

Overheidsfalen in een beregelde economie

De deregulering die de Nederlandse overheid nastreeft is een poging één vorm van overheidsfalen te beperken of zelfs uit te sluiten: overspecificatie van regels. Al te specifieke regelgeving staat al snel op gespannen voet met andere regelgeving, of moet binnen de kortste keren aan nieuwe omstandigheden worden aangepast. Al te specifieke regels kunnen bovendien pas opgesteld worden wanneer de overheid over grote hoeveelheden informatie beschikt, informatie die niet alleen in de prijs tot uitdrukking komt. Deze eerste vorm van overheidsfalen mag er uiteraard niet toe leiden dat er een tweede vorm van overheidsfalen ontstaat: willekeur. Wanneer een overheid regels uitvaardigt waaruit ongegronde voorkeur blijkt voor een bepaalde groep staatsburgers stopt het economische verkeer. Rechtsgelijkheid en rechtszekerheid zijn waarden waar een gezonde, florerende samenleving niet zonder kan. Een economie kan immers niet zonder regels als die rond eigendom, ondernemingsbestuur, faillissement en ontslag. Willen actoren überhaupt nadenken over het opzetten van een bedrijf, het inhuren van medewerkers, dan moeten ze ervan uit kunnen gaan dat zij fair behandeld zullen worden. Een samenleving waar de overheid naar willekeur handelt, is zelfs geen behoorlijke samenleving; behoorlijk in de zin dat haar instituties burgers niet vernederen (Margalit, 1996). Het doet een economie meer kwaad dan goed wanneer een overheid regels uitvaardigt die elementen van willekeur introduceren, ook als dit gebeurt om de algemene regeldruk te verkleinen. Een overheid kan echter ook regels uitvaardigen die zodanig ruim opgesteld zijn dat zij nauwelijks richting voor en grenzen aan betamelijk gedrag geven. Het stellen van al te generale regels vormt een derde vorm van overheidsfalen. In een dergelijke situatie heerst het recht van de sterkste. Consumenten delven het onderspit; kleine bedrijven zijn aan hun lot overgelaten. Een overheid die voldoende ruime regels stelt zodat partijen initiatieven kunnen ontwikkelen, maar niet te ruim zodat de wet van de jungle heerst en niet te specifiek zodat willekeur dreigt, is een overheid van een beschaafde samenleving. Een beschaafde samenleving is een samenleving waar burgers elkaar niet vernederen en anderszins op oneigenlijke gronden benadelen. Een beschaafde samenleving, en een regering die haar regeert, stimuleert de tegenstem. De tegenstem maakt duidelijk welke consequenties voorgenomen wetten en handelingen zullen hebben, zij maakt duidelijk waar over het hoofd geziene kansen liggen. Ook als het standpunt van een tegenstem niet overgenomen wordt, kan een ieder beter accepteren waarom de keuze die gemaakt is de best denkbare was. Hoe nu op niveau van het landsbestuur de tegenstem te stimuleren? Nauwere banden van parlementsleden met ambtenaren is één voorbeeld, heroverweging van ideeën over ministeriële verantwoordelijkheid voor ambtenaren een ander, en het meer coulant omgaan met lekken van informatie naar derden. Een steviger Raad voor Economische Adviseurs is zeker ook een overweging waard. Een parlement dat niet de inzichten krijgt waarover de regering beschikt, of zelfstandig de middelen om één en ander zelf te onderzoeken, kan niet anders dan op incidenten reageren als een mogelijk signaal voor een trend. Een parlement dat voortdurend op

achterstand staat, zal aansturen op vele, en concrete wijzigingen op wetten, deels uit wantrouwen. Overheidsfalen door overspecificatie van regels is het gevolg.

Is het toeval dat de grondwet van de Verenigde Staten van Amerika een kleine zestig pagina's op A7-formaat telt, inclusief amendementen, en de zgn. grondwet van de Europese Unie honderden dikbedrukte pagina's? Mij dunkt het niet: hier wreekt zich het gebrek aan een voldoende krachtige tegenstem op Europees niveau waardoor de makkelijk te organiseren, goed georganiseerde belangengroepen vrij spel hebben.

Staat het versterken van de tegenstem in een moderne samenleving en economie niet de slagkracht van de overheid in de weg? Mogelijk. Het belangrijkste kenmerk van de moderne economie is echter niet de snelheid waarmee ontwikkelingen zich voordoen, maar de vele onvoorziene consequenties van beslissingen. Noodmaatregelen zijn bovendien eenvoudig getroffen. In een dergelijke situatie moet voldoende tijd in te ruimen zijn voor de tegenstem. Niet alleen de factor tijd is van belang. Een ander belang is erin gelegen gremia te kennen waar de tijdshorizonnen en verantwoordingswijzen afwijken van die van een regering. Voor Nederland betekent dit dat een Eerste Kamer, gekozen op een ander moment en op indirecte wijze, voorkomen kan dat een overheid faalt. Deregulering moet kortom niet leiden tot een van drie mogelijke vormen van overheidsfalen: overspecificatie, willekeur of te algemene regels. De samenleving zou belanden in een situatie die niet eens als behoorlijk, laat staan als beschaafd, te bestempelen is. Hiertoe moet de tegenstem institutionele ruimte geboden worden. Met een krachtige tegenstem wordt voorkomen dat instituties of mensen anderen in de samenleving vernederen, krenken of oneigenlijk benadelen. Het is daarmee een democratisch goed, maar ook een noodzakelijke voorwaarde voor een krachtige, dynamische economie.

LITERATUUR

A. Margalit (1996) *The Decent Society*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

WILFRED DOLFSMA

Universitair hoofddocent aan de Utrecht School of Economics