

Paternalisme als reden voor overheidsingrijpen in een cursus welvaartseconomie

Ben Vollaard

In het standaardrijtje vormen van marktfalen horen ook internaliteiten thuis. Bij een internaliteit jagen we onszelf op kosten of onthouden onszelf baten doordat we handelen in strijd met ons eigen belang. Dit is net zo goed als de klassieke vormen van marktfalen een belangrijke reden voor overheidsingrijpen. De analyse van internaliteiten lijkt sterk op die van externaliteiten, wat de integratie ervan in een eerste- of tweedejaarsvak met aandacht voor welvaartseconomie vereenvoudigt.

1 Gat tussen seminarzaal en collegezaal

Elke Bachelor economie heeft een vak waar wordt ingegaan op de redenen voor overheidsingrijpen. Dat kan onderdeel zijn van het vak micro-economie, maar ook een afzonderlijk vak vormen onder de noemer welvaartseconomie, of publieke economie. Dan komen de verschillende vormen van marktfalen aan bod.

Alle bekende tekstboeken voor een dergelijke cursus gaan goeddeels voorbij aan de vraag wat de rol van de overheid is als mensen handelen in strijd met hun eigenbelang. Paternalisme als reden voor overheidsingrijpen wordt afgedaan in niet meer dan wat bijzinnen in de tekstboeken van bijvoorbeeld Stiglitz en Rosengard (2015), Gruber (2012) en Rosen en Gayer (2014). Dit geldt zelfs het Britse *open source* initiatief Core-econ (2016). Dat mensen in sommige gevallen handelen in strijd met hun eigenbelang wordt niet als bron van marktfalen gepresenteerd. Dat is curieus, omdat economisch onderzoek van de laatste decennia laat zien dat dit net zo goed een reden is voor onbenutte mogelijkheden voor welvaartsverbeteringen als bijvoorbeeld een externaliteit. Gelijkgeschakeling van de klassieke vormen van marktfalen en handelen in strijd met het eigenbelang ligt daarom voor de hand. Dat is logischer dan pas in cursussen in latere jaren hieraan aandacht te geven, bijvoorbeeld in een cursus gedragseconomie. Dat zou net zo onlogisch zijn als het uitstellen van de behandeling van een van de klassieke vormen van marktfalen, bijvoorbeeld publieke goederen. Daar komt bij dat in het publieke debat paternalisme als reden voor overheidsingrijpen een belangrijke rol speelt. Hetzelfde is in toenemende mate terug te horen in de seminarzalen, dus waarom niet in de collegezalen?

Voor de behandeling van de klassieke redenen voor overheidsingrijpen (externaliteiten, publieke goederen, etc.) maakt het weinig uit welk tekstboek we voor ons hebben, maar

voor een analyse van beleid dat mensen helpt beslissingen te nemen die meer in hun eigen belang zijn kunnen we dus niet bij een van de standaardteksten terecht. Ondanks uitgebreid zoeken heb ik ook geen voor eerste- of tweedejaarsstudenten geschikt tijdschriftartikel of hoofdstuk uit een boek weten te vinden die dit gat kan dichten. Dus rest niets anders dan zelf artikelen te combineren tot een college over paternalisme, waarvoor Alcott en Sunstein (2015) een goede basis vormen. In het onderstaande laat ik zien hoe ik dit heb gedaan binnen een cursus welvaartseconomie voor eerstejaars economiestudenten aan de Universiteit Tilburg. De analyse is verlicht met enkele concrete voorbeelden.

2 Internaliteiten

Als we de gevolgen van het niet nastreven van eigenbelang net zo kunnen analyseren als de andere vormen van marktfalen, dan is integratie hiervan in de bestaande stof eenvoudig. Hunt Allcott and Cass Sunstein (2015) leveren hiervoor het fundament in de vorm van een recent artikel in het *Journal of Policy Analysis and Management* (dat eerder als NBER Working Paper 21187 circuleerde). Mijn college is te zien als een uitwerking voor studenten van dit artikel. Allcott en Sunstein gebruiken het begrip internaliteit (*internality*), dat natuurlijk is afgeleid van externaliteit. Bij een externaliteit kunnen we door onze beslissingen anderen ongevraagd op kosten jagen of baten onthouden. In ons gedrag houden we vaak onvoldoende rekening met deze kosten of baten voor anderen. Bij een internaliteit jagen we onszelf op kosten of onthouden onszelf baten door onze beslissingen. We houden vaak onvoldoende rekening met deze kosten of baten; ons gedrag gaat tegen ons eigenbelang in.

Oorzaken. Net als een externaliteit kan een internaliteit verschillende oorzaken hebben. Een bekende oorzaak is *present bias*: een onevenredig groot gewicht toekennen aan het nu, ten koste van de toekomst.¹ Dit speelt bij consumptie van goederen waarvan de kosten en baten niet in de tijd samenvallen. Studeren is een voorbeeld van een goed waarvoor de kosten voor de baten uitgaan. Dit is een 'investeringsgoed' (zie Thaler en Sunstein 2008: 80). Als het hier en nu onevenredig veel aandacht krijgt – de tijd en concentratie die studeren kosten – wordt er minder gestudeerd dan wanneer dat niet het geval is. Bij alle preventieve activiteiten speelt dit natuurlijk ook, of het nu gaat om het op spanning houden van autobanden of het bij vertrek goed afsluiten van ramen en deuren.

Het omgekeerde kan ook het geval zijn. Dan gaan de baten voor de kosten uit. We spreken dan van een 'zondig goed' (*ibid.*). Een voorbeeld daarvan is consumptie van alcoholhoudende dranken. Als *present bias* speelt, dan is overconsumptie van een zondig goed het resultaat.

¹ Ik richt mij op tijdsinconsistentie (voor een overzicht van de literatuur zie Loewenstein, Read en Baumeister 2003). In mijn ervaring is het uitdagend genoeg om dit punt aan de studenten helder te maken. Andere oorzaken van internaliteiten zijn onder meer referentie-afhankelijke keuzen, *biased beliefs* en *limited attention* (voor een overzicht zie DellaVigna 2009).

Present bias is geen gegeven. Het hangt van de context af in hoeverre we eronder te lijden hebben. In de ene context kunnen we wel goed plannen en alle relevante kosten en baten met het juiste gewicht meenemen; in het andere geval niet. In het eerste geval zijn we koele kikkers – zitten we in een *cold state* – in het tweede geval zijn we hopeloze naïevelingen – zitten we in een *hot state* (Loewenstein 1996). In welke staat we zijn, hangt onder meer af van of we emotioneel zijn of niet, hongerig en dorstig of niet. Dit zijn zaken die voor een deel buiten onze controle vallen; vaak overkomt een *hot state* ons. Plotseling voelen we ons hongerig en kiezen we voor ongezond eten; plotseling zijn we teleurgesteld en worden we inactief. Wanneer we in een *cold state* zijn, nemen we ons natuurlijk voor ons leven te beteren en voortaan bijvoorbeeld wel gezond te eten, maar zodra we in een *hot state* geraken, laten we dat toch na. Het probleem is dat we onszelf maar beperkt kunnen vastleggen op het gewenste gedrag. We hebben ons eigen gedrag maar beperkt in de hand. Sterker, als we in een *cold state* zitten, kunnen we ons niet goed voorstellen hoe het is om in een *hot state* te zijn, en andersom (de zogenoemde *hot-cold empathy gap*, zie Loewenstein 1996). Ondanks goede voornemens nemen we hierdoor toch beslissingen waarvan we later spijt hebben. We stoten ons steeds opnieuw aan dezelfde steen; we maken systematische fouten. Denk aan structureel te weinig studeren of structureel te veel drinken.²

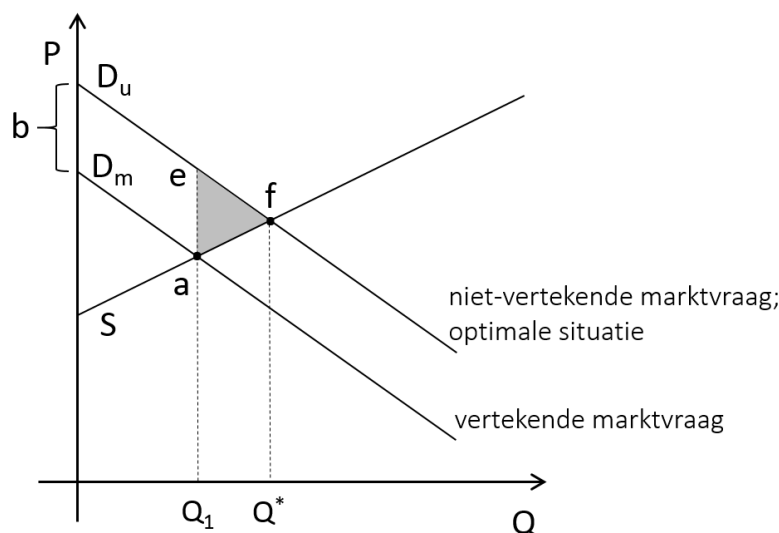
In dit geval is het probleem niet dat we niet weten wat goed voor ons is. We weten bijvoorbeeld heel goed dat we niet te veel willen drinken. Het lukt ons niet altijd, omdat we ons gedrag maar beperkt in de hand hebben. Dat is inconsistent, maar een realiteit. Het gebruikelijke uitgangspunt dat mensen hun eigenbelang dienen, is te zien als bijzonder geval. Dat kán zo zijn, maar dat hangt van de context af. Met andere woorden: ons gedrag is context-specifiek.

Grafische analyse. Wat de gevolgen zijn van een internaliteit is grafisch eenvoudig te illustreren. Het samen met de studenten uitwerken hiervan draagt in mijn ervaring sterk bij aan hun begrip. De grafische analyse is daarnaast een mooi stuk gereedschap voor de studenten om het bovenstaande in verschillende contexten toe te passen. In Figuur 1 werk ik een internaliteit uit voor de consumptie van een investeringsgoed zoals studeren of sparen voor later. In geval van *present bias* krijgen de toekomstige baten een onevenredig klein gewicht in vergelijking tot de kosten in het nu. Net als bij een *positieve* consumptie externaliteit verschuift de internaliteit de vraagcurve naar links. Niet alle relevante baten worden immers meegenomen. Hierdoor ontstaat er een verschil tussen de vertekende vraag, de vraag met present bias D_m , en de niet-vertekende vraag, de vraag zonder present bias D_u . De verschuiving van de vraagcurve (b) geeft de grootte van de internaliteit aan in monetaire termen. De consumptie van het goed ligt door *present bias* lager dan in het optimum ($Q_1 < Q^*$). Het verschil tussen Q_1 en Q^* is de uitval van marktvraag door de internaliteit.

² Dit *dual-self* model sluit mooi aan op de analyse van externaliteiten. Bij het laatste gaat het over effecten op een ander, nu over effecten op een ander zelf. Als daar de tijd voor is, kan dit model natuurlijk tegenover andere modellen worden geplaatst (zie Bernheim en Rangel 2007).

Als Q bijvoorbeeld het aantal studenten aangeeft dat voldoende studeert en is er sprake van een internaliteit, dan 'valt de vraag weg' van de studenten waarvoor de kosten van voldoende studeren boven de (vertekende) baten uitstijgen (Q^*-Q_1). Hun kosten van voldoende studeren waren al relatief hoog en bij lagere baten vallen zij weg. Hun gedrag verschilt dus al naar gelang de context: voor deze groep maakt het alles uit of ze op de vertekende of niet-vertekende vraagcurve zitten. Voor deze studenten kan het bijvoorbeeld uitmaken of zij kunnen studeren in een omgeving waar zij niet snel worden afgeleid. Anders doen zij niet wat ze eigenlijk willen. Voor de andere studenten (Q_1) blijven de baten van voldoende studeren hoger dan de kosten, ook als zij lijden onder present bias. Zij blijven dus 'vraag uitoefenen' naar voldoende studeren. Het welvaartsverlies door present bias is gelijk aan de driehoek aef . Dit is een inefficiënte marktuitkomst, omdat de welvaartsstijging die mogelijk is door een andere aanwending van middelen vanwege present bias achterwege blijft.

Figuur 1 Een internaliteit als oorzaak van onderconsumptie



Bij een goed waarvoor de baten aan de kosten voorafgaan, alcoholconsumptie bijvoorbeeld, zal de vertekende vraagcurve juist rechts van de niet-vertekende vraagcurve liggen. In dat geval ligt het niveau van consumptie hoger dan Q^* . De analyse is voor de rest identiek.

3 Beleidsimplicaties

De moeite die veel mensen hebben om zich vast te leggen op datgene wat ze eigenlijk willen, vormt de legitimering voor overheidsinterventie. Overheidsbeleid kan mensen helpen betere beslissingen te maken. Dan moet het wel evident zijn dat mensen het probleem werkelijk niet zelf kunnen oplossen. Want net als privaat initiatief soms een deel van de externaliteit oplost – mensen scheiden hun afval bijvoorbeeld omdat zij

milieubewust zijn – kunnen mensen ook zelf maatregelen nemen om zich toch vast te leggen op het gewenste gedrag. Wie wil studeren, kan de smartphone op stil te zetten. Wie wil stoppen met roken, kan dit plan aan vrienden vertellen (Ayres 2010). Wie wil veranderen, moet het niet hebben van goede voornemens, maar gewoon de context veranderen, dat is veel productiever. Al deze maatregelen vallen binnen de categorie van *commitment devices*; middelen om ons te committeren aan wat we werkelijk willen. Een belangrijk deel van de *self-help*-literatuur is hierop gericht.³ Maar consistent handelen blijft een groot probleem, waardoor internaliteiten een belangrijke aanleiding blijven voor overheidsingrijpen.

Een milde vorm van overheidsbeleid is het actief aanbieden van middelen waardoor mensen zich makkelijker op het gewenste gedrag kunnen vastleggen. Te bespreken beleidsinitiatieven liggen onder meer op het gebied van pensioensparen. Zeker bij overheidsingrijpen dat in de keuzevrijheid ingrijpt, is het de vraag hoe de overheid weet wat de werkelijke voorkeuren van mensen zijn. Onderzoek naar gedrag in verschillende contexten kan bijdragen aan het verduidelijken hiervan (Allcott en Sunstein 2015: 698).⁴ Gedrag in een context waarin mensen goed geïnformeerd zijn, keuzes móeten maken en alle relevante kosten en baten meenemen, geeft aan wat de werkelijke voorkeur van mensen is. In de dagelijkse context doen mensen bijvoorbeeld weinig aan beveiliging van hun huis tegen inbraak. Maar wat voor gedrag vertonen ze als ze goed weten wat het inbraakrisico is, daarbij stilstaan en alle relevante kosten en baten meenemen? Dan nemen ze wellicht meer voorzorgsmaatregelen en voorkomen ze beslissingen waar ze achteraf spijt van hebben. Deze laatste keuzen vormen dan de uitgangspunten voor het beleid.

Uiteindelijk is het natuurlijk een politieke keuze hoever de overheid vanuit paternalistische motieven wil gaan in het inperken van de keuzevrijheid. Daar worden sterk verschillende keuzen in gemaakt. Zo kunnen mensen beschermd worden tegen het risico dat ze een vuurwapen op zichzelf of een familielid richten door vuurwapenbezit geheel te verbieden, zoals in Nederland. Maar het kan ook door het instellen van een wachttijd tussen aankoop en levering van een vuurwapen, zoals in sommige staten in de VS.

Hieronder laat ik zien hoe de uitwerking van verschillende vormen van overheidsingrijpen in het bovenstaande kader zijn te illustreren.

Voorlichtingscampagnes. De standaardreflex van veel overheden bij internaliteiten is mensen bewust maken en vertellen wat een goede keuze is. Denk aan anti-inbraakcampagnes op radio en televisie. Als *present bias* het probleem is, dan gaat dat waarschijnlijk geen verschil maken. Zoals gezegd, het probleem is niet dat mensen niet weten wat goed voor hen is, maar dat ze zich hier niet op kunnen vastleggen.

³ Het verhaal van Odysseus en de sirenen uit de Griekse sagen blijft een mooi voorbeeld om te gebruiken. Daarnaast is de website en app *stickK* van Ian Ayres instructief.

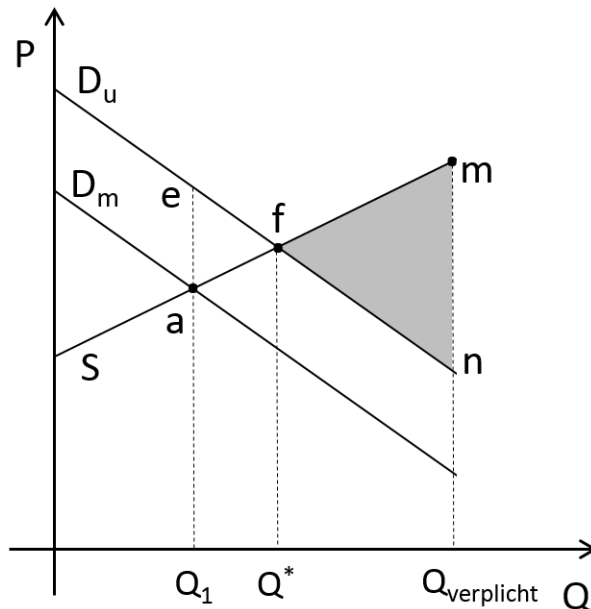
⁴ Voor wie dit verder wil uitdiepen biedt Bernheim (2009) een goed aanknopingspunt.

Belastingen. Net als bij een externaliteit kunnen belastingen of subsidies het niveau van consumptie dichterbij het optimum (Q^*) brengen. Bij een belasting of subsidie op de prijs die consumenten betalen, verschuift de vertekende vraagcurve (D_m) in de richting van de niet-vertekende vraagcurve (D_u). Denk bijvoorbeeld aan een accijns op alcohol. Als de accijns precies gelijk is aan de internaliteit, dan is de marktuitskomst gelijk aan het optimum (even abstraherend van externaliteiten van alcoholconsumptie). De legitimering voor een alcoholaccijns is dan dat het mensen helpt om datgene te doen wat in hun eigen belang is.

Regulering. Een ingrijpende vorm van overheidsingrijpen is consumptie van goederen te verplichten of te verbieden. Denk bij het beperken van overconsumptie bijvoorbeeld aan het verbod op alcoholverkoop aan jongeren jonger dan 18 jaar. Denk bij het voorkomen van onderconsumptie bijvoorbeeld aan regels voor het gebruik van inbraakwerende deuren raamkozijnen in nieuwbouwwoningen. Mensen niet de keuze laten heeft belangrijke voordelen als consumptie gepaard gaat met externaliteiten. Denk bijvoorbeeld aan negatieve externaliteiten van beveiliging: als het ene huis wel goed beveiligd is en het andere niet, dan zou inbraak slechts verplaatst kunnen worden. Of denk aan de uitnodiging die uitgaat van de ene drinkende jongere op de andere (Dur en Vollaard 2015). Als geen enkele leeftijdsgenoot alcohol kan kopen, dan kan dat de druk die iemand voelt om dat toch te doen verlichten. Een ander voordeel van regulering is dat het de beperkte cognitieve vermogens niet belast. In de drukte van alledag kan het fijn zijn als overheidsregulering het gewenste gedrag al 'inbakt' (Vollaard en Van Ours 2011). Mensen hoeven zich dan geen zorgen te maken over wat een huis inbraakveilig maakt en of de bestaande deuren en ramen afdoende inbraakwerend zijn. En afsluiten kost geen moeite als een portaaldeur vanzelf in het slot valt, omdat dit zo in de bouwregels is vastgelegd.

Figuur 2 illustreert de welvaartseffecten van het verplichten van consumptie. Dankzij de regulering neemt de geconsumeerde hoeveelheid $Q_{\text{verplicht}}$ toe tot boven het oude evenwicht Q_1 . Hierdoor is niet langer sprake van welvaartsverlies aef door een vertekende vraag (dat we al uit figuur 1 kennen). In dit geval overstijgt de verplicht voorgeschreven consumptie echter het optimale niveau. Voor de groep consumenten $Q_{\text{verplicht}}-Q^*$ geldt immers dat de kosten van consumptie de baten overstijgen. Consumptie is voor deze groep niet lonend, ook niet als hun vraag niet vertekend wordt door *present bias*. Door hen toch het goed te laten consumeren ontstaat een nieuw welvaartsverlies fmn. Vanuit welvaartsoogpunt is dus altijd de vraag of een verplichting niet te veel van het goede is: weegt het opheffen van aef wel op tegen het nieuwe verlies van fmn? De eerdergenoemde wettelijke minimumeisen aan de beveiliging van woningen, ongeacht het lokale inbraakrisico, vormen hier een voorbeeld van. Deze regulering voorkomt onderconsumptie van beveiligingsmaatregelen in bijvoorbeeld Rotterdam. Maar de regulering kan in Tietjerksteradeel tot overconsumptie leiden als huishoudens daar beter af zijn met een lager niveau van preventiemaatregelen.

Figuur 2 Regulering van consumptie



Nudges. Overheidsbeleid kan ook subtieler zijn door mensen een duwtje in de goede richting te geven. Dit kan door kleine veranderingen in de context waarin mensen keuzes maken, zogenoemde *nudges* (Thaler en Sunstein). Net als bij een subsidie of belasting kan een *nudge* de vertekende vraagcurve doen verschuiven in de richting van de niet-vertekende vraagcurve. Zo is het inmiddels gebruikelijk om examinering van vakken die vele weken tellen op te knippen. Een examen is een vast onderdeel van de cursus, maar simpelweg door het opknippen ervan in twee delen neemt de internaliteit af (Bisin en Hyndman 2014). Eventueel zouden studenten de ruimte kunnen krijgen om bij aanvang van de cursus zelf te kiezen of ze één eindexamen of twee deexamens willen. Dan biedt de docent dus een *commitment device* aan, maar laat het aan de studenten over om hiervoor te kiezen.

4 Conclusie

De analyse van overheidsingrijpen gericht op het corrigeren van zogenoemde internaliteiten laat zich eenvoudig integreren in de behandeling van de klassieke vormen van marktfalen. Dat heb ik in het bovenstaande laten zien. Met deze stap komen belangrijke beleidsrelevante inzichten op het snijvlak van psychologie en economie eindelijk ook terecht in het standaardcurriculum welvaartseconomie. Die inzichten hebben niks zweverigs en zijn net zo te analyseren als bijvoorbeeld externaliteiten. Gegeven de overeenkomstige analyse van externaliteiten en internaliteiten ligt het

overigens wel voor de hand pas over paternalisme te beginnen als de gebruikelijke analyse van externaliteiten is afgerond.

Auteur

Ben Vollaard (e-mail: b.a.vollaard@uvt.nl) is universitair hoofddocent economie aan Tilburg University.

Literatuur

- Allcott, H. en C.R. Sunstein, 2015, Regulating internalities, *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 34(3): 698-705.
- Ayres, I., 2010, *Carrots and Sticks*, Bantam Publishers.
- Bernheim, D. en A. Rangel, 2007, Toward choice-theoretic foundations for behavioral welfare economics, *American Economic Review*, vol. 97(2): 464-470.
- Bernham, D., 2009, Behavioral welfare economics, *Journal of the European Economic Association*, vol. 7 (2-3): 267-319.
- Bisin, A. en K. Hyndman, 2014, Present-bias, procrastination and deadlines in a field experiment, NBER Working Paper 19874.
- Core-econ, unit 10, <http://www.core-econ.org/>, geraadpleegd op 15 augustus 2016.
- DellaVigna, Stefano, 2009, Psychology and economics: evidence from the field, *Journal of Economic Literature*, vol. 47: 315-372.
- Dur, R. en B. Vollaard, 2015, The power of a bad example. A field experiment in household garbage disposal, *Environment and Behavior*, vol. 47(9): 970-1000.
- Gruber, J. 2012, *Public Finance and Public Policy*, 4th edition, Worth Publishers.
- Loewenstein, G., 1996, Out of control, *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, vol. 65: 272-92.
- Loewenstein, G., D. Read en R. Baumeister (red.), 2003, *Time and Decision*, Russell Sage.
- Rosen, H.S. en T. Gayer, 2014, *Public Finance*, 10th edition, McGraw Hill.
- Stiglitz, J.E. en J.K. Rosengard, 2015, *Economics of the Public Sector*, 4th edition, Norton.
- Thaler, R. en C.R. Sunstein, 2008, *Nudge*, Yale University Press.
- Vollaard, B. en J.C. van Ours, 2011, Does regulation of built-in security reduce crime? Evidence from a natural experiment, *The Economic Journal*, vol. 121(552): 485-504.