption*”

Historici zien al sporen van de hedendaagse consumentensamenleving of consumptiecultuur in de vroegmoderne tijd. McCracken onderscheidt vier momenten in de geschiedenis van de consumptie, waarbij het Engeland van Elizabeth I in de 16^e eeuw het eerste moment is. De uitgaven van de Europese monarchen en edellieden stegen aanzienlijk in deze periode. McCracken ziet twee redenen voor de toename van de *conspicuous consumption*: het nieuwe gebruik dat consumptieve uitgaven een overheidsinstrument werden (naar voorbeeld van de Italiaanse stadstaten) en de competitie onder de adel.²⁴ Daarnaast wordt deze vorm van consumptie gezien als onderdeel van het mercantilisme.²⁵

In de zeventiende eeuw begon er afkeer te ontstaan tegen de *courtly consumption* en het absolutisme. De zelfverrijking van de monarchen en de adel werd één van de mikpunten van de bourgeois revolutie. Ook werd er gewezen op de morele gevaren van deze vorm van consumptie en werd deze luxe geassocieerd met vrouwelijkheid. Er ontstond eind 18^e eeuw daarom een tegenstelling tussen het beeld van de man (industrie, soberheid en eerbiedwaardigheid) en vrouw (*conspicuous consumption*).

Consumer Revolution

Adam Smith ziet consumptie, in *the Wealth of Nations* (1776), voor het eerst als een essentieel onderdeel van de economie. Hij beschouwt consumptie als de bron van de wereldeconomie en

²³ M. van Driel, *Zelfregulering. Hoog opspelen of thuisblijven* (1989) 18.

²⁴ G.D. McCracken, *Culture of Consumption. New Approaches to the Symbolic Character of Consumer Goods and Activities*. (1990) 11.

²⁵ Kroen, A political history of the consumer 713.

gaat in tegen de mercantilistische opvattingen over beperkte markten. Volgens Smith is de consumptie de aanjager van de productie en de economie en zal consumptie leiden tot een groeiende welvaart en gezondheid voor iedereen. Smith schreef zijn boek in een tijd dat steeds meer mensen afhankelijk werden van consumptie; het plattelandleven werd verlaten voor loonarbeid in de steden.²⁶

Deze ontwikkeling werd geïnitieerd door de industrialisatie en de verstedelijking van Noordwest Europa. Er ontstond een arbeidsklasse die afhankelijk was van een arbeidsloon en die niet zelf meer zijn eigen levensmiddelen verbouwde. De arbeiders moesten zich in hun eerste levensbehoeften zien te voorzien door middel van consumptie. Daarnaast werden door het industrialisatieproces de industriële goederen goedkoper; waardoor ze voor een groter publiek, namelijk de middenklasse, betaalbaar werden en kwam er een nieuwe mode-industrie op. Deze werd niet meer bepaald door de adel en er ontwikkelden zich nieuwe vormen van distributie en verkoop. McCracken noemt deze periode de droomwereld van de consumptie, met onder anderen de opkomst van moderne woonwarenhuizen. Dit nieuwe consumptiepatroon ontworpen de sociale wereld en maatschappelijke verschillen vervaagden. De adel had niet meer het monopolie op hoogwaardige producten en kon hieraan minder status ontleen.²⁷

McKendrick ziet in de industrialisatie van Engeland in de achttiende eeuw een consumentenrevolutie: *“More men and women than ever before in human history enjoyed the experience of acquiring material possessions. Objects which for centuries had been the privileged possessions of the rich came, within the space of a few generations, to be within the reach for a larger part of society than ever before, and, for the first time, to be within the legitimate aspirations of almost all of it. Objects which were once acquired as the result of inheritance at best, came to be the legitimate pursuit of a whole new class of consumers.”*²⁸

Parallel hieraan verliep de opkomst van de politieke democratie. De bevolking werd in zowel economische als politieke zin gezien als individu; in het ene geval als consument en in het andere geval als burger. In deze individuele en vrije maatschappij was, ook volgens de theorie van Smith, regulering en een eerlijke verdeling nodig. Dit zou de bevolking en de economie ten goede komen. Dit is een van de beginselen van de moderne verzorgingsstaat.

In deze nieuwe individuele en vrije maatschappij was echter geen plaats meer voor de vrouw. Vrouwen werden buiten de politieke instituties gehouden door het verband tussen

²⁶ Kroen, A political history of the consumer 715.

²⁷ McCracken, *Culture of Consumption* 16-17.

²⁸ N. McKendrick, *The Birth of a Consumer Society. The Commercialization of Eighteenth-century England*. (1982) 1.

politieke legitimiteit en mannelijke verwerping, en door het natuurlijke verband tussen vrouwelijkheid en luxe. Het was deze uitsluiting en tegenstelling die zorgde voor de grootste obstakels van de vrouwenemancipatiebeweging. Ze moesten de vervrouwelijking van mode en luxe en de vermannelijking van de deugd tegengaan.²⁹

Consumentenactivisme in de vroege 20^e eeuw

Met de toename van het aantal consumenten en de vermaatschappelijking van de consumptie, kwamen ook de eerste consumentenactivisten in de geïndustrialiseerde landen op. Deze activisten voelden als welbedeelde consument een plichtsbesef ten opzichte van de minder bedeelde. Dit wordt gezien als de eerste periode van de consumentenbeweging in Amerika.³⁰ Het abolitionisme werd gekoppeld aan de consument door een soort anti-slavernij keurmerk. Ook werd het streven naar betere arbeidsomstandigheden kracht bij gezet door middel van boycots en zogenaamde witte lijsten. Hierop stonden winkels met door de vakbond goedgekeurde arbeidsomstandigheden.³¹ Uiteindelijk resulteerde dit in 1906 in de *Pure Food and Drug Act*.³²

In het begin van de 20^e eeuw brak de vierde periode van McCracken aan in Amerika, de periode van massaconsumptie. Onder invloed van het *Fordisme*, naar de werkwijze van Henry Ford, werd de consumptie van industriële goederen niet alleen iets van de elite en de middenklasse, maar ook van de massa. Na deze voorspoed en vergroting van de welvaart onder de bevolking tot en met de jaren twintig, brak de financiële crisis in Amerika uit en deze verspreidde zich naar Europa. De beurskrach markeerde de tweede periode van de consumentenbeweging in Amerika. Door de prijsstijgingen en inkomensdaling werd de koopkracht aangetast. De consumentenactivisten focusten op de beste-koop voor de consument door middel van voorlichting en vergelijkend warenonderzoek. In 1929 werd daarom de *Consumers' Research* opgericht en in 1936 volgde de *Consumers Union*. De Europese equivalenten van deze organisaties zouden volgen in de jaren vijftig.

In de jaren dertig ontwikkelde de consumentenbeweging zich tot een bredere maatschappelijke stroming. De middenklasse sloot zich aan bij het pleidooi voor een betere voorlichting van de consument. Nadat de vrouwenbewegingen in de negentiende eeuw al de voortrekkers waren van het consumentenactivisme, speelden ze in de jaren dertig ook een

²⁹ Kroen, A political history of the consumer 718.

³⁰ Brack, *Consument, recht en koopkracht* 56.

³¹ M. Hitlon, "Consumer Activism: Right or Duties?" in K.Brückweh, *The Voice of the Citizen Consumer. A History of Market Research, Consumer Movements, and the Political Public Sphere*. (2011) 101.

³² Brack, *Consument, recht en koopkracht* 57.

prominente rol. Er werden verschillende vrouwenorganisaties opgericht die onder andere opkwamen voor de consumentenbelangen en huishoudelijke voorlichting verrichtten.

Ook economen kregen meer aandacht voor consumptie als een economisch belangrijke factor. De economische theorie van Keynes verankerde consumptie als grondbeginsel van de democratie in de tijden van het dreigende fascisme en communisme.³³ In de Amerikaanse New Deal-politiek onder leiding van president F.D. Roosevelt kregen de consumenten zelfs een vertegenwoordiging in de economische instituties.³⁴

De toespraak van Kennedy: *The Consumer Bill of Rights*

Op 15 maart 1962 sprak de president van de Verenigde Staten, John F. Kennedy, het Amerikaanse Congres toe. Deze rede van Kennedy, bekend als *The Consumer Bill of Rights*, bracht het onderwerp consumentenbescherming in een stroomversnelling. Sindsdien is het woord ‘consument’ niet meer alleen een economisch, maar ook een juridisch begrip. Dit was het startsein voor de derde periode van de consumentenbeweging in Amerika en hiermee kwam de focus te liggen op de rechten van de consument. Deze periode wordt doorgaans aangeduid als *The Consumers’ Republic*.

“Consumers, by definition, include us all. They are the largest economic group in the economy, affecting and affected by almost every public and private economic decision. Two-thirds of all spending in the economy is by consumers. But they are the only important group in the economy who are not effectively organized, whose views are often not heard. The federal Government – by nature the highest spokesman for all the people – has a special obligation to be alert to the consumer’s needs and to advance the consumer’s interests.

Each succeeding generation has enjoyed both higher income and greater variety of goods and services. As a result our standard of living is the highest in the world – and, in less than 20 years, it should rise an additional 50 percent. Fortunate as we are, we nevertheless cannot afford waste in consumption any more than we can afford inefficiency in business and Government. If consumers are offered inferior products, if prices are exorbitant, if drugs are unsafe or worthless, if the consumer is unable to choose on an informed basis, then his dollar is wasted, his health and safety may be threatened, and the national interest suffers. On the other hand, increased efforts to make the best possible use of their income can contribute more to the well-being of most families than equivalent efforts to raise their income.

³³ Kroen, A political history of the consumer 721.

³⁴ M. Hilton, “Social activism in an age of consumption: the organized consumer movement.”, *Social History* 32-2 (2007) 125.

Additional legislative and administrative action is required, however, if the federal Government is to meet its responsibility to consumers in the exercise of their rights. These rights include:

- *The right to safety*
- *The right to be informed*
- *The right to choose*
- *The right to be heard*³⁵

The Consumers' Republic

De derde periode van de consumentenbeweging in Amerika wordt zoals gezegd doorgaans aangeduid als *The Consumers' Republic*. De consumentenbeweging bestond niet meer uit een aantal consumentenactivisten, maar was gebaseerd op het naoorlogse ideaal van de consument als burger die tegelijkertijd zijn persoonlijke wensen en zijn burgerplicht vervulde door middel van consumptie. Dit was het resultaat van de transformatie van het consumentisme van een kritiek op het kapitalisme naar een pleidooi voor de liberale democratie en de rechtstaat.³⁶

The Consumers' Republic werd onderdeel van het Amerikaanse gedachtengoed waarbij materiele consumptie behoorde tot de Amerikaanse levensstijl. Met de promotie en uitvoering van het Marshall Plan werd de Amerikaanse consumentensamenleving en cultuur van massaconsumptie naar West-Europa overgedragen. De ideologie van de massaconsumptie speelde ook een rol in de Koude Oorlog: *"the cold war became a struggle over which system more effectively satisfied standards for the good life, which each spelling out, in opposition to the other, a definition of mass consumption suited to its resources and legacy development."*³⁷

2.2 De consumentenbeweging in de twintigste eeuw

De Nederlandse Vereniging voor Huisvrouwen

In Nederland kan de in 1912 opgerichte Nederlandse Vereniging voor Huisvrouwen (NVH) gezien worden als de eerste officiële 'consumenten' organisatie. Aanvankelijk had de organisatie tot doel om de vrouw als volwaardig lid van de samenleving mee te laten draaien. Huisvrouw was ook een beroep en de NVH maakte zich onder andere sterk voor het actief vrouwenkiesrecht en de handelsbevoegdheid voor gehuwde vrouwen. Geleidelijk aan groeide

³⁵ Speech J.F. Kennedy, *Special Message to the Congress on Protecting the Consumer Interest* 15 Maart, 1962.

³⁶ Kroen, A political history of the consumer 729.

³⁷ M.Hilton, "Consumers and the State since the Second World War", *Annals, APPS* 611 (2007) 70.

de NVH steeds meer uit tot een consumentenorganisatie en in 1927 werd het Instituut tot Voorlichting bij Huishoudelijke Arbeid (IVHA) opgericht. De IVHA verrichtte talloze producttesten op huishoudelijke producten en gaf hier bij goedkeuring haar eigen keurmerk aan: goedgekeurd door de Nederlandse Vereniging voor Huisvrouwen.

Positie van de consument

De positie van de consument is de tweede helft van de twintigste eeuw aanzienlijk gewijzigd. Tot in jaren vijftig stond het grootste deel van de uitgaven van de consument vast en dit werd besteed aan de eerste levensbehoeften. Dit bestedingspatroon en de beperkte keuzemogelijkheden op de markt zorgden ervoor dat het consumptiepatroon nauwelijks veranderde. De ontwikkelingen die zich sinds de Tweede Wereldoorlog in met name de westerse wereld hebben voorgedaan, hebben tot grote veranderingen geleid op het gebied van de consumptie.³⁸

Door de stijgende welvaart in de wederopbouwperiode en het gedifferentieerdere aanbod van producten, werd de markt steeds ondoorzichtiger voor de consument. In de combinatie met de opkomende reclame industrie en massamedia ondervond de consument meer problemen bij het beantwoorden van de vraag welke goederen en diensten het meest geschikt waren om zich in zijn behoeften te kunnen voorzien. Het ontbrak de consument aan voldoende kennis van de kwaliteit, het gebruik en de prijsbepaling van de vele aangeboden goederen en diensten.

Deze ontwikkelingen vroegen om een betere informatievoorziening. Een vertrouwde informatiebron voor de consument was de persoonlijke voorlichting van de detaillist, maar deze verdween geleidelijk met de opkomst van de zelfbedieningswinkels zoals supermarkten en warenhuizen. Daarnaast had ook de detaillist moeite om de ontwikkeling op gebied van het productaanbod bij te houden. Door het verdwijnen van deze persoonlijke voorlichting werd de consument in toenemende mate aangewezen op zijn eigen kennis en inzicht.³⁹ De consument kreeg hierdoor behoefte aan voorlichting door een onafhankelijk partij. De wens om in die behoefte te worden voorzien, was een van de belangrijkste drijfveren voor het ontstaan van de georganiseerde consumentenbewegingen.⁴⁰

³⁸ Sociaal-Economische Raad, *Advies inzake consumentenopvoeding op scholen*. (1977) 3.

³⁹ Tweede Kamer, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1963, Hoofdstuk XIII Economische Zaken, Memorie van Toelichting. (1962) 9.

⁴⁰ Sociaal-Economische Raad, *25 jaar sociaal-economische beleid*. (1976) III/1-2.

De Nederlandse Consumentenbond

Op 14 januari 1953 werd de Stichting Nederlandse Consumentenbond opgericht. Het werd tijd, volgens de oprichters, dat er een organisatie kwam die het opnam voor de consument tegen de fabrikanten en leveranciers. Dit kan gezien worden als de eerste bewuste daad van een aantal consumenten om de positie van de consument te verbeteren. In april 1953 wordt de eerste consumentengids uitgegeven en een paar maanden later wordt het eerste vergelijkend warenonderzoek van de Consumentenbond gepubliceerd, een test van zes merken lucifers. In de eerste jaren blijven de onderzoeken van beperkte omvang door het kleine ledenaantal en het ontbreken van overheidssubsidie.⁴¹

De stichting werd al snel omgezet in een vereniging, zodat de leden uiteindelijk het laatste woord zouden hebben in de koers van bond. De Consumentenbond was vanaf de oprichting een politiekonafhankelijke organisatie die streeft naar een volwaardige economische en sociale positie van de consument ten opzichte van het tot stand komen, distribueren en consumeren van particuliere en collectieve goederen en diensten. Tegenwoordig trekken ook de maatschappelijke gevolgen van het consumeren de aandacht van de Consumentenbond. De doelstellingen worden nagestreefd met de volgende activiteiten:

- Informatieverstrekking aan de leden via de Consumentengids en specifieke brochures.
- Het verrichten van onderzoek ten behoeve van de consument, bijvoorbeeld de vergelijkende warenonderzoeken.
- Uitoefening van pressie op overheid en bedrijfsleven, vertegenwoordiging in diverse commissies, uitbrengen van nota's en contacten met parlementariërs.
- Hulpverlening aan individuele consumenten door middel van telefonische of schriftelijke advisering, bemiddeling bij geschillen en eventueel rechtsbijstand.

De Consumentenbond is tegenwoordig de grootste consumentenorganisatie in Nederland met ca. 500.000 leden en naar de verhouding één van de grootste in de wereld. Het belang van de Consumentenbond is de laatste jaren enigszins afgenomen en dit is ook terug te zien in het teruggelopen ledenaantal. Dit heeft vooral te maken met de opkomst van het internet en daarbij de toegenomen eenvoud om zelf informatie te vergaren. Er is tegenwoordig een overvloed aan vergelijkingssites en informatie op het internet te vinden. Hierdoor kan de consument veel eenvoudiger informatie vergaren over de aankoop van een goed of dienst. Ook wordt de Consumentenbond minder gebruikt in het geval van klachtenbehandeling door de

⁴¹ Koopman, *Consumentenmacht en markt* 11-13.

oprichting van de Consumentenautoriteit in 2007 en later de Autoriteit Consument en Markt in 2013.

In het verleden zijn er ook andere consumentenorganisaties geweest die een rol van betekenis speelden. De belangrijkste hiervan was het Consumenten Contact Orgaan (CCO). Het CCO werd in 1957 opgericht als samenwerkingsverband van de vakbeweging, de Consumentenbond, de NVH, de Centrale der Nederlandse Verbruikskoöperaties (CNV) en de Nederlandse Gezinsraad. Het CCO probeerde het consumentenbelang te bevorderen door de activiteiten van de verschillende belangenbehartigers van de consument te bundelen. Net als de Consumentenbond verrichtte het CCO vergelijkend warenonderzoek om de consument beter te informeren over het aanbod van goederen en diensten. In 1972 wordt het CCO omgevormd tot het Konsumenten Kontakt (KK), nadat de Consumentenbond en de CNV zich uit deze koepel hadden teruggetrokken. In 1975 trad ook de VARA toe tot het KK, waardoor het KK de consument beter kon bereiken via de nieuwe media. Het CCO en later het KK was jarenlang, naast de Consumentenbond, een belangrijke gesprekspartner van de overheid. In 1994 wordt het KK uiteindelijk opgeheven na het stopzetten van de subsidie door de overheid.

Op initiatief van de Consumentenbond en het Konsumenten Kontakt zijn er veel andere organisaties opgericht ten behoeve van de Nederlandse consument. In 1967 werd de Stichting Vergelijkend Warenonderzoek opgericht en in 1970 de Stichting Consumentenklachten (tegenwoordig Stichting Geschillencommissie voor Consumentenzaken).⁴² Vanaf 1978 verstrekke de overheid een subsidie voor de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Konsumentenaangelegenheden (SWOKA). De SWOKA werd opgericht door de Consumentenbond en Konsumenten Kontakt en had als doel “het bevorderen, doen verrichten en verrichten van onderzoek gericht op het verwerven van inzicht en kennis, welke direct van belang zijn voor het beleid inzake consumentenaangelegenheden, te voeren door de overheid en maatschappelijke organisaties, in het bijzonder consumentenorganisaties”.⁴³ De SWOKA zou enkele belangrijke onderzoeken doen die bijdroegen aan de totstandkoming van het consumentenbeleid van de overheid. In 1985 werd door beide consumentenorganisaties ook nog de Coördinatiepunt Massamediale Consumentenvoorlichting (COMAC) opgericht om de consumentenvoorlichting via de nieuwe massa media kanalen te bevorderen.⁴⁴ In de jaren

⁴² Koopman, *Consumentenmacht en markt* 13-19.

⁴³ Tweede Kamer, zitting 1978-1979, Rijksbegroting van het dienstjaar 1978, 15 300 Hoofdstuk XIII Departement van Economische Zaken, nr. 7, *Jaarrapport overheidsbeleid consumentenaangelegenheden 1977-1978* (1978) 54.

⁴⁴ Tweede Kamer, zitting 1985-1986, 19 754, nr. 2, *Jaarrapport overheidsbeleid consumentenaangelegenheden 1985-1986* (1986) 10-11.

negentig zijn er een groot aantal van deze consumentenorganisaties opgeheven door de stopzetten de overheidssubsidie als gevolg van bezuinigingen.⁴⁵

Internationale consumentenorganisaties

In 1960 werd door de Amerikaanse, Britse, Belgische en Nederlandse consumentenorganisaties een internationaal orgaan opgericht: the International Organisation of Consumers Unions (IOCU), tegenwoordig Consumer International (CI). Dit is het enige wereldwijde consumentenorgaan met 260 consumentenorganisaties uit 120 verschillende landen. De CI probeert invloed uit te oefenen op het beleid van de VN, WTO en WHO. In 1970 werd er ook, op instigatie van Amerika en Nederland, een consumentencomité bij de OESO opgericht.

In 1985 voegde de Verenigde Naties drie andere rechten toe aan de basisrechten van de consument, zoals ze eerder waren geformuleerd door Kennedy, met de *United Nations Guidelines for Consumer Protection*. In 1999 werd met een amendement het achtste en voorlopig laatste basisrecht van de consument aan toegevoegd:

- *The right to satisfaction of basic needs*
- *The right to redress*
- *The right to consumer education*
- *The right to a healthy environment* (amendement 1999)

Europese consumentenbescherming

Ook in Europa kregen de consumenten steeds meer aandacht. Waar aan het begin van de Europese integratie nog werd gedacht dat de consument automatisch zou profiteren van de toenemende integratie en de vrije markt, kwam in de jaren zeventig het besef dat de consument apart beschermd diende te worden. In 1975 kwam de Europese Raad met een resolutie voor de Europese Economische Gemeenschap op het gebied van consumentenbescherming. Hierin werden de 5 Europese basisrechten van de consument geformuleerd:

- *The right to protection of health and safety*
- *The right to protection of national interest*
- *The right to redress*
- *The right to information and education*
- *The right of representation*

⁴⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, Consumentenbeleid, 23 162, nr. 3, *Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken* (1995) 3-6.

In 1979 volgde de eerste Europese richtlijn op basis van de grondrechten van de consument. Het grondrecht van de consument op informatie wordt uitgewerkt in een richtlijn over de prijsaanduiding van goederen. Met het tekenen van de *Single European Act* van 1986 in Luxemburg en Den Haag werd een eerste aanzet gedaan tot de Europese interne markt. Dit verdrag stelde als doel om op 1 januari 1993 de interne markt te realiseren. Dit zou uiteraard vergaande gevolgen hebben voor de consument. Op 7 februari 1992 werd uiteindelijk het Verdrag van Maastricht getekend. Dit betekende de oprichting van de Europese Unie en de voltooiing van de interne markt. Het Verdrag van Maastricht is het eerste Europese verdrag met een aparte paragraaf over de consumentenbescherming:

TITLE XI

CONSUMER PROTECTION

ARTICLE 129 a

1. *The Community shall contribute to the attainment of a high level of consumer protection through:*
 - (a) *measures adopted pursuant to Article 100a in the context of the completion of the internal market;*
 - (b) *specific action which supports and supplements the policy pursued by the Member States to protect the health, safety and economic interests of consumers and to provide adequate information to consumers.*
2. *The Council, acting in accordance with the procedure referred to in Article 189b and after consulting the Economic and Social Committee, shall adopt the specific action referred to in paragraph 1(b).*
3. *Action adopted pursuant to paragraph 2 shall not prevent any Member State from maintaining or introducing more stringent protective measures. Such measures must be compatible with this Treaty. The Commission shall be notified of them.*⁴⁶

⁴⁶ *Treaty on European Union* (92/C 191/01), Official Journal of the European Communities (1992).

Hoofdstuk 3: Overheidsconsumentenbeleid

Tot in de jaren vijftig van de twintigste eeuw was het optreden van de consument op de markt voor goederen en diensten overzichtelijk en eenvoudig. Tijdens de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog werd een geleide loonpolitiek gevoerd in het streven naar volledige werkgelegenheid en een goede internationale concurrentiepositie. In samenhang met deze loonpolitiek stelde de overheid vaste prijzen in voor basisgoederen. Het grootste deel van de uitgaven van de consument stond vast en werd besteed aan de eerste levensbehoeften. De beperkte keuzemogelijkheden maakten dat het consumptiepatroon nauwelijks veranderde.

Door de aanhoudende economische groei en de volledige werkgelegenheid, werd aan het begin van de jaren zestig de geleide loonpolitiek onhoudbaar en vervangen door vrije loonvorming. Dit resulteerde in sterke loonstijgingen en door deze stijgende bestedingsmogelijkheden ontstond er een steeds gedifferentieerder aanbod van producten. Door toenemende productdifferentiatie en grotere keuzevrijheid werd het voor de consument steeds moeilijker om te bepalen welke goederen en diensten het meest geschikt waren om in zijn behoeften te kunnen voorzien.

De behoefte van de consument aan betere informatieverstrekking en bescherming groeide hierdoor navenant. De aankoop werd onpersoonlijker, waardoor de consument minder zekerheid had bij het doen van de aankoop.⁴⁷ De hierdoor groeiende onzekerheid en ondoorzichtigheid van de markt was voor de nog jonge consumentenorganisaties (Consumentenbond en CCO) reden om te pleiten voor betere informatievoorziening en regelingen om de consument te beschermen; opdat de consument de producten beter met elkaar zou kunnen vergelijken en zekerheid had bij de aankoop. Naarmate deze organisaties in omvang groeiden, kwam er in het verlengde van het streven van de consumentenorganisaties in de jaren zestig een overheidsconsumentenbeleid op gang.

3.1 Eerste aanzetten tot een consumentenbeleid

In 1961 neemt de Nederlandse overheid haar eerste maatregel met de consument als doelgroep. De eerste echte consumentensubsidie wordt uitgereikt aan het CCO: 50.000 gulden voor het vergelijkend warenonderzoek. Een eerdere poging van minister Zijlstra om deze subsidie al in 1958 te verlenen aan de Consumentenbond werd door de kamer tegengehouden omdat de Consumentenbond zich teveel afzette tegen het bedrijfsleven. Het CCO kwam wel voor

⁴⁷ Tweede Kamer, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1963, Hoofdstuk XIII Economische Zaken, *Memorie van Toelichting* (1962) 9.

subsidie in aanmerking omdat de vakbonden, die ook in het CCO vertegenwoordigd waren, bijdroegen aan een gunstige stemming in het parlement.⁴⁸ De vraag van de consumentenorganisaties om het vergelijkend warenonderzoek te subsidiëren zorgden voor de start van de versterking van de positie van de consument vanuit. Het consumentisme vormt hier dus de aanleiding voor de start van het consumentenbeleid.

In 1962 verschijnt de eerste aparte consumentenparagraaf in de memorie van toelichting bij de begroting van het Ministerie van Economische Zaken (EZ). Hierin wordt vermeld dat de overheid geleidelijk aan steeds meer oog heeft gekregen voor de consumentenbelangen.⁴⁹ Het streven van de consumentenbeweging naar marktdoorzichtigheid bevordert aan de ene kant het goed functioneren van de markteconomie; de markteconomie die door de ondernemers omarmd wordt. Aan andere kant raken de wensen van de consumentenbeweging het belang van de ondernemers.

Naarmate de keuzeproblematiek voor de consument groter werd, zag de overheid het steeds meer als haar taak de consument te adviseren en waar nodig te beschermen.⁵⁰ De belangen van zowel de aanbieders als de vragers op de markt moesten hierbij tegen elkaar afgewogen worden.⁵¹ Het was voor de overheid duidelijk dat de individuele consument een structureel zwakke positie innam ten opzichte van zijn economische tegenspelers, de producenten en leveranciers. Dit leidde tot extra beperkingen bij het maken van een goede keuze. Hier is een paternalistische instelling duidelijk het motief van de overheid om in te grijpen. In sommige gevallen lopen de belangen echter parallel en daarom is al vanaf de jaren zestig gewezen op het belang van samenwerking tussen het bedrijfsleven en de consumenten om in onderling overleg tot een oplossing te komen.⁵² In 1964 krijgt het consumentenbeleid voor het eerst een officiële plek op een ministerie. De afdeling consumentenzaken wordt onderdeel van de Directie Ordeningsvraagstukken van het Ministerie van Economische Zaken.⁵³ In de beginjaren lag de nadruk van het consumentenbeleid vooral op de voorlichting van de consument.

⁴⁸ Koopman, *Consumentenmacht en markt* 15.

⁴⁹ Tweede Kamer, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1963, Hoofdstuk XIII Economische Zaken, *Memorie van Toelichting* (1962) 9.

⁵⁰ 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) 6-9.

⁵¹ Sociaal-Economische Raad, *25 jaar sociaal-economisch beleid*. (1976) III/2.

⁵² Sociaal-Economische Raad, *25 jaar sociaal-economisch beleid*. (1976) III/2.

⁵³ Tweede Kamer, zitting 1964-1965, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1965, 7800 Hoofdstuk XIII Economische Zaken, nr. 2, *Memorie van Toelichting* (1964) 8.

3.2 Hoge ambities en prioriteiten

Interdepartementale Commissie voor Consumentenzaken

In 1974 wordt Minister van Economische Zaken Ruud Lubbers aangewezen als coördinerend minister voor het overheidsconsumentenbeleid. Tegelijkertijd stelt hij de Interdepartementale Commissie voor Consumentenzaken (ICC) in; deze commissie valt onder het ministerie van Economische Zaken. Elk overheidsministerie (op het Ministerie van Defensie na) was in de deze commissie vertegenwoordigd.⁵⁴ Één van de taken van de ICC was het jaarlijks samenstellen van een rapport over het gevoerde en te voeren overheidsbeleid op gebied van het consumentenbeleid.⁵⁵ In het eerste jaarrapport van de ICC (1973-1974) werd de nadruk gelegd op het geven van een overzicht van het bestaande beleid, waarmee de ICC in de beginjaren vooral een informerende functie had.⁵⁶

In 1975 wordt vervolgens een zelfstandige Directie Consumentenbeleid binnen het Ministerie van Economische Zaken ingesteld. In de eerste plaats is zij verantwoordelijk voor de ontwikkeling en uitvoering van die onderdelen van het consumptiebeleid waarvoor de minister en staatssecretaris van Economische Zaken primaire verantwoordelijkheid dragen. In de tweede plaats bevordert zij dat de doelstellingen van het consumptiebeleid binnen de betrokken departementen voldoende aandacht krijgen en zorgt zij, indien nodig, voor het inbrengen van voldoende deskundigheid bij de integratietaken. Zij dient de minister te ondersteunen bij zijn integratie- en coördinatietaken. De directie Consumentenbeleid heeft een lastige positie binnen het Ministerie van EZ. Dit Ministerie staat bekend als belangenbehartiger van de aanbieders en producenten. In latere jaren groeit het begrip voor de doelstellingen en activiteiten van de directie Consumentenbeleid en ontstaan er goede werkrelaties met de relevante onderdelen.⁵⁷

Prioriteiten ICC

Vanaf de jaren zeventig lag de focus niet alleen op de voorlichting, maar ook op de bescherming van de consument. In het tweede jaarrapport van de ICC wordt er een prioriteitenprogramma opgesteld met daarbij een planningsschema. Dit prioriteitenprogramma valt onder te verdelen in twee gebieden: consumentenbescherming (bijvoorbeeld productveiligheid of versterking juridische positie van de consument) en consumenteninformatie (productinformatie,

⁵⁴ Koopman, *Consumentenmacht en markt* 16.

⁵⁵ *Eerste jaarrapport overheidsbeleid consumentenaangelegenheden 1973-1974* 45.

⁵⁶ Ibidem 6.

⁵⁷ Koopman, *Consumentenmacht en markt* 16.

voorlichting en opvoeding).⁵⁸ Het prioriteitschema omvatte een groot aantal reeds in gang gezette activiteiten waarbij door middel van een tijdtabel werd aangegeven wanneer de volgende stap in het desbetreffende beleidsproces zou moeten worden gezet. Daarbij werd ook de voortgang van de verschillende prioriteiten beschreven. In het jaarrapport 1976-1977 wordt vermeld dat deze methode zijn vruchten heeft afgeworpen.⁵⁹

In het daaropvolgende jaarrapport, in de regeringsperiode van het nieuwe kabinet (Van Agt), komt er echter een einde aan de planningsschema's. Er werd onvoldoende onderscheid gemaakt tussen het prioriteitenprogramma en de planningsschema's, waardoor het leek alsof het in alle gevallen om prioriteiten ging. Vanaf dat moment wordt alleen nog de voortgang van de prioriteiten beschreven, om het onderscheid duidelijk te maken. Er blijft echter een overvloed aan prioriteiten bestaan en in tegenstelling tot het eerdere prioriteitschema, wordt hier niet vermeld op welke overwegingen de selectie is gebaseerd.⁶⁰

Nota Consument en Consumptie

In de jaren zeventig komt er ook steeds meer aandacht voor de externe effecten van consumptie en wordt er gesproken over een zogenaamd consumptiebeleid. Bij de behandeling van de begroting voor 1976 wordt er een motie ingediend door de Tweede Kamer, waarbij wordt gevraagd om met spoed een consumptiebeleid op te starten. In het jaarrapport van ICC 1975-1976 belooft Minister Lubbers een beleidsnota op te stellen over een te voeren consumptiebeleid. In 1979 brengt de volgende Minister van Economische Zaken (van Aardenne) vervolgens de Nota Consument en Consumptie uit.⁶¹

De economische groei en daarmee samenhangende toename van de consumptie hebben een aantal problemen met zich meegebracht. Er was duidelijk geworden dat de stijging van de economische mogelijkheden niet in alle opzichten gepaard is gegaan met een evenredige toename van het welzijn en er ontstond twijfel of de sterk groeiende consumptiemogelijkheden wel optimaal benut werden. Het ging hierbij om de vraag of de markt voldoende doorzichtig was voor de consument om zijn behoeften optimaal te bevredigen. Daarnaast zorgde de massale schaal waarop consumptie plaatsvond voor problemen. Hiermee werden niet alleen de negatieve externe effecten voor het milieu bedoeld, maar ook de verdeling van de consumptie

⁵⁸ Tweede Kamer, zitting 1975-1976, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1976, 13 600 Hoofdstuk XIII Economische Zaken, nr. 6., *Jaarrapport overheidsbeleid consumentenaangelegenheden 1974-1975* (1975) 28-44.

⁵⁹ Tweede Kamer, zitting 1977-1978, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1978, 14 000 Hoofdstuk XIII Economische Zaken, nr. 7., *Jaarrapport overheidsbeleid consumentenaangelegenheden 1976-1977* (1977) 8.

⁶⁰ *Jaarrapport overheidsbeleid consumentenaangelegenheden 1977-1978* 12-15.

⁶¹ Koopman, *Consumentenmacht en markt* 21-22.

over de bevolking en mogelijke effecten van consumptieve ontwikkeling op de economie.⁶² Vanaf dit moment vormt dus ook het argument van de externe effecten een motief voor het voeren van een beleid ten aanzien van de consument.

De nota diende beschouwd te worden als een terreinverkenning, maar op bepaalde punten bevatte de nota al aanzetten tot beleid en concrete beleidsvoornemens. Er wordt niet meer gesproken over consumptie- en consumentenbeleid als twee naast elkaar liggende terreinen. Het totale beleid heet vanaf dat moment consumptiebeleid; het traditionele consumentenbeleid vormde daarvan een onderdeel. De doelstelling van het consumptiebeleid luidde: “het verbeteren van de mogelijkheden om door middel van consumptie behoeften te bevredigen.” Naarmate de kwaliteit van de keuze beter is, zal ook de behoeftebevrediging ontleend aan de inzet van schaarse middelen verbeteren.⁶³ Opvallend is dat in de definitie van de overheid niet wordt gesproken over de mogelijke gevolgen van de consumptie, terwijl dat wel één van de aanleidingen was om een consumptiebeleid op te stellen.

Het karakter van het consumptiebeleid was in eerste instantie voorwaardenscheppend van aard. Dit had niet alleen te maken met het feit dat de regering een zeer groot belang hechtte aan het in vrijheid beslissen van het individu, maar ook met de moeilijkheid om behoeften te meten en op basis daarvan sturend op te treden. Ook werd er gesteld dat in bepaalde opzichten een benadering van de verdelingsproblematiek, waarin het behoeftecriterium centraal staat, wellicht betere aanknopingspunten kan bieden om maatschappelijke onvrede op te lossen dan bij voorbeeld het inkomensbeleid. Hiermee wordt geraakt aan een typerend aspect van het consumptiebeleid, te weten het integratiekarakter ervan.⁶⁴

Het consumptiebeleid had dus bredere strekking dan het consumentenbeleid van de overheid. In het consumentenbeleid gaat het primair om de versterking van de positie van de individuele consument op de markt. In zijn verhouding tot het consumptiebeleid kan het consumentenbeleid gezien worden als een beleidsgebied waarop het consumptiebeleid deels zijn uitwerking heeft. De extra dimensie van het consumptiebeleid ten opzichte van het consumentenbeleid is dat ook andere factoren dan direct verband houdend met het proces van vraag en aanbod van goederen en diensten in ogenschouw genomen worden. Daarbij is veelal niet de individuele consument het primaire aandachtspunt, maar zal de nadruk liggen op groepen consumenten – waarbij soms belangentegenstellingen kunnen spelen – en de

⁶² Tweede Kamer, zitting 1978-1979, Consument en Consumptie. Een terreinverkenning, 15 716 Hoofdstuk XIII Economische Zaken, nr. 1, (1979) 7-8.

⁶³ Ibidem 8-9.

⁶⁴ Ibidem 9.

collectiviteit van consumenten.⁶⁵ Uit het consumptiebeleid sprak een grote ambitie en dit past uitstekend in het gedachtegoed van de maakbare samenleving. Achteraf kan gesteld worden dat de nota enigszins pretentieuus was, aangezien er weinig terecht is gekomen van het bredere consumptiebeleid.⁶⁶

Coördinatiecommissie

In 1980 wordt de naam van de ICC gewijzigd: de commissie heet voortaan de Interdepartementale Coördinatiecommissie voor Consumentenzaken (ICC). Deze wijziging kan gezien worden als een concretisering van de opvatting uit de Nota Consument en Consumptie. Het overzicht van het totale consumptiebeleidsterrein toonde aan dat de taak van de commissie nadrukkelijker gericht moest worden op het op ambtelijk niveau bevorderen van de coördinatie van het consumptiebeleid en de integratie daarvan in het totale overheidsbeleid.⁶⁷ Hiermee werd geprobeerd het informerende karakter van de ICC te veranderen naar een meer coördinerende functie. Er was namelijk in die tijd al kritiek op het functioneren van de ICC. Er zou louter informatie-uitwisseling plaatsvinden tussen lage functionarissen. De afgevaardigden van de verschillende ministeries hadden weinig slagkracht op hun eigen ministerie, waardoor het consumentenbeleid nooit een volwaardige plaats op de verschillende ministeries kon verwerven.⁶⁸

Mede door de Nota Consument en Consumptie komt het consumentenbeleid echter hoger op de beleidsagenda van de overheid te staan. In 1982 wordt het beleid ten aanzien van de consument voor het eerst expliciet in het regeerakkoord genoemd; in één alinea in het hoofdstuk over het inkomensbeleid. Het nieuwe kabinet Lubbers I stelt dat de consumentenvoorlichting geïntensiveerd moet worden, nu de consument zijn koopkracht ziet afnemen in de crisis van de jaren tachtig.⁶⁹ Het feit dat een belangrijk onderwerp als de consumentenbelangen relatief lang nodig heeft gehad om op de politieke agenda te komen, wordt ook door de overheid erkend. Als oorzaak wordt er gewezen naar de onvoldoende inzichtelijkheid van de consumentenbelangen. Consumentenbelangen worden beïnvloed door

⁶⁵ Ibidem 9-10.

⁶⁶ Koopman, *Consumentenmacht en markt* 23.

⁶⁷ Tweede Kamer, zitting 1980-1981, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1981, 16 400 Hoofdstuk XIII Departement van Economische Zaken, nr. 39, *Jaarrapport overheidsbeleid consumentenaangelegenheden 1979-1980* (1980) 5.

⁶⁸ W.A.A.M. de Roos en A.B. Ringeling, *Barrières in het Consumptiebeleid. Een onderzoek naar de ontwikkeling van dit beleid in Nederland in de jaren 1961-1981* (Erasmus Universiteit Rotterdam 1983).

⁶⁹ Tweede Kamer, zitting 1982-1983, Kabinetsformatie 1982, 17 555, nr. 7, *Brief van de kabinetsformateur* (1982) 35.

een veelheid van gebieden van het overheidsbeleid en zijn aan verandering onderhevig, waardoor ze moeilijk herkenbaar zijn.

Meerjarenprogramma's

In 1982 bieden de minister en staatssecretaris van EZ het eerste meerjarenprogramma voor het consumentenbeleid aan de Tweede Kamer aan: *“Vanuit onze verantwoordelijkheid voor de coördinatie en integratie van het consumptie- en consumentenbeleid achten wij het gewenst bij de aanvang van de nieuwe kabinetsperiode een herkenbaar beleidsprogramma te ontwikkelen dat vanuit de eigen invalshoek een bijdrage zou kunnen leveren aan de oplossing van een aantal problemen waarvoor de samenleving zich thans gesteld ziet.”*⁷⁰

Dit meerjarenprogramma is opgesteld met de bedoeling om voor de nieuwe kabinetsperiode een duidelijk beleidsprogramma op te stellen. Het kan gezien worden als een concretisering van de Nota Consument en Consumptie. In het kader van het totale overheidsbeleid legde het meerjarenprogramma veel nadruk op goede voorlichting, bevordering van de kwaliteit van de goederen en diensten, een efficiënte inkomensbesteding, een eerlijke verdeling van de consumptieve mogelijkheden en een bewustwording van de noodzaak tot aanpassing van consumptieve aspiraties. Er wordt nu weer gesproken over een consumentenbeleid, de doelstellingen van het consumptiebeleid lijken al weer verleden tijd.

Op basis van deze focus en opgestelde criteria kregen dertien onderwerpen een accentuering. Hierbij wordt ook vermeld dat het de aanpak uit het verleden met de overvloed aan prioriteiten niet het gewenste resultaat heeft opgeleverd en geen goede zaak was voor de geloofwaardigheid van de overheid.⁷¹ Door het ontbreken van de uitgebreide voortgangsreportages kan men echter ook minder goed worden afgerekend op het succes van het beleid en prioriteitstelling. De meerjarenprogramma's hebben dus een minder bindend karakter en spreken minder ambitie uit dan de eerdere prioriteitenschema's.

Ook aan het begin van de volgende kabinetsperiode, in 1986, werd er een meerjarenprogramma voor de consumentenaangelegenheden opgesteld. In het nieuwe regeerakkoord staat dat het beleid ter versterking van de positie van de consument wordt voortgezet. In tegenstelling tot het vorige meerjarenprogramma, is er niet gekozen voor een opzet die een groot aantal concrete activiteiten omvat. Er wordt alleen een inhoudelijk en

⁷⁰ Tweede Kamer, zitting 1981-1982, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1982, 17 000 Hoofdstuk XIII Departement van Economische Zaken, nr. 83, *Brief van de minister en van de staatssecretaris van economische zaken* (1982) 1.

⁷¹ Ibidem 2-4.

instrumenteel raamwerk voor de beleidsontwikkeling opgesteld, met daarbij negen kernthema's. Er komt een nieuw kernthema: het bevorderen van het zelfregulerend vermogen van de marktpartijen.⁷² Dit paste uitstekend in het ingezette beleid van de kabinetten onder leiding van Lubbers. Onder invloed van de paradigmaverschuiving in het economisch denken werd het geloof in de maakbare samenleving los gelaten en werd er vertrouwd op de werking van de vrije markt.

3.3 Bezuiniging en deregulering

De Nederlandse economie heeft vanaf het midden van de jaren zeventig te maken met structurele problemen. Na de eerste oliecrisis van 1973 stagneert de economische groei en begint de werkloosheid te stijgen. Als gevolg van de tweede oliecrisis van 1979 breekt er een internationale recessie uit. Deze recessie legde in alle westerse landen de zwakheden aan de aanbodzijde van de economie bloot. De economie kromp aan het begin van de jaren tachtig. In Nederland waren de gevolgen van de recessie relatief groter dan in het buitenland door de overwaardering van de gulden: *the Dutch Disease*. Door de toenemende werkloosheid, als gevolg van de economische neergang, stegen de kosten voor de verzorgingsstaat tot grote hoogten en liep het begrotingstekort snel op. Hierdoor trad er een paradigmaverschuiving op in het economisch denken en ontwikkelde men nieuwe denkbeelden over de rol van de staat.

Een ander fundamenteel probleem was de ontstane regelverdichting als gevolg van het geloof in de maakbaarheid van de samenleving. Ook de consumentenorganisaties zagen dat de overvloed aan regelgeving niet een optimale situatie voor de consument had gecreëerd. De kern van het probleem, en van de oplossing, lag mede in het functioneren van de overleconomie. Zelfbeheersing en verantwoordelijkheid van de sociale partners was op alle fronten noodzakelijk, maar diende niet door de overheid te worden afgedwongen. Het nieuwe kabinet onder leiding van Lubbers stelde een ambitieus beleidsplan op om orde op zaken te stellen. Dit beleid bestond onder andere uit sanering van de overheidsfinanciën en het versterken van de vrijemarktsector.

In 1983 werden daarom verschillende dereguleringscommissies ingesteld. Dit markeert het begin van een nieuwe periode waarbij het geloof in de maakbare samenleving plaatsmaakt voor het besef dat de overheid op de grenzen van haar mogelijkheden is gestuit. De ICC stelt in het rapport "Dereguleringsinvloeden op het Consumentenbeleid" dat de doelstellingen voor het

⁷² Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, 19 342 Meerjaren Programma Overheidsbeleid Consumentenaangelegenheden 1986-1989, nr. 2, *Meerjaren Programma* (1985) 13-16.

consumentenbeleid gehandhaafd blijven, maar dat er wordt ingezet op deregulering en het zelfregulerend vermogen van marktpartijen. De beleidsmiddelen zullen meer in de voorwaarden scheppende sfeer komen te liggen en het wetgevingsinstrument zal minder toegepast worden. Ook zal er meer een beroep worden gedaan op zelfredzaamheid van de individuele consument als zelfstandige marktpartij.⁷³ De consumentenorganisaties staan niet negatief tegenover het terugdringen van de democratie en belemmerende regels, maar zijn wel waakzaam: *“Het heeft en zal nog de grootste moeite kosten om de momenteel op stapel zijnde consumentenwetgeving in het Staatsblad te krijgen.”*⁷⁴

Opheffing ICC en einde Meerjarenprogramma's

In 1987 schrijft de staatssecretaris aan de Tweede Kamer over de aanstaande opheffing van de ICC in datzelfde jaar. De staatssecretaris constateerde dat het functioneren van de ICC sinds 1973 ertoe heeft bijgedragen dat op de betrokken ministeries de erkenning gegroeid is van de noodzaak om op evenwichtige wijze aandacht te besteden aan de consumentenaspecten die zijn verbonden aan hun terreinen van zorg. Het in stand houden van de ICC, met alle daaraan gebonden onvermijdelijke kosten, was niet meer nodig om de erkenning te doen voortbestaan en waar nodig te versterken.

Voorop bleef staan dat het beleid gericht op de versterking van de positie van de consument, zoals ook bepaald in het regeerakkoord, wordt voortgezet.⁷⁵ Ook de voortgangsrapportages over het consumentenbeleid zouden blijven bestaan, maar die ambitie wordt slechts tot het verslagjaar 1989-1990 waargemaakt. Van het netwerk van contactambtenaren als vervanging van de coördinatiefunctie van de ICC komt evenmin weinig terecht.

In 1990 wordt ook besloten geen vervolg te geven aan het afgelopen meerjarenprogramma. De meerjarenprogrammering had naar de mening van de staatssecretaris goed gewerkt in een periode waarin coördinatie van uitgangspunten en prioritaire activiteiten noodzakelijk was. De belangrijkste wetgevingsprojecten waren in 1990 echter voltooid,

⁷³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, 19 342 Meerjaren Programma Overheidsbeleid Consumentenaangelegenheden 1986-1989, nr. 1, *Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken* (1985) 1-3.

⁷⁴ Koopman, *Consumentenmacht en markt* 36.

⁷⁵ Tweede Kamer, zitting 1986-1987, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1987, 19 700 Hoofdstuk XIII Ministerie van Economische Zaken, nr. 114, *Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken* (1987) 1.

waardoor die noodzaak er veel minder was. Op het consumententerrein waren geen ontwikkelingen te onderkennen waarvoor een meerjarenprogrammering gewenst was.⁷⁶

Integratie en Consolidatie

Het beleid van de jaren tachtig wordt in de jaren negentig verder uitgebouwd. De deregulering wordt voorgezet, waarbij marktwerking het sleutelwoord is. Er wordt meer ruimte geboden voor consumentenorganisaties en andere marktpartijen om tot tweezijdige zelfreguleringsafspraken te komen. Voor deze beleidsgang wordt gekozen omdat naar de mening van de overheid de grote wetgevingsprojecten zijn afgerond en er zich geen fundamentele vraagstukken meer voordoen. Daarnaast is in de ogen van de overheid het zelfregulerend vermogen van de marktpartijen toegenomen omdat hun positie gelijkwaardig is geworden. De consument wordt gezien als een volwaardige marktpartij, die rechten heeft en daarvoor kan opkomen. Ook zou de consument mondiger zijn geworden door de voorlichtingscampagnes en het onderwijs. Staatssecretaris van Rooy zei hierover: *“Het consumentenbeleid is volwassen geworden. De ‘zielige’ consument is veranderd in een mondige burger, die tegenspel kan bieden aan ondernemers. Daarom wordt het consumentenbeleid nu meer gericht op een goede marktwerking. Ondernemers en consumenten zijn immers gediend bij een meer doorzichtige markt.”*

Vanuit dit oogpunt wordt in 1992 de Directie Consumentenbeleid als zelfstandige directie opgeheven en samen met het kartelbeleid onderdeel van de een nieuw gevormde Directie Marktwerking.⁷⁷ De wettelijke basisbescherming van de consument was op dat moment in Nederland vrijwel voltooid. De prioriteit van het consumentenbeleid in de daaropvolgende jaren kwam daarom te liggen bij de integratie van de consumentenaspecten bij andere ministeries en bij het onderhouden van de bestaande regelgeving. Hiermee erkent de overheid zelf dat de ICC niet geslaagd is dit doel, terwijl dit bij de opheffing van de ICC nog wel beweerd werd. Uitgangspunt blijft dat de mondige consument als voorwaardige marktpartij tegenspel kan bieden aan aanbieders mits wordt voldaan aan bepaalde voorwaarden op het gebied van informatievoorziening en rechtpositie.⁷⁸

⁷⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, Vaststelling van de begroting van uitgaven en ontvangsten van Hoofdstuk XIII (Ministerie van Economische Zaken) voor het jaar 1991, 21 800 Hoofdstuk XIII, nr. 44, *Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken* (1991) 2-3.

⁷⁷ Koopman, *Consumentenmacht en markt* 52-53.

⁷⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, Consumentenbeleid, 23 162, nr. 3, *Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken* (1992) 2-4.

In de jaren daarop kwamen er nieuwe uitdagingen voor het consumentenbeleid: de internationalisering, de individualisering van de consument en technologische vernieuwingen. Het accent van het overheidsbeleid zou, mede onder de invloed van Europese integratie, steeds sterker komen te liggen op de verbetering van de marktwerking. Hierbij is niet alleen de consument gebaat maar ook de ondernemer: een goede marktwerking stimuleert hem zijn aanbod te verbeteren, waardoor zijn concurrentiepositie op de nationale en Europese markt versterkt. Zelfregulering kan de marktwerking bevorderen, een bijdrage leveren aan de marktdoorzichtigheid en de kwaliteit van het aanbod.⁷⁹

Autoriteit Consument en Markt

Aan het begin van de eenentwintigste eeuw vindt er naar de woorden van de regering een herijking van het consumentenbeleid plaats, waarbij nog steeds de nadruk ligt op de marktwerking. De consumenten blijken echter nog onvoldoende gebruik te maken van de verworven basisbescherming. In 2003 zwengelt de Consumentenbond de discussie aan onder het motto “van recht hebben tot naar recht krijgen”. De regering reageert hierop met een strategisch actieprogramma.⁸⁰ Als onderdeel van dit programma werd in 2007 de Consumentenautoriteit ingesteld, een onafhankelijk bestuursorgaan onder leiding van het Ministerie van Economische Zaken. De Consumentenautoriteit behandelde individuele consumentenklachten over inbreuk op het consumentenrecht. Op 1 april 2013 fuseerde de Consumentenautoriteit samen met de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) en de Onafhankelijke Post- en Telecommunicatie Autoriteit tot de Autoriteit Consument en Markt (ACM).

De ACM heeft als doelstelling om markten optimaal te laten werken in het belang van consumenten. Dit betekent dat bedrijven met elkaar moeten kunnen concurreren, zodat consumenten voldoende keuzemogelijkheden hebben. Om dit voor elkaar te krijgen, treedt ACM op tegen kartels en bedrijven die misbruik maken van hun machtspositie. Ook houdt ACM toezicht op fusies en overnames, om te voorkomen dat bedrijven door zulke concentraties zodanig groot worden dat ze de markt kunnen domineren. Zo houden consumenten een keuze en blijven bedrijven met elkaar concurreren naar de gunst van de klant.

Er is ook een online consumentenloket in de vorm ConsuWijzer.nl. Dit is het gezamenlijke consumentenloket van de ACM. ConsuWijzer.nl vormt de oren en ogen van de ACM en vervult daarmee een belangrijke signaleringsfunctie. Het voorlichten van consumenten

⁷⁹ Sociaal-Economische Raad, *Haalt het consumentenbeleid het jaar 2000?* (1993).

⁸⁰ Ministerie van Economische Zaken, “*Strategisch Actie Programma.*” *Een versterkte consumentaliteit.* (2004).

is in 2014 een wettelijke taak geworden van ACM. Door consumenten te informeren voorkomt het problemen, kan het probleemgebieden aanpakken en kan het marktwerving stimuleren. Dit leidt tot meer concurrentie, kansen voor nieuwe toetreders en het bevorderen van innovatie. Consumenten die weten wat hun rechten zijn en in actie komen, stimuleren bedrijven om zich aan de regels te houden. Goed geïnformeerde consumenten maken een weloverwogen keuze uit het aanbod van producten en diensten. ACM voorkomt problemen door de consument geïnformeerd en zelfredzaam te maken. Op deze manier helpt de consument de toezichthouder om de markt te disciplineren. ACM kan niet alle marktproblemen oplossen. Zij moet hierin prioriteiten stellen. Door consumenten goed te informeren over hun rechten, creëert ACM een potentieel van 17 miljoen “toezichthouders”, die ondernemers kunnen aanspreken.

Hoofdstuk 4: Consumentenbescherming

Het consumentenbeleid bestrijkt een uitgestrekt terrein waarbinnen een onderscheid valt te maken tussen consumenteninformatie (hoofdstuk 5), consumentenvoorlichting (hoofdstuk 6) en consumentenbescherming. Dit hoofdstuk zal bestaan uit een analyse van het overheidsbeleid op het gebied van de bescherming van de consument. Hierbij zal vooral gekeken naar de rechten van de consument zoals verwoord door Kennedy en aangenomen in de Europese Raad. De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat, is: in welke mate is het beleid ten aanzien van de consumentenbescherming succesvol geweest en heeft het de positie van de consument versterkt? De jaarlijkse rapporten van de ICC en de meerjarenprogramma's van de Directie Consumentenbeleid zijn een waardevolle bron over de ontwikkeling van het consumentenbeleid. Daarbij zal ook gekeken worden in hoeverre de verschillende belangengroepen en adviezen van de SER dit overheidsbeleid beïnvloed hebben.

Het consumentenbeleid van de overheid is erop gericht om de positie van de consument te versterken. Dit beleid staat pas sinds de jaren zestig op de beleidsagenda, mede onder invloed van en in wisselwerking met de ontwikkelingen in het buitenland. Als vervolg op de *Consumer Bill of Rights* van Kennedy, werd er in Europa ook een werkprogramma over de consument ontwikkeld. Dit resulteerde in 1975 in een resolutie over de consumentenrechten, waarin de vijf basisrechten van de consument werden geformuleerd. Met betrekking tot de consumentenbescherming zijn met name het recht op bescherming van gezondheid en veiligheid, het recht op bescherming van economische belangen en het recht op schadevergoeding van belang. Het recht op voorlichting en vorming (Hoofdstuk 5 en 6) en het recht op vertegenwoordiging (Hoofdstuk 7) zullen in de volgende hoofdstukken aan bod komen.

4.1 Bescherming van gezondheid en het recht op veiligheid

Het is de taak van de overheid om de gezondheid en veiligheid van de bevolking te beschermen. Deze paternalistische gedachte is algemeen aanvaard, maar over de mate waarin en de wijze waarop deze bescherming gestalte dient te krijgen, bestaat een verschil van mening. Een principieel vraagstuk is in hoeverre de overheid de vrijheid van de consument, om voor hemzelf ongezond of onveilig te kiezen, kan inperken.

Ter bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de consument heeft de overheid twee instrumenten om in te grijpen. Het ene middel betreft het stellen van voorschriften om producten die gevaarlijk zijn van de markt te weren of om te voorkomen dat

van het product een verkeerd gebruik wordt gemaakt, door de verplichting op te leggen duidelijke waarschuwingen aan te brengen. In de Warenwet is daarom als algemene bepaling opgenomen dat producten bij gebruik zoals bedoeld geen gevaren mogen opleveren. Daarnaast zijn bijvoorbeeld via het Elektriciteitsbesluit, op basis van de bevoegdheden van de Warenwet, voorschriften met betrekking tot het gebruik en de veiligheid verplicht.⁸¹

Het tweede middel betreft de informatie aan het publiek over de nadelen en gevaren die verbonden zijn aan het kopen of het op bepaalde wijze gebruiken van producten. Deze voorlichting kan door de overheid zelf worden gegeven of door eventueel daartoe gesubsidieerde instellingen of consumentenorganisaties. Beide instrumenten worden gebruikt zowel bij de activiteiten met betrekking tot de gezondheid als bij die met betrekking tot de veiligheid.⁸²

4.2 Bescherming van economische belangen

Bij de bescherming van de economische belangen van de consument gaat het om de manier waarop de verkopers hun aanbod aan de consument kenbaar maken of om de manier waarop zij de consument proberen te overtuigen op hun aanbod in te gaan. Hierbij kunnen in sommige gevallen de consumentenbelangen zodanig geschaad worden, dat de overheid van mening is dat deze praktijken moeten worden verboden of aan banden worden gelegd. Dit heeft zich bijvoorbeeld voorgedaan in verband met de verkoop door middel van colportage. Ook het misleidende karakter van reclames schaadt de economische belangen van de consument. (regelingen hiertegen zullen in hoofdstuk 5 worden besproken)

De problemen bij de verkoop van goederen en diensten door middel van colportage, huis-aan-huis verkoop of verkoopdemonstratie, hebben ertoe geleid dat begin 1971 een wetsontwerp met regels tot het tegengaan van misbruiken bij colportage aan de Tweede Kamer werd aangeboden. De Colportagewet bevat twee instrumenten; het ene is een verplichte registratie van colporteurs, waarbij de licentie kan worden ingetrokken bij onbehoorlijk gedrag van de colporteur. Het tweede instrument betreft de mogelijkheid voor de consument binnen een periode van veertien dagen, de zogenaamde afkoelingsperiode, af te zien van de overeenkomst die hij met een colporteur heeft gesloten. Daarnaast is op grond van deze wet iedere vorm van colporteren met geldkredieten verboden.

⁸¹ Consument en Consumptie. Een terreinverkenning 57-58.

⁸² *Eerste jaarrapport overheidsbeleid consumentenaangelegenheden 1973-1974* 9.

De overheid merkt zelf al vroeg op dat de effectiviteit van deze bescherming in grote mate afhangt van de kennis die de consument heeft van de mogelijkheden die de Colportagewet hem biedt. Het Ministerie van Economische Zaken startte dan ook bij de inwerkingtreding van de wet een voorlichtingscampagne. Persberichten werden uitgegeven, vouwbladen werden verspreid en radio- en televisiespots werden uitgezonden. Op deze manier werd geprobeerd de bescherming op basis van de Colportagewet op grote schaal onder de consumenten bekend te maken.⁸³ Later werden er voor de verkoop op afstand, via internet of telefonie, ook regelingen opgesteld om de consument te beschermen.

4.3 Consumentenvoorwaarden

De juridische verhouding van de consument ten opzichte van de aanbieder van goederen of diensten komt onder meer tot uiting in de overeenkomst die hij met zijn wederpartij sluit. De wijze waarop deze overeenkomst tot stand komt, de inhoud ervan en de manier waarop geschillen over de naleving van het overeengekomen worden afgehandeld, is sterk afhankelijk van de positie die de consument daarbij inneemt. Deze positie is in vele gevallen door onwetendheid en ondeskundigheid zwak. Versterking van de juridische positie van de consument kan plaatsvinden door het scheppen van nieuwe voorwaarden, waardoor het sluiten en de afwikkeling van de overeenkomst evenwichtiger kan verlopen, of door het bij wet voorkomen dat bepaalde rechten worden aangetast.

In diverse branches bestonden al vroeg leveringsvoorwaarden die eenzijdig werden opgesteld ter bescherming van de belangen van de ondernemers. De consument heeft hierbij dus een zwakke positie ten opzichte van de ondernemers. Als tegenhanger introduceert de Consumentenbond daarom in 1973 de Consumentenvoorwaarden in een poging om de situatie te doorbreken. Bij deze consumentenvoorwaarden gaat het onder andere over het recht op schadevergoeding. Hoewel de meningen over deze voorwaarden uiteen lopen, besluit de CCA unaniem (dus ook de ondernemers leden) om onder toezicht van de CCA in enkele branches te experimenteren met overleg over standaard voorwaarden: de parketbranche, de energiebedrijven en de autogarages.⁸⁴ Na een moeizame start van het voorwaardenoverleg zijn in 1983 alle drie de experimenten succesvol afgerond. Inmiddels zijn er in vele branches tweezijdige algemene voorwaarden opgesteld.

⁸³ *Eerste jaarrapport overheidsbeleid consumentenaangelegenheden 1973-1974* 25-26.

⁸⁴ Sociaal-Economische Raad, *Van Consument en Consumptie. 25 jaar advies en overleg door bedrijfsleven en consument.* (1991) 27-28.

Het blijft niet bij experimenteren; er wordt namelijk ook een wettelijke regeling voorbereid. De overheid is net als de CCA van mening dat er iets moest gebeuren aan de relatief zwakke positie van de consument tegenover een ondernemer die algemene voorwaarden hanteert. In 1981 komt de regering met een wetsvoorstel over een regeling van de algemene voorwaarden. Nadat het wetsvoorstel de dereguleringsstoets heeft ondergaan, adviseert de dereguleringscommissie om het wetsvoorstel in te trekken. Maar de overheid gaat door met het voorstel, omdat het belang van de consument zwaar weegt. Uiteindelijk is het wetsvoorstel als onderdeel van het nieuwe Burgerlijk Wetboek in 1992 ingevoerd. Daarnaast zijn er ook wettelijke regelingen gekomen over productaansprakelijkheid, de garantie bij een aankoop en de consumentenkoop.

Het overleg tussen branche- en consumentenorganisaties over tweezijdige Algemene Voorwaarden vindt momenteel plaats onder de hoede van de SER Coördinatiegroep Zelfregulering (SER CZ). Algemene voorwaarden zijn de zogenoemde kleine lettertjes in een koop- of andere overeenkomst tussen consument en ondernemer. Als de brancheorganisatie én de consumentenorganisaties zich hierover gezamenlijk buigen, ontstaan evenwichtige voorwaarden. De voordelen hiervan zijn dat de consument weet dat de voorwaarden door de consumentenorganisaties zijn goed gekeurd. Hierdoor beschikt de ondernemer over door hemzelf goedgekeurde algemene voorwaarden die de consumenten vertrouwen geven.

Onder auspiciën van de SER CZ zijn inmiddels voor een groot aantal branches zulke tweezijdige consumentenvoorwaarden opgesteld. Sluitstuk van dit overleg tussen ondernemers en consumenten is een tweezijdig samengestelde geschillencommissie. Door het in het leven roepen van deze onafhankelijke geschillencommissies kunnen veel consumentengeschillen eenvoudig worden afgehandeld en hoeven men niet de gang naar de rechter te maken.

4.4 Positie van de consument

Tot de jaren negentig zijn verschillende voorzieningen gerealiseerd ter versterking van de positie van de consument. De voorzieningen werden gerealiseerd nadat de consumentenorganisaties een probleem signaleerde en onder de aandacht van de overheid bracht. Deze bescherming van de consument heeft uiteindelijk gestalte kregen met de invoering van het nieuwe Burgerlijk Wetboek in 1992. Deze voorzieningen hebben tot doel de consument in een evenwichtige positie te brengen ten opzichte van de aanbieder, de markttransparantie en de eerlijkheid in de handel te bevorderen en de consument te beschermen tegen onveilige en ongezonde producten. Het kabinet beschouwde hiermee destijds het stelsel van wettelijke

basisbescherming van de consument als min of meer voltooid.⁸⁵ De consument kan worden beschouwd als iemand die in beginsel met behulp van de gerealiseerde voorzieningen voor zijn belangen op kan komen.⁸⁶

Europese bescherming

Vanaf 1991 wordt de CCA betrokken bij de Europese regelgeving omtrent het consumentenbeleid. In 1997 wordt onder Nederlands voorzitterschap het Verdrag van Amsterdam gesloten en hiermee wordt het Europese consumentenrecht volwassen. Momenteel bestaat 20% van het Nederlands Burgerlijk Wetboek uit Europese regels, in deze 20% zijn de consumentenrechten vervat. Veel regelingen zijn opgesteld volgens het principe van minimumharmonisatie: iedere lidstaat moet minstens aan deze regels voldoen, maar heeft de vrijheid om verder gaande nationale regels op te stellen.⁸⁷

⁸⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, Consumentenbeleid, 23 162, nr. 3, *Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken* (1995) 1.

⁸⁶ Sociaal-Economische Raad, *De consument op nieuwe markten* (1997) 13.

⁸⁷ E.H. Hondius, *Kroniek van het consumentenrecht* NJB (1996) 388-393.

Hoofdstuk 5: Consumenteninformatie

Zoals gezegd, valt het consumentenbeleid onder te verdelen in drie gebieden: consumenteninformatie, consumentenvoorlichting (hoofdstuk 6) en consumentenbescherming (hoofdstuk 4). Het recht op informatie behoort tot de eerste grondrechten van de consument zoals geformuleerd door Kennedy. De consumenteninformatie was één van de eerste consumentenonderwerpen en stond vanaf het begin van het consumentenbeleid blijvend hoog op de beleidsagenda van de overheid. De eerste overheidsconsumentensubsidie was voor het vergelijkend warenonderzoek, met als doel de vergelijkende voorlichting te verbeteren.

Dit hoofdstuk zal bestaan uit een analyse van het overheidsbeleid op het gebied van de informatieve voorlichting van de consument. Hierbij zal vooral gekeken worden naar het beleid ten aanzien van de prijs- en productinformatie. Doel van dit beleid was het vergroten van de marktdoorzichtigheid voor de consument. De vraag die in dit hoofdstuk centraal is: in welke mate is het beleid ten aanzien van de consumenteninformatie succesvol geweest en heeft het de positie van de consument versterkt? Net als in het vorige hoofdstuk zullen de jaarlijkse rapporten van de ICC, de meerjarenprogramma's van de Directie Consumentenbeleid en de adviezen van de SER gebruikt worden.

Prijsbeleid

De ontwikkeling van de informatievoorziening aan de consument kan niet worden beschreven zonder de achtergrond van het gevoerde prijsbeleid. Gedurende verschillende perioden in de twintigste eeuw heeft de overheid over de tijdelijke bevoegdheid beschikt om in te grijpen in de prijsvorming. Vanaf de Tweede Wereldoorlog werd dit een permanente bevoegdheid, die tot op de dag van vandaag bestaat, maar niet meer wordt gebruikt. In deze periode speelden er verschillende motieven om in te grijpen: voedselschaarste, prijsopdrijving, het gevaar van loon- en prijsspiraal en inflatiebeheersing als onderdeel van het conjunctuurbeleid.⁸⁸ Tegenwoordig bestaat er een systeem van vrije prijzen, waarbij de bevoegdheid van de Prijzenwet om in te grijpen in de prijsvorming alleen als uiterste middel, in combinatie met andere maatregelen, kan worden ingezet.⁸⁹

Doordat er zich een systeem van vrije prijsvorming ontwikkelde werd de markt steeds ondoorzichtiger. Daarnaast kreeg de consument door de stijgende welvaart, als gevolg van de economische groei en het loslaten van de geleide loonpolitiek, te maken met grotere

⁸⁸ J. Bos, 'Prijzenwet', *Nederlandse Staatswetten* no. 127 (1962) 13-36.

⁸⁹ *Jaarrapport overheidsbeleid consumentenaangelegenheden 1984-1985* 44.

keuzemogelijkheden en een steeds gedifferentieerder aanbod van producten. Hierdoor werd het voor de consument steeds moeilijker om te bepalen welke goederen en diensten het meest geschikt waren om in zijn behoeften te kunnen voorzien. De behoefte van de consument aan betere prijs- en productinformatievoorziening groeide hierdoor navenant.⁹⁰

5.1 Prijsinformatie

De overheid introduceerde in 1961 een Prijsaanduidingsbeschikking, als onderdeel van de nieuwe Prijzenwet, om de marktdoorzichtigheid te vergroten. In deze beschikking staat: “Zij verplicht in het algemeen een ieder, die in de uitoefening van enig bedrijf roerende goederen aan particulieren te koop aanbiedt, deze goederen te voorzien van een duidelijke zichtbare en leesbare aanduiding van de prijs, dan wel nabij deze goederen een eveneens duidelijk zichtbare en leesbare aanduiding van de prijs te plaatsen waaruit de prijzen blijken.”⁹¹ Hiermee probeerde de overheid de consument een beter inzicht te geven in de verschillende prijzen van het steeds gedifferentieerdere aanbod. Het gaat hierbij uitsluitend om levensmiddelen. Er is ook een aantal goederen van uitgezonderd, bijvoorbeeld goederen die aangeboden worden op de markt of op straat. Vanaf 1980 geldt de prijsaanduidingsverplichting pas ook voor niet-levensmiddelen. De eerste en enige prijsaanduidingsverplichting voor diensten kwam in 1969 om prijsversluiering tegen te gaan. 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. Met de Prijsaanduidingsbeschikking kappers werd de prijsbekendmaking voor kapperswerkzaamheden verplicht.⁹²

De verdere verbetering van de prijsinformatie heeft een lang besluitvormingsproces doorlopen. Alleen een prijsaanduiding bij de producten bood de consument namelijk nog niet voldoende inzicht om producten met elkaar te vergelijken. De consumentenorganisaties pleitten daarom voor een prijsaanduiding per standaardhoeveelheid (pps). In de jaren zeventig zijn er veel inspanningen verricht op dit gebied zonder dat er veel vooruitgang is geboekt. Omdat er op vrijwillige basis geen bevredigende afspraken werden gemaakt, werd de Prijzenwet in 1974 gewijzigd.⁹³ De Minister van EZ zei destijds dat: “de gewone prijsaanduiding voor goederen al vele jaren is voorgeschreven en mede daarom volkomen is ingeburgerd, maar dat de grote

⁹⁰ Tweede Kamer, zitting 1962-1963, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1963, 6900 Hoofdstuk XIII Economische Zaken, nr. 6, *Memorie van Toelichting* (1962) 9.

⁹¹ Staatscourant 1961/99, Prijsaanduidingsbeschikking 1961.

⁹² Staatscourant 1969/84, Prijsaanduidingsbeschikking kappers 1969.

⁹³ Sociaal-Economische Raad, *Advies inzake wettelijke maatregelen ter bevordering van het ordelijk economische verkeer* (1971) bijlage II/16.

differentiatie van verpakkingseenheden de prijsvergelijking bemoeilijkt.”⁹⁴ Zolang de standaardisatie van verpakkingseenheden nog niet op grote schaal is doorgevoerd, kon de consument met behulp van de pps de prijzen beter vergelijken. In Nederland kwam er echter geen wetgeving van de grond op dit gebied, maar ook op Europees niveau was de verbetering van de prijsinformatie een belangrijk onderwerp.

Zoals genoemd in Hoofdstuk 2 ging de eerste Europese consumentenrichtlijn over de prijsinformatie van goederen. De betere prijsinformatie werd nagestreefd om de positie van de consument te versterken 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.⁹⁵ Voor de prijsaanduiding van niet-levensmiddelen en de pps werd een zeer lang besluitvormingsproces doorlopen. Deze worden pas gerealiseerd via een richtlijn in 1998, die vervolgens werd geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving. Daarmee was 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.

De overheid en de consumentenorganisaties spraken eind jaren zeventig ook de ambitie uit om aanbieders van diensten te verplichten tot een duidelijke prijsaanduiding. Naar aanleiding van de verschillende dereguleringsrapporten besloot het Ministerie van Economische Zaken 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.⁹⁶ 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 2007.⁹⁷ Er zijn in bepaalde branches wel vele afspraken gemaakt over de prijsaanduiding in aangeboden offertes door middel van het voorwaardenoverleg, maar niet over de generieke prijsaanduiding vooraf.

⁹⁴ Tweede Kamer, zitting 1973-1974, 12 054, nr. 6, *Wijziging van de Prijzenwet. Memorie van Antwoord* (1973).

⁹⁵ *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).

⁹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 18 647, nr. 2, *Jaarrapport overheidsbeleid consumentenaangelegenheden 1983-1984* (1984) 38-39.

⁹⁷ Staatsblad 2009/500, *Aanpassingsbesluit dienstenrichtlijn*.

Misleidende prijsaanduiding

Hoewel een prijsaanduiding voor de consument de markt doorzichtiger maakte, waren er ook gevallen waarbij de prijsaanduiding misleidend werkte. Bij deze vormen van misleidende prijsaanduiding gaat het met name om aangekondigde kortingen die niet reëel zijn of om het vermelden van een verlaagde prijs naast een doorgestreepte prijs die nooit heeft gegolden.⁹⁸ Daarom drong het CCO in 1961 aan op wettelijke maatregelen tegen deze vormen van misleidende prijsvergelijking om de prijsdoorzichtigheid van de consument te vergroten. De SER twijfelde aan de omvang van het probleem, maar sluit zich in 1971 toch aan bij de het voornemen van de overheid om wettelijke bevoegdheden te creëren.⁹⁹ In 1983 wijst de CCA opnieuw op het ontbreken van een cijfermatige onderbouwing van de omvang van het probleem, maar kan het zich wel vinden in de doelstelling van het tegengaan van misleidende prijsvergelijking.¹⁰⁰

In 1987 concludeert de overheid echter dat de Wet misleidende reclame¹⁰¹ voldoende basis biedt om in te grijpen in gevallen van misleidende prijsvergelijking. Mochten er zich nog gevallen van misleidende prijsvergelijking voordoen waartegen niet kan worden opgetreden, dan wordt er nagegaan of wellicht aanpassing van de Wet misleidende reclame nodig is. Het voornemen om een aparte wet in het leven te roepen komt hiermee te vervallen, zodat wordt voorkomen dat ook vormen van reële prijsverlagingen onmogelijk worden gemaakt. De overheid zal pas ingrijpen als er zich misstanden voordoen, terwijl de overheid in eerste instantie de grootste voorstander was van een wettelijke regeling. Alle inspanningen en jaren van beleidsvoorbereiding en adviezen bleken voor niets te zijn geweest.

Conclusie

Wat betreft de prijsinformatie kan worden vastgesteld dat dit past binnen de algehele ontwikkeling van het consumentenbeleid. De consumentenorganisaties zorgden ervoor dat de onderwerpen op de beleidsagenda van de overheid kwamen. Het beleid ten aanzien van de consumenteninformatie was tot eind jaren tachtig een belangrijk middel van de overheid om de marktdoorzichtigheid voor de consument te vergroten. Hierdoor kan de consument verschillende goederen en diensten beter met elkaar vergelijken om zo een weloverwogen keuze te maken. Er valt een duidelijke verschuiving waar te nemen van de standpunten van zowel de

⁹⁸ Sociaal-Economische Raad, *Advies misleidende prijsvergelijking* (1983) 8.

⁹⁹ Sociaal-Economische Raad, *Advies ordelijk economische verkeer* bijlage II/18-19.

¹⁰⁰ Sociaal-Economische Raad, *Advies misleidende prijsvergelijking* 20-23.

¹⁰¹ Zie voor meer over de Wet misleidende reclame paragraaf 5.2.

overheid als de belangenorganisaties. Nadat in de jaren zestig blijkt dat er op vrijwillige basis geen bevredigende resultaten worden bereikt, wordt er ingezet op een wettelijke verplichting. Dit resulteert in een lang proces van wetsvoorstellen, adviesaanvragen, jaarrapporten, prioriteiten en adviezen.

Vanaf eind jaren tachtig verminderde de overheidsbemoeienis als onderdeel van de bredere trend van deregulering. Uiteindelijk komt er alleen een zelfstandige prijsaanduidingsverplichting tot stand voor levensmiddelen en niet-levensmiddelen. In de dienstensector wordt er uiteindelijk, eerst door de overheid en de ondernemers en later ook door de gehele CCA, op zelfregulering ingezet. Wat betreft de prijsaanduiding per standaardhoeveelheid bleken de Europese richtlijnen leidend in de besluitvorming. Ook op het gebied van de misleidende vormen van prijsaanduiding worden eerdere beleidsvoornemens ingetrokken en treedt de overheid alleen op in het geval van misstanden.

5.2 Productinformatie

Alleen informatie over de prijs was nog niet voldoende voor de consument om een weloverwogen keuze te kunnen maken. Naast de prijs, is de kwaliteit namelijk één van de belangrijkste aspecten voor de consument bij de keuze voor een product of dienst. De consument heeft informatie over het product nodig, om de kwaliteitverhouding ervan te kunnen bepalen. Daarom richtte de overheid zich ook op de productinformatie. Hoofddoel van het productinformatiebeleid was “het bevorderen dat bij het aanbieden van producten goede, onderling vergelijkbare informatie wordt versterkt over die eigenschappen die essentieel zijn voor het maken van een goede keuze.”¹⁰²

De ICC zegt hierover in 1974: “Om ervoor te zorgen dat de consument voor zichzelf een bewuste keuze kan maken uit een het zeer diverse aanbod van goederen en diensten, zullen hem voldoende relevante gegevens over dat aanbod moeten worden verschaft. De overheid kan voor producenten of leveranciers ter zake bindende regels vaststellen. Daarnaast kunnen bepaalde handelspraktijken die versluierend ten aanzien van die gegevens werken aan banden worden gelegd. Gegevens over goederen of diensten kunnen ook in vergelijkende vorm aan de consument worden gepresenteerd door middel van vergelijkend warenonderzoek of door het aanbrengen van onderling vergelijkbare informatieve etiketten. De doorzichtigheid van de

¹⁰² Sociaal-Economische Raad, *Advies produktinformatiebeleid* (1983) 34.

markt kan bovendien worden bevorderd door het stellen van kwaliteitseisen aan bepaalde producten.”¹⁰³

De eerste initiatieven om de productinformatie te verbeteren kwamen vanuit de consumentenorganisaties en het bedrijfsleven zelf. In 1964 richtten zij op eigen initiatief de Stichting Informatieve Etikettering (SIE) op, met behulp van een subsidie van de overheid. Het doel was om gezamenlijk tot objectieve en relevante productinformatie te komen, als aanvulling op het reeds bestaande vergelijkend warenonderzoek. In 1974 werd de SIE opgeheven vanwege een onvoldoende bereidwilligheid bij het bedrijfsleven om de ontwikkelde etiketten toe te passen.¹⁰⁴ Uit deze ervaringen is gebleken dat de totstandkoming van productinformatie niet alleen aan het particulier initiatief kan worden overgelaten.

Nadat de overheid het eerder in 1962 nog niet noodzakelijk achtte om stappen te ondernemen inzake de etikettering van producten, besloot men naar aanleiding van het opheffen van de SIE in 1974 stappen te ondernemen ten aanzien de etikettering van niet-levensmiddelen.¹⁰⁵ De Tweede Kamer neemt in 1975 een motie aan waarin staat dat een wettelijk verplichte informatieve etikettering een dringende noodzaak is en verzoekt de regering de lopende kabinetsperiode een wetsvoorstel in te dienen.¹⁰⁶ In 1980 wordt opnieuw een motie aangenomen met betrekking tot de informatieve etikettering. De regering wordt verzocht binnen een jaar met een algemeen plan tot wettelijke regeling van gestandaardiseerde productinformatie te komen.¹⁰⁷

Nadat al eerder een hoeveelheidsaanduidingsverplichting (1980) en een Algemeen Aanduidingenbesluit voor levensmiddelen (1981) werden ingevoerd, werd in 1982 een voorstel tot wijziging van de Warenwet bij de Tweede Kamer ingediend. Een lange parlementaire behandeling van het voorstel volgde. In 1987 wordt uiteindelijk, na enkele nota's van wijzigingen, de wijziging van de Warenwet aangenomen.¹⁰⁸ In 1988 treedt de nieuwe Warenwet, voor levensmiddelen en niet-levensmiddelen, eindelijk in werking. Op basis van deze wijziging kunnen voorschriften worden gegeven voor productinformatie voor zowel levensmiddelen als niet-levensmiddelen. Zo zijn er besluiten genomen over de voedingswaarde

¹⁰³ *Eerste jaarrapport overheidsbeleid consumentenaangelegenheden 1973-1974* 16.

¹⁰⁴ *Jaarrapport overheidsbeleid consumentenaangelegenheden 1974-1975* 10.

¹⁰⁵ *Ibidem* 10

¹⁰⁶ Tweede Kamer, zitting 1975-1976, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1976, 13 600 Hoofdstuk XIII Economische Zaken, nr. 21, *Motie van de leden De Gaaij Fortman en Kolthoff* (1975).

¹⁰⁷ Tweede Kamer, zitting 1979-1980, Consument en Consumptie, 15 716 Bijlage III, nr. 6, *Motie van de leden Kolthoff en Epema-Brugman* (1980).

¹⁰⁸ Tweede Kamer, zitting 1987-1988, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1988, 20 200 Hoofdstuk XIII Ministerie van Economische Zaken, nr. 3, *Bijlage XII van de Memorie van Toelichting. Verslag Overheidsbeleid consumentenaangelegenheden 1986-1987* (1987) 108.

informatie en de etikettering van levensmiddelen. Voor niet-levensmiddelen blijkt het gebruik van de bevoegdheden beperkt. Enkel voor textielartikelen, schoeisel en elektrische apparaten zijn er etiketteringsvoorschriften gekomen op basis van de Warenwet.

Voor de niet-levensmiddelen werd er door de Directie Consumentenbeleid een actieplan productinformatie niet-levensmiddelen opgesteld. In dit plan lag het accent op een te vormen organisatorische structuur waarbinnen stapsgewijs de verbetering van productinformatie bij niet-levensmiddelen ter hand kon worden genomen. Er werd voorrang gegeven aan het tot stand komen van per productgroep ontwikkelde productinformatiesystemen in overleg met bedrijfsleven en consumentenorganisaties. Wanneer blijkt dat de dialoog tussen de betrokken partijen onvoldoende resultaat oplevert, zal worden overwogen wettelijke regelingen op te stellen voor die terreinen, waar betere productinformatie noodzakelijk wordt geacht.¹⁰⁹ De CCA kreeg als overlegorgaan een actieve rol binnen het actieplan. In 1986 startte het overleg binnen de CCA over de standaardproductinformatie. In 1996 blijken de resultaten van de dialoog over het opzetten van systemen van standaardproductinformatie niet succesvol en het overleg wordt dan ook stopgezet. De verwachtingen bij het actieplan over de bereidwilligheid van de ondernemers waren te hooggespannen.

Reclame

Al in de jaren zestig wijzen de Consumentenbond en het CCO op de gevaren voor de consument van misleidende reclame. In 1963 richtten organisaties van het bedrijfsleven en de consumentenorganisaties de Reclame Code Commissie op ter bevordering van de toepassing en handhaving van de Nederlandse code voor het reclamewezen. In 1972 pleitten de Consumentenbond en het KK voor een wettelijke regeling, omdat de Reclame Code Commissie alleen een aanbeveling kan doen en geen sancties kan toepassen. Daarom dient er een wettelijke regeling te komen om ernstige vormen van misleidende reclame tegen te gaan. Het was hierbij niet de bedoeling om het systeem van zelfregulering, dat werd toegepast binnen de Reclame Code Commissie, overbodig te maken.

De overheid brengt hierover vervolgens een rapport uit waarin wordt geconstateerd dat de reclame voor de consument over het algemeen niet bevredigend werkt. Terwijl de vergroting van de informatieve waarde van reclame juist zou kunnen helpen voorkomen dat de reclame misleidend is.¹¹⁰ Aangezien de consument recht heeft op informatie en gezien het feit dat de

¹⁰⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 18 647, nr. 2, Jaarrapport overheidsbeleid consumentenangelegenheden 1983-1984 (1984) 27.

¹¹⁰ Consument en Consumptie. Een terreinverkenning 55.

reclamekosten indirect aan de consument worden doorberekend is het volgens de werkgroep reëel te eisen dat in reclame zoveel mogelijk zakelijk informatie wordt gegeven, zonder afbreuk te doen aan het verkoop bevorderende karakter.¹¹¹ Uiteindelijk komt de Wet misleidende reclame tot stand, zodat er kan worden opgetreden tegen misleidende vormen van reclame. De verbetering van de informatieve waarde van reclame wordt daarentegen geïntegreerd in het productinformatie beleid. Zoals eerder beschreven is hier weinig van terecht gekomen.

Conclusie

De totstandkoming van regelgeving ten aanzien van de informatieve etikettering en de wijziging van de Warenwet bleek een lang en traag besluitvormingsproces. Er waren veel beleidsvoornemens, veel adviezen aan verschillende instanties en met name veel gewijzigde standpunten. Zowel bij de overheid als bij de CCA viel (net als bij de prijsinformatie) een omslag waar te nemen van een aanvankelijke wens tot wetgeving, naar een keuze voor zelfregulering (het standpunt van de ondernemers). De pogingen om tot zelfreguleringsafspraken te komen ten aanzien van de productinformatie hebben niets opgeleverd. Hieruit blijkt dat er niet geleerd is van de eerdere mislukking van de Stichting Informatie Etikettering, terwijl hier juist door de ICC meermaals naar wordt verwezen. De bevoegdheden van de Warenwet zijn vrijwel niet gebruikt om productinformatie voor niet-levensmiddelen te verplichten. Uiteindelijk bleken ook hier de Europese richtlijnen leidend in het besluitvormingsproces en is er alleen een verplichte productinformatie voor levensmiddelen tot stand gekomen. De productinformatie van niet-levensmiddelen en de informatieve waarde van reclames werd overgelaten aan het zelfreguleringsoverleg, maar ondanks alle inspanningen zijn hier geen bevredigende afspraken over gemaakt.

5.3 Positie consument

Al met al is positie van de consument als gevolg van het beleid ten aanzien van de consumenteninformatie weldegelijk aanwijsbaar versterkt. Er is een verplichte prijsaanduiding voor goederen (levensmiddelen en niet-levensmiddelen) en een verplichte prijsaanduiding per standaard hoeveelheid (ook voor reclames) gekomen op basis van de Prijzenwet. Ook zijn er regels gekomen over de productinformatie op levensmiddelen via de Warenwet en is er sinds 1980 een Wet misleidend reclame van kracht. Voor de consument betekent dat dit de markt

¹¹¹ *Jaarrapport overheidsbeleid consumentenaangelegenheden 1978-1979* 63-81.

voor producten redelijk doorzichtig is als het gaat om de product- en prijsinformatie. De informatievoorziening is momenteel nog niet voltooid.

. Veelal waren het de consumentenorganisaties die ervoor zorgden dat de onderwerpen op de beleidsagenda van de overheid kwamen. Van veel ambities ten aanzien van de informatievoorziening aan consument is niet veel terecht gekomen. Vanaf eind jaren tachtig verminderde de overheidsbemoeienis met de product- en prijsinformatie als onderdeel van de bredere trend van deregulering. Het verbeteren daarvan werd overgelaten aan marktpartijen, die werden opgeroepen hier zelfreguleringsafspraken over te maken. Voor de overheid resteerde slechts een voorwaardenscheppende taak bijvoorbeeld in de vorm van de wetgeving of de subsidiering van het zelfreguleringsoverleg.

Bijvoorbeeld afspraken op het gebied van de prijsaanduiding voor diensten, de productinformatie voor niet-levensmiddelen (waarvoor op basis van de Warenwet wel de bevoegdheid voor is gecreëerd) en de informatieve waarde van reclame zijn daardoor niet van de grond gekomen. Ook de ambities over het tegengaan van misleidende vormen van prijsvergelijking zijn in de jaren tachtig teruggedroefd. Met name de gebrekkige prijsaanduiding in de dienstensector zorgt tegenwoordig nog voor problemen. SWOKA constateerde dit al in 1998. In één van haar laatste rapporten, deed de SWOKA onderzoek of de consument inmiddels, zoals destijds vaak verkondigd, daadwerkelijk een volwaardige marktpartij was. De conclusie van het onderzoek was dat er zich vooral problemen voordeden in de dienstensector door onduidelijke informatie, misleidende reclame of onduidelijkheid over de kosten.¹¹² Ondanks de uitkomsten van dit rapport zorgt de gebrekkige prijs- en productinformatie in de dienstensector tegenwoordig nog steeds voor problemen. De sector is voor de consument nog zeer ondoorzichtig met name op het gebied van de prijs van de aangeboden diensten.¹¹³

¹¹² Stichting Wetenschappelijke Onderzoek Konsumentenaangelegenheden, *De consument: volwaardige marktpartij of niet?* (1998) 22-25.

¹¹³ Autoriteit Consument en Markt, *Aandachtspunten voor handhaving van prijstransparantie in de reisbranche* (2013).

Hoofdstuk 6: Consumentenvoorlichting

Zoals gezegd, valt het consumentenbeleid onder te verdelen in drie gebieden: consumenteninformatie (hoofdstuk 5), consumentenvoorlichting en consumentenbescherming (hoofdstuk 4). Dit hoofdstuk zal bestaan uit een analyse van het overheidsbeleid op het gebied van de consumentenvoorlichting. Hoewel het recht op consumentenonderwijs pas in 1985 werd toegevoegd aan de grondrechten van de consument, staat de consumentenvoorlichting al langer op de beleidsagenda. De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat, is: in welke mate is het beleid ten aanzien van de consumentenvoorlichting succesvol geweest en heeft het de positie van de consument versterkt? Net als in de vorige hoofdstukken zullen de jaarlijkse rapporten van de ICC, de meerjarenprogramma's van de Directie Consumentenbeleid en de adviezen van de SER gebruikt worden.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende vormen van voorlichting: informatieve voorlichting, vergelijkende voorlichting, waarschuwende voorlichting en educatieve voorlichting.¹¹⁴ Onder consumentenvoorlichting wordt verstaan: “het verstrekken van objectieve en relevante informatie met het doel consumenten in staat te stellen op weloverwogen wijze een keuze te doen uit en vervolgens te maken van de aangeboden goederen en diensten.”¹¹⁵ Hierbij gaat het vooral over het vergroten van het inzicht van de consument op vijf gebieden:

- Een beter inzicht in zijn eigen behoeften en in de verschillende mogelijkheden tot bevrediging daarvan, vooral gelet op zijn budgettaire positie;
- Meer inzicht in prijzen, gebruikerseigenschappen e.d. van de diverse aanbiedingen, met inbegrip van kennis over de verschillende distributievormen;
- Meer oog voor de consequenties van aanschaffingen en bestedingen voor zijn eigen gezondheid en veiligheid, maar ook voor het milieu en welzijn van anderen;
- Een beter inzicht in misleidende en agressieve verkooppraktijken;
- Vergroting van de kennis van de consument van zijn rechten en plichten.¹¹⁶

¹¹⁴ *Eerste jaarrapport overheidsbeleid consumentenaangelegenheden 1973-1974* 35.

¹¹⁵ Sociaal-Economische Raad, *Interimadvies over de voorlichting van de consument via radio- en televisieuitzendingen* (1976) 5-9.

¹¹⁶ Sociaal-Economische Raad, *Van Consument en Consumptie* 25.

6.1 Voorlichting via radio en televisie

Er werd al vroeg geprobeerd de consument voor te lichten via de nieuwe media. In 1963 vroeg de Consumentenbond al om zendtijd op de televisie om tegenspel te kunnen bieden aan de commerciële reclames. Nadat dit verzoek niet werd ingewilligd, dient de Consumentenbond in 1974 een nieuwe aanvraag in. De Omroepraad wijst het voorstel af omdat de Consumentenbond niet als een “stroming met een culturele, godsdienstige of geestelijke doelstelling” kan worden beschouwd.

In 1976 doet de CCA voorstellen om tot meer en betere consumentenvoorlichting te komen via de radio en televisie.¹¹⁷ Koning Klant was destijds het enige consumentenprogramma op de Nederlandse televisie. De overheid reageert daar 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.¹¹⁸ Enkele jaren later krijgt de campagne een vervolg in *Kopen met 't Koppie*.¹¹⁹



De zendtijd voor de Consumentenbond zou volgens de CCA gerealiseerd moeten worden via een wijziging van de Omroepwet. De ICC gaat akkoord met het advies en adviseert extra zendtijd aan de NOS toe te wijzen voor consumentenvoorlichting.¹²⁰ De Omroepraad wijst een wijziging van de Omroepwet af en de NOS ziet nog niet de toegevoegde waarde van zendtijd voor de Consumentenbond. De consumentenvoorlichting is volgens de NOS van voldoende niveau. Dit terwijl een onderzoek van SWOKA liet zien dat het met de kwaliteit en de kwantiteit van de voorlichting op radio en televisie slecht is gesteld. Daarop besluit de minister om de consumentenvoorlichting onder te brengen in de Federatie voor de Educatieve Omroep, maar hier nemen geen consumentenvertegenwoordigers zitting in. Er wordt dus geen gehoor gegeven aan de wensen van de Consumentenbond.

6.2 Consumenteneducatie

Bij consumenteneducatie gaat het om de toerusting van de consument met de kennis, attitudes, en vaardigheden die voor de consument relevant zijn en over de wijze waarop met die kennis, attitudes en vaardigheden kan worden omgegaan. Consumenteneducatie vindt op verschillende

¹¹⁷ Sociaal-Economische Raad, *Interimadvies over de voorlichting van de consument via radio- en televisieuitzendingen* (1976).

¹¹⁸ *Jaarrapport overheidsbeleid consumentenaangelegenheden 1977-1978* 19.

¹¹⁹ *Jaarrapport overheidsbeleid consumentenaangelegenheden 1983-1984* 37.

¹²⁰ *Jaarrapport overheidsbeleid consumentenaangelegenheden 1977-1978* 64

manieren plaats en door verschillende partijen: overheid, ondernemers en belangenorganisaties.¹²¹ Al in de jaren zestig wordt er gesproken over manieren om de consument vroegtijdig op te voeden om zo zijn positie op de markt te versterken. In 1968 stelde de Raad van Europa een werkgroep in ter bestudering van de opvoeding van de consument. In Nederland kwam het onderwerp op de beleidsagenda te staan door een rapport van de Nederlandse Gezinsraad.

In 1977 brengt de CCA advies uit over de consumentenopvoeding op scholen.¹²² De CCA constateert dat de positie van de consument de voorgaande decennia aanzienlijk verzwakt is. Zijn traditionele gedragspatroon bood geen houvast meer, terwijl het hem vaak aan voldoende inzicht en kennis ontbrak om een aangepast consumptiepatroon te ontwikkelen. Het voorlichtingsmateriaal, dat op dat moment met name door de consumentenorganisaties wordt aangedragen, werd niet door iedereen optimaal gebruikt, omdat het de consument niet over voldoende kennis en vaardigheden beschikte. De consumentenopvoeding diende zich te richten op de vijf eerder genoemde gebieden. Men richt zich op de opvoeding op scholen omdat: men is tijdens de jeugd het meest ontvankelijk voor gedragsbeïnvloeding; er een zeer grote groep bereikt wordt; de schoolgaande jeugd steeds meer als consument optreedt en reclame steeds meer wordt gericht op de jeugd. De CCA adviseert om een consumentenonderwijs te introduceren, al dan niet als apart vak.¹²³ Het kabinet onderschrijft het belang van de consumentenopvoeding op scholen, maar stelt wel de voorwaarde dat verbetering van de consumentenopvoeding binnen het bestaande vakkenpakket dient te gebeuren. Een samenvatting van het advies wordt naar alle scholen van het voortgezet onderwijs gestuurd met het verzoek om initiatieven op dit terrein te ontwikkelen.¹²⁴

In 2000 kwam de CCA tot de conclusie dat de consumenten nog steeds in onvoldoende mate beschikken over algemene vaardigheden om de geboden informatie op waarde te schatten en te gebruiken.¹²⁵ De consumentenopvoeding op scholen functioneerde ook op dat moment nog niet naar behoren om de consument in deze vaardigheden te voorzien. Er wordt vanaf 2000 gesproken over de consumenteneducatie. Analytisch kan er een driedeling naar kwalificatieniveaus worden gemaakt: het eerste niveau omvat algemene bekwaamheden om überhaupt de rol van consument te kunnen vervullen (lezen, schrijven en tekenen); het tweede

¹²¹ Sociaal-Economische Raad, *Rapport Consumenteneducatie* 10.

¹²² Sociaal-Economische Raad, *Advies inzake consumentenopvoeding op scholen* (1977).

¹²³ Sociaal-Economische Raad, *Advies inzake consumentenopvoeding op scholen* 5-11.

¹²⁴ *Jaarrapport overheidsbeleid consumentenangelegenheden 1979-1980* 27.

¹²⁵ Sociaal-Economische Raad, *Rapport Consumenteneducatie* 5.

niveau omvat algemene consumenten bekwaamheden (rechten en plichten van de consument) en derde niveau omvat de product- en dienst gebonden bekwaamheden.

Vanuit verschillende invalshoeken kan worden gezien in hoeverre consumenteneducatie een plaats dient te krijgen in het consumentenbeleid: de eerste invalshoek is die van de bescherming van de consument, gebaseerd op de grondrechten van de consument. In zijn relatie met de ondernemer is de consument vaak de zwakkere partij en moet hij dus beschermd worden. De tweede invalshoek is die van de marktwerking. Voor een optimale marktwerking is een goed ontwikkelde vraagzijde van essentieel belang; de derde invalshoek is die van het algemeen belang. Hier ligt het accent op de externe effecten van consumentengedrag.

De CCA pleit voor een voorwaardenscheppende en ondersteunende rol van de overheid, in het bijzonder ten aanzien van kwetsbare consumenten, die als volgt ingevuld zou moeten worden:

- De verantwoordelijkheid voor de basale toerusting van de consument via onderwijs en basiseducatie;
- Het geven van voorlichting via onder meer Postbus 51 en internet is een overheidsverantwoordelijkheid;
- Speciale aandacht aan begeleidende inspanningen in de sfeer van consumenteneducatie wanneer publieke taken onder een regime van marktwerking worden gebracht;
- Het zorg dragen voor begeleidende consumenteneducatie bij de inzet van overheidsinstrumenten, in het bijzonder waar het de bevordering van ICT en milieubewust handelen betreft.
- De overheid heeft een monitorfunctie ten aanzien van de regelmatige evaluatie van de positie van de consument en van de effectiviteit van het eigen overheidsbeleid wat consumenteneducatie betreft.¹²⁶

6.3 Positie van de consument

Er zijn in het verleden verschillende onderzoeken gedaan naar de staat van de consumentenkennis bij de Nederlandse bevolking en de staat van de consumentenvoorlichting en het consumentenonderwijs in Nederland. Er is onder andere onderzoek gedaan naar de consumentenkennis van leerlingen op middelbare scholen en bij het volwassenenonderwijs in 1985 en 1992 in opdracht van de SWOKA. De conclusie uit het onderzoek van 1985 is dat

¹²⁶ Sociaal-Economische Raad, *Rapport Consumenteneducatie* 5-8.

slechts 6% van de leerlingen op de onderzochte middelbare scholen slaagt voor de test. Ook volwassenen blijken over onvoldoende kennis van consumentenzaken te beschikken, slechts 30% slaagt voor de test. De vragen over de juridische aspecten van de consumentenrol en het verzamelen van informatie worden het slechtst beantwoord.¹²⁷ Het onderzoek uit 1992 bevestigt dit verontrustende beeld. Hoewel het criterium van 80% goede antwoorden is verlaagd naar 60% goede antwoorden, voldeden nu slechts 25% van de lbo-leerlingen en 40% van de vwo-leerlingen aan het gestelde criterium. Op het onderwerp consumentenrechten wordt opnieuw het slechtst gescoord en de kennis over onderwerpen geld, gezondheid en milieu is minimaal.¹²⁸

Deze onderzoeken maken het belang van een goede consumentenvoorlichting extra duidelijk. In de periode voorafgaand aan de onderzoeken is er grote vooruitgang geboekt op het gebied van de informatievoorziening en de consumentenbescherming. Deze vooruitgang kwam tot stand op initiatief van de consumentenorganisaties. Maar als deze informatie de consument niet bereikt en de consument geen kennis heeft van haar rechten, dan zal dit de positie van de consument niet versterken.

De CCA wijst hier al op in 1967: “De commissie vestigt er met nadruk de aandacht op dat alle voorlichting slechts aan haar doel kan beantwoorden, als de consument in staat is op grond van het verstrekte materiaal juiste conclusies te trekken.”¹²⁹ In de decennia daarna zijn er dus verschillende pogingen gedaan om de kennis van de consument te vergroten, maar er wordt nog steeds onvoldoende gebruik gemaakt van de aanwezige consumentenbescherming en informatie. De Consumentenbond startte niet voor niets de campagne “van recht hebben tot recht krijgen” in 2003. Het gaat momenteel niet alleen om de vorm van de consumenteneducatie, maar ook om de inhoud. De inzichten die de nieuwe studies naar de gedragseconomie opleveren, kunnen er toe leiden dat de consumenteneducatie er in de toekomst totaal anders uit komt te zien.

¹²⁷ Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Konsumentenaangelegenheden, *Kennis van consumentenzaken bij leerlingen in het Voortgezet Onderwijs en deelnemers aan Volwassenenonderwijs* (1985).

¹²⁸ Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Konsumentenaangelegenheden, *Consumentenkennis. Omvang consumentenkennis bij leerlingen in het lto, lhno, mavo, havo, vwo en cursisten in de basiseducatie* (1993).

¹²⁹ Sociaal-Economische Raad, *Advies over het vraagstuk van de prijsinformatie aan de consument* (1967) 7.

Hoofdstuk 7: Overleg op het consumententerrein

Het consumentenbeleid van de overheid komt niet autonoom tot stand, maar in samenwerking en onder druk van verschillende belangengroepen: de consumenten, de werknemers en de werkgevers. Deze belangengroepen brengen ook gezamenlijk advies uit aan de overheid door middel van overleg binnen SER. Bij de vormgeving van het consumentenbeleid hebben verschillende overheidsorganen een belangrijke rol gespeeld (zie hoofdstuk 3). In dit hoofdstuk geef ik antwoord op de vragen wat de rol van de verschillende belangengroepen was en hoe het overleg op het consumententerrein zich institutioneel heeft ontwikkeld. Vervolgens zal ik nagaan of het consumentenoverleg past binnen de theorie van het corporatisme.

7.1 Belangenorganisaties

In de twintigste eeuw zijn er verschillende organisaties opgekomen (en later weer opgeheven) om de belangen van de consument te vertegenwoordigen. De invloed van de consumentenorganisaties op het consumentenbeleid verliep zowel direct als indirect. De belangrijkste twee waren, zoals in hoofdstuk 2 beschreven, de Consumentenbond (1953) en het Consumenten Contact Orgaan (1957 en vanaf 1972 Konsumenten Kontakt). Ook andere groepen (werkgevers en werknemers) verdedigen hun belangen in de discussie over de bescherming van de consument.

Een groot deel van het consumentenbeleid is er namelijk op gericht om de werkgevers te bewegen tot consumentvriendelijker gedrag. Omdat dit de marktpositie van de ondernemingen kan aantasten, kwamen ook de ondernemers in actie om hun belangen bij het consumentenbeleid te verdedigen. Het uitgangspunt van het Verbond van Nederlandse Ondernemingen (VNO) en het Nederlands Christelijk Werkverbond (NCW) is dat ondernemingen: “slechts dan een optimale bijdrage aan de behoeften van de consument kunnen leveren, indien zowel de keuzevrijheid van de consument als de mogelijkheid van het bedrijfsleven om in vrijheid in de behoeften te voorzien zoveel mogelijk worden erkend en beschermd.”¹³⁰ Ook de werknemers, verenigd in de Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV), spelen een rol in het besluitvormingsproces. De belangen van de werknemers waren vrijwel gelijk aan die van de consumenten.¹³¹ De invloed van de werknemers en werkgevers op het consumentenbeleid verloopt voornamelijk via het overleg binnen de SER.

¹³⁰ VNO-NCW, *Consumenten- en consumptiebeleid* (1977) 12.

¹³¹ Alleen bij de wijzigingen van de Winkelsluitingswet staan de werknemers en de consumenten tegenover elkaar.

7.2 Commissie voor Consumentenaangelegenheden

In 1950 werd de Sociaal-Economische Raad (SER) opgericht met de Wet op de Bedrijfsorganisatie. Hiermee ontstond er een overleg- en advies orgaan met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven; werkgevers- en werknemersorganisaties. De consumenten kregen nog geen plaats binnen de SER. De wet laat de mogelijkheid open om ook andere belangengroepen bij het overlegorgaan te betrekken, bijvoorbeeld de consumenten. Over de vertegenwoordiging van de consumenten wordt bij de oprichting wel gesproken, maar men voelt nog niet de behoefte hiertoe. De focus in de naoorlogse periode ligt op de wederopbouw van de Nederlandse economie. Later adviseert de SER zelf om geen aparte consumentencommissie in het leven te roepen, omdat het een organisatie van het bedrijfsleven is en de consument als zodanig daar niet toe behoort.¹³²

In de loop van de jaren '60 ontstond er een groeiende behoefte aan een consumentenvertegenwoordiging in de Raad. Mogelijk mede onder invloed van de speech van Kennedy, waarin hij het recht op vertegenwoordiging als één van de grondrechten van de consument formuleerde. Onder andere het CCO pleit voor een consumentenvertegenwoordiging in de Raad. Binnen de SER wordt naar een mogelijkheid gezocht voor advisering over consumentenaangelegenheden. De SER heeft zelf in 1956 nog geadviseerd om geen aparte commissie voor consumenten in het leven te roepen, want de consument zou niet tot het bedrijfsleven horen.¹³³

Uiteindelijk wordt op 21 mei 1965 op verzoek van Minister van Economische zaken Koos Andriessen en in overeenstemming met alle partijen de SER Commissie voor Consumentenaangelegenheden (CCA) opgericht. Deze commissie kreeg de bevoegdheid om zowel gevraagd als ongevraagd advies uit te brengen aan de overheid over alle aangelegenheden waarbij de belangen van de consument in het geding zijn. Vanaf dit moment hebben ook de consumenten, na een lange lobby, een plaats gekregen binnen de SER. Weliswaar geen directe vertegenwoordiging in de Raad zoals de consumentenorganisaties bepleitten, maar de CCA was voor de consumenten wel een eerste stap naar verdere invloed. In 1973 werd erkend dat de CCA op grond van artikel 43 van de Wet op de Bedrijfsorganisatie zelfstandig advies mag uitbrengen, zonder tussenkomst van de SER.

¹³² Sociaal-Economische Raad, *Advies inzake consumentenbelangen in het kader van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie* (1956).

¹³³ Koopman, *Consumentenmacht en markt. Ontwikkeling in perspectief*. (1993) 17.

De CCA telt bij de oprichting in 1965 22 leden: 5 onafhankelijke leden, 7 werkgeversleden, 3 werknemersleden en 7 consumentenleden.¹³⁴ Het takenpakket van de CCA wordt als volgt omschreven: “Zij is in de eerste plaats adviesorgaan en als zodanig zal zij haar werkzaamheden richten op alle aangelegenheden waarbij de consument is betrokken, als daar zijn vergelijkend warenonderzoek, de informatieve etikettering, de bevordering van de marktdoorzichtigheid en dergelijke. Als overleginstantie kan de CCA bijdragen tot een zo effectief mogelijke coördinatie van werkzaamheden, zowel ten aanzien van de diverse vormen van onderzoek als van de wijze waarop en de mate waarin de consument wordt voorgelicht en keuzebewust wordt gemaakt. Ten slotte zal de commissie ook een bemiddelende rol spelen bij onderling overleg teneinde bij te dragen tot een evenwichtiger samenspel van de betrokken partijen in het maatschappelijk verkeer.”¹³⁵ In de eerste jaren besteedt de CCA vooral aandacht aan zaken die de marktdoorzichtigheid voor de consument moeten vergroten, zoals informatieve etikettering en het vergelijkend warenonderzoek. In 1966, een jaar na de oprichting van de CCA, brengt de commissie haar eerste rapport uit: “Advies met betrekking tot het door de overheid te subsidiëren vergelijkend warenonderzoek”.¹³⁶

De plaats van de consument binnen de SER blijft een punt van discussie. Het CCO pleit nog steeds voor een directe vertegenwoordiging binnen de Raad. In 1971 vraagt Kamerlid Nypels aan het Ministerie van Sociale Zaken of men bereid is om vertegenwoordigers van de consumenten in de SER op te nemen. De minister antwoordt dat de Raad naast de vertegenwoordigers van het bedrijfsleven 15 onafhankelijke leden telt. De minister stelt dat de aanwezigheid van deze deskundigen voldoende is om rekening te houden met de belangen van de consument, zonder daarmee te willen zeggen dat de het bedrijfsleven geen oog voor deze belangen zou hebben.¹³⁷

In de loop van de jaren is de taak en de samenstelling van de CCA meermaals gewijzigd. Bijvoorbeeld in 1983: toen werd de ‘nieuwe CCA’ ingesteld met een ruimere adviestaak en een overlegtaak. Deze bredere adviestaak omvatte: “het adviseren over vraagstukken die de consument en/of zijn consumptie in betekende mate beïnvloeden.” Het werktelein van de CCA werd uitgebreid tot het zogenaamde ordelijke economisch verkeer. Door deze ruimere adviestaak werden enkele andere SER-commissies, zoals de Commissie Prijsbekendmaking,

¹³⁴ Sociaal-Economische Raad, *Van Consument en Consumptie* 10. (3 Consumentenbond, 3 CCO, 1 Nederlandse Vereniging voor Huisvrouwen).

¹³⁵ Sociaal-Economische Raad, *Van Consument en Consumptie* 9-10.

¹³⁶ Sociaal-Economische Raad, *Advies met betrekking tot het door de overheid te subsidiëren vergelijkend warenonderzoek* (1966) 12.

¹³⁷ Koopman, *Consumentenmacht en markt. Ontwikkeling in perspectief*. (1993) 18.

opgeheven en werden hun werkzaamheden ondergebracht bij de CCA.¹³⁸ De overlegtaak werd als volgt gedefinieerd: “Het bevorderen van overleg, ook buiten de uitoefening van de adviestaak, tussen in de commissie vertegenwoordigde groeperingen teneinde op evenwichtige wijze met de belangen van de consumenten en de betrokken ondernemers rekening te kunnen houden.”¹³⁹

Aan de omvorming van de commissie ging een lange periode van discussie vooraf. De Consumentenbond was destijds van mening dat er te weinig tegemoet werd gekomen aan haar verlangens. Voorzitter Hans Dirken verwoorde het standpunt van de Consumentenbond door te stellen dat de Consumentenbond binnen het huis van de SER meer wilde dan een plaats in de fietsenstalling. De Consumentenbond werd in haar streven gesteund door de politiek. In 1977 dient Tweede Kamerlid Krosse een motie in waarin hij verzoekt tot een betere vertegenwoordiging van de consumentenorganisaties in de SER.¹⁴⁰ De Kamer aanvaardt deze motie en Minister Lubbers van Economische Zaken zag deze motie als een ondersteuning van zijn streven naar meer inspraak voor de consument.

Na lang overleg kwam uiteindelijk een grotere commissie tot stand met een nieuwe samenstelling: 5 onafhankelijke leden, 11 ondernemersleden, 2 werknemersleden (FNV) en 9 consumentenleden (6 van de Consumentenbond en 3 van het KK). Daarnaast werd er een stuurgroep ingesteld die diende te zorgen voor de voorbereiding, de regeling en het toezicht van de werkzaamheden. Deze stuurgroep bestond uit de voorzitter van de CCA, 2 ondernemersleden, 1 lid van de Consumentenbond en 1 lid van de FNV.¹⁴¹ Wiek Slagter, voorzitter van de CCA destijds, sprak bij de installatie: “De CCA is als een feniks uit haar as herrezen, waarbij overigens moeilijk ontkend kan worden dat de as wel wat lang heeft liggen smeulen.”¹⁴²

In 1996 volgt er een nieuwe wijziging van de samenstelling van de CCA wanneer de vakbeweging besluit uit de CCA de stappen. Hierdoor gaat de CCA verder als enige SER Commissie zonder vertegenwoordiging van een werknemersorganisatie. Gedurende de jaren negentig had de CCA ook te maken met een kleiner werkprogramma op het gebied van adviezen

¹³⁸ Ook de commissies Uitvoeringsmaatregelen Warenwet, Uitvoeringsvoorschriften Colportagewet en Uitvoeringsvoorschriften Wet Afbetalingsstelsel werden opgeheven.

¹³⁹ Sociaal-Economische Raad, *Toespraak van de Staatssecretaris van Economische Zaken, de heer P.H. van Zeil, ter gelegenheid van de installatie van de Commissie voor Consumentenaangelegenheden (CCA) van de SER, op 30 september 1983.* (1983) 1-12.

¹⁴⁰ Consument en Consumptie. Een terreinverkenning 152.

¹⁴¹ Koopman, *Consumentenmacht en markt* 29.

¹⁴² Sociaal-Economische Raad, *Toespraak van prof. Mr. W.J. Slagter, voorzitter van de Commissie voor Consumentenaangelegenheden, in antwoord op de toespraak van de Staatssecretaris van Economische Zaken, de heer P.H. van Zeil, ter gelegenheid van de installatie van de Commissie voor Consumentenaangelegenheden op 30 september 1983.*

door de voltooiing van de basisbescherming van de consument. Er wordt besloten om de overlegtaak, die juist een groeiend werkprogramma kreeg als gevolg van de deregulering, onder te brengen in een aparte commissie. Hierdoor zou de CCA zich vanaf dat moment uitsluitend bezighouden met haar adviestaak. Hierop werd de CCA in omvang beperkt: 6 onafhankelijke leden, 6 ondernemersleden en 6 leden van Consumentenbond (het KK is inmiddels opgeheven).¹⁴³ De overlegtaak wordt ondergebracht bij SER Coördinatiegroep Zelfreguleringsoverleg (CZ), bestaande uit een onafhankelijke voorzitter, 2 ondernemersleden en 2 consumentenleden. De CZ is een vervolg van de stuurgroep die in 1983 werd ingesteld met als verschil dat de CZ exclusief verantwoordelijk wordt voor de overlegtaak en niet langer een rol speelt bij de adviestaak van de CCA.¹⁴⁴

De SER beschrijft zelf in een brief aan de staatssecretaris van Economische Zaken het bestaansrecht van de CCA in 1996 naar aanleiding van het terugtreden van de vakbeweging uit de CCA. De consumentenbescherming is volgens de Raad weliswaar op een redelijk peil aanbeland, maar nog niet voltooid. Ook de integratie van consumentenaspecten in andere beleidsterreinen zet zich geleidelijk aan door. De hieruit voortvloeiende afstemmingsbehoefte blijft dan ook een belangrijke reden advisering over typische consumentenvraagstukken eveneens binnen de SER te doen plaatsvinden. Daarnaast wordt het CCA-kader door zowel de overheid, als door de consumenten-, centrale ondernemer- en brancheorganisaties vooralsnog onmisbaar geacht voor de verdere ontwikkeling van het overleg over de algemene voorwaarden.¹⁴⁵ Ook tegenwoordig brengt de CCA nog adviezen uit aan de overheid over consumentenaangelegenheden en vindt er nog veelvuldig overleg plaats binnen de CZ om tot tweezijdige zelfreguleringsafspraken te komen.

7.3 Corporatisme

De theorie van het corporatisme heeft doorgaans betrekking op het overleg over de loonvorming en het arbeidsmarktbeleid. Ook Visser en Hemerijck hebben hun studie op dat overleg gebaseerd. Het consumentenoverleg onderscheidt zich echter duidelijk van het overleg over de loonvorming en het arbeidsmarktbeleid. Desalniettemin past de institutionele ontwikkeling van het overleg ten aanzien van het consumentenbeleid goed in de theorie van het corporatisme.

¹⁴³ Sociaal-Economische Raad, *brief aan de Staatssecretaris van Economische Zaken. CCA-nieuwe stijl*. (31 januari 1996) bijlage 1.

¹⁴⁴ Ibidem.

¹⁴⁵ Ibidem.

Visser en Hemerijck hebben een model ontwikkeld waarbij zij op basis van de mate van de institutionalisering in de economie en van de maatschappelijke steun voor de institutionalisering, verschillende fasen onderscheiden in de twintigste eeuw voor Nederland. Dit model is ook deels toepasbaar op het consumentenbeleid. In de fase van innovatief corporatisme (1945-1950) werd de SER opgericht. In de volgende fase (1950-1963) vindt er wat betreft de consument overleg plaats over het te voeren prijsbeleid en een mogelijk overlegorgaan voor het consumentenbeleid. Visser en Hemerijck omschrijven deze periode echter als een fase van responsief corporatisme, waarbij er een hoge institutionele integratie en grote maatschappelijke steun voor het overleg is. De CCA wordt echter pas in 1965 opgericht, dus wat betreft het consumentenoverleg loopt de innovatieve fase van 1950 tot 1965.

De eerste jaren van de CCA kenmerkten zich door een grote slagvaardigheid en eensgezindheid. De eerste jaren kunnen dan ook worden omschreven als een fase van responsief corporatisme. De jaren die volgden kenmerkten zich echter door grote verdeeldheid binnen het consumentenoverleg over het te voeren consumentenbeleid. De ondernemersleden stonden tegenover de consumenten en de werknemers. De consumenten en werknemers waren het vrijwel altijd eens en pleitten in de jaren zeventig voor regulering en overheidsingrijpen. De ondernemers waren tegen de regulering, die kostenverhogend voor de ondernemers zou zijn. Dit duidt op de immobiele fase waarbij er sprake is van overleg zonder consensus.

De omvorming van de CCA in 1983 en de deregulering vanuit de overheid betekende een keerpunt. Vanaf dat moment was er opnieuw sprake van responsief corporatisme. Opvallend is dat de ondernemers hetzelfde standpunt als in de jaren zeventig hadden, maar dat de overheid en de consumentenvertegenwoordigers van standpunt waren veranderd. De overheid zette van de jaren tachtig in op deregulering en de consumenten verzetten zich in eerste instantie tegen deze beleidsomslag. Maar halverwege de jaren tachtig zagen ook de consumenten in dat zelfreguleringsafspraken de beste uitkomst was voor alle partijen. De consumenten draaiden bij omdat ze zagen dat de overheid niet meer regelend zou gaan optreden. Om te voorkomen dat er helemaal geen consumentenbescherming zou komen, gingen ze over tot het maken zelfreguleringsafspraken.

Dit keerpunt vertoont parallellen met de ontwikkeling van het overleg over de loonvorming. In de economische crisis eind jaren zeventig en begin jaren tachtig besloten de vakbonden (werknemers) akkoord te gaan met loonmatiging om een einde te maken aan de oplopende werkloosheid. Er werd consensus bereikt tussen de partijen waarna er een fase van responsief corporatisme aanbrak.

De verhoudingen in de verschillende overlegorganen zijn duidelijk verschillend. Bij het overleg over de loonvorming en het arbeidsmarktbeleid, vertegenwoordigen de werkgevers de vraag naar arbeid en leveren de werknemers het aanbod van arbeid. Bij het consumentenoverleg zijn het juist de werkgevers die de aanbieders zijn van goederen en diensten, terwijl de consumenten de vragers zijn. Wat wel overeenkomt is het feit dat de werkgevers in beide vormen van overleg de sterkere positie hebben.

Ook wat betreft de samenstelling van het overlegorgaan verschilt het consumentenoverleg duidelijk van de andere overlegorganen. De CCA is het enige overlegorgaan waar de consumenten in vertegenwoordigd zijn en waar in eerste instantie vier partijen aan tafel zaten: overheid, consumenten, werknemers en werkgevers. In 1996 stapten de werknemers echter uit het overleg en vanaf dat moment is de CCA het enige tripartite overlegorgaan zonder vertegenwoordiging van de vakbonden.

Hoofdstuk 8: Conclusie

Het overheidsbeleid gericht op de versterking van de positie van de consument ontstond in Nederland in de jaren zestig. Pas sinds het jaar 1974 schenkt de overheid systematisch aandacht aan de belangen van de consument. Tegenwoordig worden de garantie op een aankoop, een prijsaanduiding in de winkel, een etiket op een artikel en eventuele gebruiksaanwijzing voor de consument als de normale gang van zaken gezien. Deze zaken zijn gebaseerd op allerlei wetgeving en afspraken die de afgelopen decennia tot stand zijn gekomen ter bescherming van de consument. De wettelijke basisbescherming van de consument is goeddeels voltooid. De aanleiding en de totstandkoming van deze wetgeving is in de vorige hoofdstukken besproken. Het doel van het onderzoek was om te achterhalen waarom er een consumentenbeleid tot stand is gekomen en in welke mate dit het gevolg is van de opkomst van het consumentisme. Deze vraag heb ik onderverdeeld in verschillende deelvragen die ik per hoofdstuk behandeld heb.

Consumentisme

De aanleiding voor de opkomst van de consumentenbeweging en het pleidooi voor de bescherming van de consument valt te verklaren vanuit de ontwikkeling van de economie en de markt voor goederen en diensten. Het consumentisme, de beweging die opkomt voor de belangen van de consument, is een sociale beweging vanuit economische motieven. Door toenemende productdifferentiatie en grotere keuzevrijheid werd het voor de consument steeds moeilijker om te bepalen welke goederen en diensten het meest geschikt waren om in zijn behoeften te kunnen voorzien. De hierdoor groeiende onzekerheid en ondoorzichtigheid van de markt was voor de consumentenbeweging reden om te pleiten voor een betere informatievoorziening en regelingen om de consument te beschermen; opdat de consument de producten beter met elkaar zou kunnen vergelijken en zekerheid had bij de aankoop. Naarmate de consumentenorganisaties (Consumentenbond en CCO) in omvang groeiden, kwam er in het verlengde van hun streven in de jaren zestig een overheidsconsumentenbeleid op gang. Het consumentisme was de aanleiding voor de overheid om te starten met het voeren van een consumentenbeleid.

Overheidsconsumentenbeleid

Uit het onderzoek naar de vraag hoe de versterking van de positie van de consument tot stand is gekomen, vallen enkele algemene conclusies te trekken over het besluitvormingsproces. Het blijkt dat er vrijwel altijd sprake was van extern, buiten de overheid geïnitieerd beleid. De

consumentenorganisaties zorgden ervoor dat onderwerpen op de publieke- en op de beleidsagenda terecht kwamen. Hier speelt het consumentisme dus ook een belangrijke rol bij de inhoud en totstandkoming van het overheidsconsumentenbeleid. Omdat deze organisaties in de beginperiode nog geen politieke machtsfactor waren, duurde het meestal enkele jaren voordat de overheid een onderwerp op beleidsagenda plaatste. De onderwerpen werden vervolgens veelal wel aangestipt als prioriteit, zonder dat dit direct tot besluitvorming en resultaat leidde.

Dit kan worden verklaard uit het feit dat er geen duidelijke keuzes werden gemaakt in het consumentenbeleid. De overheid werkte op het hoogtepunt met meer dan dertig prioriteiten. Het beleid kreeg hierdoor een sterk symbolisch karakter. De overheid wekte de indruk druk bezig te zijn met het ontwikkelen van maatregelen en leek daarmee de door de consumentenorganisaties geschetste problemen te onderkennen. De overvloed aan prioriteiten leidde er echter toe dat alles tegelijk gerealiseerd moest worden, wat de voortgang van het gehele beleidsterrein bemoeilijkte. Daarnaast vond er binnen de ICC weinig standpuntbepaling plaats en werd er altijd de ruimte geboden voor onderhandeling; wat de voortgang van het consumentenbeleid niet bevorderde. De ICC bestond uit ambtenaren die op hun eigen ministerie een lage positie bekleedden. De hadden hierdoor weinig mandaat op hun eigen ministerie. De ICC zelf legde de schuld van de vertraging bij de verplichte adviesprocedures en de internationale richtlijnen.

Al van het begin was de beleidsvorming sterk op consensusvorming gericht, mede om de belangentegenstellingen binnen het Ministerie van EZ te overbruggen. Het Ministerie werd in de jaren zeventig gezien als een ‘producenten-ministerie’ en de Directie Consumentenbeleid had geen prioritaire positie op het Ministerie. Het was daarom van belang dat er overeenstemming werd bereikt tussen de consumentenorganisaties en de ondernemers. Dit tijdrovende proces werd verder vertraagd wanneer er in de adviesorganen geen overeenstemming kon worden bereikt en er een verdeeld advies werd uitgebracht.

De besluituitvoering werd uiteindelijk bepaald door de standpuntbepaling van de regering en door de Europese richtlijnen. De nationale en Europese beleidsbepaling werd sterk beïnvloed door de economische situatie en de verschillende politieke ideologieën. In de tijden van economische voorspoed waren er hoge ambities en was er ruimte voor consumentenbescherming. Onder invloed van de oliecrises en de bezuinigingen werden de ambities teruggeschroefd en trok de overheid zich terug. Dit werd versterkt door de verschuiving naar het monetaristische denken en de focus op de aanbodzijde en de vrije

markteconomie. Het geloof in de maakbare samenleving werd losgelaten en de consumentenbescherming was hier mede de dupe van.

De versterkte positie van de consument

Ondanks de traagheid van de besluitvorming en de teruggeschoefde overheidsambities, zijn er de afgelopen jaren weldegelijk verschillende voorzieningen gerealiseerd ter versterking van de positie van de consument. Er kan dan ook terecht gesteld worden dat de wettelijke basisbescherming voor de consument voltooid is. Deze voorzieningen hebben tot doel de consument in een evenwichtige positie te brengen ten opzichte van de aanbieder, de markttransparantie en de eerlijkheid in de handel te bevorderen en de consument te beschermen tegen onveilige en ongezonde producten. De consument kan worden beschouwd als iemand die in beginsel met behulp van de gerealiseerde voorzieningen voor zijn belangen kan opkomen.

Uit onderzoek blijkt wel dat de consument zich nog onvoldoende bewust is van zijn rechten en dat veel informatie de consument nog niet bereikt. Hierdoor blijft de consument moeilijkheden ondervinden bij het maken van een goede keuze voor een product. Een betere consumentenvoorlichting en consumentenopvoeding is daarom nog steeds noodzakelijk om de positie van de consument verder te versterken.

Consumentenoverleg

Het consumentenbeleid kwam niet autonoom tot stand en er heeft zich een institutionele overlegstructuur ontwikkeld. De SER en met name de CCA heeft een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van het consumentenbeleid, waarbij de consumentenbeweging de drijvende kracht was. Ook hier is duidelijk dat het consumentenbeleid in grote mate wordt beïnvloed door het consumentisme. De vele adviesprocedures waren wel mede verantwoordelijk voor de traagheid van de beleidsontwikkeling, maar in het geval van een unaniem advies droegen de adviezen bij aan de besluitvorming. In het geval van een verdeeld advies kwam er veelal geen regeling tot stand ter bescherming van de consument. In zo'n geval kregen de ondernemers(die in de minderheid waren) hun zin.

Er valt binnen de CCA een duidelijke verschuiving van de standpunten te constateren die overeenkomt met de verandering bij de overheid. In de jaren '60 en '70 pleit de meerderheid voor wetgeving; vanaf de jaren '80 sluit deze meerderheid zich aan bij het standpunt van ondernemers en wordt er ingezet op zelfregulering. Dit kan mede worden verklaard door de mate van participatie van de ondernemers in de CCA. In de eerste jaren werd er weinig aandacht besteed aan dit overleg, maar naar mate er meer regelingen kwamen, kreeg het overleg

meer prioriteit binnen de ondernemersorganisaties. Het standpunt ontstond dat ze wel genoeg hadden toegegeven aan de consument (zonder daar iets voor terug te krijgen) en dat er niet nog meer regelgeving bij diende te komen.

Corporatisme

De institutionele ontwikkeling van het overleg ten aanzien van het consumentenbeleid past goed in de theorie van het (neo-)corporatisme. Ook het consumententerrein kenmerkt zich door een stroperige beleidsvoorbereiding door het langdurige overleg, maar in het geval van eensgezindheid kenmerkt het zich door een slagvaardige beleidsuitvoering door het brede draagvlak. Visser en Hemerijck hebben een model ontwikkeld waarbij zij op basis van de mate van de institutionalisering in de economie en van de maatschappelijke steun voor de institutionalisering, verschillende fasen onderscheiden in de twintigste eeuw voor Nederland. Dit model is ook deels toepasbaar op het consumentenbeleid, maar het consumentenoverleg onderscheidt zich wel van het overleg over bijvoorbeeld de loonvorming en het arbeidsmarktbeleid.

De innovatieve fase begon en eindigde wat betreft het consumentenoverleg wat later dan bij de andere overlegorganen. Maar ook bij consumentenoverleg brak er direct na de innovatieve fase een korte periode van responsief corporatisme aan, gevolgd door een langere periode van immobiele fase die duurde tot begin jaren tachtig. Deze fase van verdeeldheid en overleg zonder resultaat werd afgesloten door de economische tegenspoed en deregulering vanuit de overheid. Er vond een omslag plaats in de standpunten van de overheid en de consumenten en was vanaf dat moment weer sprake van responsief corporatisme. Het verloop van de fasen van het corporatisme komt overeen met het verloop van het consumentenbeleid en verklaart ook de keerpunten en veranderingen in dit beleid van de overheid.

Bibliografie

- Akkerman, A., “Verhoudingen tussen sociale partners in Nederland Anno 2005: corporatisme of lobbyisme?”, *Beleid en Maatschappij* 32-4 (2005) p.187-198.
- Albeda, A. en ten Hove, M.D., *Neocorporatisme. Evolutie van een gedachte, verandering van een persoon.* (1986).
- Autoriteit Consument en Markt, *Aandachtspunten voor handhaving van prijstransparantie in de reisbranche* (2013).
- Bos, J., ‘Prijzenwet’, *Nederlandse Staatswetten* no. 127 (1962).
- Brack, A., *Consument, recht en koopkracht. Juridische en sociaal-economische verkenningen* (1981).
- Cohen, L., *A Consumers’ Republic. The politics of mass consumption in postwar America.* (New York: Vintage Books, 2003).
- de Roos, W.A.A.M. en Ringeling, A.B., *Barrières in het Consumptiebeleid. Een onderzoek naar de ontwikkeling van dit beleid in Nederland in de jaren 1961-1981* (Erasmus Universiteit Rotterdam 1983).
- de Vries, J., *The Industrious Revolution: Consumer Behavior and the Household Economy, 1650 to the Present.* (New York: Cambridge University Press, 2008).
- Hall, P.A., ‘Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain’, *Comparative Politics* 25-3 (1993) 275-296.
- Hilton, M., “Consumers and the State since the Second World War”, *Annals, APPS* 611 (2007) p.66-81.
- Hilton, M., “Social activism in an age of consumption: the organized consumer movement.”, *Social History* 32-2 (2007) p.121-143.
- Hitlon, M., “Consumer Activism: Right or Duties?” in K.Brückweh, *The Voice of the Citizen Consumer. A History of Market Research, Consumer Movements, and the Political Public Sphere.* (2011) p.99-116.

- Hondius, E.H., 'Kroniek van het consumentenrecht', *NJB* (1996).
- Kam, C.A., Koopmans, L. en Wellink, A.H.E.M., *Overheidsfinanciën* (Groningen 2011).
- Kennedy, J.F., *Special Message to the Congress on Protecting the Consumer Interest*, Speech 15 Maart, 1962.
- Koopman, J., *Consumentenmacht en markt. Ontwikkeling in perspectief* (1993).
- Kroen, S., "A political history of the consumer", *The Historical Journal* 43-3 (2004) p.709-736.
- Langenberg, P., "Adviesorganen en neo-corporatisme", *Idee* '66 5-1 (1984) p.15-24.
- McCracken, G.D., *Culture of Consumption. New Approaches to the Symbolic Character of Consumer Goods and Activities*. (1990).
- McKendrick, N., *The Birth of a Consumer Society. The Commercialization of Eighteenth-century England*. (1982).
- Ministerie van Economische Zaken, "*Strategisch Actie Programma.*" *Een versterkte consumentaliteit*. (2004).
- Molina, O. en Rodes, M., "Corporatism: The Past, Present, and Future of a Concept." *Annual Review of Political Science* 5 (2002) 305-331.
- Nath, G., *Mass consumption, between political empowerment and the Frankfurt School. The case of postwar social-movements in Belgium (1950-1990)*.
- Reich, R., *Supercapitalism. The Battle of Democracy in an Age of Big Business* (2007).
- 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).
- Schmitter, P.C., "Still the century of corporatism?", *The Review of Politics* 36-1 (1974) p.85-131.
- Sociaal-Economische Raad, *25 jaar sociaal-economisch beleid* (1976).

Sociaal-Economische Raad, *Advies inzake consumentenbelangen in het kader van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie* (1956).

Sociaal-Economische Raad, *Advies inzake consumentenopvoeding op scholen* (1977).

Sociaal-Economische Raad, *Advies inzake wettelijke maatregelen ter bevordering van het ordelijk economische verkeer* (1971)

Sociaal-Economische Raad, *Advies met betrekking tot het door de overheid te subsidiëren vergelijkend warenonderzoek* (1966).

Sociaal-Economische Raad, *Advies misleidende prijsvergelijking* (1983).

Sociaal-Economische Raad, *Advies over het vraagstuk van de prijsinformatie aan de consument* (1967).

Sociaal-Economische Raad, *Advies produktinformatiebeleid* (1983).

Sociaal-Economische Raad, *brief aan de Staatssecretaris van Economische Zaken. CCA-nieuwe stijl.* (31 januari 1996) bijlage 1.

Sociaal-Economische Raad, *Consument op nieuwe markten* (1997).

Sociaal-Economische Raad, *Haalt het consumentenbeleid het jaar 2000?* (1993).

Sociaal-Economische Raad, *Interimadvies over de voorlichting van de consument via radio- en televisieuitzendingen* (1976).

Sociaal-Economische Raad, *Rapport Consumenteneducatie* (2000).

Sociaal-Economische Raad, *Toespraak van de Staatssecretaris van Economische Zaken, de heer P.H. van Zeil, ter gelegenheid van de installatie van de Commissie voor Consumentenaangelegenheden (CCA) van de SER, op 30 september 1983.*

Sociaal-Economische Raad, *Toespraak van prof. Mr. W.J. Slagter, voorzitter van de Commissie voor Consumentenaangelegenheden, in antwoord op de toespraak van de Staatssecretaris van Economische Zaken, de heer P.H. van Zeil, ter gelegenheid van de installatie van de Commissie voor Consumentenaangelegenheden op 30 september 1983.*

Sociaal-Economische Raad, *Van Consument en Consumptie. 25 jaar advies en overleg door bedrijfsleven en consument* (1991).

Staatsblad 2009/500, Aanpassingsbesluit dienstenrichtlijn.

Staatscourant 1961/99, Prijsaanduidingsbeschikking 1961.

Staatscourant 1969/84, Prijsaanduidingsbeschikking kappers 1969.

Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Konsumentenaangelegenheden, *Kennis van consumentenzaken bij leerlingen in het Voortgezet Onderwijs en deelnemers aan Volwassenenonderwijs* (1985).

Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Konsumentenaangelegenheden, *Consumenten kennis. Omvang consumenten kennis bij leerlingen in het lto, lhno, mavo, havo, vwo en cursisten in de basiseducatie* (1993).

Stichting Wetenschappelijke Onderzoek Konsumentenaangelegenheden, *De consument: volwaardige marktpartij of niet?* (1998).

Treaty on European Union (92/C 191/01), Official Journal of the European Communities (1992).

Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 18 647, nr. 2, *Jaarrapport overheidsbeleid consumentenaangelegenheden 1983-1984* (1984).

Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, 19 342 Meerjaren Programma Overheidsbeleid Consumentenaangelegenheden 1986-1989, nr. 1, *Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken* (1985).

Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, 19 342 Meerjaren Programma Overheidsbeleid Consumentenaangelegenheden 1986-1989, nr. 2, *Meerjaren Programma* (1985).

Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, Vaststelling van de begroting van uitgaven en ontvangsten van Hoofdstuk XIII (Ministerie van Economische Zaken) voor het jaar 1991, 21 800 Hoofdstuk XIII, nr. 44, *Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken* (1991).

Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, Consumentenbeleid, 23 162, nr. 3, *Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken* (1992).

Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, Consumentenbeleid, 23 162, nr. 3, *Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken* (1995).

Tweede Kamer, zitting 1962-1963, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1963, 6900 Hoofdstuk XIII Economische Zaken, nr. 6, *Memorie van Toelichting* (1962).

Tweede Kamer, zitting 1964-1965, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1965, 7800 Hoofdstuk XIII Economische Zaken, nr. 2, *Memorie van Toelichting* (1964).

Tweede Kamer, zitting 1973-1974, 12 054, nr. 6, *Wijziging van de Prijzenwet. Memorie van Antwoord* (1973).

Tweede Kamer, zitting 1974-1975, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1975, 13 100 Hoofdstuk XIII Economische Zaken, nr. 3., *Eerste jaarrapport overheidsbeleid consumenten aangelegenheden 1973-1974* (1974).

Tweede Kamer, zitting 1975-1976, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1976, 13 600 Hoofdstuk XIII Economische Zaken, nr. 21, *Motie van de leden De Gaaij Fortman en Kolthoff* (1975).

Tweede Kamer, zitting 1975-1976, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1976, 13 600 Hoofdstuk XIII Economische Zaken, nr. 6., *Jaarrapport overheidsbeleid consumentenaangelegenheden 1974-1975* (1975).

Tweede Kamer, zitting 1977-1978, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1978, 14 000 Hoofdstuk XIII Economische Zaken, nr. 7., *Jaarrapport overheidsbeleid consumentenaangelegenheden 1976-1977* (1977).

Tweede Kamer, zitting 1978-1979, Consument en Consumptie. Een terreinverkenning, 15 716 Hoofdstuk XIII Economische Zaken, nr. 1, (1979).

Tweede Kamer, zitting 1978-1979, Rijksbegroting van het dienstjaar 1978, 15 300 Hoofdstuk XIII Departement van Economische Zaken, nr. 7, *Jaarrapport overheidsbeleid consumentenaangelegenheden 1977-1978* (1978).

Tweede Kamer, zitting 1979-1980, Consument en Consumptie, 15 716 Bijlage III, nr. 6, *Motie van de leden Kolthoff en Epema-Brugman* (1980).

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).

Tweede Kamer, zitting 1980-1981, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1981, 16 400 Hoofdstuk XIII Departement van Economische Zaken, nr. 39, *Jaarrapport overheidsbeleid consumentenaangelegenheden 1979-1980* (1980).

Tweede Kamer, zitting 1981-1982, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1982, 17 000 Hoofdstuk XIII Departement van Economische Zaken, nr. 83, *Brief van de minister en van de staatssecretaris van economische zaken* (1982).

Tweede Kamer, zitting 1982-1983, Kabinetsformatie 1982, 17 555, nr. 7, *Brief van de kabinetsformateur* (1982).

Tweede Kamer, zitting 1985-1986, 19 247, nr. 2, *Jaarrapport overheidsbeleid consumentenaangelegenheden 1984-1985* (1985).

Tweede Kamer, zitting 1985-1986, 19 754, nr. 2, *Jaarrapport overheidsbeleid consumentenaangelegenheden 1985-1986* (1986).

Tweede Kamer, zitting 1986-1987, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1987, 19 700 Hoofdstuk XIII Ministerie van Economische Zaken, nr. 114, *Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken* (1987).

Tweede Kamer, zitting 1987-1988, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1988, 20 200 Hoofdstuk XIII Ministerie van Economische Zaken, nr. 3, *Bijlage XII van de Memorie van Toelichting. Verslag Overheidsbeleid consumentenaangelegenheden 1986-1987* (1987).

van Driel, M., *Zelfregulering. Hoog opspelen of thuisblijven* (1989).

Veblen, T., *The Theory of the Leisure Class. An Economic Study of Institutions* (1925).

Visser, J. en Hemerijck, A., *'Een Nederlands Mirakel'. Beleidsleren in de verzorgingsstaat.* (1998).

VNO-NCW, *Consumenten- en consumptiebeleid* (1977).