

Tijdelijke versus permanente wetgeving

Samenvatting

In de afgelopen drie of vier jaar is er een kleine, doch regelmatige stroom geweest van wetenschappelijke publicaties over tijdelijke wetgeving. Wetenschappers in rechtseconomie waren de eersten die in het begin van de jaren tachtig tijdelijke wetgeving onderzochten. In deze periode werd *sunset* wetgeving (horizonwetgeving) door belangengroepen gepromoot om de omvang van de Amerikaanse federale overheid eind jaren zeventig te beperken. Calabresi was in zijn boek *A Common Law for the Age of Statutes* kritisch over de horizonbeweging en hij had wellicht gelijk aangezien de belofte niet werd waargemaakt. De verlenging van de meeste horizonwetgeving was een hamerstuk en de beweging zelf deed weinig om de verlenging te voorkomen.

Toen het gebruik van horizonnen als instrument voor controle door de wetgever begon af te nemen, nam de belangstelling van de wetenschap voor wat werd begrepen als een kortdurend fenomeen af. In het begin van de 21ste eeuw echter nam de Amerikaanse wetgevende macht een klein aantal tijdelijke wetten aan over belastingverlaging en leningen en daarmee was horizonwetgeving niet langer een hamerstuk meer. Het theoretische antwoord van de wetenschap liet niet lang op zich wachten: Garret (2004) had kritiek op de praktijk en Yin (2009) was een voorstander. Tegenwoordig is tijdelijke belastingwetgeving van belang voor verkiezingsuitslagen doordat belastingkwesties op de agenda van de wetgevende macht staan tijdens verkiezingstijd. De gevolgen van tijdelijke belastingwetgeving worden behandeld in hoofdstuk 7.

Voorbeelden van andere controversiële tijdelijke wetgeving waren de Amerikaanse *Violent Crime Control and Law Enforcement Act* van 1994 (wapenbeperkingswetgeving) en delen van de Amerikaanse *Patriot Act* van 2001 (binnenlands toezicht). Tijdelijke wetgeving met betrekking tot binnenlands toezicht werden ook in Duitsland en Australië aangenomen in min of meer

dezelfde periode.

Tijdelijke wetten verminderen de weerstand omdat 1) tijdelijke wetgeving sneller kan worden aangenomen omdat de werkingsduur korter is; en 2) tijdelijke wetten een positief effect kunnen hebben op maatschappelijke normen zodat de naleving verbetert. Dat betekent dat de wetgevende macht het beste moment kan kiezen voor zijn tijdelijke wetgevingsactiviteiten door rekening te houden met positieve veranderingen in maatschappelijke normen. Ze kunnen bijvoorbeeld door de tijd heen een serie van verlengingen aannemen waardoor de naleving van de normen verbetert in plaats van een permanente wet die dat effect niet heeft. Dit is het theoretische onderwerp van hoofdstuk 2. In hoofdstuk 5 wordt de theorie geëvalueerd aan de hand van een econometrisch onderzoek aan de hand van 1025 wetsvoorstellen van het 110de Amerikaanse Congres (2009-2010) met als conclusie dat de praktijk de theorie enigszins ondersteunt.

In sommige gevallen heeft de wetgevende macht een voorkeur voor permanente wetgeving terwijl tijdelijke wetgeving meer effect lijkt te sorteren op de korte en middellange termijn. In hoofdstuk 3 wordt een theorie uiteengezet waarmee verklaard kan worden waarom de wetgevende macht een voorkeur heeft voor meer kostbare permanente wetgeving daar deze zijn vermogen om sociale normen in wetgeving op te nemen beter zichtbaar maakt. Oudere leden van de wetgevende macht die bijna met pensioen gaan, genieten wellicht geen tastbare voordelen van lobbyisten, en daarom kiezen zij voor permanente wetgeving omdat ze graag blijvende normen nalaten. In hoofdstuk 6 wordt gemeten wat het gevolg is van leeftijd op de keuze voor een blijvende regel, waarbij wordt vastgesteld dat oudere leden van de wetgevende macht een voorkeur hebben voor permanente wetten als deze hun oorsprong vinden in bepaalde commissies van het Congres met de uitsluiting van andere.

Halverwege het eerste decennium van de 21ste eeuw werd duidelijk dat de keuze voor tijdelijke versus permanente wetgeving kenmerken had die verder gingen dan het toezicht van de wetgevende macht en het beperken van de macht van de centrale overheid. De keuze staat bol van strategische overwegingen tussen de huidige en toekomstige wetgevende macht, zoals in belastingwetgeving, en tussen de wetgevende macht en de burger, zoals duidelijk

wordt in controversiële sociale politiek. Toch kan tijdelijke wetgeving leiden tot meer strategische interactie tussen de wetgevende macht en lobbyisten. Gersen (2007) heeft een case study gedaan van de tijdelijke *Terrorism Risk Insurance Act* van 2002 om dit aan te tonen. In hoofdstuk 4 wordt dieper ingegaan op de interactie aan de hand van deze case study. Er wordt aangetoond dat tijdelijke wetgeving tot gevolg kan hebben dat lobbyisten informatie vrijgeven die nuttig kan zijn voor toekomstige verlenging van de wet en dat onder bepaalde voorwaarden tijdelijke wetten en niet permanente wetten een teken vormen van de betrokkenheid van de wetgevende macht bij beleid.

Samenvattend, de keuze tussen tijdelijke of permanente wetten is uit de aard der zaak een kwestie van strategie. Dit feit geeft aan dat er onderlinge afhankelijkheidsrelaties zijn tussen de wetgevende macht en de burger, de wetgevende macht en lobbyisten en de huidige wetgevende macht en de toekomstige wetgevende macht. In iedere verhouding is de keuze voor tijdelijke of permanente wetgeving afhankelijk van wat de andere groep doet. Het strategische probleem ontstaat omdat de keuze voor een bepaalde actie door de groep niet op zichzelf staat; deze wordt beïnvloed door de keuze van de wetgevende macht. Door het hele boek heen wordt het gedrag van burgers, lobbyisten of een toekomstige wetgevende macht gezien als iets dat mogelijk nuttig is en waar de wetgevende macht zijn voordeel mee kan doen. Dat kan zijn in de vorm van betere naleving door de burger, meer informatie van lobbyisten en afnemende populariteit van de politieke tegenstander.

Daar staan kosten tegenover voor de wetgevende macht, bijvoorbeeld de transactiekosten van tijdelijke of permanente wetgeving. Hier liggen de mogelijkheden voor de wetgevende macht. Omdat ieder type wetgeving de kosten toerekent naar verschillende tijdstippen, kan de wetgevende macht wachten op een gunstig moment voordat wordt geïnvesteerd in de wet. In het geval van de interactie met burgers kan de wetgevende macht afwachten totdat duidelijk is dat de wet effect heeft. Bij interactie met een lobbyist kan de wetgevende macht de wet aanhouden zodat er meer informatie wordt gegeven. En als het gaat om de interactie met de toekomstige wetgevende macht, kan de

huidige wetgevende macht wachten totdat de wet een nadelig effect heeft op de populariteit van de tegenstander. Geen van deze voordelen zou zich wellicht hebben voorgedaan bij permanente wetgeving, en zelfs als ze zich hadden voorgedaan waren de voordelen niet groter geweest dan wanneer de investering was gedaan in tijdelijke wetgeving. Onder bepaalde omstandigheden zijn er voordelen voor zowel de wetgevende macht als voor de andere groep, en wordt met het gebruik van tijdelijke bepalingen mogelijkheden voor gezamenlijke maximalisering gecreëerd. Onder andere omstandigheden doen deze voordelen zich helemaal niet voor of worden ze teniet gedaan door andere kosten. Onder deze voorwaarden dienen blijvende bepalingen te worden gebruikt om de maatschappelijke welvaart te maximaliseren.