

# Het primaat van de lokale politiek

Iedere markteconomie staat voor een fundamenteel dilemma bij de vormgeving van het bestuur. Om goed te functioneren hebben markten behoefte aan een overheid die eigendomsrechten beschermt en de naleving van contracten afdwingt. Economische ontwikkeling vereist politieke bescherming van bezit. Maar een overheid die daar sterk genoeg voor is, is ook sterk genoeg om de bezittingen van haar onderdanen te confisqueren. In tijden van tegenslag kan dat ad hoc coalities in de verleiding brengen. Zo ondermijnt de overheid de zekerheid over bezitsverhoudingen, die zij juist moet scheppen om markten te laten floreren.

De oplossing van dit dilemma moet worden gezocht in de inrichting van de politieke instituties. Een vereiste is dat deze instituties geloofwaardig zijn in het beperken van de macht van politici om naar believen in te grijpen. In een in 1994 verschenen artikel pleit Weingast voor een staatsinrichting waarin geen enkele politieke instantie de monopolistische controle heeft over de politieke macht<sup>1</sup>. Een dergelijk politiek systeem heet federalisme. Daarin zijn er twee varianten. De zwakke variant houdt in dat een politiek systeem federaal is wanneer het de volgende drie karakteristieken heeft<sup>2</sup>:

- een hiërarchie van overheden, dat wil zeggen dat er twee niveaus van overheden zijn die hetzelfde land en dezelfde mensen regeren;
- een welomschreven invloedssfeer zodanig dat elke overheid autonoom is op haar eigen, goed afgebakende beleidsterrein;
- een geïnstitutionaliseerde mate van autonomie van elke overheid op haar eigen beleidsterrein.

Deze zwakke variant stelt in feite alleen dat er een structuur van centrale en decentrale overheden bestaat, maar doet geen uitspraken over de bevoegdheden. Nagenoeg alle markteconomieën kunnen zwak-federalistisch genoemd worden. Maar er is ook een sterke variant, waarin:

- er een scheiding van economische regulerende autoriteit plaatsvindt zodanig dat (1) de macht om markten te reguleren niet ligt bij de centrale overheid, en (2) de lagere overheden hun economische reguleringsmacht niet kunnen aanwenden om handelsbelemmeringen tegen de goederen en diensten van andere politieke eenheden op te richten;
- de lagere overheden worden geconfronteerd met een hard budget, dat wil zeggen dat ze geen bevoegdheden hebben tot het drukken van geld en geen toegang hebben tot onbeperkt krediet in de zin dat de centrale overheid financiële problemen van lokale overheden voor haar rekening neemt.

In de sterke variant is het economische beleid grotendeels in handen van lokale overheden. Zij concurreren om kapitaal, arbeid en economische activiteiten door middel van het menu van sociale voorzienin-

gen, belastingen, bescherming van eigendomsrechten en publieke goederen dat wordt aangeboden. Deze beleidsconcurrentie zorgt ervoor dat slechts dat lokale overheidsbeleid levensvatbaar is, waarvoor steun onder de ingezetenen bestaat. Anders vertrekt men immers. Dit vormt een stok achter de deur om confiscatie van buit tegen te gaan. De samenstelling van de centrale overheid weerspiegelt de lokale verhoudingen en er vindt democratische besluitvorming plaats. Op deze wijze ervaren politici op het niveau van de centrale overheid beperkingen en prikkels om niet in te gaan op onvermijdelijke lokale verzoeken tot herverdeling. Men dient hier immers een meerderheid van de stemmen voor te verwerven.

De vraag is nu: werkt federalisme? Weingast geeft daar vele voorbeelden van. De eerste organisatievormen die ontstaan zijn om zich aan de macht van centrale instanties te ontworstelen zijn de steden, universiteiten en kloosterorden in de middeleeuwen geweest. Het waren collectieve organisaties die met succes welvaart schiepen waar de koning geen macht had. Op landenniveau heeft het rijkste land ter wereld de laatste 300 jaar een federale structuur gehad: Nederland van het einde van de zestiende eeuw tot het midden van de zeventiende eeuw; Engeland van het einde van de zeventiende eeuw tot het midden van de negentiende eeuw; en de Verenigde Staten van het einde van de negentiende eeuw tot op de dag van vandaag.

Recente discussies over de vorming van stadsprovincies, de hervorming van de Europese Unie en de herziening van het Gemeentefonds kunnen ook in dit licht worden gezien. Uit het voorstel tot herziening van het Gemeentefonds blijkt dat er in Nederland geen sprake is van een sterke variant van federalisme. De fondsen van financieel sterke gemeenten worden verdeeld over de zwakke gemeenten. Goed gedrag wordt hierdoor gestraft. Nederland is zeer zwak-federalistisch, omdat lokale overheden geen inkomensbeleid mogen voeren en maar in beperkte mate marktorderingsbeleid (vestigingsvergunningen). Het artikel van Weingast maakt duidelijk, dat de lokale overheden meer zelfstandigheid verdienen. Dat is niet alleen goed voor henzelf, maar ook voor het functioneren van de markteconomie.

George Hendrikse\*

1. B.R. Weingast, *The economic role of political institutions: federalism, markets and economic development*, Stanford University, 1994.

2. Gebaseerd op W.H. Riker, *Federalism: origin, operation and significance*, Little Brown, 1964.

\* De auteur is universitair hoofd-docent Organisatie en Strategie aan de Katholieke Universiteit Brabant.