

METAJURIDICA

Werkboek

2003 - 2004

Inhoud

META JURIDICA

Grondbegrippen (I)	1
METAJURIDICA	1
RECHT EN ONRECHT	6
Grondbegrippen (II)	37
ECONOMIE EN POLITIEK	37
DE WESTERSE STAAT.....	56
DE ORGANISATIE VAN DE POLITIEKE METHODE	70
Westerse politieke wijsbegeerte (I)	87
ORDE EN WANORDE.....	87
OUDHEID EN MIDDELEEUWEN.....	97
DE MODERNE TIJD.....	133
Westerse politieke wijsbegeerte (II)	153
HET SOCIALE CONTRACT	153
Economische en sociale ontwikkelingen	173
HET ONTSTAAN VAN DE NATIONALE ECONOMIEËN	173
VAN NATUURRECHTELIJK NAAR UTILITISTISCH ECONOMISCH DENKEN ..	183
ARMOEDE EN ARMENZORG	193
KLASSIEKE ECONOMEN OVER ARMOEDE.....	201
Staatsvorming in Europa	205
ONTSTAAN VAN DE EUROPESE STATEN.....	205
ONTSTAAN VAN DE NEDERLANDSE STAAT.....	209
DE VERENIGDE NEDERLANDEN EN HET KONINKRIJK DER NEDERLANDEN	249
De Rechtsstaat	257
DE KLASSIEK-LIBERALE IDEE VAN DE RECHTSSTAAT.....	257
THORBECKE: DE CONSTITUTIONELE STAAT.....	266
INSTITUTIONELE EN IDEOLOGISCHE VERANDERINGEN.....	285
Ideologie en politiek	305
DE CRITICI VAN DE NIEUWE ORDE	305
IDEOLOGIE EN PARTIJVORMING	334
ONTSTAAN VAN DE PARTIJPOLITIEK IN NEDERLAND	347
De Grote Transformatie	373
LOKALE PUBLIEKE GOEDEREN EN COLLECTIEVE VOORZIENINGEN.....	373
OPKOMST VAN DE BELEIDSSTAAT (1870-1920).....	401
OMKERING VAN ALLE WAARDEN	422
De Eerste Wereldoorlog en zijn gevolgen	429
DE EERSTE WERELDOORLOG	429
TOTALE OORLOG EN GEREGLIEERDE SAMENLEVING	431
EEN ONRUSTIG INTERBELLUM	446
CRISIS EN KRITIEK VAN DE DEMOCRATIE.....	456
Economie in het Interbellum	467
HOOP EN ONTGOOCHELING	467
HET PLAN VAN DE ARBEID.....	481

Sociale voorzieningen, onvoorziene gevolgen	487
VERZORGINGSSTAAT EN 'MODERNE ARMOEDE'	487
NAAR HET BELOOFDE LAND	498
VERZORGINGSSTATEN IN DE WERELD	522
De Staat in de wereldeconomie	531
DE CRISIS VAN DE STAAT?	531
EUROPESE EENMAKING EN MONDIALISERING	536
OVER PROTECTIE	562
STATISTIEKEN, WETGEVING EN BELEID	567

GRONDBEGRIPPEN (I)

METAJURIDICA¹

‘VOORBIJ DE JURIDISCHE DINGEN’

Het blok ‘Metajuridica’ (letterlijk ‘voorbij de juridische dingen’) is op het eerste gezicht een vreemde eend in de bijt van de juridische opleidingen. Het is een inleiding tot de studie van de achtergronden van de complexe publiek- en privaatrechtelijke ordening van de hedendaagse maatschappij. Zo’n studie moet oog hebben voor zowel filosofische, religieuze en sociaal-wetenschappelijke ideeën en stromingen als historische processen en gebeurtenissen. Zij stelt vragen over de betekenis en het belang, het nut, de rechtmatigheid en de morele status, de oorzaken en de gevolgen van de vele beslissingen van wetgevers, rechters, bestuurders en andere instanties die tezamen ‘het recht’ vormen. De metajuridische benadering veronderstelt dan ook een combinatie van verschillende disciplines (filosofische analyse, economische analyse, politicologie, sociologie, psychologie, geschiedkunde en dergelijke). Idealiter moeten die een samenhangend antwoord geven op de vraag ‘Waarom is ‘het recht’ vandaag wat het is en niet anders?’.

In deze inleidende beschouwing blijven wij eerst even stilstaan bij het programma dat voor ons ligt. De rest van dit hoofdstuk wijden wij aan de vraag waarom de metajuridica een eigen plaats heeft in de juridische opleiding.

Wat op onze agenda staat. Metajuridica is dus geen ‘vak’ en zeker geen ‘stellig vak’. Een inleiding in de metajuridica vinden wij niet in kant-en-klare leer- of handboeken waarin ‘de heersende metajuridische leer’ wordt weergegeven in te kennen lijsten van definities, stellingen en kenmerken. Zij vestigt de aandacht niet op de antwoorden die enige heersende leer geeft, maar op vragen die hij onbeantwoord laat of die zijn antwoorden zelf oproepen.

De leerstof in het blok Metajuridica is georganiseerd volgens een historisch schema. Het schetst in grote lijnen de lotgevallen van staat en samenleving in Europa sedert de zestiende eeuw. In een periode van acht weken kan uiteraard maar een beperkt aantal onderwerpen ter sprake komen. Daarom leggen wij al naargelang de aan de orde zijnde periode bijzondere nadruk op het ene of het andere metajuridische aspect. Wij beginnen met een studie van filosofische theorieën over de aard van het recht, de mogelijkheid van ordelijk samenleven en de mate waarin zij berust op politieke organisatie. Wij bestuderen in het bijzonder de invloedrijke theorieën van het sociaal contract die betrekking hebben op de bestaansredenen en de rechtmatige vormen van staten. Daarna komen theorieën en historische gegevens aan bod over de werking van markten onder verschillende politieke en juridische regimes (mercantilisme, economisch liberalisme, corporatisme). Ook bespreken wij de opkomst van invloedrijke ideologieën, politieke partijen en andere instellingen van de hedendaagse

¹ Tenzij anders aangegeven, zijn de teksten in dit werkboek van de hand van F. van Dun.

democratische regimes. Verder bestuderen wij de oorzaken en de gevolgen van de opeenvolgende politieke, culturele, industriële en technologische revoluties en crisissen die de laatste twee eeuwen hebben getekend. Zij waren vaak de directe aanleiding voor drastische wijzigingen in de maatschappelijke machtsverhoudingen, de wetgeving en de rechtspraak, en de organisatie van allerlei publiek- en privaatrechtelijke instellingen.

Via die benadering geeft het blok een beeld van de grondige wijzigingen in het denken over recht die zich in de loop van de tijd geopenbaard hebben in een complex samenspel van langdurige ontwikkelingen en toevallige factoren. Daarbij blijft ruimte voor discussies over de verbanden tussen die factoren en de invloed ervan op de ontwikkeling van ‘het recht’. Voor wie het intellectuele avontuur niet schuwt, is het formuleren en bekritisieren van hypothesen over die samenhangen en invloeden een van de meest bevredigende aspecten van het blok.

BETEKENIS EN BELANG VAN ‘HET RECHT’

Metajuridica is dus geen studie van de huidige stand van zaken in enig bijzonder rechtsgebied (zoals het sociaal, straf- of vennootschapsrecht in Nederland, Duitsland of de EU) aan de hand van de daarop betrekking hebbende ‘juridische dingen’ (*juridica*): wettelijke en verdragrechtelijke regelingen, vonnissen en arresten, instellingen en onder juristen gangbare meningen, praktijken en conventies. Precies daarom is een aantal studenten geneigd de metajuridica als ballast te beschouwen. Zij willen ‘het recht’ leren kennen. Waarom zouden zij ook nog filosofie, economie, geschiedenis en sociologie moeten studeren?

Het korte antwoord op die vraag is uiteraard dat zij voor een universitaire, wetenschappelijke opleiding hebben gekozen. Zij hebben de verantwoordelijkheid op zich genomen inzicht te verwerven in de oorzaken en de gevolgen van ‘het recht’, in de betekenis en het belang ervan voor maatschappij en samenleving. Wie dergelijke inzichten ontbeert kan moeilijk op een kritische wijze met ‘het recht’ omgaan. Hij zal het zelfs moeilijk hebben uit te leggen wat ‘het recht’ (de verzameling van de *juridica*) te maken heeft met het recht dat toch in de eerste plaats het tegengestelde van onrecht is.

‘Het recht’ als mensenwerk. De ‘juridica’ zijn uiteraard mensenwerk en dienen ook als zodanig begrepen te worden. ‘Het recht’ is geen plant die zich volgens een ingebakken genetische code ontwikkelt. Het is ook niet de logische oplossing die zich opdringt aan een ieder die een probleem ervaart. Het is op elk moment — dus ook vandaag — de soms vrij toevallige uitkomst van het samenspel van allerlei factoren die alleen via een metajuridische benadering zichtbaar en begrijpelijk worden: ideeën, inzichten, [waan]voorstellingen, belangen, ambities, conflicten, misverstanden, winstbejag, machtswellust, goede en andere bedoelingen. Achter ‘het recht’ zitten niet alleen juristen, maar mensen van allerlei slag en gezindheden. Veel van wat zij menen en doen blijft verborgen voor wie enkel de juridische teksten leest, maar is toch van wezenlijk belang om die teksten te begrijpen en te beoordelen. ‘Het recht’ is dus het soms wel soms niet beoogde resultaat van de keuzen die mensen gemaakt hebben om hun doelen te bereiken. Het is het resultaat van de manieren waarop en de middelen waarmee zij te werk gegaan zijn, en de coalities en conflicten waarin zij daarbij ontwikkeld zijn geraakt.

Op elk moment weerspiegelen die juridische dingen de veranderingen die mensen in de maatschappij op gang gebracht hebben. Tegelijkertijd zijn zij elementen waarmee mensen rekening moeten houden bij het afwegen van hun keuzemogelijkheden. Wat men ‘het recht’ noemt, is een middel dat mensen proberen te gebruiken en te manipuleren voor de behartiging van hun belangen en de realisatie van hun doelstellingen.

‘HET RECHT’ EN HET RECHT

Wat men in concreto ‘het recht’ noemt is een nu wel heel onoverzichtelijke en veranderlijke massa van wetten, verdragen, rechterlijke uitspraken, nationale, supranationale en internationale instellingen, procedures, reglementen, fatsoensnormen en beginselen. De studie van al dingen (de ‘juridica’, ‘het recht’) maakt het leeuwenaandeel van de juridische opleiding uit. Rechtenstudenten moeten in de eerste plaats de ‘juridica’ leren kennen en leren ermee om te gaan. Zo moeten ook in andere disciplines studenten kennis verwerven over de voor hun vakgebied relevante regels, methoden, technieken, procedures, praktijken en instellingen en die kennis leren toepassen.

Doel of middel? Waarom noemt men die regelingen, procedures enzovoort ‘het recht’? De reden is wellicht dat mensen verwachten (of graag willen doen geloven) dat zij middelen zijn om tot recht te komen of om onrecht te miniseren. Is die verwachting of dat geloof terecht? Zijn die regels, beschikkingen, procedures en dergelijke inderdaad *rechtvaardig* in de letterlijke zin van het woord—dat wil zeggen geschikte middelen om het recht te vrijwaren, te versterken en waar nodig te herstellen? Worden zij alleen voor dat doel gebruikt? Dat zijn relevante vragen en niet iedereen is bereid ze met een onvoorwaardelijk ‘ja’ te beantwoorden. Wetten en rechterlijke uitspraken zijn niet altijd bedoeld om de rechtsorde te vrijwaren. En ook als dat wel de bedoeling is, blijft het maar de vraag of zij daartoe geschikt zijn en niet veeleer van aard de rechtsorde te verstoren of te verzwakken. Er is geen enkele waarborg a priori dat de juridica enige bijdrage leveren tot het verbeteren van ons vermogen om recht en onrecht te onderscheiden, het recht te versterken en het onrecht te bestrijden. Blijkbaar is het nodig ‘het recht’ te onderscheiden van het recht, dat het tegengestelde van onrecht is.

Wat maakt een wetenschappelijke methode wetenschappelijk? Een dergelijk onderscheid bestaat ook voor andere domeinen. Wetenschappers ontwikkelen allerlei regels, methoden en technieken om de waarheid in de ene of de andere kwestie te achterhalen. Wij kunnen vragen welke methoden en technieken dat zijn, maar het is een andere vraag of zij inderdaad geschikt zijn voor dat doel. Kritische, verantwoorde wetenschapsbeoefening is gericht op het maken van een correct onderscheid tussen waarheid en onwaarheid, niet op het klakkeloos toepassen van overgeleverde methoden en technieken. De wetenschap *maakt* geen waarheden, zij zoekt naar de beste methoden en technieken om de waarheid te achterhalen. In die zin is wetenschapsbeoefening een doelgerichte activiteit. Wij moeten dan ook een onderscheid maken tussen ‘de wetenschap’ en de wetenschap. ‘De wetenschap’ omvat de methoden en technieken van hen die men op een bepaald moment als wetenschappers beschouwt; de wetenschap is het tegengestelde van onwetendheid of illusie. Vandaag rekenen nog maar weinigen astrologen en alchemisten en hun methoden en technieken tot ‘de wetenschap’. De wetenschappelijke grond voor de verschuiving in de appreciatie van hun werk is dat hun methoden en technieken gewoon ondeugdelijk zijn gebleken om waarheid en

onwaarheid van elkaar te onderscheiden.

Een wetenschapsbeoefenaar moet meer zijn dan een technicus die de in zijn discipline gangbare technieken en procedures kent en kan toepassen. Hij moet meer zijn dan een vaardige laborant, archivaris of verwerker van statistische gegevens. Zijn eerste verantwoordelijkheid als wetenschapsbeoefenaar is niet dat hij die procedures, methoden en technieken kent of dat hij zijn kundige beheersing ervan ten dienste stelt van willekeurige doelen en belangen. Zij zijn voor hem immers slechts middelen die hij voortdurend dient te toetsen op hun doelmatigheid, efficiëntie en betrouwbaarheid in het maken van het onderscheid tussen waarheid en onwaarheid. Daarom blijft de wetenschappelijke vorming niet beperkt tot het doorgeven van de kennis van de bestaande middelen om de waarheid te achterhalen. Komen de meeste afgestudeerden in de wetenschappen uiteindelijk terecht in jobs waar zij alleen routinetaken uitvoeren, hun wetenschappelijke vorming is geen voorbereiding op het uitvoeren van routinetaken. Een wetenschappelijke vorming veronderstelt dat men goed beseft ‘waar men mee bezig is’ en wat de wetenschappelijke *ratio* en de waarde zijn van de aangeleverde vakkennis.

De verantwoordelijkheid van de rechtswetenschap. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor de juridische wetenschap: zij maakt geen recht, zij zoekt naar de beste regels, methoden en technieken om recht en onrecht te onderscheiden, het recht te bevorderen en het onrecht uit te schakelen. Zij onderzoekt of de middelen (wetten, rechterlijke uitspraken enzovoort) waarmee mensen pretenderen het recht naderbij te brengen dat inderdaad ook doen. Precies daarin ligt de relevantie van de metajuridische studie voor de juristen. Zonder haar zijn zij slechts technici. Als zodanig hebben zij wellicht een goede praktische kennis van ‘het recht’ maar kunnen zij niet uitleggen wat ‘het recht’ met het onderscheid tussen recht en onrecht te maken heeft. Zonder die metajuridische dimensie is hun kennis van dezelfde aard als die van een scheidsrechter van de voetbalbond of van de bestuurssecretaris van een vennootschap of vereniging. Ook die mensen moeten allerlei regels kennen en kunnen toepassen omdat dat nu eenmaal de door de relevante bestuursinstanties ingevoerde of goedgekeurde regels zijn. Dergelijke kennis en vaardigheden zijn uiteraard belangrijk en lucratief voor juristen hun brood verdienen met leken door het overal woekerende oerwoud van regels, procedures en instellingen te gidsen. Hebben die regels en wat erbij hoort evenwel meer relevantie voor het recht dan het voetbalreglement of de statuten en interne regels van bijvoorbeeld een multinational?

Wij zijn geneigd te zeggen dat de eerste verantwoordelijkheid van een jurist als zodanig niet is dat hij zijn kennis van ‘het recht’ ten dienste stelt van willekeurige belangen. Zijn eerste verantwoordelijkheid is de vrijwaring van het recht, de integriteit van de rechtsorde. Daarom behelst de wetenschappelijke vorming van juristen ook een besef van de *ratio* en de waarde van de ‘*juridica*’ in het licht van het onderscheid tussen recht en onrecht. Met welk recht zouden zij zich ‘rechtsgeleerden’ noemen als zij dat onderscheid niet voortdurend een centrale plaats in hun overwegingen toekennen?

Rechtvaardigheid. ‘Het recht’ is dus niet hetzelfde als het recht. Het is, als alles goed gaat, een geschikt middel om tot recht te komen. Wie het recht gelijkstelt met ‘het recht’, verwacht bijgevolg het middel met het doel. Nemen wij die gelijkstelling aan dan is wat niet ‘het recht’ is, logischerwijze onrecht. Dat is evenwel absurd. ‘Het

recht' is mensenwerk en mensen doen vaak onrecht. 'Het recht' kan evengoed een instrument van onrecht zijn als van recht.

Het is bovendien een algemene en zinvolle opvatting dat al de dingen die wij onder de term 'het recht' vatten, rechtvaardig moeten zijn. Zij moeten geschikt zijn om het recht tot stand te brengen, te handhaven of te herstellen. Ook de mensen die met die dingen omgaan (in de eerste plaats de juristen) moeten rechtvaardig zijn, vaardig in het handhaven van het recht. Het is evenwel onzinnig te stellen dat het recht rechtvaardig moet zijn. Als vragen naar de rechtvaardigheid van 'het recht' zinvol is en vragen naar de rechtvaardigheid van het recht niet, dan kunnen 'het recht' en het recht niet identiek zijn.

Hetzelfde geldt mutatis mutandis in andere wetenschappen. Hun regels, methoden en technieken moeten 'waarheidsvaardig' zijn, zoals hun beoefenaars competente waarheidszoekers moeten zijn, maar dat de waarheid zelf 'waarheidsvaardig' moet zijn is uiteraard nonsens. De middelen en methoden die, in het beste geval, geschikt zijn om de waarheid te achterhalen, zijn niet de waarheid zelf.

Is er recht dat niet 'het recht' is? Wie het recht gelijkstelt met 'het recht' of met wat volgens 'het recht' is, koppelt het los van het onderscheid tussen recht en onrecht. Sommigen zeggen dat hij het eigenlijke doel van 'het recht' uit het oog verliest. Hij maakt van de toepassing van de regels een doel op zich — of een middel voor het bereiken van willekeurige andere doelen die eventueel niets met recht te maken hebben: militaire weerbaarheid, economische groei, fiscale ontvangsten en uitgaven, inkomensverdeling, partijprogramma's, ideologische idealen en dergelijke. Is hij dan nog wel met recht bezig? Anderen zeggen evenwel dat het recht, in tegenstelling tot 'het recht', niet bestaat of dat het onderscheid tussen recht en onrecht gewoon een kwestie van persoonlijke mening is. Voor hen is het daarom zinloos het recht buiten 'het recht' te zoeken.

De vraag naar het verband tussen 'het recht' en het recht als tegengestelde van onrecht is maar een van de metajuridische vragen die onze aandacht vragen. Zij is evenwel een van de gewichtigste. Zij voert ons onmiddellijk op het terrein van de rechtsfilosofie. Wij zullen er in het volgende hoofdstuk nader kennis mee maken.

RECHT EN ONRECHT

Wij hebben een onderscheid gemaakt tussen ‘het recht’ (de *juridica*) als middel en het recht als datgene wat juristen met dat middel [zouden moeten] proberen te realiseren. Het gaat dan enerzijds om de regels, procedures, methoden en technieken die zij bestuderen en aanwenden bij hun professionele activiteiten en anderzijds om het recht als het tegengestelde van onrecht. Is dat een zinvol onderscheid? Is het relevant voor juristen?

Positivistische en natuurrechtelijke benaderingen. De centrale kwestie is of het onderscheid tussen recht en onrecht een objectieve grond heeft dan wel een louter subjectieve mening is. Van de houding die iemand daarover aanneemt, hangt af wat hij als de zin van juridische activiteiten erkent. Sommigen zoeken die zin in een verbetering van die vaardigheid die men van oudsher ‘de rechtvaardigheid’ noemt. Anderen vinden hem in een perfectionering van een techniek waarmee heersers in eigen naam of als al dan niet verkozen vertegenwoordigers van hun onderdanen willekeurige doelstellingen kunnen nastreven. In die kwestie staan de zogeheten ‘positivisten’ tegenover de aanhangers van de idee van het natuurrecht voor wie het onderscheid tussen recht en onrecht inderdaad een objectieve (natuurlijke) basis heeft en daarom van wezenlijk belang is voor al wie jurist of rechtsgeleerde wil zijn.

POSITIVISME

Definitie. Positivisten huldigen de opvatting dat het recht niets anders is dan ‘het recht’. Naar hun idee is ‘het recht’ een machtswoord dat uitgesproken wordt door ‘de autoriteiten’, wie of wat die ook mogen zijn, op welke basis hun macht ook mag berusten. Vroegere positivisten stelden dat het effectieve gezag dient gehoorzaamd te worden, althans dat dát de betekenis is van ‘het recht’. Moderne positivisten voegen daar vaak aan toe dat de bedoelde ‘autoriteiten’ hun gezag moeten baseren op ‘het recht’. Het gaat om ‘wettige autoriteiten’. In die visie is ‘het recht’ niets anders dan de wettige realisatie van ‘het recht’ en is ‘autoriteit’ niets anders dan de door ‘het recht’ aangewezen ‘autoriteit’. De begrippen ‘recht’ en ‘gezag’ bepalen elkaar, sluiten elkaar in, zijn dus formeel equivalent. De vraag ‘De kip (‘het gezag’) of het ei (‘het recht’)?’ is voor die moderne positivisten niet relevant. Dat formele of formalistische positivisme is nauwelijks geïnteresseerd in wat werkelijk gebeurt, in wat mensen doen. Zijn aandacht gaat bijna uitsluitend naar de constructie van een gesloten begrippenapparaat, dat dan kenmerkend heet te zijn voor ‘het juridisch denken’ per se, ongeacht tijd of plaats. Over dat moderne positivisme zullen wij later meer zeggen. Hier gaat het in de eerste plaats om het algemene begrip van het positivisme, dat ‘het recht’ ziet als een functie van de politieke organisatie van een maatschappij.

Het zijn de autoriteiten (de heersers, de overheden en hun magistraten en agenten) die dwingend bepalen wat moet, mag of niet mag, wat beloning en wat bestraffing verdient. Wat zij als ‘recht’ poneren is recht omdat zij het als recht poneren. In de woorden van de Amerikaanse jurist Llewellyn, ‘What officials do about disputes is... the law itself.’¹ Voor de buitenstaanders is het recht dan ook niet meer dan ‘prophe-

¹ Llewellyn, *The Bramble Bush* (2^o uitgave, 1951).

cies of what the courts will do'.¹ Wie geen heerser, rechter of magistraat is kan dus maar beter zijn mond houden en wachten tot de autoriteiten gesproken hebben.

Het recht is het geponeerde (of positieve) recht en niets anders — dat is de stelling waar het positivisme zijn naam aan dankt. Elke regel kan bijgevolg een rechtsgeldige regel zijn, als hij maar door de relevante autoriteiten wordt geponeerd of aanvaard. Die autoriteiten worden soms, nogal verhullend, rechtsbronnen genoemd—alsof 'het wetboek', 'het gepubliceerde arrest', 'de verdragstekst' geen producten van particuliere individuen zijn maar onpersoonlijke objectieve 'gegevens'. Voor de positivist is het recht wat er in de rechtsbronnen staat, wat daaruit voortvloeit of wat politieke, administratieve of gerechtelijke magistraten en ambtenaren ermee doen. Dát is zonder meer recht, wat het overigens ook mag zijn, welk doel het ook mag dienen.

Recht is wat men meent dat recht is. Voor de meeste positivisten is hun houding wellicht niet meer dan een pragmatisch opportunisme: de politieke overheden zijn immers niet geneigd kwesties van recht en onrecht over te laten aan het vrij onderzoek. Sommige positivisten hebben echter geprobeerd hun stelling over de identiteit van 'het recht' en het recht op een principiëlere grond te verdedigen. Een voorbeeld daarvan is de stelling dat er geen objectief onderscheid bestaat tussen recht en onrecht. Er is niets in de realiteit dat aan dat onderscheid beantwoordt. Het onderscheid bestaat alleen 'in de geesten', het is louter subjectief. Er is dus geen mogelijkheid om dat onderscheid op een andere manier te kennen dan via opiniepeilingen. Kortom, het recht is geen realiteit, maar een idee, een mening over wat recht is. Als dan blijkt dat er daarover vele meningen zijn die met elkaar strijden, dan is het zinloos te willen onderzoeken welke van die meningen meer en welke minder waarheid bevatten.

Het recht, dat als zodanig niet bestaat, kán dan ook geen objectieve toetssteen zijn voor de rechtsgeldigheid van de regels, methoden en procedures van 'het recht'. Volgens het positivisme kunnen wij oordelen over de rechtsgeldigheid van de regels, methoden en procedures van 'het recht' alleen toetsen aan wat wel bestaat, namelijk aan meningen over het recht.

Recht is macht

Uiteraard vinden de positivisten niet alle meningen over recht even relevant. Zij hechten vooral gewicht aan de meningen 'die er werkelijk toe doen', dus aan de meningen die effectief gelden. Dat zijn de meningen van mensen of groepen die over voldoende macht beschikken om hun standpunten desnoods manu militari door te drukken. Het zijn de machtige meningen die uitdrukking krijgen in 'het recht', in de regels en methoden en technieken die de heersende machten gebruiken om hun zin door te drijven. Zo komen de positivisten tot een andere karakteristieke stelling: 'Recht is macht'. Meningen van particuliere individuen (ook die van geleerden of filosofen) of van groepen die toch geen macht hebben om hun meningen door te drukken, zijn geen 'recht'.

Het juridisch positivisme houdt in dat juristen alleen de geldende regels en methoden en technieken moeten kennen en toepassen, zonder acht te slaan op hun rechtvaardigheid of onrechtvaardigheid. Het onderscheid tussen recht en onrecht is 'juridisch niet relevant'. In een strikte opvatting van de beweerde identiteit van 'het recht'

¹ O.W. Holmes, 'The Path of the Law', in Idem, *Collected Papers* (1920), p.173.

en het recht is elke wet rechtvaardig is om geen andere reden dan dat hij een wet is. Dat was de opvatting van Thomas Hobbes, een verre voorloper van het moderne positivisme, die wij verder in het blok nog uitvoerig zullen bestuderen: ‘No law can be unjust’.

Rechtvaardigheid is geen juridisch begrip. De meeste positivisten vatten de identiteit van ‘het recht’ en het recht evenwel niet zo strikt op. Zij zeggen dat zij *alleen voor juristen* geldt. Zij laten daarmee de mogelijkheid open dat anderen (moralisten, filosofen, leken) hun ideeën over recht uit andere dan de voor juristen relevante bronnen halen. Zo kunnen zij zeggen, enerzijds, dat een wet onrechtvaardig is (in een niet-juridische opvatting van recht) en, anderzijds, dat die onrechtvaardigheid voor juristen geen relevant gegeven is. Positivisten beschouwen ‘rechtvaardigheid’ en ‘onrechtvaardigheid’ inderdaad veeleer als morele begrippen, waar moralisten zich maar mee bezig moeten houden. ‘Rechtvaardigheid? Dat is onze zorg niet.’

Tot aan het begin van de twintigste eeuw hadden maar weinig mensen moeite met de begrippen van recht en rechtvaardigheid. Rechtvaardigheid was een deugd van mensen die de orde van samenleven (het recht) respecteren en instandhouden. Toen begonnen echter socialistische ideeën opgeld te doen waarin de term ‘rechtvaardigheid’ niet langer stond voor een menselijke deugd maar voor een eigenschap van [ideale] maatschappelijke structuren. Men ging dan bijvoorbeeld spreken van een rechtvaardige ‘inkomensverdeling’. Dat was evenwel geen inkomensverdeling die door rechtvaardige handelingen totstandgekomen was maar wel een inkomensverdeling die aan bepaalde statistische criteria beantwoordde. Marx, bijvoorbeeld, had kapitaalbezit per se als een teken van een onrechtvaardige maatschappij aangewezen. Dat was geen verwijt aan enige individuele kapitalist. Voor sommige feministen was het feit dat vrouwen bij de verpleegkundigen statistisch over- en bij de houthakkers ondervertegenwoordigd waren eveneens een bewijs van maatschappelijke discriminatie en ‘dus’ onrechtvaardigheid. Dat was geen verwijt aan de bestuurders van verpleeginstellingen of houtkapbedrijven—en evenmin aan vrouwen die liever met thermometers dan cirkelzagen en bijlen wilden werken. De onrechtvaardigheid was een statistisch aanwijsbaar structureel gebrek van de maatschappij.

In de twintigste eeuw wonnen die structuralistische en statistische opvattingen enorm aan invloed, ook bij mensen die zichzelf ‘liberalen’ of ‘christenen’ noemden. Zij zochten uiteraard andere criteria en definities voor ‘rechtvaardige’ structuren en statistieken. Het werd in academische kringen een sport om, zoals een filosoof opmerkte, ‘rechtvaardigheid’ te definiëren als ‘iets anders [dan rechtvaardigheid]’.¹ Over de vraag, welke statistische criteria of eigenschappen van structuren relevant waren, kon men uiteraard eindeloos twisten en zeuren—en dat gebeurde ook. Daarom maakten velen er zich van af door te zeggen dat ‘rechtvaardigheid’ een louter subjectief begrip is, zonder wetenschappelijke betekenis.

Ondertussen had men echter wel uit het oog verloren dat rechtvaardigheid en onrechtvaardigheid fundamenteel vaardigheden van mensen zijn. Bijgevolg ‘ontdekte’ men dat mensen ‘slachtoffers van onrecht’ kunnen zijn ook waar er geen sprake is van enige onrechtmatige daad of zelfs een gevoel van onrecht bij de ‘slachtoffers’ zelf. Het ‘onrecht’ was alleen zichtbaar voor statistici en beoefenaars van de maat-

¹ Anthony the Jasay, ‘Justice as Something Else’, in Idem, *Justice and its Surroundings* (Indianapolis, 2002), p.128

schappijkritiek. Zij alleen konden de ‘slachtoffers van de maatschappij’ identificeren en beleid voorstellen dat ‘de maatschappij rechtvaardiger zou maken’. Juristen hadden echter sowieso weinig kennis van statistiek; zij moesten ook op hun hoede zijn voor ‘ideologische vooroordelen’. Daarom konden zij zich maar beter beperken tot de vraag hoe het beleid in overeenstemming met ‘het geldende recht’ kon worden gebracht. De vraag naar ‘rechtvaardigheid’ lag immers geheel buiten hun competentie.

In de twintigste eeuw werd het woord ‘rechtvaardigheid’ aldus in het officiële en academische taalgebruik grondig ontdaan van zijn oude oncontroversiële betekenis. Het werd vrijwel uitsluitend gebruikt om politieke en sociale hervormingsprogramma’s te verkopen. Daar ligt een excuus voor positivisten om ‘rechtvaardigheid’ als een niet-juridisch criterium te beschouwen. Het is geen goed excuus. Dat een woord er een nieuwe reeks subjectieve betekenissen bijkrijgt, impliceert niet dat de oude objectieve betekenis plots ook een subjectief karakter krijgt.

Recht als regeltechniek zonder finaliteit. Een onrechtvaardige regel van ‘het recht’ is voor een positivist even *rechtsgeldig* als een rechtvaardige. De rechtsgeldigheid van een regel (in positivistische zin) hangt alleen af van het antwoord op de vraag of die regel tot ‘het recht’ behoort. Wat die regel voorschrijft of verbiedt, doet niet ter zake. ‘Het recht kan om even welke inhoud hebben’ is een kenmerkende positivistische stelling.

Voor de positivist is het recht niet meer en niet minder dan wat in overeenstemming is met de voorgeschreven en opgelegde regels, methoden en technieken. Voor de positivisten valt de noodzaak weg om de voorgeschreven regels op hun geschiktheid voor het recht — op hun rechtvaardigheid — te toetsen. In hun discussies over die regels verstomt de vraag naar hun relatie tot recht en onrecht. De regels kunnen nuttig zijn voor willekeurige doelstellingen en toch tot ‘het recht’ behoren. Toevallige beleidsdoelen van de overheid en de belangen van de individuen en groepen die haar steunen of haar sympathie genieten zijn even relevant als het bevorderen van het recht en het bestrijden van onrecht. Voor argumenten daaromtrent hebben de autoriteiten wellicht meer belangstelling dan voor rechtvaardigheidsargumenten, zeker als hun beleid zelf het niet zo nauw neemt met het recht. Dergelijke argumenten zijn dus in veel gevallen effectiever om de besluitvorming van de autoriteiten te beïnvloeden en krijgen dan ook meer aandacht in positivistische argumentaties. Positivisten zien hierin geen been omdat voor hen ‘het recht’ geen eigen finaliteit heeft — namelijk het maken van een juist onderscheid tussen recht en onrecht. ‘Het recht’ is voor hen slechts een ‘regeltechniek’ waarmee de politieke autoriteiten de maatschappij kunnen besturen. Men kan het alleen zinvol beoordelen in het licht van de maatschappelijke orde die de autoriteiten wenselijk achten en de middelen en methoden die zij voor dat doel willen gebruiken.

Achter ‘het recht’ ligt dus een mening over wat wenselijk is—een idee of ideaal. Zo kan de positivist tegelijkertijd zeggen dat ‘het recht in zijn materieel aspect effectieve *macht* is’ (die zich dwingend doet gelden) en dat ‘het recht naar zijn vorm beschouwd een *norm* is’ (die zegt ‘wat behoort te zijn’). Zo kan hij ook zeggen dat de jurist als zodanig zich enkel met het ideële aspect van ‘het recht’ hoeft bezig te houden. De positivistisch geschoolde jurist laat het materiële aspect van ‘het recht’ voor wat het is en concentreert zich op de normatieve vorm ervan.

Positivismisme en wetenschapsbeoefening

Positivisten beweren graag dat zij ‘het recht’ bestuderen ‘zoals het is’. Zij houden zich, volgens eigen zeggen, ‘aan de feiten’ en maken er daarom aanspraak op een wetenschappelijke benadering van het recht te bevorderen. Meningingen over wat ‘het recht’ behoort te zijn, zijn voor hen irrelevante bespiegelingen (tenzij die meningen de autoriteiten beroeren). Zij vergelijken zich met de beoefenaars van de natuurwetenschappen die toch ook de natuur bestuderen ‘zoals die is’ en niet ‘zoals die behoort te zijn’.

De vergelijking loopt mank. Het studieobject van de natuurwetenschappen is de natuur zelf. Het is niet een mening over de natuur, ook niet de heersende mening en zeker niet de mening van de heersers. Het studieobject van de positivistische rechtswetenschap is daarentegen de heersende mening over het recht. Volgens het positivismisme *is* het recht de heersende theorie van het recht. Die identificatie van het studieobject en de theorie van het object passen positivisten ook toe wanneer zij het hebben over het natuurrecht. Voor hen is het natuurrecht niet de natuurlijke rechtsorde (studieobject) maar wel een verzameling geschriften (theorieën) van auteurs die natuurrechtelijke opvattingen verdedigen. Omdat er geen effectief heersende theorie van het natuurrecht is, is er volgens hen ook geen natuurrecht. Voor positivisten is het natuurrecht ‘vorm’ (idee) zonder ‘materie’ (macht)—een hersenspinsel.

De identificatie van object en theorie geldt uiteraard niet voor de natuurwetenschappen.¹ Het positivismisme is dus niet het juridische equivalent van de objectieve wetenschapsbeoefening. Het creëert integendeel een kloof tussen de juridische bezigheden en de wetenschappelijke disciplines. De beoefenaars van wetenschappelijke disciplines zien waarheid niet als ‘om het even wat het resultaat is van de toepassing van de voorgeschreven en opgelegde regels, methoden en technieken’. Zij werken niet met een lijstje van officieel erkende ‘waarheidsbronnen’ waarin zij kunnen lezen wat zij voor waar moeten aannemen en welke methoden en technieken zij moeten, mogen of niet mogen gebruiken om de waarheid te achterhalen.

Onafhankelijkheid? De wetenschapsbeoefening heeft zich althans in de Westerse wereld met aanzienlijk succes kunnen ontdoen van de voogdij en controle van de politieke autoriteiten en de conformistische dwang of druk van de heersende opinies (ook die van gevestigde scholen of heersende stromingen in de wetenschappelijke kringen zelf). Waar het zoeken naar waarheid niet grotendeels onder politieke invloed of controle staat — en dat is lang niet altijd en overal het geval — is er geen ‘hoge autoriteit’ die bepaalt welke methoden en technieken wetenschappelijk geldig zijn en wat men bijgevolg moet aannemen als de enige geldige manier om de waarheid te ontdekken. Het zijn de wetenschapsbeoefenaars zelf die de regels, methoden, technieken en protocollen ontwikkelen die zij nodig achten voor hun onderzoek naar de waarheid. In beginsel heeft iedereen toegang tot de wetenschap en de kritiek daarvan. Er is ‘vrijheid van onderzoek’ en de in dat onderzoek gebruikte methoden en tech-

¹ Zogeheten ‘postmoderne’ literati zullen dat weliswaar bestrijden—omdat voor hen alles ‘tekst’ is—maar de wetenschapsbeoefenaars laten zich daardoor niet afleiden. Zie o.a. Alan Sokal & Jean Bricmont, *Intellectueel bedrog. Postmodernisme, wetenschap en antiwetenschap* (Epo, Antwerpen & De Geus, Breda, 1999).

nieken worden uitsluitend op hun intrinsieke 'waarheidsvaardigheid' getoetst.¹

Juristen zijn er veel minder in geslaagd de zoektocht naar een correct en systematisch onderscheid van recht en onrecht aan de controle van politieke en maatschappelijke autoriteiten te onttrekken. Zij hebben zich er grotendeels bij neergelegd dat veel van de regels, procedures en instellingen waar zij mee werken, hun worden voorgeschreven door gezagsinstanties: wetgevende vergaderingen van politici, diplomaten en magistraten die zelf door regerende politici werden aangesteld of die voldoen aan door die politici gebruikte selectiecriteria. De productie van de 'juridische dingen' is grotendeels voorbehouden aan geprivilegieerde politieke instellingen. Juristen hebben daar dan ook veel mee te maken, vaak zelfs als *insiders*, ambtenaren, beleidsmakers, magistraten en dergelijke. Dat hoeft niet zo te zijn,² maar het is wel zo. Het positivisme heeft van die omstandigheid zelfs een essentieel bestanddeel van zijn definitie van het recht gemaakt.

Kritische wetenschap? Als wij het idee dat kennis van de heersende mening over recht meteen ook kennis van het recht is, overhevelen naar andere domeinen, dan zouden wij moeten zeggen dat bijvoorbeeld medische kennis niets anders is dan de kennis van wat de heersende mening als 'gezond' of 'ongezond' beschouwt. Wetenschap veronderstelt echter dat men bereid is de heersende meningen kritisch te onderzoeken en eventueel te verwerpen. Medische wetenschap houdt het objectieve onderscheid tussen 'gezond' en 'ongezond' in het oog. Zij hoedt zich ervoor haar eigen methoden en technieken te beschouwen als de criteria die het verschil tussen 'gezond' en 'ongezond' definiëren. Zij zal niet alle doelen waar haar methoden en technieken soms voor gebruikt worden (van plastische chirurgie tot het uitschakelen van politieke dissidenten en genocide) onder het begrip 'gezondheid' vatten.

Voor positivisten is het moeilijker te zeggen dat het wettige gebruik van de staatsmachten per se onrechtmatig kan zijn, ook wanneer het manifest misdadig is. De gruwelijke ervaringen met onder meer 'het recht' van Hitlers *Derde Rijk* en de 'socialistische legaliteit' van Stalin of Mao hebben echter vele positivisten doen inzien dat een louter positivistische rechtsconceptie onbevredigend is. Na de tweede wereldoorlog hebben positivisten zich dan ook doorgaans wat voorzichtiger uitgelaten over de onmogelijkheid om objectieve rechtsbeginselen te ontdekken. Toch blijft de positivistische reflex onder juristen sterk. Erkennen zij bijvoorbeeld wel 'de mensenrechten', dan zijn dat voor hen toch alleen de dingen die in verdragen of gezaghebbende verklaringen zijn afgekondigd.

De 'gegeven natuur' en de 'maakbare mens'. Voor de natuurwetenschappen is de natuur wat hij is, een 'gegeven'. De natuur is niet maakbaar. Daarom kan er geen sprake zijn

¹ Het is nog maar de vraag of de wetenschap haar onafhankelijkheid zal kunnen handhaven nu de politieke wereld steeds meer regulerende en financiële macht uitoefent over universiteiten, scholen en instituten. Dat heeft belangrijke gevolgen voor de carrière van individuele onderzoekers. Er is een toenemend risico van een 'politiek correcte wetenschapsbeoefening' door de instelling en financiering van wetenschappelijke commissies en hun betrokkenheid bij het beleid. Concreter, er is het gevaar dat alleen het onderzoek van 'politiek correcte hypothesen' voldoende financiële middelen krijgt en dat onderzoek van andere hypothesen naar de marge wordt verdrongen—of zelfs geheel weggedrukt.

² Zie bijvoorbeeld de interpretatie van de ontwikkeling van het Romeinse privaatrecht in Bruno Leoni, *Freedom and the Law* (Indianapolis, uitgebreide 3^e uitgave, 1991). Ook B.L. Benson, *The Enterprise of Law* (San Francisco, 1990).

van een verificatie ('waarmaking') van de natuurwetenschappelijke theorieën door een aanpassing van de natuur aan de theorie.

Het uitgangspunt van het moderne rechtspositivisme is doorgaans dat er geen 'gegeven realiteit' is waar 'het recht' al dan niet mee in overeenstemming zou kunnen zijn. Er is niet zoiets als 'de menselijke natuur'. Het heeft dan ook geen zin te zoeken naar een objectief onderscheid tussen recht en onrecht. 'Het recht' heeft geen reële grondslag. Het kan alleen een 'ideële' of 'normatieve' grondslag hebben. In beginsel kan elke norm 'recht' zijn. Om praktische redenen zijn evenwel slechts de hier en nu heersende idealen en hun concretisering in machtige regelsystemen 'juridisch relevant'. Alleen zij zijn 'gegeven (dus positief) recht'.

Dat 'recht' stelt formeel de eis van zijn eigen verwerkelijking—naar zijn vorm beschouwd is het immers een norm. Omdat het 'om het even welke inhoud kan hebben' moet de positivistisch ingestelde jurist er wel van uitgaan dat mensen willekeurig maakbaar zijn. Hij moet (al was het maar 'beroepshalve') aannemen dat het mogelijk is elke wettige of maatschappelijke regeling 'waar te maken' door voldoende energie te besteden aan afdwinging, indoctrinatie, mentaliteitswijziging en (her)opvoeding. 'Het recht' *is*—daaraan aangepaste mensen moeten maar gemaakt worden.

De idee van de 'maakbare mens'—en daarmee samenhangend de mogelijkheid om de heersende mening over recht waar te maken—is echter zelf zonder wetenschappelijke fundering. Het is een typisch moderne ideologie die wij in latere hoofdstukken nog meermaals zullen tegenkomen.

Positivisme en het onderscheid tussen recht en ethiek.

Positivisten keren zich graag tegen natuurrechtelijke opvattingen met het argument dat die recht en moraal verwarren. Daar voegen zij aan toe dat morele kwesties niet en juridische kwesties wel op objectieve gronden beslisbaar zijn. Volgens de positivisten kunnen juristen immers naar duidelijk als 'rechtsbronnen' erkende teksten verwijzen, terwijl ethici zich moeten behelpen met ongeschreven beginselen.

Natuurlijke morele wetten. Het is waar dat er in de loop van de geschiedenis heel wat pogingen gedaan werden om objectieve ('natuurlijke', van nature geldende) morele of ethische wetten voor een goed leven te formuleren. Die 'morele wetten' werden dan ook aan de wetgevers voorgehouden als richtlijnen voor hun eigen gedrag en als voorwaarden voor het welzijn van hun onderdanen die de wetgevers in hun voorschriften zouden moeten respecteren. Die morele 'natuurlijke wetten' stonden dus in zekere zin tegenover de 'positieve wetten' van de heersers. Daar kunnen wij echter niet uit afleiden dat zij getuigen van een verwarring van recht en moraal. Evenmin kunnen wij daaruit afleiden dat die 'morele wetten' allemaal een juridisch karakter hebben. Dat is echter wat de positivisten hun tegenstanders verwijten, namelijk dat die een ethisch ideaal als wet voor iedereen willen opleggen en afdwingen. Zij zouden recht en ethiek verwarren.

De verwarring tussen recht en ethiek komt evenwel op de rekening van de positivisten. Zij gaan er zonder meer van uit dat iedereen hun opvatting deelt dat alles wat 'een wet' heet te zijn, ook met geweld of sociale druk afdwingbaar moet zijn. Zij schuiven hun positivistisch wetsbegrip in de schoenen van iedereen die het woord 'wet' gebruikt. Zij negeren daarbij evenwel het onderscheid tussen verschillende soorten 'morele wetten', in het bijzonder tussen voorschriften die de grens trekken tussen wat mag en wat niet mag en voorschriften die de grens trekken tussen wat het

beste is en wat minder goed is. Wie de twee voorschriften ‘Gij zult niet doden’ en ‘Gij zult geen hypocriet zijn’ verkondigt, machtigt volgens hen de autoriteiten niet alleen doodslag maar ook hypocrisie ‘juridisch’ te regelen. Dat is uiteraard onzin.

Thomas van Aquino over recht en ethiek. Een geliefd doelwit van de positivistische kritiek is de nog altijd invloedrijke middeleeuwse theoloog Thomas van Aquino, de auteur van een indrukwekkende theorie van de natuurlijke morele wetten. Laten wij even bekijken wat Thomas zegt over recht en moraal.

Volgens Thomas dienen wij een onderscheid te maken tussen deugden die noodzakelijk zijn voor het behoud van de samenleving en deugden waarin de morele perfectie van een persoon tot uiting komt.¹ Moorddadigheid, brandstichting, bedrieglijke bezitsverwerving en dergelijke zijn niet verenigbaar met de eisen van het samenleven. Hypocrisie, luiheid, overdaad, begerigheid zijn menselijke gebreken die geen rechtstreekse bedreiging van de samenleving zijn.

Voor Thomas zijn de wereld en de mensen zoals zij zijn. Het is absurd te verwachten dat mensen (ook wetgevers) zonder falen kunnen weten wat nodig is voor de persoonlijke perfectie van ieder mens. Om heel reële en praktische redenen ligt de ethiek van de perfectie dan ook buiten het bereik van de wetgevende activiteit van de politieke autoriteiten. Die moeten zich alleen bezighouden met wat noodzakelijk is voor het behoud van de samenleving. Dat is het gebied van het recht, dat hier weliswaar een onderdeel van de ethiek is, maar dan wel een duidelijk te onderscheiden onderdeel. Wij kunnen uit de stelling ‘Dit is wat ik behoort te doen’ dus niet afleiden ‘Dit is wat iedereen moet gedwongen worden te doen’. Daarentegen moet ik in elk geval wel de eisen van het samenleven met anderen respecteren. Wat ook mijn persoonlijk ethisch ideaal mag zijn, het ontslaat mij niet van mijn rechtsplichten tegenover anderen. Rechtsplichten zijn afdwingbaar, ethische idealen niet. Van een verwarring van ‘recht’ en ‘moraal’ is geen sprake.

Een menselijke wetgever die enig moreel ideaal als wet zou opleggen aan iedereen, maakt aanspraak op ethische kennis die hij niet bezit en beoogt wat in feite onmogelijk is. Volgens Thomas gaat hij zijn boekje te buiten. Dat is ook zo voor een wetgever die wetten oplegt die mensen beletten hun ethische idealen na te streven. Zijn de wetten van de persoonlijke ethische perfectie om praktische redenen niet afdwingbaar, zij zijn wel grenzen die elke wetgever dient te respecteren. ‘Gij zult geen hypocriet zijn’ is een moreel, geen juridisch voorschrift. Een wettelijke regeling die hypocrisie verbiedt is dus *wat betreft haar inhoud* ethisch verantwoord. *Door haar wettelijke vorm* ligt zij evenwel toch buiten de natuurrechtelijke grenzen van de juridische bevoegdheid van de wetgever. Een wet die hypocrisie voorschrijft of in de hand werkt is niet alleen op morele gronden verkeerd maar gaat ook op natuurrechtelijke gronden de juridische bevoegdheid van de wetgever te buiten.

Elke theorie van de natuurlijke morele wetten (in de zin van Thomas) erkent dat verschil tussen ethische voorschriften (rechtsregels) die gericht zijn op het behoud van de samenleving en voorschriften die gericht zijn op de ethische vervolmaking van een individu. Bovendien erkent zo’n theorie dat kwesties die op die perfectie betrekking hebben in concrete gevallen bijna nooit op overtuigende wijze beslechtbaar zijn. Dat is anders voor kwesties die de orde van samenleven betreffen.

¹ Thomas van Aquino, *Summa Theologiae*, I-II, Quaestio 96, art. 2, conclusio.

Recht en behoren. Juristen zijn geen ethici. Ook voor een Thomas van Aquino betekent de onbeslisbaarheid van vele ethische kwesties dus niet dat ook rechtsvragen onbeslisbaar zijn. De ethische vraag ‘Wat behoort ik te doen? Wat is het beste dat ik kan doen?’ is een andere dan de juridische vraag ‘Wat heb ik het recht te doen?’ Laat het waar zijn dat wij niet altijd op objectieve gronden kunnen uitmaken wat iemand met een bepaald middel *behoort* te doen. Dat betekent echter niet dat er geen objectieve gronden zijn om te oordelen over de rechtmatigheid van zijn daden. Is hij wel degene die het recht heeft over het gebruik van dat middel te beslissen? Houdt wat hij doet al dan niet een schending van andermans rechten in? De antwoorden op die vragen zijn voor Thomas te zoeken in de objectieve eisen van het samenleven van mensen. Zij zijn niet afhankelijk van enige opvatting over wat voor deze of gene persoon ‘het beste’ is. De ethische criteria voor behoorlijk handelen zijn niet de juridische criteria voor rechtmatig handelen.

Een voorbeeld: euthanasie. Positivisten hebben andere opvattingen dan natuurrechtelijk georiënteerde juristen over de gronden waarop rechtsaanspraken gebaseerd dienen te zijn. Dat zijn dan echter wel andere opvattingen over recht — niet andere opvattingen over ethiek. Een positivist en een natuurrechtkenner kunnen dezelfde opvattingen hebben over de vraag of en in welke gevallen euthanasie ethisch verantwoord is, maar dat heft hun juridisch meningsverschil niet op. Dat meningsverschil betreft de vraag, *wie* het recht heeft over de euthanasie van een persoon te beslissen. Voor de positivist berust het beslissingsrecht hoe dan ook bij de maatschappelijke autoriteit. Zijn wetgever kan euthanasie verplicht stellen, toestaan of verbieden; hij kan voorwaarden stellen of bijzondere commissies instellen om in concrete gevallen te beslissen of te adviseren. Beslissen over de euthanasie van X is een recht van gezagdrager Y—dat is het positivistische schema. Het natuurrechtelijke schema is dat de beslissing een recht is van X zelf of eventueel van zijn gemachtigden, onverminderd de rechten van derden.

Of de beslissing ethisch verantwoord is, is een ethische kwestie. Thomas van Aquino argumenteerde bijvoorbeeld dat zelfdoding om aan ellende te ontsnappen weliswaar zondig is, maar niet onrechtmatig tenzij zij schade toebrengt aan anderen.¹ Wij moeten hierbij wel bedenken dat er in de dertiende eeuw nog geen sprake was van een euthanasieprobleem zoals wij dat vandaag kennen. Dat probleem betreft de voortzetting van een artificiële levens- en lijdensverlenging van iemand die anders al een natuurlijke dood zou zijn gestorven. De argumentatie van Thomas betreft de zelfdoding van mensen die daarmee ‘hun verantwoordelijkheid’ willen ontvluchten.

Zijn argumentatie houdt een rechtvaardiging in noch van een wettiging noch van een criminalisering van euthanasie. Waar er geen anderen in hun recht geschaad worden, ligt euthanasie buiten de competentie van de menselijke wetgever (zie boven voor Thomas’ algemene stelling daarover). De anderen — de gemeenschap, bijvoorbeeld het gezin, voor een gelovige ook God — zijn immers ook morele wezens die de schade die zij riskeren moeten afwegen tegen het lijden van de betrokken persoon. Zij kunnen ethisch verplicht zijn begrip op te brengen voor zijn zwakheid of hem vergiffenis te schenken—en de christelijke ethiek staat uiterst positief tegenover ‘het vergeven van schulden’.

¹ Thomas van Aquino, *Summa Theologiae*, II-IIae Quaestio 64, art.5, vooral ad obj.3.

De verwijzing naar God terzijde latend zal menig atheïst de ethische argumentatie van Thomas kunnen aanvaarden. Een positivist zal echter betwisten dat euthanasie buiten de competentie van de menselijke — dus de politieke — (grond)wetgever ligt.

Positivismen en de verwarring tussen recht en ethiek. Voor de positivist bepaalt de menselijke wetgever zelf wat binnen zijn competentie valt—hij hoeft enkel de regels te wijzigen die zijn competentie regelen. De wetgever kan daarom elke houding of activiteit naar eigen willekeur verplicht stellen, legaliseren of criminaliseren. Wat de wetgever (of een andere relevante maatschappelijke autoriteit) regelt, is voor de positivist ‘recht’. Immers, ‘het recht kan om het even welke inhoud hebben’. Elke kwestie kan worden ‘gejuridificeerd’, ongeacht haar kwalificatie als ethisch, economisch, sociaal, cultureel of wat dan ook. Was wat de autoriteiten regelen voordien een ethische kwestie, dan wordt zij door de regeling een juridische kwestie. Of een kwestie een ethische dan wel een juridische zaak is, hangt dus uitsluitend af van wat de autoriteiten doen. Dat een groep erin slaagt haar ethische opvattingen bij wet te doen opleggen, duidt voor de positivist niet op een verwarring van recht en ethiek. Het betekent alleen dat het ‘oude’ onderscheid tussen recht en ethiek moet worden herzien.

Het positivisme is als een blanco cheque die elke groep met voldoende politieke macht kan innen door haar voorkeuren tot ‘voor allen bindend recht’ te maken. Zodra de cheque geïnd is, verklaart het positivisme alle andere voorkeuren ‘juridisch irrelevant’. Het is niet verwonderlijk dat precies in deze tijd van positivistische dominantie, de roep weerklinkt dat elke kwestie ‘wettelijk of juridisch geregeld moet worden’. Wie er niet in slaagt zijn preferenties in de wet in te schrijven, riskeert te moeten leven volgens die van anderen. De grens tussen ‘recht’ en ‘ethiek’ is dun en vloeïend. Roken, drinken, eten, seks, ontspanning, werken, leven, sterven—dat zijn allemaal ethische kwesties tot de wetgever of de rechter er anders over beslist. Voor de positivist is dat alles het bewijs dat zijn conceptie van recht ‘waardevrij en dus wetenschappelijk’ is. En in zekere zin is een blanco cheque inderdaad waardevrij.

Recente ontwikkelingen van het positivisme

Een ‘oude’ positivist als Thomas Hobbes hield zich bezig met het construeren van een reden waarom mensen ‘het positief recht’ waar zij aan onderworpen worden *behooren* te respecteren. Het moderne positivisme wees die probleemstelling af als ‘politieke ideologie’. Het richtte zich op de vraag, hoe men het begrip ‘positief recht’ zou moeten definiëren. Wat is het verschil tussen een normenstelsel dat voor *juristen* relevant is en een normenstelsel zonder *juridische* relevantie?

Hans Kelsen. In de twintigste eeuw werd dat positivisme vooral door toedoen van de Oostenrijkse jurist Hans Kelsen (1881-1973) een invloedrijke stroming aan de Westerse juridische faculteiten. Kelsen beoogde een ‘zuivere rechtswetenschap’ te ontwikkelen. In zijn *Reine Rechtslehre* (1934, p.iii) omschreef hij die als volgt:

[Het is] een rechtstheorie die gezuiverd is van elk spoor van politieke ideologie en natuurwetenschappelijke elementen. Zij is zich bewust van haar bijzonder karakter omdat zij zich bewust is van de bijzondere wetten die haar onderwerp beheersen. Van in het begin was het mijn doel de rechtsgeleerdheid te ontdoen van legalistische en politieke argumentaties en haar te verheffen tot de status van een werkelijke geesteswetenschap.

Kelsen noemde de rechtswetenschap een geesteswetenschap omdat hij haar onderwerp zag als een geheel van *betekenissen*, niet als een verzameling van objectieve dingen, feiten of verschijnselen die men zou kunnen observeren of meten. Zijn ‘zuivering’ berust op niets anders het triviale inzicht dat juristen bezig zijn met betekenissen. Tussen betekenissen bestaat uiteraard geen causale maar alleen logische verbanden. Wat is dan het specifieke logische verband tussen juridisch relevante betekenissen?

Voor Kelsen was ‘het recht’ een stelsel van normen (regels en beslissingen) dat zich van andersoortige normenstelsels (fatsoensnormen, Christelijke moraal en dergelijke) onderscheidt door zijn vorm, niet noodzakelijk door zijn inhoud. ‘Het recht’ kan om het even welke inhoud hebben, maar ‘het recht’ bestaat uit normen die voorschrijven wie onder welke voorwaarden sancties mag toepassen en verder uit normen die bepalen wie onder welke voorwaarden normen mag produceren, toepassen, wijzigen of opheffen. Dat noemde hij een ‘dynamisch’ of open normenstelsel: Door toepassing van ‘het recht’ kan men altijd nieuw ‘recht’ creëren dat toch tot hetzelfde rechtssysteem behoort. Het Nederlands recht blijft Nederlands recht ondanks het feit dat elke generatie studenten ‘Nederlands recht’ andere regels en beslissingen moet bestuderen. Een moreel stelsel, zoals de Christelijke moraal, is een ‘statisch’ of gesloten stelsel. Het blijft, volgens Kelsen, altijd uit dezelfde normen bestaan.

Wat het ‘het recht’ tot een systeem maakt is dus niet een gefixeerde lijst rechtswetten maar de veronderstelling dat alle elementen van ‘het recht’ formeel dezelfde ‘redenen van geldigheid’ hebben. Die reden noemde Kelsen de grondnorm (*Grundnorm*) van het stelsel. Opdat men ‘het recht’ als rechtssysteem zou kunnen zien, moet men het beschouwen als een geheel van normen die alle hun geldigheid ontleen aan dezelfde grondnorm. Over de aard van de grondnorm lanceerde Kelsen tijdens zijn lange leven tal van theorieën maar geen daarvan bleek hem te kunnen bevredigen. De grondnorm—de basis van Kelsens rechtstheorie—bleef altijd even zweverig.

Wat is een norm? Hoe kan een norm zijn geldigheid ontleen aan een andere norm? Voor Kelsen was een norm ‘de betekenis van een wilsact’, maar niet elke wilsact creëert een norm van het rechtssysteem. Dat gebeurt alleen als degene die de wilsact stelt daartoe gemachtigd werd door een norm in het rechtssysteem. Opdat het bevel van de politiemans op het kruispunt rechtsgeldig zou zijn moet de agent ertoe gemachtigd zijn door zijn oversten om zo’n bevel te geven. Vervolgens moeten ook zijn oversten zich op een relevante machtiging kunnen beroepen, bijvoorbeeld het gemeentelijke politiereglement of een bevel van de burgemeester. Die bronnen van hun ‘juridische bevoegdheid’ moeten dan wel in overeenstemming zijn met richtlijnen in bijvoorbeeld de gemeentewet, die uiteraard ook rechtsgeldig totstandgekomen moet zijn, dat wil zeggen op een wijze die de grondwet toestaat. ‘Het recht’ is dus een hiërarchisch systeem van normen. Het is als een trappenconstructie (*Stufenbau*) waarin de geldigheid van een norm berust op de geldigheid van een fundamenteelere norm.

Alle normen (bevel van de agent, gemeentelijk reglement, gemeentewet) in het voorbeeld zijn dus rechtsgeldig—maar dan wel alleen in de veronderstelling dat de grondwet rechtsgeldig is. Is de grondwet rechtsgeldig? Hoe bepalen juristen wat de grondwet is? Er is immers geen hogere positieve norm waar de grondwet zijn rechtsgeldigheid aan ontleent! Kelsen antwoordde dat juristen de grondwet identificeren door na te gaan wie effectief de baas zijn in een bepaald land. De *rechtsgeldigheid* van ‘het recht’ is de juridische betekenis van de effectieve *geldigheid* ervan. Dat is zo voor

‘het recht’ als verondersteld geheel. Voor een bijzondere norm (een element in ‘het recht’) geldt dat niet. Een bijzondere norm kan rechtsgeldig zijn zonder effectief te zijn—bijvoorbeeld omdat hij dode letter blijft. Evenwel kan het relevante rechtstelsel een norm bevatten die het verbiedt om niet-effectieve of in onbruik geraakte normen als rechtsgeldig te beschouwen of toe te passen. ‘Het recht’ regelt zelf zijn voorwaarden van rechtsgeldigheid. ‘Het recht’ is wat ‘het recht’ beweert te zijn. Dat was voor Kelsen de sleutel voor de constructie van een zuivere rechtswetenschap.

Wanneer juristen zeggen dat men de grondwet van een land behoort te respecteren, dan zeggen zij volgens Kelsen in feite dat men de effectieve machtsstructuur behoort te respecteren die in dat land bestaat. Omdat zij evenwel juristen zijn—geen politicologen—mogen zij in hun ‘wetenschap’ nooit naar die machtsverhoudingen als zodanig verwijzen. Het was voor Kelsen immers een anathema de geldigheid van een norm af te leiden van een feit, ook niet een machtsfeit. Tussen feit en norm, Zijn en Behoren, gaapt volgens hem een onoverbrugbare kloof. Alleen een andere rechtsgeldige norm kan de juridische grond zijn voor de rechtsgeldigheid van een norm.

Kelsen voerde zijn grondnorm precies in om de vraag naar de rechtsgeldigheid van de grondwet, en dus van het gehele rechtstelsel, als ‘juridisch niet relevant’ te bestempelen. Een jurist veronderstelt de grondnorm. Hij neemt zonder meer aan dat de grondwet rechtsgeldig is, dus behoort nageleefd te worden (niet noodzakelijk door de jurist zelf, maar in elk geval wel door de politieke en rechterlijke magistraten en ambtenaren van het systeem dat door die grondwet wordt gewettigd). Wie dat niet aanneemt, is geen écht jurist, althans geen beoefenaar van ‘de zuivere rechtswetenschap’. De grondwet is dus de betekenis van een wilsact van de effectieve machthebbers, maar hij is een rechtsgeldige norm omdat juristen er van uitgaan dat de grondwet rechtsgeldig is.

Voor Kelsen was het dus niet zonder meer waar dat recht macht is. Macht wordt recht alleen voor wie een ‘juridische bril’ opzet. Men moet bereid zijn te abstraheren van de feiten van de macht en zich te concentreren op de ‘betekenis’ van die feiten. Dan kan men naar de macht kijken en toch alleen ‘het recht’ zien. Dat bleek een handige opvatting in het Interbellum, toen fascisme, nazisme, corporatisme, communisme in hun vele varianten in weinig tijd korte metten maakten van de traditionele opvattingen van juristen.

In de kelseniaanse opvatting is ‘het recht’ slechts een vorm die inhoud krijgt als de competente autoriteiten hun ‘normatieve competentie’ daadwerkelijk gaan uitoefenen. ‘Normatieve competentie’ is echter niet meer dan een juridische vertaling van ‘politieke potentie’. Dat bleek ook na de tweede wereldoorlog een handige formule te zijn. De uitbouw van de welvaarts- en de verzorgingsstaat creëerde een overvloed van nieuwe ‘rechten’ die niets meer waren dan bijzondere gunsten, afgedwongen door de toevallige politieke meerderheid van het moment. Tegenover die ‘rechten’ stonden belastingen en reguleringen voor andere mensen. In de politieke arena werd beslist wie ‘rechten’ kreeg en wie ‘lasten’. De beschrijving van de inhoud van die beslissingen is de beschrijving van ‘het recht’.

Juristen kunnen met een gerust professioneel geweten onder willekeurige meesters dienen, zo lang die hun macht uitoefenen op min of meer georganiseerde wijze. Dan kan men hun machtsuitoefening immers beschrijven als een open, dynamisch, hiërarchisch systeem van normen en beslissingen—dus als ‘recht’. Dat systeem is alles wat een ‘zuivere jurist’ moet kennen.

De prijs voor de ‘zuiverheid van de rechtswetenschap’ was hoog. De socioloog G. Gurvitch schreef in zijn boek *Sociology of Law* (1947, p.5):

Volgens die doctrine [van Kelsen] is het recht niets anders dan een zuivere norm die men alleen met de methoden van een louter formele normwetenschap kan bestuderen. Elke andere methode is strijdig met de aard van het object van de rechtswetenschap. Daarom kan de sociologie niets over het recht zeggen. Daarom kan de ‘rechtswetenschap’ niets over de werkelijkheid zeggen.

Sterker, behalve de ‘zuivere rechtswetenschap’ kan geen enkele wetenschap—ook de rechtsfilosofie—iets zeggen over ‘het recht’. De ‘zuivere rechtswetenschap’ is de perfecte ivoren toren voor academische juristen, een ideaal excuus om alle ‘pottenkijkers’ te weren. Als wij Kelsen zouden geloven, dan hebben juristen niets aan welke ‘metajuridische’ studie dan ook. De kritische vraag is echter of juristen iets hebben aan Kelsens ‘zuivere rechtswetenschap’. Pottenkijkers weren is niet hetzelfde als de rechtswetenschap doen vooruitgaan.

Herbert L.A. Hart. Die vraag werd ook gesteld over het werk van de Engelse professor Hart (1907-1992). Zijn boek *The Concept of Law* (1961) was een poging om het begrip ‘legal system’ te definiëren.¹ Het gaat dus over de juridisch relevante maatschappelijke regelingen in een bepaalde maatschappij. Die regelingen vormen, volgens Hart, een ‘systeem’. Het onderscheid tussen recht en ‘recht’, en dus tussen onrecht en ‘wat [nog] niet door maatschappelijke autoriteiten geregeld was’, bleef ook bij hem buiten beschouwing. Evenmin had hij oog voor de onderscheiden tussen samenleving en maatschappij (zie hieronder), mensen en burgers, economische en politieke methoden van handelen (zie p.37). Harts boek was bijna uitsluitend een kritiek van andere positivisten (zoals Bentham, Austin, Kelsen) die net niet goed gezien hadden hoe zij het begrip ‘legal system’ moesten definiëren.

Voor Hart is ‘het recht’ een systeem van regels. Het gaat dan om regels die geciteerd worden als redenen om zich op een bepaalde manier te gedragen en om straffend op te treden tegen wie zich anders gedraagt. In het bijzonder is ‘het recht’ de vereniging van primaire en secundaire regels. Een primaire regel is bijvoorbeeld ‘Gij zult niet doden’. Voorbeelden van secundaire regels zijn ‘De rechter zal de wet toepassen’; ‘De burgemeester is bevoegd maatregelen uit te vaardigen voor de handhaving van de openbare orde op het grondgebied van zijn gemeente’; en dergelijke. Slechts door de toevoeging van secundaire regels aan een stelsel van primaire regels ontstaat er ‘recht’. Dan is het mogelijk systematisch, volgens de voorschriften van de secundaire regels, de relevante primaire regels aan te wijzen, te interpreteren, te veranderen, toe te passen en af te dwingen.

Waar zo’n systeem bestaat, is er volgens Hart ‘recht’. Het is evident dat Hart bij die definitie de organisatie en het regelsysteem van de moderne Westerse staat voor ogen heeft. Daar vindt hij het volmaaktste model voor de vereniging van primaire en secundaire regels, dus van ‘het recht’.

¹ Een leerling van Hart, Joseph Raz, publiceerde een boek onder de veelzeggende titel *The concept of a legal system* (2^o uitgave 1980). De titel alleen al was een kritiek op Hart. Diens positivisme gaf geen algemeen begrip van het recht (‘law’). Het bleef beperkt tot wat wij hier ‘het recht’ hebben genoemd, namelijk de wettelijke ordening of ‘legal system’ van een maatschappij.

Hart verwierp Kelsens idee dat de eenheid van ‘het recht’ gedefinieerd wordt door een grondnorm die meteen ook de geldigheid van ‘het recht’ fundeert. In de plaats daarvan stelde hij een ‘rule of recognition’.

[De erkenningsregel] bepaalt de karakteristieken die beslissend zijn opdat een beweerde regel beschouwd zou worden als een regel van de groep die moet ondersteund worden door de sociale druk die ervan uitgaat.¹

Kort gezegd, ‘het recht’ is wat als ‘recht’ erkend wordt in overeenstemming met de geldende erkenningsregel. Erkend door wie? Het antwoord op die vraag liet Hart in het vage, al was voor hem erkenning door de maatschappelijke autoriteiten (‘officials’) duidelijk van essentieel belang. De effectiviteit van het maatschappelijke gezag is gewoon een sociologisch [statistisch?] feit. De ‘rule of recognition’ is iets wat juristen erbij bedenken om dat feit als een door regels bepaald systeem van regels voor te stellen. Het is ‘een sociologisch feit’ dat in Engeland rechters, officiële instanties en privé-personen de regel ‘What the Queen in Parliament enacts is law’ gebruiken als de beslissende erkenningsregel. Het is juristenpraat wanneer wij zeggen dat een bijzondere beslissing in Engeland rechtsgeldig is omdat zij met die regel in orde is. Aldus Hart.

Waarom zouden de kenmerken die A en B beslissend achten, impliceren dat C het recht heeft D aan de door hen erkende wet te onderwerpen? Het antwoord verschilt al naargelang wij de vraag stellen aan een buitenstaander of een ‘insider’. De geldigheid van het maatschappelijke gezag is alleen zichtbaar voor wie het bekijkt ‘vanuit een intern gezichtspunt’, dus met de ogen van iemand die zich ermee identificeert. Wie het gezag van A en B erkent, ‘ziet’ dat C het recht heeft D aan hun wet te onderwerpen. Wie dat niet doet, ziet alleen dat C zich beroept op de instemming van A en B om macht over D uit te oefenen.

Waarom bestaat ‘het recht’ (zoals Hart het definieert)? Zonder een organisatie van wetgevende, uitvoerende en judiciële machten zou een ‘sociaal systeem’ primitief en onvolmaakt zijn. Wij zouden het enkel kunnen definiëren in termen van primaire regels. Zo’n primitief sociaal systeem verkeert in een ‘prelegale toestand’ en wordt, volgens Hart, onvermijdelijk geplaagd door gebreken. Het is onzeker, statisch en inefficiënt.² De organisatie van het secundaire regelsysteem (de staat dus) remedieert die tekortkomingen door ‘het recht’ voort te brengen. De staat en zijn ‘recht’ staan voor een ontwikkeling en perfectie van ‘het sociale systeem’. Waar zij niet bestaan moeten zij nog tot stand komen. Door ze voor te stellen als ‘remedies’ voor ‘gebreken’ suggereert Hart dat ‘staat’ en ‘recht’ noodzakelijke implicaties zijn van het begrip ‘sociaal systeem’ zelf.

¹ Hart, *The Concept of Law* (Oxford, 1961), p.94. Let op het kenmerkende gebruik van passiefvormen (‘worden’) voor typisch menselijke handelingen, zonder aanduiding van een menselijke actor als logisch onderwerp.

² Dat antwoord volgt John Lockes (zie p161) argumentatie over de gebreken van ‘de natuurtoestand van de mensheid’ waarin er nog geen staat was. Voor Locke waren die gebreken een reden voor mensen om onderling bindende afspraken te maken ten einde iets aan die situatie te doen. Lockes remedie was gebaseerd op de notie dat mensen als zodanig rechten hebben, los van enig ‘sociaal systeem’. Voor Hart daarentegen was de notie van ‘natuurlijke rechten’ een anathema: ‘Het recht’ is een functie van het sociale systeem.

Staat en ‘recht’ zijn bij hem de noodzakelijke vorm van de voltooiing van een sociaal systeem. In die zin staan zij voor een onpersoonlijk ‘algemeen maatschappelijk belang’, niet voor belangen van deze of gene particuliere personen of groepen.¹ Zo kon Hart beweren dat men voor een begrip van ‘het recht’ als zodanig geen behoefte had aan menswetenschappelijke inzichten en argumentaties. Psychologie, sociologie, economie, politicologie—al die disciplines zijn nagenoeg overbodig voor de kennis van ‘het recht’. Voor een begrip van recht moet men enkel weten wat een regel is en welk stelsel van primaire en secundaire regels in een bepaald sociaal systeem erkenning geniet. Alleen voor de identificatie van de relevante ‘rule of recognition’ moet de jurist naar de feiten kijken.

Hart stond ook bekend als progressief criticus van tal van conservatieve maatschappelijke regelingen in Engeland in de jaren '50. Als criticus van het toenmalige positieve recht bepleitte hij de scheiding van ‘het recht’ en wat men gemeenlijk ‘morele kwesties’ noemt (over seksualiteit, lifestyle, en dergelijke): Wetgevers en rechters zouden zich niet moeten inlaten met het privé- en het seksleven van mensen. Hart wilde een hervorming van ‘het recht’ in overeenstemming met zijn morele opvattingen over die kwesties.² Die ‘scheiding van recht en moraal’ werd dus door ethische overwegingen ingegeven. Zij had uiteraard niets gemeen met het voor Harts positivisme essentiële conceptuele onderscheid tussen ‘het recht zoals het is’ en ‘het recht zoals het behoort te zijn’ (dat Hart soms ook ‘de moraal’ of ‘het natuurrecht’ noemde). Veel van zijn lezers zagen dat niet in. Zij concludeerden dat het positivisme progressief was en dat alleen conservatieven een beroep zouden doen op morele of natuurrechtelijke argumenten. Ten onrechte, want ‘het recht’ is ‘het recht’, ongeacht of het conservatief of progressief is; en maatschappijkritiek is maatschappijkritiek, of zij uit linkse of rechtse hoek komt.

Harts boek werd alom geprezen voor zijn stilistische elegantie en subtiele argumentaties. Of en hoe het juristen zou helpen een beter inzicht te krijgen in de problemen waar zij mee geconfronteerd werden, werd daarentegen niet duidelijk. In elk

¹ Het positivisme van Hart correspondeert met wat men in de sociologie ‘het functionalisme’ noemt. Die sociologische school is vooral verbonden met de naam van de Amerikaan Talcott Parsons (1902–1979). Zij was gebaseerd op de veronderstelling dat alles wat bestaat een objectieve ‘sociale’ functie dient. De bestaande instellingen beantwoorden dus aan een objectieve behoefte, niet van enige persoon of groep maar van ‘het sociale systeem’ zelf. Zij zijn objectieve oplossingen van objectieve problemen. Kortom, het bestaande is de progressieve en noodzakelijke manifestatie van het volmaakte. Elke toestand waarin wat nu bestaat nog niet bestond, was dus ‘gebrekkig’.

Individen, groepen, partijen, ideeën spelen in de maatschappelijke ontwikkeling geen actieve rol. Zij zijn ‘functioneel’ in zoverre zij daarin meegezogen worden. Desnoods ontwikkelt de maatschappij sociale subsystemen (bijvoorbeeld het strafrecht, psychiatrische instellingen, bijzondere scholen) om dysfunctionele elementen te elimineren of tenminste te controleren. Het functionalisme verving aldus de Middeleeuwse ‘Goddelijke voorzienigheid’ door een moderne ‘maatschappelijke voorzienigheid’ (geheel in overeenstemming met het typisch Westerse vooruitgangsgeloof—zie p.326). Onder de naam ‘algemene systeemtheorie’ werd een nog abstractere vorm van het functionalisme in de jaren '70 van de twintigste eeuw een van de belangrijkste academische stromingen in de sociale wetenschappen.

² Veel positieven (bijvoorbeeld Kelsen) waren ‘nuncognitivisten’. Zij meenden dat waarde-oordelen en normen niet meer waren dan uitdrukkingen van voorkeuren zonder rationele of andere objectieve fundering. Het was dus even zinloos te twisten over normen en waarden als over smaken en kleuren. Hart was daarentegen een bewonderaar van de utilistische of utilitaristische ethiek van Jeremy Bentham (p.188).

geval bood het geen hulp aan wie wilde weten hoe men recht en onrecht kan onderscheiden en het ene bevorderen en het andere bestrijden.

Ronald Dworkin. Voor de Amerikaanse rechtsfilosoof en opvolger van Hart in Oxford, Ronald Dworkin, was het ‘regelpositivisme’ van Hart maar een steriele bedoening. In *Taking rights seriously* (1977) stelde Dworkin dat ‘het recht’ van een land meer is dan een systeem van regels. Het omvat ook beginselen, ‘normen en waarden’, en dergelijke, die behoren tot de culturele tradities of de tijdgeest van het land en zijn politieke instellingen. Niet alleen de ‘erkenningregel’ is een juridisch relevant psychosociologisch feit. Ook ideologische en zelfs religieuze opvattingen zijn relevant, vooral voor de beslechting van ‘moeilijke gevallen’. Daarmee zette Dworkin de deur op een kier voor metajuridische studies—geschiedenis, economie, filosofie, onderzoek van de publieke opinie, en dergelijke. Dat werd hem door nogal wat positivisten kwalijk genomen omdat hij daarmee de ‘zekerheid’ die geformaliseerde regels bieden, leek te ondermijnen.

Ook traditionele Amerikaanse juristen waren niet gelukkig met Dworkins positivismisme. Dat maakte het immers mogelijk tal van beperkingen die de Amerikaanse grondwet aan de federale overheid (‘Washington’) oplegde, weg te redeneren. Het liet toe allerlei, naar de letter genomen ongrondwettelijke, precedents (Lincolns ‘unionisme’, Roosevelt’s *New Deal*, Johnsons *Great Society*) als bronnen van Amerikaans ‘recht’ voor te stellen.¹ Ook invloedrijke stromingen en kretes (feminisme, ‘positieve discriminatie’, ‘multiculturalisme’) kregen zo een legitimatie door creatief ‘judicial activism’.

Hoe dan ook, Dworkin was een positivist. Algemene vragen over recht en onrecht kwamen bij hem niet aan bod. Zijn ‘recht’ was nog altijd een geheel van regelingen in een bepaalde maatschappij. Het erkende wel veel meer ‘rechtsbronnen’ dan de wet, de grondwet of de gevestigde jurisprudentie.

NATUURRECHTELIJKE OPVATTINGEN

Filosofische vooronderstellingen. Om uit te zoeken wat ‘het recht’ met recht te maken heeft, moeten juristen voorbij ‘het recht’ leren kijken, voorbij het middel naar het doel waar het zijn naam aan ontleent. Dat veronderstelt interesse voor de filosofische vragen ‘Wat is recht? Waardoor onderscheidt het zich van onrecht?’ Het is immers slechts na beantwoording van die vragen dat wij beredeneerde uitspraken kunnen doen over de bijdrage van bijzondere regels, procedures, instellingen en praktijken aan het instandhouden, versterken of herstellen van het recht. Om die vragen zinvol te vinden moet een jurist er wel van overtuigd zijn dat er een realiteit of een werkelijkheid is die een objectieve grondslag levert voor het onderscheid tussen recht en onrecht.

Het is niet anders in de wetenschappen. De wetenschapsbeoefening zou een weinig zinvolle bezigheid zijn als wetenschapsmensen er niet van overtuigd zijn dat het onderscheid tussen waarheid en illusie, schijn en werkelijkheid, realiteit en fantasie een

¹ Dat probleem, hoe het ongrondwettige legitimeren, was bij Hart niet zo prominent: zijn model van een ‘legal system’ was het Engelse, dat geen geschreven grondwet kent. Het was ook niet zo groot in de West-Europese staten, waar (in afwezigheid van een rigide federale structuur en een rechterlijk recht van toetsing van de wet aan de grondwet) politieke meerderheden de grondwet vrij gemakkelijk kunnen ‘aanpassen’.

objectieve grondslag heeft. Wat is de zin van wetenschapsbeoefening als dat onderscheid slechts het willekeurige product van hun verbeelding of de toevallig heersende opvattingen is? Wetenschapsbeoefenaars laten zich echter niet vlug intimideren door intellectuele praatjes als zou er geen waarheid of realiteit zijn.¹ Zij geven grif toe dat wij in onze zoektocht naar de waarheid vaak fouten maken en geloof hechten aan valse voorstellingen. Zij geleven echter niet dat er geen objectieve grond is om foute van correcte meningen te onderscheiden. Zij geloven evenmin dat de werkelijkheid niets anders is dan een illusie, een intellectuele mythe of een sociale ‘constructie’ — iets wat alleen in de meningen van mensen bestaat. Zij staan sceptisch tegenover hun eigen methoden en technieken (in elk geval tegenover die van hun collega’s en rivalen) en vragen overtuigende bewijzen voor de deugdelijkheid daarvan. Hun scepticisme gaat echter niet zover dat zij die vragen en die bewijzen als zielig zelfbedrog bestempelen.

Juristen zijn blijkbaar minder immuun voor modieuze intellectuele trends of minder gewapend om de verleiding van intellectueel conformisme te weerstaan. In de twintigste eeuw was de overheersende intellectuele trend er een van onbeperkt relativisme (‘Alles is relatief’) en subjectivisme (‘Alles is subjectief, een kwestie van persoonlijke meningen, voorstellingen, idealen’). Hij heeft diepe sporen nagelaten in de opvattingen van juristen, onder andere in de hierboven besproken positivistische opvatting dat het recht niets anders is dan een heersende mening.

Een andere belangrijke intellectuele trend was het vooruitgangsgeloof. Men geloofde graag dat althans de Westerse beschaving in een onweerstaanbaar proces van maatschappelijke vooruitgang—dus verbetering—meegezogen werd. Elke volgende fase in de maatschappelijke ontwikkeling zit dan op een objectief ‘hogere’ niveau dan de vorige. Fundamentele kritiek op ‘het recht’ kan dan niet gebaseerd zijn op wat is of was. Zij moet gebaseerd zijn op wat volgens de wet van de vooruitgang moet—en dus ook zal—zijn. Evenmin kan de grondslag van de rechten van mensen in het verleden liggen, bijvoorbeeld in de daden en werkzaamheden van die mensen. De grondslag ervan moet liggen in de voltooiing van de vooruitgang, dus in de ideale maatschappij die de toekomst voor ons in petto heeft. Althans volgens de vulgaire versie van het vooruitgangsgeloof zal dat een maatschappij zijn waarin alles gratis is: de maatschappij zorgt voor de productie van de middelen die nodig zijn voor de bevrediging van alle behoeften, verlangens en begeerten. Zij stelt zich zo volledig en onvoorwaardelijk in dienst van de mens. Wat de mensen in die ideale maatschappij ten deel zal vallen is dus waar zij nu al recht op hebben: gratis gezondheidszorg, inkomenszekerheid, rust en ontspanning, ongecensureerde lustbeleving, vrije toegang tot alle ‘producten van vooruitgang’, enzovoort. Het utopische karakter van al die ‘fundamentele rechten van de mens’ is duidelijk maar geeft nauwelijks aanleiding tot een kritiek ervan.

Vóór de twintigste eeuw waren dergelijke subjectivistische, relativistische en progressivistische opvattingen slechts marginaal aanwezig in het juridische denken. De meeste juristen waren ervan overtuigd dat het onderscheid tussen recht en onrecht een reëel onderscheid was. Zij achtten het daarom mogelijk (zij het niet altijd gemakkelijk) te zoeken naar de in de gegeven omstandigheden meest geschikte regels, me-

¹ Zie o.a. Alan Sokal & Jean Bricmont, *Intellectueel bedrog. Postmodernisme, wetenschap en anti-wetenschap* (Epo, Antwerpen & De Geus, Breda, 1999).

thoden en technieken om dat onderscheid te maken of om het recht te handhaven en het onrecht te bestrijden. Het onderscheid tussen recht en onrecht werd dus als een natuurlijk onderscheid gezien. Vandaar dat men eiste dat de rechtswetenschap 'het recht' voortdurend zou toetsen aan het natuurrecht of de natuurlijke rechtsorde ten einde 'het recht' steeds rechtvaardiger te maken. In dat natuurrechtelijke perspectief was toetsing aan een heersende mening alleen sociologisch, niet juridisch relevant. Toetsing aan utopie of ideaal was een kwestie van politieke ideologie, niet van rechtswetenschap.

De natuurrechtelijke orde. De idee van het natuurrecht is niet zo moeilijk te vatten. 'Het recht is dus de samenleving, het leven der mensen zelf, gezien van een bepaalde kant, nl. als geordende samenleving' lezen wij in een gerenommeerde inleiding tot het Nederlandse recht.¹ Het natuurrecht is dan de natuurlijke orde van samenleven. Om de zin van deze definitie van het recht te vatten dienen wij een goed begrip te hebben van de samenleving. Dat begrip kunnen wij het best verkrijgen door het samenleven van mensen tegenover hun maatschappelijke activiteiten te plaatsen.

SAMENLEVING EN MAATSCHAPPIJ

De begrippen 'samenleving' en 'maatschappij' zijn fundamenteel verschillend, hoewel zij nu vaak met elkaar verward worden. Zo is het zinvol te spreken over de natuurlijke orde van het samenleven van mensen, maar niet over de natuurlijke orde van een maatschappij. Het natuurrecht of de natuurlijke orde van samenleven is een even universeel menselijk verschijnsel als het samenleven van mensen zelf. De voorwaarden waaronder mensen met elkaar kunnen samenleven zijn overal dezelfde. Zij zijn niet afhankelijk van enige menselijke willekeur. Daarentegen komen maatschappijen ook wel overal voor maar dan als veelvormige creaties van menselijk organisatietalent. Er is maar een menselijke samenleving, maar er zijn vele maatschappijen.

Maatschappijen. Een maatschappij of maatschap is geen samenlevingsverband maar een samenwerkingsverband, een vereniging van 'maten'. In de oorspronkelijke betekenis van het woord zijn maten mensen die aan dezelfde tafel of uit de dezelfde pot eten, dus mensen die een gemeenschappelijke bron van inkomsten hebben en hun individuele inkomsten ontvangen uit de verdeling van het maatschappelijke inkomen. Soms noemt men een maatschappij 'een economie' in de oorspronkelijke betekenis van het woord: een huishouden (een gezinshuishouden, een bedrijfshuishouden, een staatshuishouden). Het maatschappelijke inkomen is de opbrengst van de samenwerking van de leden van de maatschappij (gezin, bedrijf, vereniging, staat) in het najagen van het maatschappelijke doel. Wat dat doel is kan van maatschappij tot maatschappij verschillen, zoals ook de verdeling van het inkomen van de ene maatschappij tot de andere verschilt. Ook de manier waarop een maatschappij georganiseerd is kan van geval tot geval verschillen.

Een maatschappij is een organisatie. Eenvoudige maatschappijen hebben typisch een hiërarchie van leiders en volgelingen of ondergeschikten. Complexere maatschappijen hebben typisch een onpersoonlijkere hiërarchie van hogere en lagere posities of organen. In een maatschappij is er immers meestal een min of meer gede-

¹ *Apeldoorns Inleiding tot de studie van het Nederlandse Recht* (W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1985), p.5.

tailleerde werkverdeling, waarin de verdeling van leidende of bestuurlijke en louter uitvoerende taken opvalt.

Nogal wat maatschappijen zijn eigendom van een of meer personen terwijl de andere leden ingehuurde werknemers of medewerkers zijn. Andere maatschappijen, zoals ledenverenigingen, hebben geen eigenaars in de gewone zin van het woord, al kunnen wij zeggen dat zij in zekere zin de gemeenschappelijke eigendom zijn van hun leden.

Veel maatschappijen zijn relatief kleine samenwerkingsverbanden (firma's, bedrijven, verenigingen, clubs en dergelijke) waarin mensen slechts voor beperkte doelen samenwerken terwijl zij hun leven grotendeels daarbuiten leiden. Andere kleine maatschappelijke formaties (bijvoorbeeld gezinnen en sektarische communes) hebben een veel groter actieveld. Dergelijke maatschappijen bestaan *in* de samenleving en zijn in hun organisatie en reglementen ondergeschikt aan de eisen van het samenleven. Vaak zijn zij ook in overeenstemming met die eisen—maar niet altijd: misdadige bendes zijn evidente uitzonderingen. Er zijn ook grote maatschappijen, bijvoorbeeld de staten en de moderne multinationals en internationale instellingen. Hoewel ook grote maatschappijen *in* de samenleving kunnen bestaan, nemen zij het vaak niet zo nauw met de eisen daarvan. Zij menen of weten zich machtig genoeg om zonder veel vrees voor represailles de eis van wederkerigheid die het samenleven kenmerkt te negeren. De verleiding van unilateraal optreden is hun dikwijls te sterk.

Absolute maatschappijen. Oude vormen van grote maatschappijen zijn permanente militaire organisaties, zoals de Romeinse legioenen in de tijd van het Keizerrijk, de keizerlijke bureaucratie en later de Katholieke Kerk en geaffilieerde monniken- en riddersordes. Een bijzonder kenmerk van dergelijke organisaties is hun absoluut (soms zelfs totalitair) karakter.¹ Hun leden — officieren en soldaten, bisschoppen en priesters, abten en monniken — hebben nauwelijks een leven buiten de maatschappij. Hun leven is hun werk, het ene staat evenzeer onder controle van de maatschappelijke autoriteiten als het andere. Dat is althans zo voor de 'regulieren' onder hen, die geacht worden geheel volgens de *regel* van de organisatie te leven. Daartoe moeten zij uit de samenleving treden en een louter maatschappelijke identiteit aannemen. Zij moeten zich onderwerpen aan de instructie (de bevelen, het onderwijs) van hun oversten. Dergelijke organisaties zijn in dat opzicht te vergelijken met sektarische organisaties, die evenwel meestal veel kleiner zijn en daarom minder behoefte hebben aan een formele hiërarchie en regelgeving. Sekten kunnen het stellen met een charismatische leider wiens positie haar gezag ontleent aan zijn persoonlijkheid. In grote maatschappijen daarentegen ontlenen individuen hun gezag bijna uitsluitend aan hun maatschappelijke positie.

Het historisch belang van de oude grote maatschappijen is niet te onderschatten. De achttiende-eeuwse filosoof David Hume noemde het militaire kamp 'de moeder van de politieke maatschappij'. Wij kunnen de moderne staat zien als een synthese van militaire en kerkelijke organisaties uit het verleden en de toepassing van hun or-

¹ 'Absloutisme' verwijst naar een vrijwel onbeperkte *bevoegdheid* van de wetgevende macht, maar sluit niet uit dat van die bevoegdheid slechts in beperkte mate gebruikt wordt: een absolute staat kan een liberaal beleid voeren. 'Totalitarisme' verwijst naar een totale invulling van een absolute macht, dus naar wetgeving en bestuur die nagenoeg alle aspecten van het leven en werken van mensen betreffen.

ganisatie-eisen op alsmear meer aspecten van het leven. Heel wat maatschappelijke activiteiten die vroeger door de kerk werden verricht, zijn nu staatstaken geworden. Daardoor heeft de staatsvorming geleid tot een opheffing van de voor de Westerse geschiedenis zo belangrijke scheiding tussen wereldlijke en geestelijke macht. 'Morele kwesties' (zoals abortus, euthanasie, seksualiteit, huwelijk, ouderschap) worden steeds meer geregeld in staatswetgeving en afgehandeld door bureaucratische diensten en technocratische commissies van experts.

Door hun absoluut karakter en hun omvang onttrekken grote maatschappijen heel wat mensen aan de eisen van het samenleven. Zoals sektarische maatschappijen proberen zij hun leden van elke samenleving met anderen (niet-leden) weg te houden. Soms hebben zij zelfs de ambitie alle mensen in hun omgeving door bekering of verovering binnen hun maatschappelijke structuur te brengen. Zij willen dan de samenleving met anderen vermaatschappelijken, vervangen door samenwerking binnen een alles en allen omvattend maatschappelijk kader.

De maatschappij als persoon. Hoewel maatschappijen verbanden zijn waarin veel mensen samenwerken, treden zij toch meestal en normaliter op als een eenheid. Het bestuur (soms de eigenaars van de maatschappij, soms de door hen aangestelde beheerders) bepaalt wat gedaan moet worden, welke taken ieder lid moet vervullen, welke maatschappelijke middelen op welke wijze en in welke mate ingezet worden enzovoort. Het bestuur legt aldus het beleid en de distributie van de lasten en de baten van de maatschappelijke activiteiten vast.

Doordat zij als eenheid optreden in het streven naar de realisatie van het maatschappelijke doel is het gemakkelijk maatschappijen voor te stellen als 'personen'. Zij zijn uiteraard geen natuurlijke maar artificiële of fictieve personen. Het is zinvol hun 'rechtspersoonlijkheid' toe te dichten, zoals juristen trouwens vaak doen. Zij hebben doelstellingen, maken keuzen, handelen. Uiteraard zijn het altijd mensen (de bestuurders, de werknemers of leden) die in feite de maatschappelijke doelstellingen bepalen en de maatschappelijke activiteiten verrichten. Zij doen die dingen dan evenwel *als leden* van de maatschappij.

Het kan gebeuren dat voor een aantal aspecten van de maatschappelijke activiteiten aan alle leden dezelfde maatschappelijke persoonlijkheid toegeschreven wordt. Dat is het geval in de moderne westerse staat, waarin alle burgers *als staatsburgers* in beginsel precies dezelfde maatschappelijke identiteit (en dus ook 'rechten' en 'plichten') hebben. Als zodanig worden de burgers daarom ook geacht in staatsaangelegenheden (bijvoorbeeld verkiezingen) nooit als een zelfstandig handelend en denkend mens naar eigen inzicht en voor eigen belang op te treden. Zij worden geacht zich te gedragen als burgers die geen ander belang kennen dan het algemeen maatschappelijk belang.

De vermaatschappelijkte mens. De maatschappelijke persoonlijkheid van de leden, die gebonden is aan hun lidmaatschap en status in de maatschappij, telt meer dan hun eigen persoonlijkheid. Hun individuele, eigen 'ik' verdwijnt achter het maatschappelijke 'wij'. Zo verliest ook 'de ander' in de maatschappij zijn persoonlijke eigenheid. Hij wordt 'een van ons'. Het is dan ook normaal dat 'wij' in zijn naam spreken.

De vermaatschappelijking (*socialisatie*) van hun leden is voor vele maatschappijen een absolute prioriteit. Niet alleen staten en kerken, ook bedrijven en instellingen trachten op allerlei manieren (indoctrinatie, sociale activiteiten en dienstverlening en

dergelijke) een eigen ‘cultuur’ te creëren. Die is bedoeld om de maatschappelijke identiteit te versterken opdat zij als een ‘tweede natuur’ alle houdingen, keuzen en handelingen van de leden zou bepalen. De meest volkomen vorm van socialisatie is *incorporatie*, het stadium waarin de leden zichzelf en elkaar nog slechts als ‘delen van hetzelfde maatschappelijke lichaam’ beschouwen. De individuele persoonlijkheid en de zelfstandigheid, die elke mens eigen zijn, worden dan volledig uitgeschakeld. Voor de achttiende-eeuwse filosoof Jean-Jacques Rousseau was de maatschappij *le moi commun* (het gemeenschappelijke ik) van al haar leden.

Voorwaarden van lidmaatschap. In veel maatschappijen zijn vermaatschappelijking en incorporatie evenwel geen prioriteiten. Hun leden zijn vrijwillige leden. Zij zijn uit eigen beweging toetreden en kunnen ook uit eigen beweging weg. Zij bepalen zelf hoeveel tijd en middelen zij ter beschikking van de maatschappij willen stellen. Zij worden of blijven lid zolang zij de door de maatschappij bepaalde voorwaarden van lidmaatschap willen aanvaarden en die tot tevredenheid van het bestuur of de andere leden vervullen. Het lidmaatschap heeft er het karakter van een vrijwillige, door beide partijen eenzijdig opzegbare overeenkomst.

Vrijwillig lidmaatschap is geen algemene eigenschap van maatschappijen. Jonge kinderen zijn niet uit eigen beweging toetreden tot het gezin van hun ouders. Vaak zijn het de maatschappijen zelf die hun leden kiezen, zodat ook die geen keuze hebben ten aanzien van hun lidmaatschap, hun rol of functie in de maatschappij of de voorwaarden waaronder zij delen in de lasten en de baten. In vroeger tijden waren er nogal wat maatschappijen waarin vele leden slaven, lijfeigenen of horigen waren. Ook moderne staten zijn voorbeelden van maatschappijen met een onvrijwillig lidmaatschap. Via belastingen en regulering leggen zij eenzijdig, buiten elke overeenkomst om, een verdeling van lasten en baten vast. De leden (burgers, onderdanen) kunnen haar alleen ontwijken door te emigreren of te vluchten — niet door gewoon hun lidmaatschap op te zeggen.

Telocratie. In elke maatschappij zijn er min of meer expliciete regels van kracht. Een aantal daarvan hebben betrekking op de organisatie van de maatschappij, haar afdelingen en afdelingen en de werking daarvan. Wij vinden haar in de maatschappelijke statuten of organieke wetten, de algemene bevoegdheidsomschrijvingen, procedures voor besluitvorming, interne controle, handhaving van discipline en dergelijke. Andere regels betreffen de organisatie van de planning, de uitvoering en de evaluatie van beleid voor concrete doeleinden.

Die regels worden willekeurig bepaald door de bestuurders van de maatschappijen (eventueel na ruggenspraak met alle of sommige leden): zij zijn uitdrukkingen van hun *wil* en *inzichten*. Zij zijn uiteraard vooral te beoordelen op hun doelmatigheid en efficiëntie in het bereiken van de maatschappelijke doelen, gegeven de voorwaarden waarin de maatschappij verkeert: het aantal en de kwaliteiten van haar leden, de middelen waarover de bestuurders voor de uitvoering van de maatschappelijke activiteiten kunnen beschikken, de bijzondere kenmerken van de omgeving waarin de maatschappij zich bevindt, enzovoort. Mensen richten maatschappijen immers op om bepaalde doelen beter te kunnen realiseren dan zij anders zouden kunnen doen. De maatschappelijke doelen vormen de meest gewichtige focus van het maatschappelijke leven. Daarom karakteriseert men maatschappijen soms als *telocratieën* (afgeleid van de Griekse woorden *telos*, doel, en *kratein*, heersen, regeren). De centrale vraag voor de

leden van een maatschappij, voor haar eigenaars of bestuurders, is deze: Slagen wij er met deze organisatie in onze doelstellingen te halen?

De maatschappelijke regels hebben als zodanig niets te maken met het onderscheiden van recht en onrecht. Zij zijn geen rechtsregels in de eigenlijke zin van het woord. Het is mogelijk dat een maatschappij als voornaamste doel de rechtshandhaving heeft, maar dat maakt haar statuten en reglementen nog niet tot rechtsregels. Anderzijds kunnen er maatschappijen bestaan die precies het doelmatig en efficiënt plegen van onrecht tot doel hebben (misdadorganisaties, gangsterstaten en dergelijke) of die geen aandacht schenken of belang hechten aan het onderscheid tussen recht en onrecht. Toch hebben ook die maatschappijen een organisatie, statuten, regels, procedures en dergelijke.

Samenleving als nomocratie. Een samenleving van mensen is wat anders dan een maatschappij of een organisatie. Zij is geen maatschappij, hoewel er in elke samenleving een aantal maatschappijen (organisaties) actief is. Een samenleving heeft geen gemeenschappelijk doel. Mensen kunnen met elkaar samenleven ook als zij niet dezelfde doelen nastreven. Anders dan een maatschappij is een samenleving dus geen telocratische structuur. Weliswaar moeten mensen als zij met elkaar willen samenleven ook wel bepaalde regels in acht nemen, maar dat zijn geen 'statuten' en ook geen gedecreeteerde 'beleidsregels'. De samenleving is immers geen bijzondere organisatie en voert geen beleid of politiek.

De regels van het samenleven zijn van een andere aard. Zij zijn veeleer de uitdrukking van de voorwaarden waaronder samenleven *überhaupt* mogelijk is. Zij worden daarom vaak 'wetten' genoemd in de zin die dat woord heeft in de natuurwetenschappen: de natuurwetten zijn een uitdrukking van de voorwaarden waaronder de natuurlijke gebeurtenissen een vaste orde vertonen. Daarom zegt men soms dat een samenleving een *nomocratie* is (van het Griekse *nomos*, wetmatigheid, regelmaat), een door eigen wetmatigheden beheerste bestaanswijze van mensen. Dergelijke wetmatigheden zijn eigenschappen van de orde van samenleven. Hun uitdrukking in de vorm van formules ('wetten') is geen wilsuiving, maar een uiting van inzicht in of een hypothese over de voorwaarden van samenleven.

Een samenleving heeft geen formeel lidmaatschap, geen hiërarchie van bestuurders en ondergeschikten. Zij heeft geen gemeenschappelijke middelen en dus ook geen instanties die daarover beschikken. Zij voert geen beleid en stelt geen handelingen. Zij heeft dus ook geen instantie die de lasten en de baten van haar (niet bestaand en onbestaanbaar) beleid of handeling verdeelt. Zij heeft geen eigenaars. Zij kan onmogelijk als een persoon gedacht worden omdat zij geen doelen of wensen heeft, geen plannen maakt. Haar een 'rechtspersoonlijkheid' toeschrijven is dan ook absurd.

Een mogelijk verhelderende analogie: voetbalploeg en voetbalwedstrijd. Het verschil tussen een maatschappij en een samenleving is zo'n beetje als het verschil tussen een voetbalploeg en een voetbalwedstrijd. Een voetbalploeg in een voetbalwedstrijd is een maatschappij met als maatschappelijk doel de wedstrijd winnen. Daartoe beschikt zij over een hiërarchie (het bestuur, de coach, de trainer, de veldkapitein) die een strategie uitdoktert en erop toeziet dat die ook gevolgd wordt. Ieder van de spelers krijgt daarin een last, rol of functie toegewezen. Ook zijn er afspraken over de verdeling van de eventuele winst. Het is niet moeilijk een voetbalploeg te verpersoonlijken ('MSV gaat in de aanval', 'PSV zoekt naar een gepaste tegenzet', 'Ajax verkoopt sterspeler') —

het is immers precies de bedoeling dat zij als één persoon optreedt. Aan een voetbalwedstrijd nemen echter twee ploegen deel, die als afzonderlijke entiteiten optreden en die een tegengesteld hoofdbelang hebben, namelijk de andere ploeg verslaan of althans haar beletten te winnen. De zin van de wedstrijd zou totaal verbasterd worden als zou blijken dat beide ploegen door dezelfde coach geleid worden en dat beide de uitvoerders zijn van zijn strategie. De wedstrijd zou dan ‘geënceneerd’ zijn door een regisseur, als zou het gaan om een toneelstuk waarin de ene partij de rol van ‘winnaar’ en de andere die van ‘verliezer’ speelt.

Normaliter, dus als hij niet ‘verkocht’ of ‘gefikt’ is, heeft het geen zin een wedstrijd te verpersoonlijken, bijvoorbeeld door te zeggen dat hij iets wil, een strategie ontwikkelt, zijn middelen efficiënt gebruikt of iets van dien aard. Een wedstrijd ‘rechtspersoonlijkheid’ toekennen is onzin. Weliswaar is er bij een voetbalwedstrijd een spelleider, maar dat is dan de scheidsrechter die er alleen op toeziet dat alle spelers van beide ploegen de voor *alle* voetbalploegen geldende spelregels respecteren. Hij bewaakt de ‘integriteit’ van het spel als zodanig. Hij staat niet op het veld om het beleid of de strategie van de ene of de andere coach te verwezenlijken. Hij staat er ook niet om de wedstrijd te ‘regisseren’, te ‘choreograferen’, interessant te maken of ten voordele van de ene of de andere ploeg te beslechten. Hij staat er ook niet om de belangen van de ploegen tegen elkaar af te wegen en een aanvaardbaar compromis uit te werken. Als hij een van die dingen zou doen dan zou hij een bedrieger zijn. Hij is geen ‘partij’ bij de wedstrijd.

Zoals de analogie van de verhouding tussen een voetbalploeg en een voetbalwedstrijd duidelijk mag maken, is er een fundamenteel verschil tussen de samenleving en de maatschappijen die daarin aanwezig zijn. Daarbij moeten wij dan nog bedenken dat de regels van de voetbalsport zelf producten zijn van regelgeving (van de voetbalbond). Dat geldt niet voor de rechtsregels van het samenleven. Die moeten worden ontdekt, niet gemaakt. Een betere analogie is daarom de verhouding tussen een onderneming en de markt waarop zij actief is. Wij mogen de statuten, de interne organisatie en de beleidsregels van een onderneming niet verwarren met de regels die de integriteit van het markverkeer vrijwaren. Een onderneming is een maatschappij (een huishouden¹), een markt is de plaats waar zij anderen (individuen of maatschappijen) ontmoet.

Samenleving en oorlog, recht en onrecht. Samenleven is een manier van met elkaar omgaan van mensen, ongeacht of die optreden als agenten van maatschappelijke organisaties. Het is niet de enige manier. Oorlog is andere manier van met elkaar omgaan. Samenleving is ordelijke — of zoals men ook zegt, vredige — omgang, waarbij mensen de orde van het samenleven respecteren. Oorlog is wanordelijke omgang, waarbij mensen die orde niet respecteren. Toch worden de grootste oorlogen gevoerd door geordende maatschappijen (oorlogvoerende staten en hun militaire organisaties). Daarin heerst meestal een strikte discipline. De eisen van samenwerking en solidariteit onder al de leden en delen worden er heel ernstig genomen. Zoals alle maatschappijen bestaan zij om mensen en middelen te mobiliseren en in te zetten voor

¹ ‘Het woord ‘economie’ komt van het Griekse ‘oikos’ (huis, bezit, eigendom, het eigene) en ‘nomos’ (gewoonte, wet, praktijk). Een economie—in de oorspronkelijke zin van het woord—is dus een huishouden, eventueel een bedrijfs- of zelfs staatshuishouden: een organisatie voor het beheer van eigendom.

het bereiken van hun maatschappelijk doel — in dit geval het verslaan van de vijand. Daartoe worden in een oorlog typisch alle middelen en methoden toelaatbaar geacht (zoals in de ‘totale oorlogen’ van de twintigste eeuw). Soms heeft oorlog echter veeleer het karakter van een wedstrijd, waarbij alle partijen vrij strikte regels in acht nemen (zoals in de achttiende-eeuwse oorlogvoering vaak het geval was).

Is, zoals de hierboven geciteerde definitie zegt, het recht de orde van samenleven, dan is oorlog de meest volkomen vorm van onrecht. Oorlog is de toestand van wanorde in de menselijke omgang, een toestand waarin er van samenleven geen sprake meer is. In een oorlog zien mensen anderen als vijanden (niet als vrienden) die zij willen uitschakelen of aan hun controle onderwerpen (dus van hun vrijheid beroven). Vrede, vriendschappelijke relaties en respect voor de vrijheid van anderen zijn van oudsher waarden die men met samenleven en recht associeert. Overeenkomstig daarmee brengt men oorlog, vijandige daden en aanslagen op de vrijheid van anderen in verband met onrecht.

Met die conceptualisering van het onderscheid tussen recht en onrecht zitten wij wel heel ver van de nu overheersende positivistische opvatting van het recht als ‘het recht’. Het recht is hier immers geen ‘regel’ of ‘norm’ maar een *toestand* van menselijke coëxistentie en omgang: de toestand namelijk van ordelijke omgang (los van enig maatschappelijk georganiseerd samenwerkingsverband). Het is de toestand die wij hier karakteriseren als de toestand van samenleving en die wij onderscheiden van de toestand van oorlog.

Tussen twee mensen bestaat de toestand van samenleving (en dus recht) ten eerste als zij elkaar als gelijken (als soortgenoten, dus als mensen) erkennen en, ten tweede, zich ten opzichte van elkaar onthouden van oorlogshandelingen, zich derhalve vriendschappelijk opstellen en geen bedreiging vormen voor elkaars leven, vrijheid en werk. Het is dus niet toevallig dat de zeventiende-eeuwse Engelse filosoof John Locke, die dingen de ‘natuurlijke rechten’ van de mensen noemde. Over Locke en de idee van de natuurlijke rechten van de mensen zullen wij het later nog hebben.

Natuurrecht als orde van samenleven

Recht — de orde van samenleven — bestaat waar er geen verwarring of wanorde in de menselijke aangelegenheden is, waar er in woord en daad een correct, waarheidsgetrouw onderscheid onder mensen wordt gemaakt. Mensen, hun woorden, daden en werken worden niet met elkaar verward. De woorden, daden en werken van de een worden niet aan een ander toegeschreven, noch ter bestraffing noch ter beloning. Zij worden ook niet door een ander toegeëigend en als de zijne voorgesteld, waarbij hij de identiteit van hun werkelijke auteur verduistert. Er is dan geen verwarring van schuldigen en onschuldigen, medeplichtigen en omstanders, daders en slachtoffers, schuldeisers en schuldenaars, producenten en dieven, enzovoort. Daden die op een dergelijke verwarring berusten en a fortiori daden die daarop aansturen, worden dan ook typisch en terecht als onrechtmatig en onrechtvaardig beschouwd. Dat geldt ook voor daden waaruit blijkt dat de ene de andere niet als een persoon of gelijke maar als een ding of middel behandelt, zoals bij de gewelddadige of eenzijdige toe-eigening van zijn persoon of middelen. Dergelijke daden, schreef Cicero, zijn strijdig met de natuur van het samenleven:

‘Wanneer om het even welk lichaamsdeel... van oordeel zou zijn dat het gezond zal worden door een ander lichaamsdeel van zijn gezondheid te beroven, dan zou dat noodzake-

lijk het verval en de ondergang van heel het lichaam betekenen. Zo ook gaan de mensengemeenschap en de samenleving onvermijdelijk ten onder wanneer wij er een vaste praktijk van maken ons de goederen van anderen toe te eigenen voor ons eigen profijt of dat van onze vrienden en beschermelingen. Wij aanvaarden dat iedereen zelf voor eigen welzijn en nut zorgt. Daar verzet de natuur zich niet tegen. Die duldt evenwel niet dat wij ten koste van het bezit van anderen onze mogelijkheden en ons vermogen vergroten.’ (Vrij vertaald uit Marcus Tullius Cicero, *Over de plichten*, eerste eeuw voor Christus)

Vooronderstellingen van het natuurrecht. Hier zitten wij bij de kern van de natuurrechtelijke opvatting. Zij berust op twee vooronderstellingen. De eerste is dat mensen van nature te onderscheiden zijn van andere dingen. De tweede is dat zij van nature van elkaar gescheiden en dus op objectieve gronden van elkaar te onderscheiden wezens zijn. Die onderscheiden vormen tezamen de bestaansmogelijkheid van de natuurlijke rechtsorde (*ius naturale* in objectieve zin) waarin ieder over het zijne beschikt. Wij kunnen die natuurlijke onderscheiden in woord en daad respecteren of wij kunnen dat niet doen. In het ene geval zijn wij rechtvaardig, in het andere onrechtvaardig. Het maakt niet uit of wij daarbij individueel in eigen naam handelen dan wel collectief als agenten van de ene of de andere maatschappelijke organisatie. Volgens de klassieke definitie van Ulpianus in de Digesten (I, 1,10) is rechtvaardigheid (*iustitia*) ‘de onwankelbare en bestendige wil om ieders recht (*ius*) te eerbiedigen’ door ‘eerbaar te leven, anderen niet te benadelen en ieder het zijne te doen toekomen’.

In de praktijk zijn er uiteraard heel wat omstandigheden waarin het maken van dat onderscheid niet gemakkelijk is — en niet alleen in gevallen waarin mensen met allerlei bedrieglijke middelen en voorstellingen proberen anderen zand in de ogen te strooien. Daarom eist de natuurrechtelijke opvatting ook dat wij (in het bijzonder de juristen onder ons) zoeken naar doeltreffende en efficiënte regels en methoden om mensen, hun woorden, daden, werken en middelen van elkaar te onderscheiden. Zij vraagt dat wij nadenken over praktijken en instellingen die ons motiveren om die onderscheiden te respecteren en eventuele verwarringen ongedaan te maken. Daarom zijn volgens de natuurrechtelijke opvatting alleen regels van die strekking *rechtsregels* in de eigenlijke zin van het woord, althans voor zover hun toepassing zelf geen onrecht doet. Zij zijn van aard ons rechtvaardiger te maken, vaardiger in het vrijwaren, versterken en eventueel herstellen van de rechtsorde of de toestand van samenleven. Zoals de heilige Augustinus (354-430) al schreef: ‘Lex iniusta non est lex’—een onrechtvaardig voorschrift (*lex*) is niet rechtsgeldig.

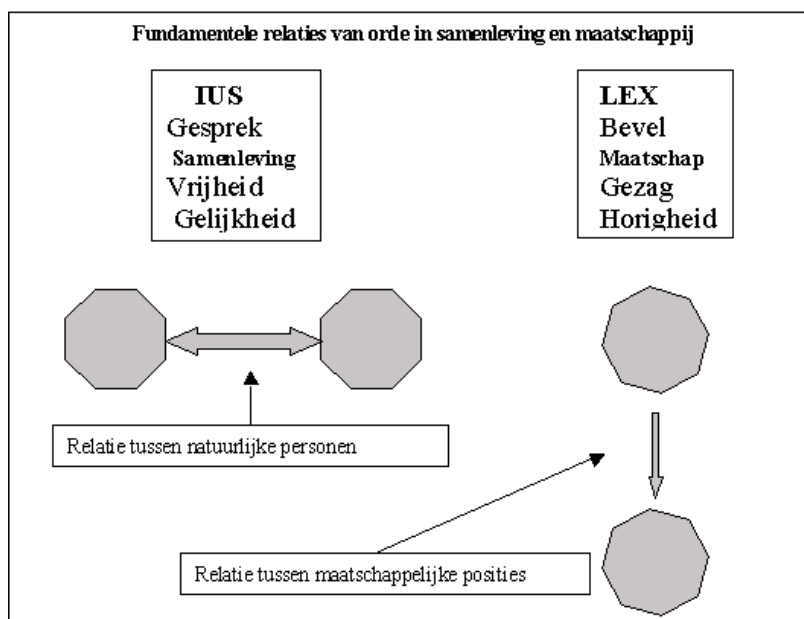
Vanuit het natuurrechtelijke standpunt beschouwd is het onderscheid tussen recht en onrecht even reëel als het onderscheid tussen de ene en de andere mens. Dat onderscheid is de centrale focus van een natuurrechtelijke beschouwing. De essentiële juridische vraag is hier of onze regels, methoden en technieken, praktijken en instellingen enzovoort rechtvaardig zijn, dat wil zeggen die natuurlijke en objectieve onderscheiden respecteren. Rechtvaardig zijn is andere mensen—die in objectieve, natuurlijke zin onze gelijken zijn—als zodanig respecteren en in hun eigenheid (vrijheid) laten. Vandaar dat men van oudsher vrijheid en gelijkheid als de fundamentele natuurlijke rechtswaarden beschouwt.

Het verschil met de positivistische benadering van het recht is groot. Voor de positivist is de essentiële juridische vraag of wij de onderscheiden respecteren die de geldende regels en de heersende praktijken ons voorschrijven — ongeacht of die onderscheiden een reëel objectief karakter hebben. Het natuurlijke of objectieve verschil

tussen de ene mens en de andere of tussen een dief en zijn slachtoffer is voor een positivist niet van een andere aard dan het artificiële verschil tussen bijvoorbeeld een voorzitter en een secretaris, een sergeant en een sergeant-majoor, een rector en een decaan.

Natuurrecht en maatschappij. Aanhangers van het natuurrecht verzetten zich uiteraard niet tegen de vorming van maatschappijen. Zij maken echter wel een onderscheid tussen maatschappijen die wel en maatschappijen die niet verenigbaar zijn met het natuurrecht. Door hun doelstellingen, inrichting en werkwijze kunnen bepaalde maatschappijen inderdaad in meerdere of mindere mate strijdig zijn met de eisen van vrede, vriendschap en vrijheid die de orde van samenleven stelt. De met de natuurrechtelijke samenlevingsorde verenigbare maatschappijen noemt men soms met een algemene naam ‘de civiele maatschappij’, die dus te onderscheiden is van zowel ‘de politieke maatschappij’ als de georganiseerde misdaad.¹

De aanhangers van het natuurrecht willen dat ook maatschappijen zich aan de rechtseisen houden, ongeacht hun doelstellingen. Maatschappelijke organisatie is voor hen geen geldig excuus voor onrecht. Zij is niet zonder meer ‘recht’, hoezeer haar leiders of bestuurders beweren dat er voor haar leden geen andere rechtsbron is dan haar statuten en de voorschriften van de maatschappelijke autoriteiten. Ook statuten kunnen daarom op hun rechtmatigheid beoordeeld worden.



Relaties van orde in samenleving en maatschappij. De hierbij gevoegde figuur geeft een beeld van de relaties van orde in samenleving en maatschappij. De samenleving is een netwerk van relaties tussen natuurlijke personen die elkaar als gelijken respecteren en dus ook elkaars vrijheid (eigenheid, zelfstandigheid) in acht nemen. Die relaties kun-

¹ In het positivistische discours staat ‘civiele maatschappij’ echter meestal voor alle ‘privaatrechtelijke’ maatschappijen in een bepaalde staat. Of die maatschappijen overeenkomstig natuurrechtelijke eisen georganiseerd of werkzaam zijn is dan niet relevant. Alleen hun status volgens het positieve recht van die staat is van belang.

nen wij aanduiden met de Latijnse term ‘*ius*’, die men meestal vertaalt als ‘een recht’ of als ‘de rechtsorde’. Een *ius* is een verbond gebaseerd op een afspraak (*iurare*, plechtig spreken, verplichtingen op zich nemen, zweren, vergelijk Frans *juror*). Een *ius* is dus een overeenkomst of een recht of een verplichting die daaruit afgeleid is. In de betekenis ‘rechtsorde’ staat *ius* voor het geheel van menselijke verhoudingen die aan de eis van vrijheid onder gelijksoortige ‘rationele’ wezens voldoen. De *ratio* is immers het vermogen dat ons in staat stelt door plechtige afspraken wederzijdse verplichtingen te creëren.

Een maatschappij daarentegen is een systeem van relaties tussen maatschappelijke posities (eventueel ook tussen de natuurlijke personen aan wie die posities toegewezen zijn). De kenmerkende relatie is die tussen een hogere en een lagere positie, waarin degene die de hogere positie bekleedt bevelen kan geven aan de bekleders van posities die aan de zijne ondergeschikt zijn. Een goede term voor zo’n relatie is het Latijnse ‘*lex*’ (meervoud *leges*). Men vertaalt ‘*lex*’ meestal als ‘wet’ of ‘voorschrift’. Het is in oorsprong echter een term voor het opvorderen van mannen voor militaire dienst (vergelijk *legio*, legioen). Een *lex* is een relatie die gebaseerd is op de keuze of de wilsuiting — dus op de willekeur — van een persoon die anderen verzamelt of uitkiest (*legere*, verzamelen, uitkiezen).

‘Het recht’ en de vermaatschappelijking van de samenleving

Het recht van de samenleving en ‘maatschappelijke recht’. Vanuit het perspectief van het natuurrecht kunnen wij nu zien waar de houding van een positivist relevant en plausibel lijkt. Dat is ongetwijfeld het geval in maatschappijen, die altijd artificiële constructies zijn met een willekeurige structuur. De positivist beperkt ‘het recht’ tot een *maatschappelijke* fenomeen. De regels (*leges*) die hij zonder meer als ‘het recht’ beschouwt, zijn inderdaad maatschappelijke regels: regels voor de inrichting en de werking van een maatschappij, voor het definiëren en onderscheiden van de verschillende rollen en functies daarin en voor de distributie van de lasten en de baten van de maatschappelijke acties.

Er is geen ander criterium voor de beoordeling van ‘het recht’ van een maatschappij dan de doelmatigheid en efficiëntie ervan in het licht van de voor haar relevante doelstellingen en omstandigheden. Dat ‘recht’ kan doelmatig en efficiënt zijn zonder rechtvaardig te zijn omdat het niet noodzakelijk enig verband heeft met het onderscheiden van recht en onrecht. Recht (*ius*) en onrecht (*iniuria*) vallen buiten het gezichtsveld van de positivist omdat zij categorieën zijn die de omgang van mensen als zodanig betreffen. Voor mensen als zodanig heeft hij echter weinig belangstelling. Hij beziet mensen immers niet vanuit het perspectief van hun samenleven, als mensen die in vrede of in oorlog met elkaar kunnen omgaan. Voor hem zijn zij slechts relevant als delen (leden, plaatsbekleders, rolvullers of functionarissen) van een maatschappelijke structuur, als *activa* of *passiva* in haar boekhouding.

Zoals wij hierboven gezien hebben, beschouwen positivistisch ingestelde juristen niet alle maatschappijen als even relevant voor hun werk. Om hoofdzakelijk praktische redenen beperken zij hun studie tot de machtigste maatschappijen — staten of andere door staten geïnstalleerde politieke organisaties — die door de aanwending van machtsmiddelen (vooral dwang) andere maatschappijen en mensen in hun om-

geving kunnen overheersen en aan hun 'wil' of 'wet' onderwerpen. Hoewel het 'positieve recht' van een staat logisch beschouwd elementen (regels, procedures) van dezelfde aard omvat als de statuten en reglementen van andere maatschappijen, zijn die elementen voor de positivist alleen 'juridisch relevant' als zij een uiting van effectieve politieke macht zijn.

De vermaatschappelijking van de samenleving en 'het einde van de mens'. Het valt niet te loochenen dat in de hedendaagse juridische opleidingen, in het bijzonder sedert het einde van de negentiende eeuw, de positivistische fixatie op maatschappelijke fenomenen zwaarder weegt dan de natuurrechtelijke aandacht voor mensen en de orde van samenleven. In vele beschouwingen klinkt nauwelijks nog enig besef door van het toch fundamentele verschil tussen 'maatschappij' en 'samenleving'. Dat blijkt bijvoorbeeld uit uitdrukkingen waarin de samenleving verpersoonlijkt wordt: 'De samenleving wil dit', 'De samenleving heeft dat probleem opgelost door zus of zo te doen' en dergelijke. Die uitspraken zijn absurd tenzij wij daarin het woord 'samenleving' interpreteren als een verwijzing naar een bepaalde maatschappij.

De verschuiving van de aandacht van juristen van de universele problematiek van recht en onrecht in de menselijke omgang naar de organisatorische problemen van machtige politieke maatschappijen behoeft een verklaring. Hoe komt het dat wij 'het recht' nu vooral in verband brengen met artificiële maatschappelijke structuren en onderscheiden, in het bijzonder de organisatie en de werking van staten en hun internationale en soms supranationale samenwerkingsverbanden?

Een voor de hand liggende hypothese is dat in het recente verleden de staten erin geslaagd zijn de samenleving van mensen te domineren. Die dominantie was zo sterk dat mensen zichzelf en elkaar hoofdzakelijk nog slechts gingen zien en ontmoeten als leden van deze of gene staat, als 'burgers'. Dat is de hypothese van de vermaatschappelijking van de samenleving of de verburgerlijking van de mens, die wij in het vervolg van onze studie zullen beschouwen. Zij heeft vooral in de eerste helft van de twintigste eeuw veel aandacht gekregen, zowel in de filosofie als in de literatuur. Niet weinig commentatoren hebben in de processen van vermaatschappelijking en verburgerlijking aanleiding gevonden om al dan niet met vreugde 'het einde van de mens' aan te kondigen. De mens zou weldra plaats ruimen voor een 'nieuwe mens' die geen andere identiteit heeft dan zijn maatschappelijke rol en geen andere belangen dan maatschappelijke belangen.

Institutionele en ideologische aspecten. Belangrijke aspect van die hypothese zijn van institutionele en ideologische aard. De negentiende-eeuwse staat werd geacht een constitutionele rechtsstaat te zijn, een staat die in dienst van het recht zou staan. Dat begrip houdt in dat de staat zich ertoe beperkt de integriteit van de orde van samenleven te vrijwaren. Hij is derhalve alleen tot rechtsbescherming gemachtigd en zeker niet tot inmenging in of verdringing van rechtmatige samenlevingsverbanden en verhoudingen. In die zin moeten wij het axioma van het *klassieke liberalisme* begrijpen, namelijk 'de scheiding van staat en samenleving'.

Aan het einde van de negentiende eeuw en nog meer in de loop van de twintigste eeuw werd de staat evenwel een veel meer omvattende machtsstaat ('beleidsstaat' of 'bestuursstaat'). Daarin was voor het axioma van de scheiding van staat en samenleving niet langer een plaats. Naar de overtuiging van velen was het zijn taak de samenleving te organiseren, dus om te vormen in een maatschappij of corporatie en de

mensen daarin te socialiseren of te incorporeren. Dat socialisatie en incorporatie per se wenselijk waren, was alleszins de essentie van het *socialisme* en later ook van het *corporatisme*. Die twee ideologische stromingen zaten toen duidelijk ‘in de lift’. Zij zouden hun stempel drukken op de twintigste eeuw drukken¹ — zij het dat zij aanvankelijk als oppositiebewegingen veeleer vermaatschappelijking zonder de staat bepleitten. Die anti-staatse houding veranderde doorgaans pas toen hun aanhangers zelf uitzicht op regeringsmacht kregen.

De transformatie van de klassieke rechtsstaat in iets wat zijn verdedigers toen zonder meer een ‘onrechtsstaat’ zouden genoemd hebben, bleef voor velen grotendeels onzichtbaar. In het bijzonder de juristen en de politici bleven immers dezelfde term ‘recht’ bleven gebruiken om de toch heel verschillende functies van de rechtsstaat en de machtsstaat aan te duiden. Het onderscheid tussen het recht van de samenleving en het ‘maatschappelijk recht’ van de staat vervaagde, zoals ook het onderscheid tussen samenleving en maatschappij uit het blikveld verdween. Zo kon men ook de nieuwe beleidsstaat een ‘rechtsstaat’ noemen. De term sloeg dan evenwel niet meer op rol van de staat in het handhaven van de orde van samenleven. Hij verwees veeleer naar diens gebruik van juridische methoden, technieken, procedures en instellingen voor de organisatie van de maatschappij. Ook de socialisten die zich vaak uitdrukkelijk tegen het recht gekeerd hadden (omdat dat de samenleving boven de maatschappij stelde), konden zich uiteindelijk verzoenen met ‘het recht’.

De rol van de oorlogsstaat in de twintigste eeuw. Dat alles bracht een verschuiving teweeg in het mensbeeld — van ‘de mens in samenleving met anderen’ naar ‘de mens als lid of deel van deze of gene maatschappij’. Die verschuiving was niet alleen een gevolg van negentiende-eeuwse ideologische bewegingen. Zij kreeg haar beslag in de eerste helft van de twintigste eeuw, het tijdperk van de totale staat en de totale oorlog. Meer dan ooit waren de staten toen geperfectioneerde oorlogsmachines (en soms terreurmachines). Zij zetten alles op alles om mensen en middelen te mobiliseren en te controleren voor de uitbouw van hun militaire en economische macht. In een dergelijke omgeving kregen pleidooien voor macht en organisatie meer gehoor dan pleidooien voor het respect van anderen — ‘de ander’ is in oorlogstijd de vijand.

Voor de oorlog en de mobilisatie van mensen en middelen waren grote bureaucratieën en intensieve propaganda onontbeerlijk. In die omgeving gingen de intellectuelen, gewapend met hun boekenkennis en diploma’s, als technocraten, bureaucraten, beleidsmedewerkers, onderwijzers en journalisten een alsmear belangrijker deel van de ruggengraat van de staatsmacht vormen. Zij konden veel macht, aanzien en invloed winnen in de artificiële wereld van de moderne maatschappij. De intellectuele kritiek op de staat, die zo duidelijk had geklonken in de achttiende en de negentiende eeuw, verstomde. In de plaats daarvan kwam de roep om uitbreiding van de ‘maatschappelijke rol’ van de staat—en dus ook om de vermenigvuldiging van ambtelijke posities en carrièremogelijkheden.

Samenleven is wat anders dan ‘maatschappelijk functioneren’. Door de complexiteit en veranderlijkheid van de regelgeving in de moderne maatschappij had de ‘ge-

¹ Via het onderwijs (bijvoorbeeld in vakken als maatschappijleer en maatschappelijke vorming) en de media wordt de vermaatschappelijking alsmear actiever gepromoot. Vandaag lijken velen een wereldwijde maatschappij mogelijk en wenselijk te achten die niet minder dan ‘het beheer van de planeet’ zou moeten verzekeren.

wone man' aan zijn gezond verstand en onderscheidingsvermogen niet langer genoeg om zijn weg te vinden. Voor bijna iedere beweging die hij in de maatschappij zou willen maken, had hij deskundige begeleiding nodig. De intellectuelen stonden klaar om die te leveren. In het staatsapparaat of daarbuiten, voor hen was het proces van vermaatschappelijking een gouden zaak.

Dat voor het vervullen van die rol veel geld nodig was, ontging uiteraard niet de grote financiële en industriële belangen (die men omstreeks 1900 als *Big Business* begon aan te duiden). Die waren toen sedert kort zelf als grote maatschappijen georganiseerd, meestal als naamloze vennootschappen. Zij hadden weinig moeite met 'the corporate philosophy' van de nieuwe staat. Die staat beloofde grote 'publieke werken', overheidsbestellingen allerhande en vooral ook beheersing van de concurrentie in binnen- en buitenland. Van de revolutionaire socialistes die de klassenstrijd predikten, moest die 'zakenwereld' niets hebben. Een goed georganiseerd corporatisme dat zijn kosten hielp drukken, zijn projecten subsidieerde en de winsten veilig stelde, was koek van een andere deeg.

De macht en het geld die de staat naar zich toegetrokken had, maakten hem voor veel mensen en groepen tot een bedreiging maar ook tot interessant middel om hun eigen doelstellingen veilig te stellen. Investeren in middelen en organisaties om politieke macht, druk en invloed uit te oefenen kon heel lucratief zijn. Politici en ambtenaren konden heel wat financiële en andere 'steun' afpersen door te dreigen met onaangename wetgeving en ambtelijke onderzoeken tegen onwilligen. Dergelijke 'steun' kon uiteraard ook dienen als wisselgeld om gunstige wetgeving en uitvoeringspraktijken te kopen. Hoe dan ook, de vraag naar 'politieke' diensten en producten steeg enorm, maar wie betaalde uiteindelijk het gelag? Was de vermaatschappelijking van de samenleving een proces met alleen maar winnaars? Welke kosten waren eraan verbonden? Ook dat zijn relevante metajuridische vragen.

Samenvatting. Wij begonnen dit hoofdstuk met de rechtsfilosofische vraag of het zinvol is een onderscheid te maken tussen 'het recht' (de voor juristen zo vertrouwde 'juridica') en *het recht dat het tegengestelde is van onrecht*. Positivisten en natuurrechtelijk georiënteerde juristen nemen in die kwestie tegenovergestelde posities in. Voor de *positivisten* is het recht niets anders dan 'het recht', het geheel van regels en normen die door de machtigen ('de autoriteiten') worden opgelegd en afgedwongen. Het is een middel waarmee die autoriteiten hun doelstellingen en idealen proberen te bereiken, wat die overigens ook mogen zijn. *Natuurrechtjuristen* kunnen het met dat laatste eens zijn, maar zij stellen tevens dat dát 'recht' niet noodzakelijk gericht is op wat objectief en van nature recht is en dat het dus mogelijk ten onrechte en misleidend de naam 'recht' draagt. Of een regel een rechtsregel is, hangt er voor hen van af of hij *rechtvaardig* is, dat wil zeggen inderdaad geschikt voor het vrijwaren, versterken of herstellen van de natuurlijke rechtsorde. Zij stellen die natuurlijke rechtsorde als de *nomocratische orde van samenleving* van mensen tegenover de oneindig verschillende *telocratische maatschappelijke ordeningen* die in de geschiedenis opduiken en na verloop van tijd weer verdwijnen.

Positivisten hebben echter weinig oog voor de samenleving als iets wat fundamenteel verschillend is van de maatschappijen waarin zijzelf leven en werken als 'kenners van de maatschappelijke ordening'. Evenmin zien zij door het bos van *posities, rollen en functies* die de moderne maatschappij kenmerken, nog veel van de mensen die als *natuurlijke personen* uiteindelijk toch de natuurlijke grondstof van elke maatschappij zijn.

Hoewel het natuurrechtelijk denken tot aan het einde van de negentiende eeuw het juridisch denken domineerde, is er vandaag nauwelijks nog een spoor van te bekennen. Hoe die *ommekeer in de houding van de juristen* er gekomen is, is een van de belangrijkste metajuridische vragen. Zij behoort niet tot het terrein van de rechtsfilosofie, maar tot dat van de geschiedenis, in het bijzonder de geschiedenis van ideeën. Het is evenwel slechts vanuit het perspectief van de rechtsfilosofie dat wij haar belang voor de studie van het recht kunnen appreciëren.

GRONDBEGRIPPEN (II)

ECONOMIE EN POLITIEK

Voor niets gaat de zon op, maar mensen leven niet van zonneschijn alleen. Zij zijn behoeftige wezens; zij leven niet in een wereld van overvloed waarin al hun wensen en verlangens zonder meer vervuld zijn. Voor de bevrediging van hun behoeften moeten mensen inspanningen leveren en kosten dragen. Zij moeten handelen om in leven te blijven en hun leven zin te geven. Handelen is het doelgericht inzetten van middelen op basis van oordelen. Het veronderstelt oordelen over de situatie waarin de handeling plaatsgrijpt, over verbanden tussen oorzaak en gevolg en over de waarde van verschillende alternatieven die als mogelijk en realiseerbaar worden beschouwd. Deze algemene en fundamentele waarheid over de voorwaarden van het menselijk bestaan mogen wij niet uit het oog verliezen, ook niet wanneer onze aandacht naar complexe en geëvolueerde menselijke verbanden gaat, bijvoorbeeld de hedendaagse staat of het economische wereldsysteem.

TWEE METHODEN VAN BEHOEFTEBEVREDIGING

De noodzaak om te handelen geldt voor iedereen, voor een Robinson Crusoë alleen op een onbewoond eiland evengoed als voor mensen die in een samenleving wonen. Er is echter een groot verschil tussen de held van Defoe en de rest van ons: Als wat Robinson gezaaid had vruchten droeg, dan kon hij en hij alleen die oogsten — insecten en knaagdieren laten we maar buiten beschouwing. In een situatie met vele mensen bestaat evenwel de mogelijkheid dat de ene oogst wat de andere heeft gezaaid, of dat de ene anderen dwingt te zaaien wat hij wil oogsten.

De economische en de politieke methode. Volgens de Duitse socioloog Franz Oppenheimer (1864-1943) zijn er slechts twee manieren waarop mensen hun doelen kunnen verwezenlijken. Oppenheimer noemde ze de 'economische' en de 'politieke' methoden:

‘Er zijn twee fundamenteel tegengestelde methoden voor de mens om de nodige middelen te verwerven om zijn behoeften en verlangens te bevredigen. Deze zijn arbeid en roof: de eigen arbeid en de gewelddadige toe-eigening van andermans arbeid.’

Alle sociale interactiepatronen waarin mensen rechtstreeks of onrechtstreeks met elkaar omgaan, kunnen wij analyseren als min of meer zuivere toepassingen van de ene dan wel de andere methode of als complexe verbindingen van beide.

De 'economische' methode is die van arbeid en ruil, samenwerking op basis van vrijwilligheid, waarin geen der partijen de andere tot samenwerking dwingt: A biedt B de mogelijkheid tot samenwerking, maar dreigt niet met represailles indien B niet op het aanbod ingaat. 'Vrijwillig' betekent hier dat B alleen dan op het aanbod tot samenwerking zal ingaan als zijn toekomstverwachtingen, in de veronderstelling dat hij het aanbod aanneemt, beter zijn dan ze waren voor het aanbod gedaan werd. Aan die voorwaarde is niet voldaan wanneer de maffia 'u een aanbieding doet, die u niet kunt

weigeren' — bijvoorbeeld: 'Als u niet met ons meewerkt, dan kunt u nu maar best afscheid nemen van uw dierbaren'.

De 'politieke' methode is die waarbij iemand zich meester maakt van een ander of diens middelen of zich van zijn arbeid of zijn middelen bedient zonder zijn toestemming daartoe gekregen te hebben. Zij impliceert fysiek geweld of dreigen met lichamelijk geweld tegen een persoon, zijn dierbaren of anderen, of met de beschadiging of vernietiging van zijn of andermans middelen. Het is de methode die berust op bedrog of geweld.

Waarom noemde Oppenheimer dat de 'politieke methode'? De reden ligt voor de hand. Ofschoon zijn abstracte definitie veeleer verwijst naar misdadige handelingen van individuen, is zij ook van toepassing op de typische activiteiten van de overheid tegenover haar onderdanen. De overheid onderwerpt hen aan allerlei belastingen (fiscale belastingen, dienstplichten met een militair of administratief karakter, reguleringen en dergelijke) die zij eenzijdig oplegt en afdwingt, ongeacht de toestemming van de betrokken onderdaan. Zij eigent zich aldus eenzijdig zijn persoon, arbeid of middelen toe. Zij manipuleert vaak de waarde van het geld, via haar monetaire politiek en haar geprivilegieerde centrale of nationale bank. Daardoor kan zij met zelfgemaakte betaalmiddelen onder het mom van een gewone rechtshandeling als het kopen van goederen of het huren van diensten beslag leggen op meer van die dingen dan zij anders zou kunnen. Zij beroept zich vaak op dubieuze gronden om in te grijpen in de rechtsverhoudingen onder haar onderdanen, hun vrijheid te beperken of de ene dienstplichtig te maken aan de andere. Volgens Oppenheimer is de staat dan ook niets anders dan een organisatie van de politieke methode. Dat is duidelijk, zegt hij, in een historische en sociologische beschouwing van de staat, waarin wij de werkelijkheid van wat er in de staat gebeurt bestuderen en ons niet baseren op juridische ficties.

Is Oppenheimers karakterisering van het 'economische' en het 'politieke' geloofwaardig of is zij slechts een eigenzinnige en buitenissige definitie? Om deze vraag te beantwoorden zullen wij aandacht moeten besteden aan de geschiedenis van het denken over de politieke en de economische aspecten van de menselijke coëxistentie. In het bijzonder moeten wij de rol van de 'economische' en de 'politieke macht' onder ogen nemen.

Precedenten

Oppenheimer is niet de uitvinder van de conceptualisering van het politieke als een methode van handelen. De stelling dat de politiek een vorm van georganiseerde misdaad is duikt met grote regelmaat op in de politieke filosofie. Thrasymachus, en redenaar en filosoof uit de Griekse Oudheid, zei het zo:

Privé-personen die onrecht bedrijven, maar dat niet geheim kunnen houden worden gestraft en tot schande gemaakt. Dergelijke kleine booswichten brandmerkt men dan als heiligschenners, mensendieven, inbrekers, rovers en dieven. Wie echter zijn medeburgers niet alleen op grote schaal van hun bezittingen berooft maar hen bovendien tot slaven maakt, hem valt niet de schande ten deel. Integendeel, men noemt hem 'gelukkig' en 'zalig' ... Zo is dan de onrechtmatigheid sterker en voornamer en deftiger dan de rechtvaardigheid, naarmate zij op grotere schaal wordt beoefend.

De heilige Augustinus, de grootste theoloog van het vroege Christendom, vertelt het verhaal van een zeerover die de volgende woorden sprak tot Alexander de Grote, de

wereldveroveraar: 'Omdat ik het met een klein scheepje doe ben ik een piraat; maar U die het met een reusachtige vloot doet, noemt men Keizer.' Waarop Augustinus zich afvraagt: 'Wat is een staat zonder rechtvaardigheid anders dan een gangsterbende in het groot?'. In de zeventiende eeuw liet een criticus van de Engelse Lord Protector Oliver Cromwell zich in dezelfde zin uit:

'Wat is meer ongerijmd in het licht van de natuur der dingen en strijdig met het gezonde verstand dan hem een dief te noemen en ter dood te brengen die mij alleen of met enkele handlangers komt beroven, en hem Beschermer te noemen en te gehoorzamen die mij met regimenten en troepen berooft? Alsof de zeeën afschuimen met twee of drie schepen het werk van een piraat is, en met vijftig schepen het werk van een admiraal. Maar als dan toch alleen het getal van de aanhangers, en niet de zin van de onderneming, het verschil maakt tussen een rover en een beschermheer, dan wil ik wel dat men ons zegt wat dat getal is, opdat wij zouden weten wanneer de dief een prins wordt en waar het onderscheid ligt tussen struikroverij en belastingheffing.' (William Allen, *Killing Not Murder* London, 1659, p. 8)

Meer dan een halve eeuw voor Oppenheimer gebruikte de Franse polemist en lid van de Assemblée Nationale, Frédéric Bastiat (1801-1850), het onderscheid tussen de politieke en de economische methode al in een vlijmscherpe kritiek van de wetgeving:

'Alleen door onverdroten arbeid kan de mens zichzelf in leven houden en in zijn behoeften voorzien; door de onverdroten aanwending van zijn vermogens in het gebruik van natuurlijke grondstoffen. Dit proces is de oorsprong van het beginsel van de eigendom.

Maar het is ook waar dat een mens in zijn levensbehoeften kan voorzien door de consumptie van de vruchten van andermans arbeid, waarvan hij zich meester gemaakt heeft. Dit proces is de oorsprong van het beginsel van de roof.

Nu is het zo dat de mens van nature geneigd is pijn en ongemak te ontwijken en dat arbeid zelf een last is; en hieruit volgt dat mensen aan roven de voorkeur zullen geven wanneer dat minder lastig is dan werken. (...)

Het is dus evident dat het eigenlijke doel van de wet is met verenigde krachten deze fatale neiging tot roven een halt toe te roepen. Het doel van de wet is de eigendom te beschermen en de rovers te straffen.

(...) Aangezien de wet echter niet werkzaam is zonder de sanctie en de steun van een overheersende macht, moet men die macht wel toevertrouwen aan degenen die de wetten maken. Dit feit, tezamen met de hierboven genoemde neiging om inspanningen te miniseren, verklaart de nagenoeg universele perversie van de wet. (...) Het is gemakkelijk te begrijpen waarom de wetgever de wet in meerdere of mindere mate gebruikt om anderen middels slavernij, onderdrukking en plundering van hun onafhankelijkheid, hun vrijheid en hun bezittingen te beroven. Hij doet dit uit eigenbelang en in de mate waarin de macht die hij uitoefent het mogelijk maakt. (...)

Wanneer de wet zelf niet meer is dan georganiseerde roof, dan zullen alle slachtoffers van de wet proberen — hetzij op vreedzame wijze, hetzij via revolutie — zeggenschap te krijgen over de wetgeving. Afhankelijk van hun beschavingspeil zullen zij daarbij één van deze doelstellingen nastreven: ofwel willen zij het roven een halt toeroepen, ofwel willen zij een deel van de buit.'

Zoals Augustinus en Thrasymachus zo was ook Bastiat een aanhanger van het natuurrecht. Volgens hem is een wet alleen dan te rechtvaardigen, wanneer hij de natuurlijke rechten van de mensen (het 'beginsel van de eigendom') beoogt te beschermen zonder die te schenden. Een wet die dat niet doet, is een manifestatie van

onrecht. Bastiat betwistte niet het nut van wetgeving, maar bij hem ging recht (het doel) boven wet (het middel). Hij had geen goed woord over voor juristen die het middel belangrijker achten dan het doel, of die niet eens begripen dat de wet slechts een middel is voor het bereiken van het doel.

Oppenheimers onderscheid tussen de politieke en de economische methode berust inderdaad op de vooronderstellingen van het natuurrecht die wij in het vorige hoofdstuk hebben genoemd. Het berust op het onderscheid tussen de ene persoon en de andere en op het onderscheid tussen recht en onrecht dat daarmee verbonden is. Wie de economische methode gebruikt, respecteert de anderen als anderen. Hij doet hun niets zonder hun toestemming, verlangt geen samenwerking dan op basis van vrijwilligheid. Wie de politieke methode gebruikt, doet dat niet. Hij beschouwt anderen veeleer als middelen of dingen die hij naar willekeur (zij het soms alleen volgens ingewikkelde wettelijke procedures) kan gebruiken om zijn doelen te bereiken en veilig te stellen. De staat als organisatie van de politieke methode is daarom moeilijk met de natuurrechtelijke orde van samenleving te verzoenen.

Voor velen onder ons blijft die natuurrechtelijke beschouwing evenwel een gesloten boek. Wij hebben immers geleerd de staat vooral door een positivistische bril te bekijken en de maatschappelijke ordening van posities, rollen en functies boven de orde van samenleven te stellen. Wij zijn daarom niet geneigd Oppenheimers karakterisering van het politieke zonder meer te aanvaarden. De vraag is dan wat wij onder het begrip 'politiek' verstaan en of dat strookt met zijn definitie of niet.

HET BEGRIIP 'POLITIEK'

Het woord 'politiek' komt van het klassiek-Griekse 'polis'. De Griekse polis was oorspronkelijk een burcht of citadel met vooral een militaire functie. Later ging men het woord gebruiken ter aanduiding van een onafhankelijke stad, het economische en bestuurlijke centrum van het omliggende land. 'Politiek' kreeg dan de betekenis van wat betrekking heeft op de stedelijke aangelegenheden, in het bijzonder de inrichting of vorm van het stadsbestuur, zijn bemanning en beleid. Ten aanzien van het eerder gemaakte onderscheid tussen samenleving en maatschappij zit het politieke hier duidelijk aan de kant van de maatschappij.

Politiek als beleid. Nog later werd het woord 'politiek' ook gebruikt voor andere maatschappijvormen dan de Griekse polis, en wel overal waar er een duidelijk onderscheid bestaat tussen bestuurders en bestuurden: Middeleeuwse vorsten, landheren, steden, republieken en koninkrijken, later ook nationale staten, zij hadden of hebben alle hun 'politieke aangelegenheden'. Zo ontstond het gebruik van de term 'politiek' als synoniem voor 'beleid' als dat waar bestuurders mee bezig zijn wanneer zij besturen. Dat gebruik geeft 'politiek' wel een zeer ruime betekenis. Beleid vinden wij niet alleen in 'de politiek'. Bestuurders van ondernemingen voeren bijvoorbeeld een personeelsbeleid, een commerciële en een investeringspolitiek, enzovoort. Ook andere maatschappijen en verenigingen hebben hun bestuur en hun beleid. Niet alles wat wij 'bestuur' noemen is politiek bestuur.

De politiek en de staat. Hebben wij het over 'de politiek', dan denken wij nu bijna uitsluitend aan zaken die het staatsbestuur, de overheid, betreffen. Beschouw uitdrukkingen als 'Zij zit in de politiek', of 'Hij doet aan politiek'. Niemand denkt dan aan ondernemingen of privaatrechtelijke verenigingen. Als wij horen zeggen dat Drs. Zu-

senzo aan faculteitspolitiek doet, dan denken wij niet 'Aha, Zusenzo is een politicus'. Politici zijn mensen die in de ene of de andere hoedanigheid formele beslissingsbevoegdheid hebben over de organisatie, de werking en het beleid van een orgaan van de staat zelf of een van zijn afdelingen. Of zij zijn mensen die aan de publieke debatten rond het politieke beleid deelnemen met de kennelijke ambitie dergelijke bevoegdheid te verwerven voor zichzelf of hun medestanders of partijgenoten.

'Aan politiek doen' verwijst dus naar de activiteit van het besturen of beheren van organisaties of verenigingen van een bijzondere soort, namelijk van een politieke soort. Nu kunnen wij uiteraard geen vrede nemen met een cirkeldefinitie: Politiek definiëren als politiek is zinloos. Wat is dan het ontbrekende element dat ons in staat stelt politieke van niet-politieke vormen van bestuur te onderscheiden?

Politiek handelen. Meestal benadert men het probleem van de definitie van 'politiek' via de vraag 'Wat is politiek handelen?' of 'Wat maakt een handeling tot een politieke handeling?'. Bij de analyse van het handelen moeten wij met verschillende elementen rekening houden: Een handeling veronderstelt een *actor* (iemand die handelt), *middelen* (waarmee de handeling wordt uitgevoerd), *doelen* (die de actor in of door de handeling poogt te realiseren), een geheel van kennis van *causale samenhangen* (dat het althans voor de actor zinvol maakt de handeling te willen uitvoeren) en een *methode* of wijze van handelen.

Zit het karakteristieke van politiek handelen in één van deze elementen of in een combinatie van elementen? Zijn politieke handelingen handelingen van politieke actoren — en wat is dan een politieke actor? Zijn zij handelingen met politieke doelen — en wat is dan een politiek doel? Is er zoiets als politieke kennis, en zijn handelingen politiek in de mate waarin zij daarvan gebruik maken? Of is een handeling politiek wegens de middelen of de methoden die zij gebruikt?

Politieke actoren, politieke kennis. Politiek definiëren als wat politici doen is een cirkeldefinitie poneren die ons niet verder brengt. Hetzelfde geldt voor een definitie van politiek als handelen op basis van politieke kennis. Voor wij mensen als politici kunnen identificeren moeten wij al een begrip van 'politiek' hebben. Anderzijds blijkt 'de politiek' een van die bezigheden te zijn waarvoor geen bijzondere kennis vereist is. Iedereen kan politicus worden. Weliswaar moet iemand over een aantal vaardigheden beschikken om het als politicus te maken en om te overleven in 'het politieke wereldje', maar die vaardigheden zijn niet specifiek 'politiek'. Politieke kennis (als zij al zou bestaan) is zeker iets anders dan 'kennis van de politiek'. Dat is kennis die wij bijvoorbeeld bij journalisten, historici en politicologen aantreffen, maar slechts weinigen onder hen zitten in 'de politiek' en weinig politici zijn journalisten, historici of politicologen.

Politieke doelen. Een populaire mening is dat het kenmerkende van de politiek een bepaalde doelstelling is. Zo zeggen sommigen dat politiek handelen het 'algemeen belang' beoogt terwijl andere vormen van handelen van mensen en niet-politieke organisaties particuliere belangen ('eigenbelangen') nastreven. Een dergelijke definitie is niet alleen weinig geloofwaardig, zij is ook weinig verhelderend. Elk algemeen belang veronderstelt een algemeenheid (een groep of maatschappij) die het referentiekader levert om algemene van particuliere en deelbelangen te onderscheiden. Er zijn echter veel groepen en maatschappijen met heel verschillende doelstellingen. Welke is de relevante groep of maatschappij wier algemeen belang een specifiek politiek karakter

heeft? Als dat de staat is, is het algemeen belang dan hetzelfde als het staatsbelang? Is het algemeen belang van een maatschappij hetzelfde als een gemeenschappelijk belang van haar leden?

Sommigen zeggen dat politiek handelen het verwerven van macht beoogt. Maar ook hier rijzen vragen. Is elke vorm van macht politieke macht? Wat is macht? De meest algemene definitie van macht luidt: Macht is het vermogen iets te doen of te bereiken. Het is evenwel evident dat niet elk vermogen iets te doen politiek relevant is. De atleet die zijn vermogens ontwikkelt om twee meter hoog te kunnen springen doet niet aan politiek. Politieke macht is vermoedelijk het vermogen politieke doelen te bereiken ofwel het vermogen politieke handelingen te stellen. Dat zal wel waar zijn, maar het is geen verhelderende definitie. Politiek handelen definiëren als handelen met het doel politieke macht te verwerven of te behouden, leidt ons in een cirkel.

Bovendien zijn doelen niet altijd zonder meer zichtbaar, bedoelingen niet altijd duidelijk of oprecht. Toch menen wij meestal dat wij politiek handelen kunnen herkennen zelfs als wij niet weten wat de bedoeling ervan is.

Politieke middelen. Kunnen wij politiek handelen definiëren in termen van de aangewende middelen? Dat lijkt niet waarschijnlijk. Bij politiek handelen komen heel wat middelen te pas: mensen, geld, wapens, tekstverwerkers, telefoonlijnen en wat al niet. Die zijn evenwel ook in andere dan politieke ondernemingen nuttig of onmisbaar.

Politieke methoden. Er blijft nog de mogelijkheid dat politiek handelen een manier van handelen is, een methode om op grond van beschikbare kennis en met beschikbare middelen doelen na te streven. Dat is precies de stelling van Oppenheimer.

Zijn er methoden die kenmerkend zijn voor het politieke bestuur? Iets besturen is er richting aan geven door het naar zijn hand te zetten, aan zijn wil te doen gehoorzamen. De bedoeling is immers dat het bestuurde ding (een auto, een team medewerkers, een leger of wat dan ook) het door de bestuurder gewenste doel bereikt. Een goed bestuurder heeft het bestuurde ding in zijn macht, hij is het meester. Besturen veronderstelt het hebben van macht, van meesterschap en controle. Politiek bestuur is de politieke aanwending van macht. Wat dienen wij daaronder te verstaan?

MACHT

In de meest algemene betekenis is macht het vermogen iets te doen of te bereiken. In die zin is macht overal. Niemand is volledig machteloos. Als wij iemand 'machtig' noemen dan bedoelen wij evenwel meestal dat hij meer macht heeft dan de meeste andere mensen in zijn omgeving, en zelfs meer macht dan de meest waarschijnlijke coalities in zijn omgeving. In deze zin is 'macht' een relatief en vergelijkend begrip. Het betekent dat iemand iets kan doen of bereiken, desnoods ondanks individueel of collectief verzet van anderen. Het is deze relatieve betekenis die voor ons doel van belang is.

Macht en instemming. Politieke macht is macht om anderen te doen doen of laten wat de machthebber wil dat zij doen of laten, ook wanneer zijzelf daar niet mee instemmen. De irrelevantie van hun instemming lijkt cruciaal te zijn voor de definitie van 'politieke macht'. Wij komen daar nog op terug. Eerst bespreken wij andere vormen van macht over mensen, waar hun instemming wel een rol speelt: het vermogen zoveel invloed of druk uit te oefenen op anderen dat zij zich in de gewenste zin gaan gedragen.

Invloed en druk

Invloed. De invloedrijke persoon oefent invloed op anderen uit door het (vaak blinde) vertrouwen dat zij in hem stellen. Hij belooft niet een beloning te geven aan wie hem gehoorzaamt en dreigt er niet mee degene die hem niet gehoorzaamt tegen te werken. Hij stuurt hun gedrag door hen ervan te overtuigen dat wat hij hun zegt te doen voor henzelf voordelig is en dat wat hij hun zegt te laten voor henzelf nadelig is. Het is hun overtuiging dat zij inderdaad zo behoren te handelen als hij hun voorhoudt. Daarom stemmen zij ermee in, niet uit vrees voor zijn straf, ook niet in de hoop dat hij hun een beloning zal geven.

Professionele adviseurs op het vlak van de gezondheid (dokters, therapeuten, apothekers), financiële operaties (beleggingsadviseurs, bankiers), bouwwerken (architecten) en dergelijke kunnen veel invloed uitoefenen op het gedrag van anderen. Dat wil uiteraard niet zeggen dat zij politieke macht uitoefenen.

Invloed, leiderschap en gezag. Een invloedrijke persoon is vaak een leider. Hij is een leider als hij volgelingen heeft, die zich gemakkelijk door hem laten beïnvloeden en zijn voorschriften meestal zonder meer volgen. Niet alle leiders zijn evenwel politieke leiders.

Van iemand die invloed heeft zegt men ook dat hij gezag of zeggenschap heeft. Anderen luisteren naar wat hij zegt, en dit in de twee betekenissen van 'luisteren': Zij aanhoren en gehoorzamen hem, omdat zij geloven dat hij een juist inzicht heeft. Een ander woord voor gezag is 'autoriteit'. Men erkent in de gezaghebbende persoon de 'auctor' of 'auteur', de bron, van de handelingen die zijn volgelingen stellen. Hij beslist en beveelt, zij voeren uit. Ten opzichte van zijn volgelingen is het gezag van de leider legitiem: zij aanvaarden het met instemming. Daarmee is echter niet gezegd dat de macht van de leider niemand raakt die geen volgeling is.

Een goedkope, weinig zichtbare vorm van macht. Invloed is zonder twijfel de goedkoopste vorm van macht. De invloedrijke persoon hoeft alleen maar te spreken opdat anderen zouden doen wat hij wil. Hij hoeft geen pressie- of dwangmiddelen te bezitten of bijzondere maatregelen te nemen. Daarom is invloed vaak ook een nagenoeg onzichtbare vorm van macht. Dat is zeker het geval als mensen zich de raadgevingen en richtlijnen van de invloedrijke persoon zozeer eigen maken dat zij die ook in zijn afwezigheid als het ware uit zichzelf gaan toepassen. Dat verklaart wellicht waarom machthebbers vaak bereid zijn veel te investeren in propaganda, onderwijs en contacten met opiniemakers in de media, de kerk of andere invloedrijke organisaties. Goed geprogrammeerde volgelingen zijn gemakkelijk te besturen. Daarom zullen invloedrijke mensen of organisaties vaak alles in het werk stellen om te beletten dat hun volgelingen in contact komen met andere ideeën en overtuigingen en ertoe aangezet worden voor zichzelf te denken. Of zij zullen alles in het werk stellen om hun volgelingen met zodanig veel tegenstrijdige ideeën te confronteren dat die er duizelig van worden en geen lust meer hebben om nog voor zichzelf te denken.

Druk. Iemand kan het gedrag van anderen sturen door druk op hen uit te oefenen, door allerlei voor hen gunstige of ongunstige reacties in het vooruitzicht te stellen. Hij kan beloven de ander een voordeel toe te kennen of van een nadeel te verlossen als die doet wat hem gevraagd wordt. Hij belooft de ander te belonen voor zijn gehoorzaamheid. Of hij kan ermee dreigen de ander een nadeel te berokkenen of een voordeel te ontzeggen als die zich niet naar zijn wens gedraagt. In die gevallen dreigt

hij ermee de ander te straffen voor zijn ongehoorzaamheid. Opdat een kandidaat voor een bepaald mandaat een door mij gewenste prestatie zou leveren kan ik druk op hem uitoefenen door te dreigen mij eveneens kandidaat te stellen voor dat mandaat. In omstandigheden waarin mijn kandidatuur voor hem vrijwel zeker het verlies van de verkiezing betekent, is dat een zwaarwichtig pressiemiddel.

Zoals het hebben van invloed vereist het uitoefenen van druk de instemming van de ander maar niet noodzakelijk zijn instemming met de juistheid van wat wordt voorgehouden. Stel dat Albert voor het bereiken van zijn doelstellingen in hoge mate afhankelijk is van de actieve of passieve medewerking van Boudewijn. Dan kan Boudewijn Albert zwaar onder druk zetten door voorwaarden voor zijn medewerking te stellen. Het maakt voor Albert een groot verschil of Boudewijn hem steunt of tegenwerkt. Boudewijn kan van dat verschil gebruik maken om Albert bepaalde dingen te doen doen of laten. Hoewel Albert die dingen uit zichzelf niet zou doen of laten, stemt hij er toch mee in precies omdat de reactie van Boudewijn voor hem zo belangrijk is. Hij geeft toe uit berekening, op grond van een afweging van de voor- en nadelen van zijn (on)gehoorzaamheid, niet op grond van zijn overtuiging dat Boudewijn gelijk heeft.

Druk en bescherming. Wie veel mensen om zich heen heeft die van zijn steun, gunst of goede wil afhankelijk zijn, wordt vaak een beschermheer (Latijn *patronus*) genoemd. Degenen die van hem afhankelijk zijn, noemt men dan zijn gunstelingen of beschermelingen (Latijn *clientes*). Dergelijke patroons hebben macht over hun cliënten, maar dat is niet noodzakelijk politieke macht. Het lot van een kunstenaar kan afhankelijk zijn van de gunst van een *mecenas*, maar het mecenaat is geen uiting van politieke macht.

Het vermogen druk uit te oefenen is vaak heel afhankelijk van de omstandigheden. Daarom zijn mensen en organisaties (pressiegroepen) wier macht vooral in dat vermogen bestaat, er meestal op uit degenen die zij 'beschermen' in een toestand van afhankelijkheid te houden. Zo kunnen bijvoorbeeld vakbonden aansturen op allerlei wettelijke voorzieningen die heel ingewikkeld zijn en veel administratieve rompslomp veroorzaken. Onafhankelijke arbeiders lopen daar gemakkelijk in verloren, terwijl de vakbondsleden een beroep kunnen doen op de gespecialiseerde diensten van de bond.

Kosten en zichtbaarheid van druk. Om druk uit te oefenen zijn pressiemiddelen nodig en dient men kosten te maken om de in het vooruitzicht gestelde beloningen en straffen geloofwaardig te maken en eventueel uit te voeren. Doorgaans is druk uitoefenen veel duurder maar ook tastbaarder en beter zichtbaar dan invloed hebben. Ook druk kan echter vrijwel onzichtbaar worden, terwijl hij toch in hoge mate aanwezig is. Sommige mensen die veel druk kunnen uitoefenen, doen dat op zo'n systematische en consequente wijze dat zij niet langer met zoveel woorden hoeven te beloven of te dreigen om hun zin te krijgen. Hun reputatie is zo dat anderen in hun omgeving spontaan rekening gaan houden met hun wensen. Dat is bijvoorbeeld vaak het geval in duurzame maatschappelijke verbanden (zoals gezinnen, bedrijven, scholen, politieke partijen) waar dezelfde mensen voortdurend met dezelfde mensen omgaan. Een dergelijke reputatie kan blijven bestaan nadat de betrokken persoon zijn werkelijk vermogen om druk uit te oefenen verloren heeft. Hij blijft machtig in de zin dat hij anderen kan blijven besturen, omdat zij geloven dat hij machtig is. Als dat geloof

verdwijnt of als zijn macht daadwerkelijk uitgedaagd wordt, dan is hij zijn macht kwijt.

Dwang

Hoe kan iemand 'zijn wil aan anderen opleggen' anders dan door zoveel invloed op hen te hebben dat zij hem zonder meer gehoorzamen, of hen zodanig onder druk te zetten dat zij ermee instemmen te doen wat hij wil? Het voor de hand liggende antwoord is, 'door de anderen te dwingen'. Het roept andere vragen op zoals 'Wat is dwingen?', 'Wat is dwang?', en vooral 'Is elke vorm van dwang politieke dwang?'.

Fysieke dwang. Ik kan iemand fysiek dwingen iets te doen of te laten, bijvoorbeeld door zijn hand vast te pakken en die met mijn grotere kracht een beweging laten uitvoeren die hijzelf niet wenst uit te voeren; of door iemand de weg te versperren of met geweld in een cel te duwen en die te vergrendelen. Hier gebruik ik kracht of fysiek geweld om te dwingen. Fysieke dwang is nadrukkelijk aanwezig in de moderne staat, vooral dan in het optreden van de politie, 'de sterke arm van de wet'. Bij fysieke dwang of geweld is er geen sprake meer van de instemming van degene die gedwongen of overweldigd wordt. Dergelijke dwang is duidelijk wat anders dan druk, een machtsvorm waarbij die instemming wel cruciaal is.

Toch zijn er sterke overeenkomsten tussen dwang en druk. Druk uitoefenen neemt meestal de vorm aan van dreigen met straffen. Dat is ook zo bij het uitoefenen van dwangmacht. Het gaat dan wel niet om straffen van dezelfde aard, zoals wij nog zullen zien. Zoals het vermogen druk uit te oefenen zo kan ook dwangmacht nagenoeg onzichtbaar worden. Omdat zij weten dat ongehoorzaamheid aan de opgelegde voorschriften met geweld zal bestraft worden, schikken mensen zich soms spontaan naar de wensen van de machthebber. Zij doen dat op grond van zijn reputatie, ook in gevallen waarin hij niet of niet uitdrukkelijk met strafmaatregelen dreigt. Ook hier kan de reputatie groter zijn dan de fysieke dwang die iemand werkelijk kan uitoefenen.

Dwingen door te dreigen. Vaak hoeft ik helemaal geen kracht te gebruiken om anderen te doen doen wat ik wil. Dat kan ik ook door tegen hen alleen maar te dreigen met het gebruik van mijn superieure kracht of geweld. Hun vrees dat ik inderdaad mijn bedreigingen kan uitvoeren zonder dat zij daar iets tegenin kunnen brengen, is voldoende om hen ertoe aan te zetten te doen wat ik wil. Niet mijn kracht, maar hun vrees lijkt nu het cruciale element van mijn vermogen hen te dwingen. Met die vaststelling moeten wij echter voorzichtig zijn.

Wij zullen niet zeggen dat ik iemand dwing mij te gehoorzamen als het alleen maar zo is dat hij de gevolgen van ongehoorzaamheid aan mijn wil meer vreest dan de gevolgen van gehoorzaamheid. Niet alle gevolgen van ongehoorzaamheid aan mijn wil kunnen immers aan mij worden toegeschreven. Wij zullen toch ook niet zeggen dat de dokter zijn patiënt dwingt de voorgeschreven behandeling te volgen, als de patiënt alleen maar meer angst heeft voor de dood dan voor de ongemakken van de behandeling! Allicht voelt de patiënt zich wel gedwongen de behandeling te volgen, maar het is niet de dokter die hem dwingt. Er is geen aanleiding om te zeggen dat de dokter dwang uitoefent. Hij wendt slechts zijn invloed aan.

Er is ook geen dwang wanneer niet vrees maar begeerte de drijfveer van de ander is, wanneer wat hij vreest niet de realisatie is van een nadeel, maar de niet-realiseren van een begeerd voordeel. Stel dat de aan drugs verslaafde Albert van Boudewijn verwacht dat die hem aan zijn 'stuff' zal helpen. Boudewijn dreigt er echter mee de

gevraagde middelen niet te leveren als Albert niet eerst een tegenprestatie levert. Dwingt hij Albert die tegenprestatie te leveren? Dat is niet het geval. Misschien voelt Albert zich wel gedwongen tot het leveren van die prestatie, maar dat zegt ons niet over wat Boudewijn doet. Dat Albert zich gedwongen voelt te doen wat Boudewijn zegt, betekent niet dat die hem daartoe dwingt. Boudewijn zet Albert onder druk, maar oefent geen dwang uit.

Uit de vrees van de ene voor de gevolgen van zijn ongehoorzaamheid aan het voorschrift van de ander kunnen wij dus niet afleiden dat de ander dwang gebruikt. Zouden wij dat wel doen, dan zouden wij ook moeten zeggen dat iemand zonder het te weten dwang kan uitoefenen (omdat hij niet altijd weet wat een ander vreest of begeert). Dat lijkt een onaanvaardbare consequentie van een definitie van dwang. Daarom brengen wij dwanguitoefening altijd in verband met het gebruik van fysieke kracht of geweld, hetzij met het werkelijke gebruik ervan, hetzij met het dreigen met het gebruik ervan. Er kan zelfs sprake zijn van dwanguitoefening terwijl het motief voor de gehoorzaamheid aan het afgedwongen voorschrift niets met vrees voor een straf te maken heeft. 'Goede burgers' gehoorzamen de wetten niet uit vrees voor de straf maar omdat zij wetten zijn. Dat betekent echter niet dat die wetten voor hen niet dwingend zijn.

Politieke macht als dwangmacht. Politieke machthebbers zijn mensen die in staat zijn anderen tot gehoorzaamheid of onderdanigheid te dwingen. Zij moeten dus over superieure fysieke kracht beschikken, bijvoorbeeld over wapens of andere geweldmiddelen of over mensen die zij er door aanwending van invloed of druk kunnen toe brengen hun kracht tegen derden te gebruiken. Niet elke dwanguitoefening is echter een uiting van politieke macht.

De feitelijke verstrengeling van machtsvormen. Is een leider niet per se een politieke machthebber, een politieke machthebber is in veel gevallen een leider met veel volgelingen. Precies doordat hij veel volgelingen heeft, kan hij politieke macht uitoefenen over anderen die niet zijn volgelingen zijn. Hij kan zijn volgelingen immers opdragen die anderen tot gehoorzaamheid aan zijn wil te verplichten. Invloed kan dus een bron van politieke macht zijn. Dat is ook het geval als iemand (die zelf geen massa volgelingen achter zich heeft, bijvoorbeeld een Raspoetin) veel invloed heeft op een ander (keizerin Alexandra) die wel over politieke macht beschikt. Invloedrijke mensen kunnen aldus op een onrechtstreekse manier politieke macht uitoefenen, maar invloed op zich is geen politieke macht.

Het is best mogelijk dat iemand een machtig leider is en toch geen andere macht heeft dan deze die zijn volgelingen hem geven. Daarom is de leider, die leider wil blijven en de macht van zijn volgelingen tot zijn beschikking wil houden, in zekere zin de knecht van zijn volgelingen. 'Ik ben hun chef, ik moet hen volgen', zou een Frans politicus ooit uitgeroepen hebben toen hij een betoging van zijn partijgangers zag voorbijtrekken. Is zo'n leider een kwetsbaar persoon, afhankelijk van de opinie van (de meerderheid van) zijn volgelingen, de volgeling is dat ook. De volgeling die afhaakt en weigert te volgen, wordt vaak als een verrader beschouwd; hij zal de wraak vrezen, niet alleen van de leider, maar ook die van zijn gewezen medestanders. Een leider gebruikt zijn invloed niet het minst om zijn volgelingen ertoe aan te zetten voortdurend druk op elkaar uit te oefenen opdat zij hun macht tot zijn beschikking zouden houden.

De invloedrijke persoon kan ook druk uitoefenen op een ander wanneer hij zijn invloed op derden kan gebruiken om de reputatie van de ander te maken of te breken. Dat is een belangrijke machtsfactor wanneer die ander erg gevoelig is voor zijn reputatie (bijvoorbeeld een commerciële onderneming die een consumentenboycot vreest en dus gemakkelijk door een invloedrijke consumentenorganisatie onder druk gezet kan worden). Hier is sprake van druk omdat de andere partij de aanbevelingen van de invloedrijke persoon volgt, niet omdat zij die inderdaad als juist erkent, maar omdat zij de reacties vreest die zij zou ondervinden wanneer zij die aanbevelingen naast zich neerlegt.

Ook een beschermheer is niet per se een politieke machthebber, maar hij kan zijn cliënten onder druk zetten opdat zij derden tot gehoorzaamheid zouden dwingen. Zo kan hij zijn cliënten gebruiken als politieke machtsmiddelen, precies zoals een leider zijn volgelingen kan gebruiken.

Dwang, vrijheid en recht

Wie anderen onder druk zet, laat hen nog altijd vrij al of niet in te stemmen met wat hij wil dat zij doen. Dwang impliceert onvrijheid: Men laat de ander geen keus; men ontnemt hem zijn vrijheid. Maar wat moeten wij hieronder verstaan? Wanneer men iemand dwingt, onder het uiten van doodsb bedreigingen, zijn geld af te geven, dan kan hij toch de dood verkiezen boven zijn geld afstaan, of niet? Betekent het feit dat hij die keuze kan maken dat hij nog altijd vrij is? Wat is vrijheid?

Vrijheid en verplichting. Wanneer wij zeggen dat iemand vrij is om iets te doen, dan bedoelen we meestal dat zij geen verplichtingen heeft die haar beletten dat te doen. Zo bijvoorbeeld in een uitdrukking als 'Ik ben die avond niet vrij, maar de daaropvolgende dag wel', of als 'Ik ben niet vrij, ik ben al gehuwd'. Niemand zal zeggen 'Ik ben vanavond niet vrij, want ik ben ziek (of: ik heb geen geld)'. Vrijheid verwijst hier naar de afwezigheid van morele of andere verplichtingen ten opzichte van zichzelf ('Ik ben niet vrij, want ik moet studeren'), of ten opzichte van anderen ('Ik ben niet vrij, ik heb al een afspraak'). Dat is vermoedelijk niet de betekenis die voor een goed begrip van 'politieke macht' van belang is. Dat iemand niet vrij is (omdat zij verplichtingen heeft), betekent immers niet noodzakelijk dat zij onder dwang tot iets verplicht wordt.

Vrijheid en dwang. Belangwekkender zijn uitdrukkingen als 'de gevangene werd vrijgelaten, in vrijheid gesteld', of 'het land werd in '45 van de bezetter bevrijd'. Zij verwijzen naar de mogelijkheden die iemand heeft om ongehinderd zijn rechten uit te oefenen, meer bepaald naar het feit dat de mensen die hem dat voorheen belet hadden dat niet langer doen. Hier geldt dat iemand vrij is in de mate waarin anderen zijn rechten respecteren en onvrij in de mate waarin zij dat niet doen. In die betekenis kunnen wij niet over vrijheid of over dwang spreken zonder aan rechten te denken.

Gerechvaardigde en ongerechvaardigde dwang. 'Dwang' heeft een negatieve klank omdat wij het woord spontaan in verband brengen met vrijheidsberoving. Elke dwanguitoefening vertoont een zweem van onrechtmatigheid omdat wij geneigd zijn 'vrijheid' als een recht, zelfs als een fundamenteel recht te beschouwen. Dwanguitoefening is een handeling van een soort die 'men normaal gesproken niet het recht heeft te stellen'.

Bij druk uitoefenen is dat idee van onrechtmatigheid niet noodzakelijk aanwezig. Om een eerder gegeven voorbeeld te citeren: Het is mijn goed recht mijn kandida-

tuur te stellen en voorwaarden te verbinden aan het niet-stellen van mijn kandidatuur. Ik oefen daarmee druk, maar geen dwang uit op een kandidaat die door mijn kandidatuur benadeeld zou worden. De vraag 'Met welk recht oefent u druk uit op de ander?' klinkt misplaatst. Uiteraard kunnen wij wel de ethische (morele) vraag stellen of het uitoefenen van druk in een gegeven situatie behoorlijk is — iets wat men behoort te doen of te laten. Maar de vraag naar het *recht* is een andere dan de vraag naar het *behoren*.¹

Een lastiger geval: Iemand bevindt zich in levensnood (een oude, rijke drenkeling bijvoorbeeld) wanneer een 'redder' opduikt die evenwel weigert een hand uit te steken als de ander niet eerst belooft hem een forse som te betalen. Dwingt de redder de drenkeling hem een fortuin over te maken, of maakt hij alleen maar gebruik van de situatie, de radeloosheid van de oude man? Wie gelooft dat het geen recht is van de oude drenkeling gered te worden, zal geen onrecht zien in het niet-redden ervan, en geen dwang in het gedrag van de allesbehalve barmhartige 'redder'. Iemand die echter wel gelooft dat de drenkeling recht heeft op redding (of dat de 'redder' niet het recht heeft de drenkeling niet te redden) zal wel van dwang spreken. De 'redder' dreigt er immers mee de drenkeling iets te onthouden waar deze recht op heeft. Hij gebruikt dwang om zijn doel te bereiken.

Volgens onze analyse is dwang uitoefenen dus een handeling die rechtvaardiging behoeft in termen van recht: Met welk recht dwingt de een de ander? Daarmee zeggen wij niet dat dwanguitoefening nooit gerechtvaardigd is. Stel dat ik iemand dwing mij het gouden horloge te geven dat zij om haar pols draagt, door ermee te dreigen het met geweld af te pakken en haar desnoods te verwonden of te doden. Het staat buiten kijf dat ik dwangmacht uitoefen: Normaal gesproken heeft men niet het recht een ander geweld aan te doen. De vraag is echter of ik dat recht *in de gegeven situatie* heb. Het antwoord is anders wanneer ik een straatschuimer ben en zij een eerzame wandelaarster dan wanneer zij het horloge gestolen heeft en ik een politieagent ben die tot taak heeft het door haar begane onrecht te herstellen.

Dwang en straf. Handelingen die men 'normaal gesproken niet het recht heeft te stellen', maar die onder bepaalde omstandigheden toch wel rechtmatig zouden kunnen zijn, zullen we kortweg aanduiden met de algemene term 'straffende handelingen' of 'straffen'. Dat is hier een technische term aangezien wij in het dagelijkse taalgebruik het woord 'straf' zeer vrij gebruiken: Iemand valt en een ander zegt dat dat zijn verdiende straf is voor zijn onbesuisde manier van lopen; een kind is ongehoorzaam geweest en krijgt van zijn moeder, bij wijze van straf, de volgende week geen zakgeld; enzovoort. Met de technische term 'straf' komen we heel dicht bij de politiek. Politieke macht, schreef John Locke, is de macht straffen op te leggen, de doodstraf in de eerste plaats, en dus ook alle mindere straffen.

DWANG EN POLITIEK

Politieke macht als duurzaam georganiseerde dwangmacht. Hoever staan wij nu met onze analyse van 'politieke macht'? Uitgaande van de noties van besturen, macht uitoefenen, en 'zijn wil opleggen aan een ander', zijn we ertoe gekomen het begrip 'dwang' te

¹ Dat wil niet zeggen dat de antwoorden niet gelijklopend kunnen zijn: De uitspraken 'A heeft het recht X te doen' en 'Het is [niet on]behoorlijk dat A X doet' kunnen in sommige situaties beide waar zijn, maar zij hebben wel een verschillende betekenis.

onderzoeken. Dwangmacht is het vermogen anderen te straffen voor hun ongehoorzaamheid. Bestuur is politiek in de mate waarin het op dwang berust of van dwang gebruik maakt — dus in de mate waarin het dreigt met straffen (in de hierboven bepaalde technische betekenis). Niet alle bestuur is van die aard: Men kan besturen door invloed of druk uit te oefenen, hetzij door te belonen (of beloningen te beloven), hetzij door te dreigen met het niet-geven van voordelen, het niet-wegnemen van nadelen, of ook door te dreigen nadeel te berokkenen op een wijze die overigens volstrekt rechtmatig is.

Politieke macht is niet louter dwangmacht. Als zij dat wel zou zijn dan zou er geen verschil zijn tussen bijvoorbeeld de dwang die een straatrover uitoefent tegen zijn slachtoffers en de staatsdwang, bijvoorbeeld bij belastingheffing. Men zou natuurlijk kunnen stellen dat er eigenlijk geen verschil is. Het is zonder meer waar dat de geschiedenis heel wat politieke regimes heeft gekend (en nog kent) die men moeilijk anders dan als overmaatse straatschuimerij kan bestempelen. Het is echter wel zo dat de meeste mensen denken dat er een fundamenteel verschil is tussen politiek en misdaad, althans tussen wat zij als politiek en wat zij als misdaad beschouwen.

Politiek bestuur veronderstelt in elk geval een relatie tussen bestuurder en bestuurde die heel wat duurzamer is dan de relatie tussen straatrover en slachtoffer. Die veronderstelling houdt echter meer verband met het bestanddeel 'bestuur' dan met het bestanddeel 'politiek'. Elke vorm van bestuur, een politieke of een andere, veronderstelt duurzaamheid. De straatrover beoogt geen duurzame relatie met zijn slachtoffer; voor hem is het een kwestie van 'geld pakken en wegwezen'.

Politieke macht als rechtmatige dwangmacht. Veel mensen maken het onderscheid tussen politiek en georganiseerde misdaad op grond van het idee dat politiek bestuur, al berust het dan op dwang, tenminste in beginsel, rechtmatig zou kunnen zijn — daar waar misdaad nooit rechtmatig kan zijn. Als wij hen daarin volgen dan kunnen wij ook bepaalde duurzame vormen van bestuur die op dwang berusten buiten de politiek houden. De duurzame bestuursvorm van de op slavenarbeid draaiende plantage is dan immers niet 'politiek', althans niet wanneer wij slavernij als per se onrechtmatig beschouwen. Dat is mooi, maar hoe moeten wij het onderscheid tussen recht en onrecht maken?

Natuurlijke vrijheid en maatschappelijke vrijheid. Wanneer is het gebruik van dwang rechtmatig? Het antwoord dat iemand op die vraag geeft, zal afhankelijk zijn van zijn ideeën over recht en dus ook over vrijheid (de mate waarin de rechten van personen gerespecteerd worden).

De begrippen van het recht en van de rechten van personen zijn evenwel dubbelzinnig. Wij kunnen ze plaatsen enerzijds in een positivistisch of maatschappelijk perspectief en anderzijds in een natuurrechtelijk perspectief, waar niet de ene of de andere maatschappelijke organisatie maar de samenleving van mensen centraal staat. Wij moeten bijgevolg een onderscheid maken tussen natuurlijke of natuurrechtelijke vrijheid en maatschappelijke vrijheid. De eerste is de mate waarin iemands natuurlijke rechten gerespecteerd worden, de andere de mate waarin zijn maatschappelijke rechten gerespecteerd worden (of soms ook de mate waarin hij dezelfde maatschappelijke rechten heeft als de leden van groepen, standen of klassen die het meest met maatschappelijke rechten begunstigd zijn).

Wanneer wij menselijke verhoudingen vanop afstand bekijken dan zijn wij meer geneigd ze in een natuurrechtelijk perspectief te plaatsen. Het valt ons gemakkelijk de slavernij in het Romeinse Rijk te veroordelen. Wij zien zowel de Romeinse patriciërs als hun slaven als mensen en hebben nog maar weinig belangstelling voor het *ius civile* (het maatschappelijke recht) van de Romeinen en zijn voor ons niet langer relevante maatschappelijke eigenaardigheden (standen, ambten en dergelijke).

Wanneer wij menselijke verhoudingen in onze onmiddellijke omgeving beschouwen dan zullen wij het natuurrechtelijke perspectief minder vlot toepassen. Wij zijn dan meer geneigd die verhoudingen volgens de geldende criteria van 'onze maatschappij' te interpreteren en te evalueren. Het valt ons moeilijk afstand te nemen van onszelf en onszelf te bekijken als door de ogen van anderen.

Maatschappelijk recht en de daardoor bepaalde rechten kunnen in principe om het even wat zijn, afhankelijk van allerlei organisatorische doelstellingen, technieken, opvattingen en omstandigheden. De maatschappelijke 'rechten' van de 'vrije burgers' in de ene maatschappij zijn niet dezelfde als die van de 'vrije burgers' in een andere. Daarentegen zijn mensen altijd en overal mensen (leden van dezelfde biologische soort) en beschikken zij overal over gelijksoortige lichamelijke en intellectuele vermogens om te denken, te spreken en te doen. Een 'vrij mens' is vrij *als mens*, niet op grond van het respect dat anderen betonen voor zijn status, positie, rol of functie in deze of gene maatschappelijke organisatie.

Het is dan ook mogelijk dat de maatschappelijke vrijheid van een persoon soms beperkter en soms groter is dan zijn natuurrechtelijke vrijheid. Het hangt er maar van af wat zijn 'maatschappelijke rechten' zijn. Staan die hem niet toe dingen te doen die anderen geen onrecht aandoen? Of staan die hem toe dingen te doen die anderen wel onrecht doen, waarmee hij hen niet als mensen (gelijken) behandelt of waarmee hij hun natuurlijke eigenheid (vrijheid) miskent?

Zeggen dat politieke macht duurzame rechtmatige dwangmacht is, is dus dubbelzinnig. Die bewering klinkt geloofwaardig wanneer wij als goed gesocialiseerde leden van deze of gene maatschappij aan de hand van de in die maatschappij heersende opvattingen spreken over haar 'maatschappelijk recht' en politiek bestuur. Zij is minder geloofwaardig wanneer wij een maatschappij van buiten uit beschouwen, als een manier waarop mensen als mensen met elkaar omgaan. In dat perspectief is dwangmacht alleen rechtmatig als zij de handhaving van de natuurrechtelijke orde dient. Het is evenwel duidelijk dat de hedendaagse staten dat niet doen en ook niet willen doen.

MACHT, ECONOMIE EN POLITIEK

De staat als organisatie van de politieke methode. We kunnen nu Oppenheimers opvatting over roef als het fundamentele politieke fenomeen beter begrijpen. Van oudsher hebben staten en vorsten zich gedragen alsof ze het recht hadden hun onderdanen te straffen voor hun ongehoorzaamheid en ze aldus tot gehoorzaamheid en medewerking aan de doelstrevingen van de heersers te dwingen; alsof zij het recht hadden beslag te leggen op de diensten van de onderdanen (corvees, militaire en andere dienstplichten) en op hun middelen (onteigeningen, in de vorm van belastingen of van verbodsbepalingen, vergunningen, reglementeringen en dergelijk, vaak ter bescherming van monopolies en privileges voor de vorsten en hun beschermelingen). Vandaar Oppenheimers sociologische definitie van de staat. De staat is een organisatie van de

politieke methode, van geweld en dwang als methoden voor het verwerven van andermans goed. Zij past in een natuurrechtelijke beschouwing waarin de staat een menselijke creatie is, een middel van sommige mensen om hun doelstellingen te realiseren en hun omgang met elkaar en anderen te organiseren.

Het is voor ons van wezenlijk belang die natuurrechtelijke beschouwing goed te begrijpen. Zij kleurt vele van de opvattingen die wij hierna zullen bespreken. Zij maakt ook begrijpelijk waarom van de zeventiende tot en met de negentiende eeuw zoveel politieke theorieën ervan uitgingen dat de staat in het beste geval *een noodzakelijke kwaad* is. Hij is immers de dominante organisatie van de politieke methode, een organisatie waarin het gebruik van geweld in de vorm van dwangmacht (de macht om te straffen) geïnstitutionaliseerd is en dus gemakkelijk als een ‘normale’ en ‘legitieme’ praktijk kan verschijnen. Op die grond meenden velen dat een staat in elk geval een rechtsstaat diende te zijn, een staat die in zijn maatschappelijke organisatie en werking zoveel mogelijk binnen de perken van de orde van samenleven diende te blijven.

Politieke macht en economische macht in maatschappij en samenleving. Meer dan over politieke macht lijken velen zich zorgen te maken over economische macht. Zij zeggen bijvoorbeeld dat geld macht is, of dat de werknemers overgeleverd zijn aan de economische macht van de werkgevers, de consumenten aan de macht van de producenten en de handelaars, de spaarders aan die van de banken. Hoe moeten wij dergelijke uitspraken interpreteren?

Ook hier zal de betekenis van de term ‘macht’ grondig verschillen al naargelang wij het economisch verkeer zien als een maatschappelijk verschijnsel dan wel als iets wat zich op het vlak van de samenleving afspeelt. Het is best mogelijk dat in een maatschappij de werkgevers, de werknemers, de bankiers of welke andere economische belangengroep dan ook politieke macht uitoefenen of in staat zijn de politieke machthebbers te beïnvloeden of onder druk te zetten. Zij kunnen dan wetten [doen] maken die vooral in hun belang zijn en die wetten via de staatsorganen [doen] afdwingen. Is dat het geval dan oefenen zij evenwel politieke macht uit, zij het dat die vooral gebruiken voor de behartiging van hun ‘economische’ belangen.

In de door Oppenheimer bedoelde zin is economische macht evenwel geen politieke macht, maar iets van een wezenlijk andere aard. Het referentiekader voor de door hem gebruikte begrippen is immers niet een bepaalde politieke maatschappelijke structuur maar wel de samenleving van mensen als zodanig (de natuurrechtelijke orde). In een samenleving heeft niemand evenwel het recht dwangmacht te gebruiken voor enig ander doel dan de bescherming van zijn natuurlijke rechten. Voor een ander doel is er daar geen rechtmatige dwangmacht (en dus ook geen politieke macht) beschikbaar.

Vrije en andere markten. Het onderscheid tussen samenleving en maatschappij is dus ook voor economen van belang. Wat zij de ‘vrije markt’ noemen, is een aspect van de samenleving. Het is het intermenselijke verkeer voorzover het betrekking heeft op de productie, de ruil en de consumptie van goederen en diensten en voor zover dat binnen het kader van de natuurlijke rechtsorde blijft. Om de terminologie van Oppenheimer nog maar eens te gebruiken: De vrije markt is de omgang van mensen die uitsluitend volgens de economische methode leven.

Door te abstraheren van allerlei toevallige maatschappelijke structuren konden de grondleggers van de economische analyse (in tegenstelling tot hun mercantilistische

voorgangers) het idee opvatten dat het economisch verkeer onder mensen universele wetmatigheden vertoont. In dat opzicht waren zij de evenknie van de natuurrecht-denkers. Die lieten de willekeurige onderscheiden van de toevallig bestaande maatschappelijke ordening ter zijde liggen en richtten hun aandacht op de natuurlijke onderscheiden onder mensen om daaruit de beginselen van ordelijk samenleven af te leiden.

Zoals de samenleving zelf, zo is ook haar marktverkeer vandaag grotendeels vermaatschappelijkt. Van de vrije markt is nauwelijks een spoor te bekennen. Er is wel een sterk gereguleerde markt. Daar legt de overheid de essentiële spelregels vast volgens de politieke en ideologische doelstellingen van de machthebbers, bevoordeelt zij sommige belangen en benadeelt zij andere. In die context staat ‘de markt’ voor de economische activiteiten van de privé-sector van de maatschappij. De rechten van de mensen in de privé-sector verschillen evenwel van maatschappij tot maatschappij. Dat is niet verwonderlijk: Zij zijn maatschappelijke rechten. In elke maatschappij mogen wij dan ook verwachten dat in haar privé-sector mensen andere strategieën en instellingen ontwikkelen om zich aan de lokale overheidspraktijken aan te passen, die te omzeilen of voor hun eigen doelstellingen te gebruiken.

Niet elke markt is dus een vrije markt. De keuze ‘vrije markt of staat’ is niet dezelfde als de keuze ‘privé-sector of overheid’. Het is mogelijk dat *privatisering* niet leidt tot het vrijmaken of *liberaliseren* van de markt, maar uitsluitend tot de toewijzing van bestaande monopolies en privileges aan bepaalde groepen of personen uit de privé-sector. Liberalisering zou daarentegen betekenen dat voor de betrokken activiteiten voortaan alleen nog regels voor de vrijwaring van de natuurrechtelijke vrijheid en gelijkheid onder mensen gelden. Dat zijn dan in het bijzonder regels voor de vrijwaring van rechtmatige eigendommen, contractuele arrangementen en ook de persoonlijke aansprakelijkheid en verantwoordelijkheid.

De privé-sector is dus niet hetzelfde als de vrije markt. Dat betekent ook dat wij een onderscheid moeten maken tussen de gebreken van de privé-sector in een bepaalde maatschappij en de eventuele gebreken van de vrije markt. Als wij dat onderscheid niet maken, dan verwarren wij economie en politiek — en dat is niet de bedoeling.

Economische macht

Anders dan in een maatschappij komt economische macht in de samenleving niet tot uiting in het vermogen dwangmacht uit te oefenen. Veeleer verschijnt zij als het vermogen invloed en vooral druk uit te oefenen bij onderhandelingen over prijzen, arbeidsvoorwaarden, leveringstermijnen, productspecificaties en dergelijke. Het vermogen druk uit te oefenen is in hoge mate afhankelijk van de concrete situatie. Dat is ook zo voor economische macht. Zij is afhankelijk van de concrete marktsituatie.

Beschouw bijvoorbeeld een grote onderneming die slechts één product maakt, maar dan wel met een bijzonder ingewikkelde en dure machine. Veronderstel nu dat er maar een persoon beschikbaar is die deze machine werkelijk kent en beheerst. Het is duidelijk dat deze persoon in deze situatie over veel economische macht beschikt: Als hij weigert zijn medewerking te verlenen aan de productie in die onderneming dan gaan vrijwel het gehele in de onderneming geïnvesteerde kapitaal en alle verwachte winsten verloren. Hij kan aanspraak maken op een groot deel van de opbrengst van de onderneming. De situatie is anders wanneer de betrokken machine

bijdraagt tot niet meer dan een heel klein deel van de opbrengst van de onderneming. Als de deskundige geen andere ondernemingen kent waar zijn bijzonder gespecialiseerde talenten nuttig kunnen zijn, dan kan hij nergens meer verdienen dan in deze onderneming. Zijn onderhandelingspositie is nu veel zwakker, aangezien het voor de onderneming niet zoveel uitmaakt of zij die machine aan de gang houdt of niet.

Economische macht en concurrentiepositie. We moeten een onderscheid maken tussen de machtsverhoudingen tussen de partijen bij een contract (bijvoorbeeld: tussen werkgever en werknemer) en de machtsverhoudingen onder mensen die voor een bepaald contract elkaars concurrenten zijn (bijvoorbeeld: de machtsverhouding onder de werkzoekenden of de machtsverhouding onder de werkgevers).

Normaliter is de relatieve economische macht van de bij een contract betrokken partijen vooral afhankelijk van hun relatieve concurrentieposities. Hoe meer concurrenten A heeft, hoe meer alternatieven B (de partij waarmee A wil contracteren) heeft om elders aan haar trekken te komen, des te minder is B afhankelijk van de instemming van A. De concurrenten van A zijn zij die dezelfde diensten aanbieden als hij (bijvoorbeeld: telramen) en in de tweede plaats zij die andere diensten aanbieden die adequate vervangingsmiddelen zijn voor de zijne (zakrekenmachines). Hetzelfde geldt aan de vraagzijde. De liefhebber van gebakken regenwormen staat, althans in onze contreien, economisch sterker dan de liefhebber van kaviaar, aangezien hij minder concurrenten heeft en meer potentiële aanbieders. In de verhouding tussen contracterende partijen is economische macht dus geen bezit of eigenschap van een van de partijen; het is veeleer een aspect van een marktsituatie, die voor de ene gunstiger kan zijn dan voor de andere.

Is rijkdom hetzelfde als economische macht? Het is een populaire opvatting dat economische macht een kwestie van rijkdom is. Wij moeten dat relativiseren. Rijkdom speelt vooral een rol in de concurrentieslag, dat wil zeggen in de verhoudingen tussen concurrenten (niet tussen contracterende partijen). De rijkere vrager kan meer geld bieden dan de armere en heeft in die zin meer kans het gevraagde te verwerven. Aan de aanbodzijde kan de rijkere producent het zich veroorloven meer kosten te maken voor het slijten van zijn product dan de armere. Hij heeft dan ook *ceteris paribus* meer kans zijn product aan de man te brengen. Rijkdom is een factor in de economische machtsverhouding tussen de ene koper en de andere of tussen de ene verkoper en de andere. Rijkdom kan om dezelfde redenen een factor zijn in de verhoudingen tussen de ene werkgever en de andere of tussen de ene werkzoekende en de andere. Tussen een koper en een verkoper, een werkgever en een werkzoekende, een producent en een consument spelen verschillen in rijkdom veel minder mee. Bovendien is, althans in een kapitalistisch stelsel, actuele rijkdom (in het verleden gerealiseerde opbrengst) vaak minder belangrijk dan kredietwaardigheid (die afhankelijk is van de vooruitzichten op in de toekomst te realiseren opbrengsten).

Een markt voor politieke macht? De politieke methode maakt het mogelijk met geweld of dwang goederen en diensten te confisqueren en de kosten van de handelingen van een persoon af te wentelen op anderen. Dat maakt het vermogen om die methode toe te passen voor sommigen zo aantrekkelijk. Zolang er vraag is naar goederen en diensten die via de politieke methode gemakkelijker of goedkoper te verkrijgen zijn dan via de economische, heeft politieke macht voor de politieke machthebbers bijge-

volg een economische waarde. Daarop zijn de wetten van de markt van toepassing. In het bijzonder geldt dat hoe meer onafhankelijke partijen politieke macht aanbieden aan wie daar op de ene of de andere manier voor wil betalen, hoe geringer de waarde van die macht voor ieder van hen.

Economische concurrentie onder politieke machthebbers is echter een niet zo voor de hand liggende zaak. Wie over politieke machtsmiddelen beschikt zal vaak in de verleiding komen om die vooral tegen zijn concurrenten te gebruiken en een politiek monopolie (bijvoorbeeld een staat) te vestigen, met alle gevolgen van dien. Een andere mogelijkheid is dat mensen met politieke macht zich in een kartel of zelfs in een geïntegreerde onderneming verenigen en zo een lokaal monopolie van de politieke machtsmiddelen creëren. Daardoor verkleint het risico op gewapende confrontaties tussen machthebbers en vergroot hun vermogen om de prijs te bepalen die anderen moeten betalen om enig voordeel uit het gebruik van de politieke methode te halen. Wie over gemonopoliseerde politieke macht beschikt kan de vraag naar zijn 'product' manipuleren. Dat is bijvoorbeeld de techniek van de *protection racket*: Koop onze bescherming, of wij slaan uw inboedel aan diggelen.

Verstrengeling van economische en politieke macht. Het ligt voor de hand dat waar politieke macht te koop is, rijkdom kan aangewend worden om concurrentieposities met politieke middelen te beïnvloeden. Met geld kan men wapens kopen en mensen betalen om die te gebruiken. Zo kan men ook monopolies of privileges kopen (en dus de eigen concurrentiepositie gevoelig verbeteren) als de politieke machthebbers zich bereid verklaren tegen betaling (bijvoorbeeld aan een verkiezingsfonds) mogelijke concurrenten te vervolgen of hun het leven zuur te maken met allerlei administratieve rompslomp. Anderzijds kan men zich met politieke middelen meester maken van productiefactoren (land, arbeid, kapitaal) en die dan productief aanwenden op de markt. Zijn economische macht en politieke macht twee verschillende dingen, zij gaan in de praktijk vaak zij het lang niet altijd samen. In de oudheid had men al een eigen naam voor een regime waarin macht en rijkdom samenvallen: plutocratie (de heerschappij van het geld of van de zogeheten geldadel).

Samenvatting. Dit hoofdstuk is een poging om een aantal begrippen te definiëren en met elkaar in verband te brengen. Die begrippen zijn voor ons van groot belang omdat wij ze in het vervolg van onze studie nog bij herhaling nodig zullen hebben.

Wij begonnen onze uiteenzetting met het onderscheid tussen de begrippen 'economie' en 'politiek'. Wij beschouwen economie en politiek als manieren van doelgericht handelen voor zover dat andere mensen raakt. Daarin volgen wij de analyse van de socioloog Franz Oppenheimer, die een natuurrechtelijk referentiekader hanteert. Wij abstraheren dus van de verschillende maatschappelijke verbanden waarin economie en politiek vaak geïstitutionaliseerd zijn. Volgens Oppenheimer is het gebruik van dwang en geweld de essentie van de *politieke methode* van handelen. De *staat* is voor hem de nu dominante vorm van de *organisatie van de politieke methode*. Met die opvatting staat hij niet alleen.

Politiek verwijst naar *besturen* en dus ook naar *machtsuitoefening* over anderen. Wij maken een onderscheid tussen verschillende vormen waarin macht tot uiting kan komen. Bij invloed en druk is de instemming van degene over wie macht wordt uitgeoefend essentieel. *Invloed* berust op instemming uit overtuiging en vertrouwen in de competentie van de machthebber. *Druk* berust op instemming uit berekening, dus op grond van een afweging van de voor- en nadelen van toegeven aan de druk. Bij *dwang* is instemming geen vereiste. Dwangmacht komt

tot uiting in fysieke dwang of geweld of in het dreigen met het gebruik van geweld. Hoewel politieke macht vaak gepaard gaat met het uitoefenen van invloed en druk, is zij toch altijd rechtstreeks betrokken op dwanguitoefening.

Daardoor rust op politieke macht altijd ook het *vermoeden van onrechtmatigheid*. Dwang en vrijheidsberoving gaan immers samen. En is vrijheid geen belangrijk recht? De vraag of het politieke gebruik van dwangmacht in overeenstemming is met het recht, krijgt een ander antwoord al naargelang wij het recht *in natuurrechtelijke zin* opvatten of als een louter *maatschappelijk verschijnsel*.

De *economische methode* is een manier of methode van handelen waarbij geen gebruik van geweld te pas komt. Dat betekent niet dat wij niet over *economische macht* kunnen spreken. Zij onderscheidt zich van politieke macht doordat zij geen dwangmacht impliceert, maar alleen in de vorm van invloed en vooral druk tot uiting komt. Hoeveel economische macht iemand heeft, hangt af van zijn *concurrentiepositie* op de markt, in het bijzonder de *vrije markt*. Op andere markten is iemands concurrentiepositie en dus ook zijn economische macht immers vaak een gevolg van politieke macht.

Onder de huidige omstandigheden verschijnt de markt vaak als een bijzondere, sterk geregleerde maatschappelijke sector. In die *privé-sector* is het vaak moeilijk uit te maken in welke mate iemands macht van economische dan wel van politieke aard is. Doordat politieke en economische macht daar vaak verstrengeld zijn, is het moeilijk uit te maken of gebeurlijke problemen te wijten zijn aan het gebruik van de politieke methode of aan het gebruik van de economische methode.

Men spreekt soms wel over *'een markt voor politieke macht'*. Men heeft het dan over het feit dat politieke macht soms te koop is en dat heel wat mensen bereid zijn hoge kosten te maken om politiek macht te verwerven. Dergelijk analogisch taalgebruik dienen wij evenwel voorzichtig te interpreteren. *Economische concurrentie* is niet hetzelfde als *politieke concurrentie*.

DE WESTERSE STAAT

Werkelijkheid en Fictie

Volgens de eerder besproken definitie van de socioloog Franz Oppenheimer is de staat een organisatie van de politieke methode. De handelingen die wij het gemakkelijkst herkennen als typisch voor het optreden van de staat – belastingen heffen, dwingend reguleren, eenzijdig opleggen van allerlei dienstplichten en dergelijke — vallen zeker onder het begrip van de politieke methode. Bovendien zijn de hedendaagse Westerse staten heel complexe organisaties. Zo beschouwd is Oppenheimers definitie van de staat bijna vanzelfsprekend.

Toch laat die definitie een aantal vragen open. Is elke organisatie van de politieke methode een staat? Als dat niet het geval is, waar en wanneer heeft de organisatie van de politieke methode dan de vorm van een staat aangenomen? Wat onderscheidt de staatsvorm dan van andere historische verschijningsvormen van de organisatie van de politieke methode? Waarom beschouwen wij zowel de absolute vorstendommen van de zeventiende en de achttiende eeuw als de huidige verzorgingsstaten als staten, alhoewel zij prima facie toch heel verschillende organisaties zijn? Hoe komt het dat wij die absolute vorstendommen gemakkelijker als staten herkennen dan bijvoorbeeld de oude rijken die toch ook vaak onder het gezag van absolute heersers stonden?

We zouden die vragen ook zo kunnen formuleren: Is de staat van alle tijden, een onvermijdelijk of noodzakelijk kenmerk van de menselijke samenlevingen, of is de staat integendeel een historisch verschijnsel dat zich door de samenloop van omstandigheden op een bepaald moment heeft gemanifesteerd, eventueel een aantal gedaanteverwisselingen heeft ondergaan, en ook weer kan verdwijnen?

DE STAAT IN SOCIOLOGISCH EN HISTORISCH PERSPECTIEF

Een historisch fenomeen. De staat als een specifieke vorm van politieke machtsuitoefening is een relatief recent verschijnsel. Hij is in de late middeleeuwen (14de-15de eeuw) ontstaan en kwam pas in de vroege moderne tijd (16de-18de eeuw) tot een eerste bloei.

Ambtelijk en militair centralisme. In de late middeleeuwen begon onder de impuls van ambitieuze vorsten (koningen, hertogen, graven) het proces van institutionalisering van de politieke macht in een herkenbaar ambtelijk en militair *apparaat*,¹ dat vrij snel een uitgebreide en strakke organisatie zou worden. Die moest eendrachtig optreden, dus volgens een gecoördineerd plan en onder een eengemaakte leiding, om de vor-

¹ Als de eerste voorloper van de moderne staat wordt vaak het koninkrijk van Sicilië genoemd, dat aan de Duitse keizer Frederik II (r. 1215-1250) toebehoorde. De verdere ontwikkeling van de staat in Europa werd echter vooral door het Franse staatsvormingsproces geïnspireerd. Het startschot werd daar gegeven door Filips II Augustus (r. 1180-1223) die erin slaagde de kroon erfelijk te maken en de Engelse koning Jan van zijn Franse lenen vervallen te verklaren (vandaar Jan zonder Land). Hij organiseerde de eerste koninklijke ambtenarij in de steden (baljuws). Naar aanleiding van de kruistocht tegen de Albigenzen kwam ook de Languedoc onder de controle van de Parijse koningen. In Engeland zou het tot ver in de negentiende eeuw duren vooraleer het begrip 'the state' ingang vond.

stelijke wil uit te voeren. Daartoe kreeg zij de structuur van een militaire organisatie met aan het hoofd een centrale staf van specialisten en vertrouwelingen van de vorst. Dat *kabinet* superviseerde en coördineerde een overigens alsmat complexer netwerk van militaire, financiële, politieke en administratieve diensten met permanente vertegenwoordigers en vestigingen in alsmat meer steden en regio's van het rijk.

Dat staatsapparaat werd ingericht en uitgebouwd met het oog op een continue, intensieve en doelgerichte uitoefening van een territoriaal machtsmonopolie. Dat moest de vorst in staat stellen zich los te werken uit het ingewikkelde kluwen van rechten en verplichtingen dat zijn plaats in de middeleeuwse samenleving had bepaald.

Bureaucratie en professionalisering. Het machtsapparaat van de vorst was duidelijk gedifferentieerd van andere organisaties in de samenleving. Het was in beginsel onvoorwaardelijk onderworpen aan zijn gezag. Voorbij was de tijd waarin de vorst niet meer was dan een 'eerste onder gelijken', altijd afhankelijk van de nooit onvoorwaardelijke steun en medewerking van andere grote heren. Voor zover die niet fysiek uitgeschaald werden, gingen zij deel uitmaken van het vorstelijke machtsapparaat of van zijn entourage aan het hof of trokken zij zich terug op hun persoonlijke domeinen. Ook daar verloren zij echter snel veel van hun 'oude rechten en vrijheden' en van hun onafhankelijkheid tegenover de vorst.

Machten en bevoegdheden werden alsmat meer beschouwd als attributen van ambten, posities en functies in de organisatie van het staatsapparaat zelf en alsmat minder als reflecties van de adellijke afkomst, het persoonlijke fortuin of de eigen politieke macht van de bekleders ervan. Het staatsapparaat kreeg aldus de vorm van een bureaucratie, bemand door magistraten, ambtenaren en agenten. Die gingen snel een nieuwe elite vormen (soms zelfs een nieuwe aristocratie, de *noblesse de robe*, in tegenstelling tot de oude *noblesse d'épée*). Zij waren meestal voltijds met hun ambt bezig. Dat kwam tot uiting in een sterke graad van *professionalisering* van het machtsapparaat. De uitoefening van de politieke macht (initiëring, planning en implementatie van beleid) werd een activiteit voor specialisten waar slechts bij uitzondering anderen bij betrokken werden.

Maatschappelijke ambitie. Even belangrijk als die organisatorische kenmerken was de ambitie die de staatsvorming voortjoeg. Zij stond in het teken van het idee dat de staat alle andere maatschappelijke organisaties in de samenleving onder controle dient te krijgen en te houden en die ook moet besturen en regelen. De samenleving moest dienstbaar gemaakt worden aan de wil van het staatsgezag. Uiteindelijk ontwikkelde zich de ambitie van de staat om de samenleving zelf in zijn organisatie te incorporeren en haar door middel van wetten en regels de door de staatsleiders (de vorst en zijn raadgevers) gewilde maatschappelijke ordening op te dringen. Het vorstelijke 'Ik doe wat ik wil' (waarmee de vorst te kennen gaf dat hij *legibus solutus* was, dus niet gebonden aan regels en tradities) evolueerde naar een onverbloemd 'U doet wat ik wil' (waarmee hij liet verstaan dat zijn wil wet was voor al zijn onderdanen).

Monopolistische territoriale machtsaanspraken. De vorsten maakten alsmat meer aanspraak (overigens niet altijd met succes) op het monopolie van de politieke machtsuitoefening, dat wil zeggen het recht verordeningen uit te vaardigen, te straffen en belastingen te heffen. Die aanspraken hielden in dat de vorsten ernaar streefden alle concurrerende politieke machthebbers uit te schakelen, in elk geval onder hun onderdanen

(de hoge adel, steden, ridderordes, kerkelijke domeinen en abdijen), maar soms ook andere vorsten die niet hun onderdanen waren. Daarbij maakten zij gebruik van verschillende methoden en technieken: oorlogen, intriges, moorden, huwelijken, aankopen van domeinen en ‘rechten’, ruil van gebieden met andere vorsten en dergelijke.

Het gebied waar de vorst zijn machtsaanspraken min of meer effectief kon doorrukken werd ‘het grondgebied’ of ‘territorium’ van de staat. Dat was dus niet langer beperkt tot het eigen familiale domein van de vorst noch tot het grondgebied dat bewoond werd door degenen die van oudsher zijn dienaren en volgelingen waren. Het territorium was het machtsgebied of ‘rijk’ van de vorst. Hoewel het invloed en druk belangrijke factoren van de vorstelijke macht bleven, was het toch zijn superieure dwang- en bestuursmacht (*imperium*) die de grenzen van zijn ‘rijk’ ging bepalen.

Die grenzen bleven overigens lange tijd vrij vaag. In 1648 werd evenwel naar aanleiding van de beëindiging van de Dertigjarige oorlog (tegelijkertijd ook het einde van de Tachtigjarige oorlog tussen de Nederlanden en Spanje) voor het eerst een poging ondernomen de Europese staatsgrenzen in een formeel verdrag vast te leggen. Daar ligt het ‘officiële’ begin van het Europese systeem van soevereine staten.

Politieke grenzen, economische grenzen? De staatsgrenzen hadden in eerste instantie een louter politieke betekenis. Zij bakenden de machtsgebieden van de verschillende staten af, niet noodzakelijk ook enige nationale ‘economische ruimte’, al behoorde het verwerven van controle over productie en de handel ongetwijfeld tot de ambitie van de vorsten. Die haalden het grootste gedeelte van hun inkomsten uit accijnzen, invoer- en uitvoerheffingen en de verkoop van monopolies, privileges en vergunningen. Hun feitelijke controlemacht was evenwel beperkt. Zij beschikten uiteraard niet over de administratieve en technische middelen van een hedendaagse overheid. Zij hadden niet genoeg manschappen om alle bossen, wegels, baaien, hoeven en schuren uit te kammen of de vaak heel solidaire lokale gemeenschappen te infiltreren.

In een aantal perioden vormden bovendien gezaghebbende principes een hinderpaal voor de ambitie van de staten om ‘de economie’ te controleren. In de negentiende eeuw was er gedurende enige tijd een groot respect voor het beginsel van de vrijhandel, dat een uitdrukking was van de natuurrechtelijke idee dat de samenleving — in tegenstelling tot een lokale organisatie van de politieke methode — geen grenzen kent. De staatsgrenzen waren dan ook veeleer ruimtelijke beperkingen van de staatsmacht dan van de bewegings- en de handelsvrijheid van haar onderdanen. Als zodanig waren zij belangrijke elementen voor de rechtsbescherming. Wanneer de economische ruimte groter is dan de reikwijdte van enig politieke macht, dan kunnen individuen, families en zelfs hele lokale gemeenschappen zich tegen relatief lage kosten beschermen tegen haar maatschappelijke ambities. Het volstaat dat zij een grens oversteken — emigreren of een deel van hun bezit in het buitenland onderbrengen.

In de eerste helft van de twintigste eeuw lieten de meeste staten het beginsel van de vrijhandel varen ten gunste van het protectionisme. De staatsgrenzen werden niet alleen politieke maar ook vrijwel hermetisch gesloten economische grenzen. ‘Economisch nationalisme’ was een van de sleutelwoorden van die tijd. Na de tweede wereldoorlog, meer bepaald vanaf 1980, kwam er echter opnieuw een liberalisering van de internationale handel op gang. De vergroting van de economische ruimte was toen evenwel een stimulans voor de nationale autoriteiten om te zoeken naar wegen om zelf buiten hun nationale grenzen macht uit te oefenen. Dat deden zij via verdragen

en internationale en soms ook supranationale samenwerking (zoals in de Europese Economische Gemeenschap, later de Europese Unie). Daarin stemden zij hun beleid op elkaar af en maakten zij afspraken over de uitwisseling van economische en financiële gegevens over elkaars onderhorigen.

Dat 'de nationale politieke autoriteit de nationale economie moet of zelfs kan controleren', is niet langer evident. Velen blijven er echter van overtuigd dat de politiek hoe dan ook de economie moet controleren. In een tijd van wereldhandel en globalisering betekent dat, dat er een politieke wereldautoriteit moet zijn.

Socialisatie van het dagelijkse leven. Voor het dagelijkse leven en werken van de gewone mensen bleven de staatsgrenzen lange tijd irrelevant. Op sommige plaatsen bleef dat zo tot ver in de negentiende eeuw of zelfs tot aan het begin van de twintigste eeuw. Dat was de tijd waarin het nationalisme hoogtij vierde. Het was ook de tijd waarin de politieke, militaire en fiscale organisatie van de staat (via invoering van het algemeen mannenstemrecht, de dienstplicht en de inkomstenbelasting) een nauwgezette registratie van en controle over de bevolking noodzakelijk en een ingrijpende interventie in de economie mogelijk maakte. Toen de Westerse staten na de Tweede Wereldoorlog hun verzet tegen de schaalvergroting van de internationale economische ruimte grotendeels lieten varen, ruilden zij hun 'economisch nationalisme' in voor 'sociaal nationalisme'. Zij reorganiseerden zich als verzorgingsstaten. Allerlei maatschappelijke structuren (voor opvoeding, onderwijs, verzorging, vervoer, verzekering tegen inkomensverlies door ziekte, werkloosheid of ouderdom en dergelijke) en ingrijpende reglementeringen en fiscale maatregelen werden aan de burgers opgelegd ter sturing van hun gedrag. Bedrijven en ondernemingen herwonnen een deel van hun handelingsvrijheid, terwijl de vermaatschappelijking van het dagelijkse leven en lijden een ongekende hoogte bereikte.

Contrast met de middeleeuwse situatie. Vóór de opkomst van de staat waren monopolistische territoriale machtsaanspraken ongewoon en in elk geval weinig indrukwekkend. Behalve waar zij samenvielen met natuurlijke hindernissen (bergketens, rivieren, kusten) stelden de politieke grenzen dan ook niet veel voor. In de middeleeuwse samenleving waren er talloze min of meer onafhankelijke centra van politieke macht (vaak in hetzelfde territorium): adellijke grondheren, kerkvorsten, steden, gilden, universiteiten en dergelijke. Die hadden alle op grond van erfrecht, bijzondere charters of keuren hun eigen 'publiekrechtelijke' bevoegdheden: het recht onafhankelijk van de vorst recht te spreken, regels te stellen en belastingen te heffen op hun grondgebied of in de groep van hun onderdanen, en vaak zelfs het recht legertjes te onderhouden.

De middeleeuwse vorst was ongetwijfeld een invloedrijke persoon, die als de centrale spil in het netwerk van de adel, de kerk en de steden ook veel druk kon uitoefenen. Hij bezat echter niet meer dan een vaag oppergezag dat bovendien aan allerlei beperkingen onderhevig was. Hij was een 'suzerein', geen 'soeverein'. Hij was de hoogste heer aan wie andere heren (zijn 'vazallen') trouw en dienst hadden gezworen in ruil voor bescherming en steun. Hij had recht op hun bijstand in raad en daad. Behalve in uitzonderlijke omstandigheden (zoals een oorlog) of in enkele aan hem voorbehouden kwesties had hij evenwel niet het recht hun te bevelen of aan enige heerschappij te onderwerpen. Zelfs voor de oorlogvoering had hij slechts recht op de medewerking van zijn onderdanen voor een beperkt aantal dagen per jaar. Ook zijn belastingmacht was beperkt. In veel gevallen moest hij het stellen met een 'bede', een verzoek aan zijn on-

derdanen om een bijdrage. Die gingen daar meestal wel op in, althans wanneer het geld om een vanouds erkende reden werd gevraagd (landsverdediging, een prinselijk huwelijk, een losprijs voor een door de vijand gevangengenomen lid van de koninklijke familie en dergelijke). Zij maakten dan gretig gebruik van de mogelijkheid om te onderhandelen en zelf allerlei voordelen en gunsten in de wacht te slepen.

DE STAAT ALS SOEVEREINE WETGEVENDE MACHT

Dat de samenleving onderworpen zou worden aan de wil van de staat, was de kern van diens maatschappelijke ambitie. Dat voluntaristische aspect van de staat werd uitgedrukt met een Latijnse rechtsspreuk: *Quod principi placuit, legis habet vigorem* — wat de vorst behaagt, heeft kracht van wet. Het is nog duidelijk terug te vinden in de moderne idee van de volkssoevereiniteit.¹ Volgens die idee moet de staat (het staatsapparaat) ‘de wil van het Volk’ uitvoeren en ervoor zorgen dat iedereen die in wetten uitgedrukte wil gehoorzaamt. In de eerste fase van de staatsvorming was het echter bijna overal de vorst die de wetgevende macht bezat.² Dat zou niet veranderen tot de opkomst van de moderne constitutionele staten in de achttiende en de negentiende eeuw. De Nederlandse ‘republiek’ van de zeventiende eeuw was een notoire uitzondering (zie p.205). Zij werd echter een republiek nadat men bij gebrek aan een geschikte autochtone vorst de soevereiniteit vruchteloos aan andere Europese vorsten had aangeboden.

Voluntarisme, soevereiniteit en wetgeving. Wij verwachten dat een opsomming van de staatsmachten op de eerste plaats de wetgevende macht vermeldt. Dat is niet verbazingwekkend. Wat een politieke organisatie voor alles tot een staat maakt is de opvatting dat er daarin een soevereine wetgevende macht aanwezig is. De wetgevende macht is de macht om naar willekeur van degenen die haar bezitten, de maatschappij in te richten en gedragsregels voor te schrijven. Die macht is soeverein (aan geen enkele beperking onderworpen) als er geen voorzieningen zijn om haar genomen beslissingen anders aan te vechten dan langs politieke weg (bijvoorbeeld een opstand, een burgeroorlog, een machtsgreep of een machtswisseling na een electorale strijd). Dan staat de wet boven het recht, zodat een beroep op ‘rechten en vrijheden’ niets uithaalt zolang de wetgevende macht in dezelfde handen blijft en de wetgever niet tot andere gedachten komt.

De soevereine wetgever is niet in rechte aansprakelijk voor zijn beslissingen en hoeft zich niet te verantwoorden ten opzichte van wie zich door de wet in zijn recht

¹ De idee van de volkssoevereiniteit werd in de loop van het achttiende eeuw door Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) ontwikkeld. Wij komen er nog op terug.

² Het soevereiniteitsbegrip werd voor het eerst geïntroduceerd door Jean Bodin (1530-1596) die zich heel goed bewust was van de originaliteit van zijn definitie ervan. Bodin zag de soevereiniteit van de vorst evenwel niet zo ruim als zijn eigen definitie deed geloven. De vorst bleef niet alleen onderworpen aan de goddelijke wetten en de natuurlijke wetten, maar ook aan de constitutie van het koninkrijk (in het bijzonder de wetten die de troonopvolging en andere dynastieke kwesties regelden). Dat was in Bodins ogen geen triviale beperking van de soevereiniteit. Immers voor Bodin behoorden instellingen als het contract en de private eigendom tot het natuurrecht: de koning kon dus geen belasting heffen zonder de expliciete instemming van de aangesproken onderdaan, noch tussenkomen in de contracten die zijn onderdanen onderling zouden sluiten, noch zich aan zijn contractuele verplichtingen ten aanzien van zijn onderdanen onttrekken. Zijn soevereiniteit bleef m.a.w. beperkt tot het publieke domein (alles wat niet tot het privé-domein van enig onderdaan behoort), in het bijzonder de openbare weg, marktpleinen, bossen, rivieren, en dergelijke zaken. Daar stelde zich het probleem van de openbare orde en veiligheid. Daar lag de taak van de vorst en de staat, daar was zijn macht absoluut.

of vrijheid geschaad of benadeeld voelt. Staat de wet boven het recht van de samenleving, boven de wet staat de wetgever. Die is niet gebonden door zijn eigen wetten (die hij even willekeurig kan veranderen als hij ze gemaakt heeft) en evenmin door enige objectieve rechtsregel die tegen hem zou aangevoerd worden. Wij kunnen eventueel wel veronderstellen dat er dergelijke rechtsregels zijn, maar de theorie van de soevereine wetgever impliceert dat het aan de wetgever zelf toekomt uit te maken of en in welke gevallen hij zich daaraan dient te houden. De enige beperking is dat hij legitiem moet zijn, dus op een regelmatige wijze aan de macht gekomen is of althans effectieve macht uitoefent.

De wetgevende macht niet noodzakelijk soeverein. De wetgevende macht hoeft niet soeverein te zijn en is dat ook niet in maatschappijen die volledig in de samenleving ingebed zijn. De beslissingen van de regelgevende instanties van dergelijke maatschappijen zijn in rechte aanvechtbaar. Zij kunnen nietig verklaard worden of aanleiding geven tot schadevergoedingen. Zij staan niet boven het recht. Ook de beslissingen van een rechter staan niet boven het recht. Hij wordt precies geacht recht te spreken. Volgens het klassieke ideaal van een *rechtsstaat* zijn de wetten die de staat uitvaardigt alleen bindend als middelen om de rechtshandhaving te verbeteren. Als zodanig staan ook zij niet boven het recht. Zij zijn in rechte aanvechtbaar, in principe voor de gewone rechtbanken, in de staatspraktijk echter meestal voor een geprivilegieerd hoogge-rechtshof (dat meer geneigd zal zijn de standpunten van de politieke overheden te volgen). Het klassieke ideaal van de rechtsstaat was dan ook dat de staat zou terugkeren in de samenleving waar hij zich met zijn absolutistische aanspraken uit losgemaakt had en dat hij zoals iedereen aan de eisen van de natuurrechtelijke orde van samenleven zou gehouden worden.

Wetgeving in andere organisaties van de politieke methode. Wij moeten oog hebben voor de bijzondere verschijningsvorm van de soevereine wetgevende macht in de Europese staat, althans als wij die willen onderscheiden van de machtige rijken die wij kennen uit de geschiedenis van de Oudheid of van andere werelddelen. Ook daar vinden wij vaak voorbeelden van indrukwekkende machtsapparaten met veel gespecialiseerde militaire en andere ambtenaren en agenten, die als onweerstaanbare machtsmonopolies grote gebieden controleerden op gezag van een keizer of koning. De verleiding om die rijken 'staten' te noemen is groot en het verschil is vaak vrij subtiel. Toch is het nuttig er aandacht voor te hebben. Wetgeving en een centraal bestuur om de wetten uit te voeren en toe te passen zijn voor ons nu inderdaad zozeer gemeengoed geworden dat wij geneigd zijn te veronderstellen dat zij kenmerken zijn van alle vormen van politieke organisatie. Die veronderstelling is fout.

Middeleeuws constitutionalisme. Ook in de middeleeuwen waren er weliswaar al vorstelijke regelgeving en vorstelijk bestuur, maar zij werden geacht geen afbreuk te doen aan de heersende tradities en gewoonterechtelijke verhoudingen. Zij werden veeleer geacht een aanvulling, precisering of aanpassing daarvan te zijn. Zij waren derhalve geen uiting van de 'vrije wil' van de vorst. Overigens trad de middeleeuwse vorst vooral als een rechter op, zij het dat hij in die functie heel wat concurrentie had vanwege de Kerk, de steden en de lokale heren. Die waren niet geneigd de vorst veel inbreuken op hun 'rechten en vrijheden' toe te staan, ook al erkenden zij zonder problemen zijn koningschap en de daarbij horende koninklijke voorrechten (*regalia*, bijvoorbeeld op het vlak van het munten van geld of het verlenen van gratie). Men heeft in dit ver-

band wel gesproken van een ‘middeleeuws constitutionalisme’, al is dat een term die gemakkelijk tot misverstanden aanleiding kan geven voor wie alleen de moderne constitutionele staat kent.

Ook in oude rijken vinden wij vaak een dergelijk ‘constitutionalisme’ terug. De vorst ontleende er zijn gezag aan de van oudsher geldende wetten van het land. Dat was echter bij lange na niet altijd het geval.

Oosters despotisme. Wat men soms het Oosterse despotisme noemt, werd gekenmerkt door een persoonlijk bewind van een machtig heerser die zijn gehele rijk, inclusief de inwoners en al hun bezittingen, als *zijn* bezit beschouwde. Zijn wil gold als wet en hijzelf stond boven het recht van de samenleving. Vaak werden die heersers geacht goden te zijn of over een goddelijk heerschappelijk recht te beschikken. Ogenscheinlijk is er dus geen of nauwelijks een verschil met de staat in de tijd van het absolutisme. Ook de Europese vorsten hebben bijvoorbeeld aanspraak gemaakt op een goddelijk recht, maar met veel minder succes en nooit met dezelfde consequenties. Zij konden de soevereiniteit dan ook niet als een persoonlijk attribuut doen gelden. Zij moesten zich ermee tevreden stellen een soeverein *in* de staat te zijn, drager van de soevereiniteit van de staat zelf. Dat behoeft wellicht enige uitleg.

DE STAAT ALS JURIDISCHE FICTIE

Van soevereine vorst naar soevereine staat. In de door godsdienstoorlogen geëisterde zestiende eeuw begonnen de vorsten aanspraak te maken op het recht eigenmachtig op te treden in allerlei domeinen die niet tot hun traditionele voorrechten behoorden. Zij verdedigden eerst de theorie dat zij geen bijzondere of uitdrukkelijke rechtsgrond behoefden om op te treden en regels te stellen, zolang zij geen rechten of vrijheden van anderen schonden. De vorst maakte aanspraak op *plenitudo potestatis* (‘volheid van bevoegdheid’): Alles wat niet uitdrukkelijk tot de bevoegdheid van anderen behoorde, kwam hem toe, ook als het niet uitdrukkelijk tot zijn traditionele bevoegdheid of ‘recht’ behoorde. Zo maakten de vorsten aanspraak op soeverein gezag over alles wat niet privé-eigendom was of niet tot de kerkelijke goederen behoorde.

De machtigsten onder hen gingen verder. Zij verkondigen de theorie dat ook de privé-eigendommen — in het bijzonder de kerkelijke goederen (een bron van grote rijkdom) — en zelfs hun onderdanen aan hen toebehoorden. Zo huldigden zij de opvatting dat hun onderdanen hun eigendommen en hun leven alleen bij de gratie van de vorst hadden. Zij slaagden er evenwel niet in de opvatting te doen aanvaarden dat hun hele vorstendom, inclusief de mensen die erin verbleven en hun familiale patrimonium, in de letterlijke zin privé-eigendom van de vorst was. Die ambitie konden zij niet waarmaken. Zij riep te veel tegenstand op. Zij hield immers in dat de vorst het recht zou hebben zijn politieke macht over zijn onderdanen en hun bezittingen uitsluitend voor de behartiging van zijn eigenbelang te gebruiken, zonder daarvoor enige verantwoording aan wie dan ook verschuldigd te zijn. Dat het gebruik van de politieke methode een persoonlijk recht van iemand zou zijn, was een gedachte die de meeste Europeanen niet tot de hunne konden maken. Het Oosterse despotisme kon hier geen wortel schieten.

Het algemeen belang. De vorst moest zich tevreden stellen met de idee dat hij weliswaar onbeperkt gezag kon uitoefenen over ieder van zijn onderdanen en over elke groep

van zijn onderdanen, maar dan alleen voor zover dat nodig was in het belang van het geheel van het rijk. Anders gezegd, de vorst verwees naar 'het algemeen belang' als de rechtsgrondslag voor zijn aanspraak op absolute macht. Het algemeen belang was dus niet het persoonlijke eigenbelang van de vorst, maar ook niet de eventuele gemeenschappelijke belangen van een aantal of zelfs de totaliteit van zijn onderdanen.

Wat dat 'algemeen belang' dan wel was, was niet duidelijk. In elk geval voelden de naar absolute macht strevende vorsten niets voor de opvatting die in de achttiende en de negentiende eeuw gangbaar werd, namelijk dat het enige werkelijk algemene belang de handhaving van de natuurlijke rechtsorde is — en dat bijgevolg het gebruik van de politieke methode van handelen alleen ter verdediging van de ene persoon tegen de agressie en de dwang van een andere gerechtvaardigd was. Zij waren veeleer geneigd het algemeen belang te zien als het staatsbelang, dus als de handhaving en versterking van de staatsmacht zowel in binnenlandse aangelegenheden als ten opzichte van het buitenland. Uiteraard eisten zij voor zichzelf het recht op te beslissen wat wel en wat niet in overeenstemming was met die *staatsraison*. Zoals Lodewijk XIV het zei: 'De staat, dat ben ik'.

Van het rijk van de vorst naar de vorst van het rijk. Toch betekende het beroep op het algemeen belang een grote toegeving. Het hield in dat de rechtmatigheid van het vorstelijke beleid in principe aanvechtbaar zou kunnen zijn. Het 'algemeen belang' stond immers boven de vorst. Hij bezat zijn heerschappelijke rechten bijgevolg niet als particulier persoon, maar als dienaar van het algemeen belang. Door 'het algemeen belang' als rechtsgrondslag van zijn optreden te aanvaarden, stelde de vorst zich dus op als dienaar van het rijk, in feite als hoogste ambtenaar. De vorst werd niet de soevereine eigenaar van zijn rijk, maar de hoogste 'vertegenwoordiger' ervan. Hij werd een 'staatshoofd'. In de plaats van over 'het rijk van de vorst' ging men spreken over 'de vorst van het rijk' of zelfs over 'de vorst van de inwoners van het rijk'. Op die wijze werd duidelijk gemaakt dat het rijk geen bezit van de vorst was, geen middel dat hem toebehoorde. Integendeel, hijzelf behoorde het rijk toe.

Dat rijk was de staat, die aldus werd voorgesteld als een onsterfelijke fictieve persoon — een publieke rechtspersoon in het jargon van de juristen. De levende vorst was slechts de natuurlijke persoon die de staat kon vertegenwoordigen, hem een werkelijke wil en uitdrukkingskracht geven. Zo werd de staat zelf 'een soevereine persoon' en de vorst slechts de plaats waar die soevereiniteit daadkracht kreeg.

Latere ontwikkelingen (zoals de invoering van formele grondwetten en de democratisering) lieten de notie van de soevereiniteit van de staat ongemoeid, maar schonen het verkozen parlement naar voor als de plaats waar zij tot uiting komt. De koning verloor aan het parlement zijn wetgevende en fiscale machten alsook de macht op eigen initiatief rechtbanken in te richten en over oorlog en vrede met andere mogendheden te beslissen. Vaak hield hij niet meer dan een louter protocollaire en symbolische functie over (die hem echter toch nog de gelegenheid gaf invloed en druk uit te oefenen, bijvoorbeeld via een koningsgezinde partij of beweging). In zekere zin nam het parlement de plaats in van de absolute vorst als soevereine wetgever.

Van de vorstelijke naar de burgerlijke staat. Het parlement is evenwel ook slechts de plaats waar de soevereiniteit van de staat tot uiting komt. Het is het parlement *van* de staat; de staat is niet van het parlement. Zoals de vorst van weleer wordt het geacht het algemeen belang te dienen, niet zijn eigenbelang (wat dat ook mag zijn nu het parle-

ment zelf niet meer is dan een fictieve persoon) maar ook niet enig individueel of groepsbelang van een of meer onderdanen. Het algemeen belang is nog altijd het belang van de staat zelf, van 'het geheel'. Of, zoals men ook zegt, het is het belang van de burger — maar niet van deze meneer of mevrouw of groep die toevallig ook burgers zijn, wel van *de burger als zodanig*.

De burger als fictieve persoon. De burger als zodanig is echter evenzeer een fictieve persoon als de staat zelf. Hij kan niet voor zichzelf spreken en niet uit zichzelf handelen. Hij moet vertegenwoordigd worden, door een absolute vorst (zoals Hobbes al verdedigde), een parlement (zoals de schoolboekjes voorhouden), een *Führer* of *Duce* (volgens een in het Europa van de eerste helft van de twintigste eeuw populaire opvatting), een 'revolutionaire voorhoede' (zoals de aanhangers van het marxisme-leninisme verkondigden) of willekeurige groepen die erin slagen zich als vertolkers van een 'algemeen belang' te doen aanvaarden (zoals de voorstanders van de 'democratische participatie' stellen). Wie zich niet als vertegenwoordiger van de burger als zodanig kan doen gelden, heeft in de staat geen recht van spreken. 'In naam van de burger' of 'Omdat de burger het wil' zijn daarentegen onweerstaanbare formules geworden voor de heiliging van het *wettig* gebruik van staatsgeweld en dwanguitoefening. Wie zich daartegen verzet (op een wijze die de wet niet toestaat), keert zich tegen de burger — en dus ook tegen zichzelf, namelijk tegen zichzelf als burger. Dat had de slimme Hobbes meer dan driehonderd jaar geleden al gezien: De wet kan de burger geen onrecht aandoen, want de wet is niets anders dan de wil van de burger zelf, een wil die alleen in de beschikkingen van de vertegenwoordiger van de burger tot uiting kan komen. Wie zich ondanks dat inzicht toch blijft verzetten, stelt zich buiten de staat op en heeft dus geen recht in de staat.

Zo verschijnt de staat, bekeken van binnen uit (dus door de bril van het burgerschap), niet als een organisatie van de politieke methode waarbij de een de ander met geweld bedreigt, maar als een collectieve fictieve persoon, een collectiviteit van burgers die zichzelf regeert. Die juridische fictie is evenzeer een kenmerk van de staat als zijn hierboven genoemde sociologische aspecten. Zij doet hem verschijnen als een vennootschap van burgers, zij het een vennootschap van een bijzondere soort.

'The corporate veil': de staat als naamloze vennootschap

De staat heeft inderdaad veel van een naamloze vennootschap naar Angelsaksisch model. In beide gevallen hebben wij te maken met een als een 'collectieve persoon' beschouwde vereniging, die in zekere zin de collectieve eigendom is van de leden (burgers, aandeelhouders) ervan. De vennootschap heeft ook een raad van bestuur (een verkozen parlement, een verkozen raad van beheer) en een uitvoerend bestuur (de regering onder de leiding van een premier, een 'management' onder de leiding van een *Chief Executive Officer*). De vennootschap heeft rechtspersoonlijkheid, dat wil zeggen dat 'zijzelf' in rechte kan optreden en aangesproken worden, dus dat zij in rechte vertegenwoordigd wordt door mensen die niet in eigen naam en persoon optreden maar alleen als agenten van de fictieve persoon die vennootschap is. Als rechtspersoon kan zij in eigen naam eigenaar zijn van goederen en vorderingen en schulden hebben, waarvoor de leden als individuen niet aansprakelijk zijn. Laten wij de analogie even van naderbij bekijken. Wat zich er achter de sluier van de naamloze vennootschap, achter de 'corporate veil'?

De grote naamloze vennootschap. De aandeelhouders van grote ter beurs geno-

teerde naamloze vennootschappen of maatschappijen zijn de bezitters van een vrij verhandelbaar aandeel dat hun recht geeft op een aandeel in de verdeling van 'het residu' van de onderneming (de winst als er winst is en als die verdeeld wordt, de opbrengst van de eventuele liquidatie van de onderneming als er na betaling van de schulden nog iets te verdelen valt). Meestal geeft een aandeel ook stemrecht in de algemene aandeelhoudersvergadering, hoewel er soms aandelen zonder stemrecht worden uitgegeven. Afhankelijk van de jurisdictie waaronder de vennootschap valt, hebben de aandeelhouders (of althans groepen van aandeelhouders) meer of minder rechten met betrekking tot het samenroepen van de vergadering, het opstellen van haar agenda, het toespreken van de vergadering, het ter stemming brengen van eigen voorstellen en de vragen waarop zij van de bestuurders een antwoord mogen eisen.

'Beperkte aansprakelijkheid' van de aandeelhouders. Ofschoon de aandeelhouders als de eigenaars van de vennootschap worden beschouwd, genieten zij een uitzonderlijk voorrecht dat andere eigenaars niet hebben. De aandeelhouders kunnen noch door de bestuurders noch door derden in persoon aangesproken worden voor de schulden van de vennootschap. Dat geldt zowel voor de schulden uit de contractuele verplichtingen van de vennootschap als voor de schulden die voortvloeien uit ongelukken met haar installaties of uit andere onrechtmatige daden van de vennootschap. Men heeft het in dit verband over 'beperkte aansprakelijkheid', maar dat is een misleidende aanduiding. De aandeelhouders zijn *niet* aansprakelijk. Zij genieten daarentegen wel het voordeel van een 'beperkt risico'. Zij kunnen weliswaar het gehele kapitaal verliezen dat zij in de vennootschap geïnvesteerd hebben, maar ook niet meer dan dat. Eigenaars van andere eigendommen lopen daarentegen het risico niet alleen het geïnvesteerde kapitaal te verliezen maar ook het geheel van hun persoonlijk vermogen als dat nodig is om de aan die eigendommen verbonden schulden te betalen.

Als gevolg van die niet-aansprakelijkheid en de beperking van hun investeringsrisico zijn veel aandeelhouders dan ook nauwelijks geïnteresseerd in de vennootschap en de details van haar dagelijkse activiteiten. Dat is zo voor wie slechts een gering aantal aandelen van de vennootschap bezit, zeker als die aandelen slechts een gering deel van zijn persoonlijk vermogen uitmaken. De meeste aandeelhouders volgen dan ook niet wat er in de vennootschap gebeurt of wat het bestuur doet en getroosten zich weinig of geen moeite om verzet tegen bestuurlijke beslissingen of tegen de bestuurders te organiseren. Zij oefenen meestal geen controle uit op de bestuurders, tenzij op een heel indirecte wijze door aandelen te verkopen of bij te kopen en zo het prestige van het bestuur aan te tasten of op te vijzelen. De koers van hun aandeel volgen zij immers waarschijnlijk wel. Een en ander brengt met zich mee dat de bestuurders over een relatief brede marge beschikken waarbinnen zij de belangen van de aandeelhouders kunnen negeren zonder gevaar voor hun positie. Die marge wordt wel beperkt door het aantal en de kwaliteit van alternatieve investeringen die de aandeelhouders zouden kunnen doen. De economische macht van de bestuurders over de aandeelhouders is niet noodzakelijk groot (zie p.53).

In feite (in een natuurrechtelijke beschouwing) zijn de aandeelhouders geen eigenaars van de vennootschap of van een deel ervan. Zij zijn uitsluitend de eigenaars van een verhandelbaar aandeel. Als zodanig zijn zij verstrekkers van risicokapitaal aan de vennootschap die in tegenstelling tot andere crediteurs (bijvoorbeeld obligatiehouders) geen vaste vergoeding (rente) eisen en geen datum vastleggen voor de terugbetaling van het ter beschikking gestelde geld.

Beperkte aansprakelijkheid van de bestuurders. In een positiefrechtelijke beschouwing zijn de bestuurders die in de ene of de andere hoedanigheid wel controle uitoefenen over wat de vennootschap doet, geen ‘eigenaars’.¹ Hun positiefrechtelijke status is die van een ‘werknemer’. Hij houdt in dat hun aansprakelijkheid beperkt is. Zij hebben wel een verantwoordingsplicht op vergaderingen van de raad van beheer en op aandeelhoudersvergaderingen waar zij het vertrouwen van de raad respectievelijk van de aandeelhouders moeten zien te behouden. Zij zijn uiteraard ook aansprakelijk voor persoonlijke zware fouten en klaarblijkelijke misbruiken. Overigens worden hun daden en beslissingen echter de vennootschap zelf aangerekend. Dat betekent in concreto dat de aandeelhouders en andere schuldeisers en eventueel ook benadeelde buitenstaanders het werkelijke risico van de daden van de bestuurders dragen. Het persoonlijke vermogen van de bestuurders, dat nu vaak een astronomische omvang heeft, blijft buiten schot.

Scheiding van eigendom en controle. De fictie van de rechtspersoonlijkheid in combinatie met de bijzondere structuur van de aansprakelijkheid in de vennootschap creëert een problematische situatie: de scheiding van ‘eigendom’ en ‘controle’.² De nominale eigenaars (aandeelhouders) hebben weinig of geen controle over wat de beheerders doen. Zij hebben weinig of geen interesse om veel tijd en moeite te investeren in de sporadische controle die zij in de aandeelhoudersvergadering zouden kunnen uitoefenen. Dat zij dan ook niet aansprakelijk zijn voor de daden van de vennootschap is begrijpelijk. Bevreemdend is dan weer dat zij ondanks die niet-aansprakelijkheid toch als ‘eigenaars’ worden aangeduid.

De beheerders daarentegen bekleden een centrale positie in alles wat de vennootschap betreft en beschikken over alle informatie. Zij hebben daardoor veel gelegenheid via de vennootschap hun eigenbelangen ten koste van andere betrokkenen en buitenstaanders veilig te stellen.

De slotsom is dat de vennootschap in haar huidige positiefrechtelijke vorm eigenlijk geen sluitende eigendoms- en aansprakelijkheidsstructuur heeft en daardoor ruime gelegenheid biedt voor het creëren van ‘externe kosten’ (de kosten van een handeling die ten laste komen van anderen dan degenen die de handeling stellen of doen

¹ In feite (in een natuurrechtelijke beschouwing) zijn zij vaak wel degelijk eigenaars, zij het eigenaars die hun aanspraken op het residu verkocht hebben. Dat is duidelijk als wij nagaan hoe een vennootschap tot stand komt. De ondernemer-stichter zoekt naar kapitaal voor zijn onderneming hetzij door het te lenen hetzij door aandelen uit te geven. In beide gevallen behoudt hij de onmiddellijke controle over de activiteiten van de onderneming, ook over de samenstelling van de raad van beheer en de aanwerving van andere managers. Het is waarschijnlijk vrij uitzonderlijk dat een onderneming ontstaat doordat een groep kapitaalverstrekkers op zoek gaat naar een manager om een door hen opgerichte onderneming te leiden.

² De eerste systematische discussie in Berle & Means, *The Modern Corporation and Private Property* (Macmillan, New York, 1933). Het label ‘separation of ownership and control’ is misleidend, althans als wij een natuurrechtelijk perspectief hanteren en de positiefrechtelijke ficties laten voor wat zij zijn. De aandeelhouders hebben volledige controle over dat waarvan zij de eigenaars zijn, namelijk hun aandelen. De bestuurders hebben volledige controle over de activiteiten van de vennootschap die zij opgericht of overgenomen hebben en waarvan zij de natuurrechtelijke eigenaars zijn. Hun opvolgers zijn dat ook en wel onder dezelfde voorwaarden als zichzelf. De rechten van de aandeelhouders zijn creaties van de oprichters die bedoeld zijn om meer kapitaal aan te trekken; zij kunnen in een natuurrechtelijke beschouwing niet dienen om de aansprakelijkheid van de eigenaars-bestuurders ook *ten aanzien van derden* te verminderen. In een positiefrechtelijke benadering is daarentegen *alles* mogelijk.

uitvoeren). Zoals Ambrose Bierce haar definieerde in zijn onmisbare *The Devil's Dictionary* (1881–1906): ‘Corporation: An ingenious device for obtaining individual profit without individual responsibility’.

De burgerlijke staat als anonieme maatschappij. De burgers van een staat hebben nu meestal wel stemrecht, maar geen aandeel in de eventuele winsten van de staat of in de eventuele liquidatiewaarde ervan. Zij hebben zeker geen vrij verhandelbaar aandeel. Het idee dat de burgers ‘de eigenaars’ van de staat zijn, is nog minder aannemelijk dan het idee dat de vennootschap eigendom van de aandeelhouders is. De burgers kunnen hun stemrecht overigens slechts onder zeer restrictieve voorwaarden uitoefenen. De algemene ledenvergadering van de staat komt alleen samen bij verkiezingen, die plaatshebben hetzij op vaste tijdstippen hetzij op initiatief van de bestuurders. Individuele leden kunnen geen punten op de agenda zetten en geen vragen stellen, tenzij zij zich lang tevoren in een politieke partij verenigd hebben en als zodanig erkenning gekregen hebben.

De ‘aansprakelijkheid’ van de burgers. Anders dan de aandeelhouders van een vennootschap zijn de burgers evenwel met hun gehele persoon en al hun bezittingen aansprakelijk voor alle schulden van de staat. Zij kunnen dan evenwel alleen door de bestuurders aangesproken worden (niet door derden) en niet individueel en in persoon maar alleen via algemene regels van wetgeving of bestuur, bijvoorbeeld van fiscale aard. Op die wijze zijn zij ten opzichte van de bestuurders onbeperkt aansprakelijk, terwijl zij ten opzichte van derden in het geheel niet aansprakelijk zijn voor de gevolgen van de daden van de staat.

Zo staat er voor de burgers heel veel op het spel. Hun belangstelling voor de staat en diens activiteiten zou derhalve heel groot kunnen zijn. Omdat zij evenwel niet persoonlijk en hoofdelijk voor de gevolgen van enige staats- of overheidsactiviteit moeten opdraaien, is dat niet waarschijnlijk. De kosten van die activiteiten worden immers uitgesmeerd over alle burgers, soms zelfs over verschillende generaties. Zij vallen ten laste van iedereen, terwijl de kosten van controle op het bestuur alleen gedragen worden door degene die de controle wil uitvoeren.

Het dilemma van de controle op het bestuur. De organisatie van de controle door de burgers op de overheid staat aldus voor een *sociaal dilemma*: Iedere burger heeft er persoonlijk belang bij de controle aan anderen over te laten, maar als iedereen dat ook doet is er van controle geen sprake — en dan zijn de burgers er per slot van rekening wellicht slechter aan toe dan wanneer zij zich wel de moeite hadden getroost om de controle uit te oefenen. Of dat laatste waar is, is overigens nog maar de vraag. Het staatsapparaat is ondertussen zo groot en complex geworden, de staatsactiviteit zo ‘technisch’, dat elke vorm van controle buitensporig duur is. Vaak leidt controle bovendien niet tot bevredigende resultaten, onder meer omdat er meestal geen onbetwistbare en eenduidige doelstellingen of criteria zijn om geslaagd van mislukt beleid te onderscheiden.

In theorie zijn het de volksvertegenwoordigers die de controle op de overheid moeten uitvoeren, maar in de praktijk zijn dat vaak vertegenwoordigers van regeringspartijen of van partijen die naar ‘regeringsdeelname’ streven. Zij staan dan in veel gevallen dichter bij degenen die zij moeten controleren dan bij de burgers voor wie zij moeten controleren. Belangenvermenging is dus niet uit te sluiten. Dat is hier nog in hogere mate het geval dan in grote naamloze vennootschappen, waar de con-

trolerende raad van beheer toch ook vaak bestaat uit vrienden, kennissen en zakenrelaties van de bestuurders.

Zoals Plato zich al afvroeg: Wie bewaakt de bewakers? Sommigen zijn geneigd in dit verband te wijzen op de rol van de media, maar die behoren niet tot de staatsstructuur zelf. Zij zijn geen ‘vertegenwoordigers van de burgers of van het algemeen belang’. Zij hebben eigen doelstellingen (gaande van onpersoonlijke kijk- en verkoopcijfers tot de persoonlijke ideologische en soms ook partijpolitieke voorkeuren van hun eigenaars of redactie).

De aansprakelijkheid van de bestuurders. Zijn de burgers niet de eigenaars van de staat, ook de politici (in het kabinet of de kamer van volksvertegenwoordigers) zijn dat niet. Hun aansprakelijkheid is op ongeveer dezelfde wijze beperkt als die van de bestuurders van andere ‘anonieme maatschappijen’. Zij hebben wel een ‘politieke verantwoordelijkheid’, maar behalve voor zware fouten en klaarblijkelijke misbruiken geen persoonlijke aansprakelijkheid. Het risico van hun beleid en wetgeving valt geheel ten laste van de burgers en eventueel ook van buitenlanders. Dit is vanuit natuurrechtelijk standpunt des te opmerkelijker omdat het risico even groot is voor burgers die effectief voor de regerende partijen gekozen hebben als voor burgers die dat niet gedaan hebben. Anders dan de aandeelhouders die hun aandeel kunnen verkopen als zij het bestuur van de vennootschap niet vertrouwen, zijn de burgers gebonden aan en door de staat. Kunnen wij nog aannemen dat op de lange duur de bestuurders van vennootschappen inderdaad alle aandeelhouders ‘vertegenwoordigen’ en hun vertrouwen genieten (omdat de anderen ondertussen hun aandeel hebben verkocht), voor de politieke vertegenwoordiging is dat geen geloofwaardige aanname.

Een en ander brengt met zich dat de politici, wellicht nog meer dan de bestuurders van vennootschappen, over een brede marge beschikken om hun zin te doen — ondanks het feit dat zij geacht worden slechts ‘vertegenwoordigers’ te zijn. ‘Fleecing the citizen’ lijkt in elk geval niet moeilijker dan ‘fleecing the shareholder’.

Het fundamentele verschil. Achter de juridische ficties die de staat en de naamloze vennootschap met elkaar delen, liggen evenwel realiteiten en werkelijkheden die de macht van de ene een totaal ander karakter geven dan de macht van de andere. De staat is een organisatie van de politieke methode, de vennootschap is althans in beginsel een organisatie van de economische methode.

Samenvatting. Historisch beschouwd is de staat een *vrij recent* verschijnsel, daterend uit de late Middeleeuwen en het begin van de Moderne Tijd. Hij was niet de eerste of de enige vorm van de organisatie van de politieke methode, maar verschilt in een aantal opzichten van andere vormen die wij kennen uit de geschiedenis.

Als een sociologisch gegeven valt de staat op doordat hij een sterk *bureaucratisch, hiërarchisch en professioneel machtsapparaat* is dat zowel administratieve als militaire functies heeft. De voorname taak ervan is de handhaving van een *territoriaal machtsmonopolie*, in het bijzonder een monopolie van de dwangmacht, door de uitschakeling (fysiek of anderszins) van concurrerende machtscentra.

Achter de staatsvorming gaat echter de verder reikende *maatschappelijke ambitie* van Europese vorsten uit de vijftiende en de zestiende eeuw schuil om alle andere organisaties en formaties in hun territorium onder controle te krijgen ten einde ze dienstbaar te maken aan de belangen van de vorsten. Dat verklaart grotendeels waarom de aanvankelijk louter in politiek opzicht van betekenis zijnde *staatsgrenzen* uiteindelijk ook sociale, economische en culturele

grenzen werden. Binnen de staatsgrenzen ontstond een nationale maatschappij die nauwelijks nog enig aspect van het dagelijkse leven en werken van de bewoners van het territorium ongemoeid liet.

Belangrijke kenmerken van de staat zijn ook zijn soevereiniteit en in het bijzonder zijn *soevereine wetgevende macht*. Het is helemaal niet vanzelfsprekend dat wetgeving uitgaat van een soevereine macht en aldus voorrang heeft op het recht van de samenleving. De vorstelijke ambitie om dergelijke macht uit te oefenen, was evenwel bijzonder groot. Zij kon echter slechts in beperkte mate gerealiseerd worden.

De Europese vorsten slaagden er niet in zichzelf in persoon als soevereine wetgevers te doen aanvaarden. Zij moesten er vrede mee nemen hun wetgevend gezag voor te stellen als een afgeleide van *het algemeen belang*. Dat was niet hun persoonlijk eigenbelang of dat van enige groep van hun onderdanen, maar het belang van 'het rijk als geheel', dus van de staat. Die kreeg daardoor het karakter van een *fictieve soevereine persoon*, een rechtspersoon. De soevereiniteit berustte niet bij de vorst maar bij de staat. De vorst ontleende zijn eminente status aan de idee dat hij de *vertegenwoordiger* en verdediger van het algemeen belang zou zijn.

Die idee maakte het mogelijk de rol van de vorst in de staat aan andere krachten toe te wijzen (in het bijzonder aan het *parlement*) zonder verder ook maar iets te veranderen aan de fundamentele institutionele kenmerken ervan. Zo werd de soevereine vorstelijke staat omgevormd tot een *soevereine burgerlijke staat*, een als een *vennootschap van burgers* georganiseerd ondeelbaar geheel. Het bestuur daarvan wordt geacht in het algemeen belang dezelfde absolute machten uit te oefenen als de absolute vorsten van weleer. Die vennootschap lijkt in een aantal opzichten sterk op een privaatrechtelijke naamloze vennootschap, maar verschilt daarvan wezenlijk. Er is bijvoorbeeld een groot verschil met betrekking tot de *aansprakelijkheid van de vennoten* (burgers) voor daden van de staat. En uiteraard blijft de staat, ook als burgerlijke vennootschap, een organisatie van de politieke methode van handelen, een organisatie van de dwangmacht.

DE ORGANISATIE VAN DE POLITIEKE METHODE¹

Geschiedenis in vogelvlucht

Nomaden en stammen. De eerste menselijke samenlevings- en samenwerkingsverbanden waren nomadische groepen met hoogstens enkele tientallen leden. Wij kunnen ze ons voorstellen als grote families waarin weinig of geen behoefte was aan formele organisatie. De bevolkingsgroei bleef beperkt omdat een nomade maar een kind tegelijk kan opvoeden. Pas nadat het kind zelf kan lopen of eventueel de rijkunst meester is, kan aan een volgend kind gedacht worden.

Het stamverband. In sommige heel vruchtbare streken of in gebieden waar zij aan primitieve landbouw of veeteelt konden doen, gaven de mensen mettertijd hun nomadisch bestaan op. Zij konden dan meer kinderen tegelijkertijd opvoeden. Daardoor nam hun aantal toe en ontwikkelde zich het stamverband. De stam was een grotere groep van enkele honderden, meestal verwanten, die een vaste woonplaats hadden in een dorp en eventueel enkele gehuchten in de buurt daarvan. In de stammen waren er leeftijdsgroepen met relatief grote aantallen leeftijdgenoten die als gelijken met elkaar moesten leren omgaan. Doordat de stam in een vrij stabiele natuurlijke omgeving woonde, was ervaring een van de belangrijkste vormen van kapitaal. De stamoudsten oefenden dan ook een groot gezag uit. Soms was er in het dorp een chef of hoofdman aanwezig maar die had geen noemenswaardig formeel gezag, tenzij bij de oorlogvoering.

Naburige stammen voerden inderdaad occasioneel oorlog tegen elkaar. Zij deden dat soms als een quasi-sportief tijdverdrijf, vaak ook om vetes te beslechten. Vrouwen pakken was een belangrijk motief. Zij waren immers niet alleen nuttige arbeidskrachten in het landbouwbedrijf maar vooral ook gegeerde investeringsgoederen (kapitaal) om nog meer kinderen voort te brengen. Vanaf hun vijfde jaar waren kinderen immers nuttige arbeidskrachten.

Wanneer de stam te groot werd om nog vlot te kunnen functioneren, dan trok meestal een deel van de leden weg om zich elders te vestigen. Zij bleven zich echter verwant voelen met de hoofdstam, wiens hoofdman zo een bijzondere status verwierf. Hij was de voornaamste afstammeling (kind) van het geslacht (de 'kunne', Engels *kin*) waartoe alle leden van de stam ongeacht hun verblijfplaats behoorden. Zo werd hij de *kuning* of koning (Engels *king*) van een volk, een leider zonder heerschappelijke macht.

Primitieve heerschappijen. Vooral waar dat proces van stamdeling niet langer mogelijk was, ontwikkelde de stam zich soms echter ook tot een lokale heerschappij. De koning werd een heerser of *rex* (Frans *roi*, van het Latijn *regere*, bedwingen, controleren, heersen, besturen). In het westen van Europa vermengde de stammensamenleving zich in de vroege middeleeuwen met wat er nog restte van de Romeinse overheersing. Daar en in het noorden van het continent bleef de oorspronkelijke vorm

¹ Met dank aan P. Caljé.

van het koningschap lang bewaard, zij het in een onzuivere vorm. In vele gebieden rond de Middellandse Zee was de overgang van het oude koningschap naar de heerschappij al omstreeks het midden van het eerste millennium voor Christus een feit. In Egypte en het Tweestromenland was dat nog veel eerder gebeurd, in het derde millennium voor onze tijdrekening.

Slavernij. Ook de slavenjacht was een belangrijke factor in de vorming van heerschappijen. Anders dan nomaden hebben landbouwvolkeren er belang bij niet alleen alsmaar meer gronden in bezit te nemen, maar ook de arbeidskracht die nodig is om die gronden te bewerken en te irrigeren. Omdat het moeilijker was de in het open veld werkende mannelijke slaven te bewaken dan de in huis en tuin verblijvende gevangenen vrouwen, groeide de behoefte aan een interne politiedienst en aan methoden en technieken om mensen in toom te houden en tot gehoorzaamheid te dwingen. De slaven werden liefst uit verafgelegen gebieden gehaald, omdat zij dan minder geneigd waren te ontsnappen en naar huis terug te keren. Om ver van huis op strooptocht te gaan, waren echter goedgeorganiseerde campagnes nodig, met een onbetwist leiderschap en gedisciplineerde troepen die gedurende lange tijd onbeschikbaar konden blijven voor het gewone landbouwwerk.

Heerschappijen. Als gevolg van onderlinge oorlogen, coalitievorming tegen een gemeenschappelijke vijand of verovering door een krijgslustig nomadenvolk werden vaak enkele dorpen verenigd in een quasi-militaire organisatie onder de leiding van een heerser en zijn knechten (Engels *knights*, ridders). Die vormden een gesloten klasse of kaste en hielden jaloers vast aan hun lokaal machtsmonopolie, onder meer door een vaak wreedaardige handhaving van de maatschappelijke orde, de toe-eigening van het land van hun onderdanen en een aanspraak op magische of goddelijke vermogens. De rest van de bevolking, die typisch enkele tienduizenden mensen omvatte, was hun tribuut en corveearbeid verschuldigd.

Die heerschappijen waren de eerste organisaties voor de permanente aanwending van de politieke methode. Die werd ook vooral tegen de eigen bevolking aangewend en niet langer alleen tegen naburige stammen.

Citadel en tempel: de stad als machtscentrum. Door hun vermogen systematisch en tegen lage kosten mensen en middelen te mobiliseren, konden die primitieve heerschappijen grootschalige veroveringsoorlogen voeren. De opeenhoping van oorlogsbuit en tribuut in handen van de heerser maakte diens huis tot een paleis,¹ zijn dorp tot een hoofdstad, een verzamelplaats voor zijn helpers en krijgers en een centrum voor economische activiteiten en religieuze aangelegenheden. Daar werden de buit en het tribuut verzameld en verdeeld, tempels gebouwd en offerfeesten gehouden. Daar werden ook luxegoederen gefabriceerd en kunstenaars aan het werk gezet ter verheerlijking van de heerser en zijn beschermgoden. Daar kwamen ook allerlei methoden en technieken (waaronder het schrift) tot ontwikkeling, die onontbeerlijk waren voor de handhaving van de heerschappij en de administratie van een rijk dat geen andere eenheid kende dan het feit dat het vanuit hetzelfde centrum werd geregeerd. De 'beschaving' was begonnen.

Waren die tempel- en citadelsteden aanvankelijk de meest evidente uitingen van de macht van de heerser, zij hielden voor hem ook een groot risico in. De concentratie

¹ Het Egyptische woord 'faraou' betekende oorspronkelijk 'het grote huis'.

van mensen en ambities maakten van de steden haarden van onrust en intriges, waar menige heerser niet tegen opgewassen was. Her en der namen aanzienlijke stadsbewoners of patriciërs (aristocraten, plutocraten) het bewind in handen, hetzij individueel (tirannie) hetzij collectief (patriciaat).

DE OUDHEID

De Griekse polis. In de Griekse oudheid was de 'polis' of stadstaat de dominante politieke organisatievorm. Griekenland was opgedeeld in wel 100 kleine territoriale eenheden. Bijna ieder daarvan had een hoofdstad. Zo'n stad had vrijwel altijd een markt, een burcht (de Akropolis) en een tempel. In de vijfde eeuw voor Christus werd Athene de meest toonaangevende stadstaat. Wij associëren Athene gemakkelijk met het begrip 'democratie', maar daar vallen nogal wat kanttekeningen bij te maken.

Beperkt burgerschap. In Athene had maar een klein deel van de bevolking echte burgerrechten. Het gezinshoofd, de pater familias, heerste over de huishouding met een nagenoeg onbeperkte vrijheid. Hij alleen nam deel aan het politieke leven. De gezinshoofden — de vrije burgers — hadden zitting in de volksvergaderingen, in de rechtbanken (met 200 tot 5000 'rechters' of juryleden) en in allerlei commissies. Selectie voor een ambt gebeurde op basis van lottrekking of volgens een bepaalde beurtrol. In beginsel hadden de volksvergaderingen geen wetgevende macht. De wetten werden immers geacht onveranderlijk gewoonterecht te zijn en onder bescherming van de goden te staan. De volksvergaderingen waren veeleer het hoogste bestuursorgaan. Hun decreten werden geacht in overeenstemming met de wetten te zijn. Dat was echter vaak meer theorie dan praktijk, ondanks het feit dat de mogelijkheid bestond processen aan te spannen tegen indieners van onwettige voorstellen.

In publiekrechtelijk opzicht maakten vrouwen, kinderen, slaven, dienaren en afhankelijke familieleden slechts in een beperkte hoedanigheid of helemaal niet deel uit van de stad. Dat was ook zo voor de metoiken — de vreemdelingen die de economie van de Atheners draaiende hielden maar in de stad geen onroerend goed mochten bezitten en onderworpen waren aan een speciale vreemdelingenbelasting.

Ondanks — of misschien wel dankzij — de democratische instellingen van Athene berustte de reële macht toch meestal bij een vrij kleine groep aristocraten (aristocratie = regering van de besten) of oligarchen (oligarchie = regering van de weinigen) of zelfs bij één persoon (een tiran of in een periode van oorlog een generaal).

De stad als politieke corporatie. De stad was in feite een corporatie. Daarin hadden de vooraanstaande leden (burgers) een bepaalde taak die ze op eigen kosten moesten vervullen (de zogeheten liturgie). In werkelijkheid werd een groot deel van de kosten uiteindelijk gedragen door niet-leden. Tienduizenden staatsslaven werkten in de staatszilvermijnen van Laurion. Die waren een belangrijke bron van inkomsten voor de Atheense burgers, zo belangrijk dat Xenophon op een bepaald moment met het voorstel voor de dag kon komen de opbrengst ervan te gebruiken om in het levensonderhoud van alle burgers te voorzien. Even belangrijk was die andere staatsonderneming, de vloot, die het de Atheners op het toppunt van hun macht toeliet vele andere gebieden schatplichtig te maken. Ook de Atheense democratie bestond bij de gratie van die uitbuiting van anderen. De deelname van de 'gewone man' aan de politiek en daarmee ook de 'sociale vrede' werden gekocht met allerlei uitkeringen (zoals het zgn. theatergeld) uit de inkomsten van de staat.

In de vierde eeuw voor Christus verloren de Griekse stadstaten definitief hun onafhankelijkheid aan het Macedonische rijk van koning Filips en diens zoon Alexander de Grote. Kort daarna werden zij ingelijfd in het Romeinse rijk dat toen in volle expansie was.

Rome, van republiek tot keizerrijk. Rome was ook een stadstaat, die al vroeg de macht over heel Italië had veroverd. De stad behield tot omstreeks het begin van onze jaartelling zijn oude 'republikeinse' instituties. De Romeinse republiek was toen de heerser van het hele Middellandse Zeegebied geworden en ook van grote delen van Spanje en Frankrijk. In die omstandigheden maakte de door burgeroorlogen en machtsgrepen verscheurde Republiek plaats voor het keizerrijk, met keizer Augustus als eerste keizer.

De Romeinen hadden aanvankelijk hetzelfde liturgiestelsel als de Grieken. In de loop van de tijd werden evenwel meer en meer burgers ervan vrijgesteld, zodat uiteindelijk alleen de bewoners van de veroverde gebieden de 'publieke uitgaven' moesten dragen. De bezitlozen waren verplicht corvee-arbeid te leveren. Op de schouders van slaven en vreemdelingen (peregrini) rustte de last van de economische activiteit. De goedgetrainde legioenen, de ruggengraat van de Romeinse macht, zorgden voor extra inkomsten en graaninvoer uit het buitenland. De Romeinse burger leefde van de opbrengst van de politieke macht van zijn stad. Hij was een bezitter van grote landerijen in de veroverde gebieden of een 'cliënt' (onderdaan, beschermeling) van de ene of de andere machtige heer. Of hij leefde van de massale graanuitdelingen en feesten — 'brood en spelen' — waarmee ambitieuze politici en later de keizers de Romeinse bevolking op hun hand trachtten te krijgen of zoet te houden.

De gemengde constitutie van de Romeinse republiek. In de republikeinse tijd werd Rome geregeerd volgens een vrij ingewikkeld systeem met magistraten, een senaat en volksvergaderingen. Dat systeem was de weerspiegeling van de gespannen verhoudingen tussen de patriciërs en het plebs (het gewone volk, de armen). Die spanningen ontladden zich regelmatig in oproer en gaven dan vaak aanleiding tot verschuivingen in de toegang tot, de samenstelling van en vooral ook de bevoegdheden van de verschillende politieke organen. Deze 'gemengde constitutie' werd reeds in die tijd een voorbeeld voor de wereld genoemd omdat zij, op papier althans, alle geleidingen van de Romeinse samenleving (met uitzondering uiteraard van slaven en vreemdelingen) een plaats gaf in de politieke instellingen. Zo leek zij een waarborg te zijn voor politieke vrijheid en stabiliteit. In werkelijkheid werd het politieke leven gedomineerd door de oude geslachtsadel en de nieuwe geldadel, die zitting hadden in de senaat. Uiteindelijk ontaardde het systeem in een confrontatie tussen machtige clans rond enkele ambitieuze politici en veldheren. In die confrontatie gingen de republikeinse instellingen ten onder.

Het Romeinse recht. Het Romeinse privaatrecht wordt terecht beschouwd als een van de grootste, zoal niet de grootste, onder de verwezenlijkingen van de Romeinen. Het was vooral het product van rechtsgeleerden, nauwelijks van enige wetgevende activiteit. De rechtsgeleerde adviezen werden geformuleerd op basis van de analyse van casussen in het licht van algemene (natuurrechtelijke) beginselen. Zij werden door de bevoegde magistraten, de praetoren, later ook door de keizers, in edicten overgenomen. Zij vormden alzo een gezaghebbende interpretatie niet alleen van de van oudsher in Rome geldende wetten (o.a. De Wet van de Twaalf Tafelen) maar ook van

de praktijk van het samenleven van mensen van de meest verschillende afkomst. De Romeinse juristen waren dus niet louter de specialisten van het lokale *ius civile* maar ook van het *ius gentium* (het recht van alle volkeren of van mensen als zodanig). Dat laatste werd beschouwd als een nauwe verwante of zelfs een onderdeel van het *ius naturale* (het natuurrecht).

Wetgeving in de vorm van uitdrukkelijke en dwingende gezagsvoorschriften (*leges*) was vooral een politieke en bestuurlijke aangelegenheid, ingegeven door de noodzaak sociale en politieke en andere crises op te lossen. *Ius* (recht) en *lex* (wet) hadden aldus een fundamenteel ander karakter.

De keizertijd. In de keizertijd nam het publiekrecht een alsmaar belangrijkere plaats in. Twee eeuwen lang vergenoegden de keizers zich ermee alleen maar een *princeps* te zijn, een ‘voornaamste burger’, die zich vooral bekommerde om de goede werking van het machtsapparaat als middel om rust en orde in het rijk te doen heersen. Van de ambitie om van het rijk een geïntegreerde ‘maatschappij’ te maken, was nog geen sprake tijdens dat zogeheten principaat. Die ambitie kwam daarna wel tot uiting in de periode van het dominaat (vanaf 180 na Christus), waarin de keizer zich voordeed als de *dominus*, de *huismeester* van het rijk.

Het dominaat. De ommekeer van principaat naar dominaat werd in de hand gewerkt door de aanhoudende politieke machtswisselingen in Rome zelf. De ene generaal na de andere pleegde een staatsgreep. Dat tijdperk van de ‘soldatenkeizers’, van onrust en politiek avonturisme verstoorde ook het economische leven. In de derde eeuw kwam het Romeinse rijk dan ook terecht in een proces van politiek en economisch verval, niet in het minst door een aanhoudende inflatie. Die was het gevolg van de pogingen van de keizers om door manipulatie van de geldhoeveelheid meer uit te geven dan zij bezaten.

Energieke keizers uit de periode van het dominaat trachtten het tij te keren, vaak met draconische en despotische maatregelen. Die keizers stelden niet alleen orde op zaken in de aangelegenheden van het politieke apparaat. Zij begonnen de samenleving zelf te reorganiseren en haar allerlei maatschappelijke structuren op te leggen, niet in het minst om de continuïteit van de belastingopbrengsten en de proviandering van de troepen te verzekeren. De keizer werd een actieve wetgever en bestuurder van het rijk. Ulpianus stelde kortweg: *Rex lex* (de heerser is de wet). Duizend jaar later werden de macht en de wetgeving van de Romeinse keizers gezaghebbende precedents voor de ambitieuze vorsten die de Europese staatsvorming op gang trokken.

Bestuurlijke integratie en desintegratie. In 212 na Christus kregen alle ‘vrijen’ in het rijk bij het edict van keizer Caracalla de status van Romeins burger. Daarmee verloren, althans in theorie, de Romeinen hun geprivilegieerde status en de andere volkeren hun eigen rechtsorde. De vrijheid van die andere volkeren om hun ‘interne aangelegenheden’ zelf te regelen, verdween. Rome eiste van hen niet langer alleen maar de betaling van een tribuut en de levering van troepen en voedsel. Haar aanvankelijk vrijwel louter militaire provinciegouverneurs kregen uitgebreide bestuurlijke functies toegewezen. Zij konden daartoe beschikken over een vanuit Rome aangestuurde omvangrijke bureaucratie waarin mensen uit de regio de meeste ambten en taken vervulden. Dat waren immers allen Romeinse burgers. Via de bureaucratie en meer nog via de militaire organisatie konden ambitieuze lieden uit de provincies opklimmen tot de hoogste posities in het rijk, met inbegrip van de keizerlijke troon.

Uiteindelijk werkte die bestuurlijke integratie toch averechts uit. Zij vereiste meer bestuurlijke middelen en talenten dan er beschikbaar waren. Bovendien legde zij zware lasten op het lokale leven en de lokale economieën. Daar ging men naar allerlei wegen zoeken om zich van die lasten te bevrijden via corruptie en ontduiking van belastingen en reguleringen (ontstaan van een ‘zwarte’ economie). In de grensgebieden zochten de inwoners soms zelfs de protectie van de ‘barbaren’ die met hun aanhoudende invallen de weerbaarheid van het rijk toch al zwaar op de proef stelden. In 395 viel het Romeinse rijk uiteen in een westers en een oosters deel. In 476 werd het West-Romeinse rijk ontbonden, nadat een Germaanse generaal in Romeinse dienst de keizer had afgezet. Ondertussen was het christendom wel in 381 de enige erkende godsdienst van het rijk geworden — een feit met verstrekkende gevolgen in de geschiedenis.

DE MIDDELEEUWEN (5DE-15DE EEUW)

Het netwerk van de feodaliteit (5de-12de eeuw). Na de val van het Romeinse Rijk begonnen in het grootste deel van Europa de zogeheten Duistere Tijden. Zij werden getekend door de ineenstorting van de Romeinse cultuur, administratie en materiële infrastructuur. In Engeland verdwenen eeuwenlang zelfs het schrift en het gebruik van geld. Op het continent was vooral de fragmentatie van de politieke macht en de economische organisatie opvallend. Het feodale Europa kende geen staten, maar wel vele duizenden vorstendommen, prinsbisdommen, hertogdommen, graafschappen, en later ook min of meer onafhankelijke steden. Zij waren verbonden in een complex netwerk van persoonlijke relaties (eden van trouw, huwelijken, erfrecht) en formele afspraken waarin wederzijdse rechten en verplichten waren vastgelegd (keuren, charters). Binnen die eenheden hadden allerlei stichtingen en verenigingen (vaak van religieuze aard, in de steden ook gilden en ambachten en eventueel universiteiten) een eigen statuut met bijzondere privileges en soms ook eigen landerijen. Zoals de grondheren zo hadden ook die corporaties vaak ‘publiekrechtelijke’ bevoegdheden in zake regelgeving, rechtspraak, belastingheffing, militie. Die bevoegdheden waren soms territoriaal bepaald, soms ook op grond van het lidmaatschap in de corporatie (bijvoorbeeld de monniken van de ene of de andere orde).

Het Heilig Roomse Rijk. Behalve in naam was er geen Keizer van het Westen die de vergelijking met zijn Byzantijnse collega kon doorstaan. En als er dan al eens een dominante figuur opdook (Karel de Grote, 768-814, Otto de Grote, 936-973), dan konden die toch geen duurzame hegemonie vestigen. Was de Kerk nooit geheel vrij van de invloed van wereldlijke heersers, er was geen wereldlijke dynastie die kon beweren dat het gezag in de Kerk haar toebehoorde, noch in feite, noch in rechte. Het nominale hoofd van de wereldlijke macht in de Christelijke Middeleeuwen was de keizer van het Heilig Roomse Rijk. Gesticht door Otto de Grote in 962, maar ‘noch heilig, noch rooms, noch een rijk’ (volgens het verdict van de meeste historici), hield het de herinnering aan het Romeinse Rijk in leven. Was de keizer de officiële beschermheer van het westerse christendom, hij bezat geen stabiel machtsmonopolie. Conflicten tussen keizer en paus laiden voortdurend op, hoofdzakelijk om kwesties als de controle over land en het recht bisschoppen en andere kerkvorsten¹ te benoemen. Een

¹ De nadruk in ‘kerkvorst’ ligt op de tweede lettergreep. Bisschoppen waren tegelijkertijd ook landheren die rijke domeinen beheerden, en dus een belangrijke rol speelden in politieke aangele-

belangrijk twistpunt was ook de vraag waar de hoogste rechterlijke macht lag, bij de wereldlijke vorst of bij de paus. Aan het einde van de dertiende eeuw begonnen de Franse vorsten te dingen naar de status van Verdediger van het geloof.

De koning als bewaker van een adellijk kartel. Van een gecentraliseerd publiekrechtelijk en territoriaal georganiseerd dwangmonopolie was niets te merken. De middeleeuwse wereld was in zekere zin een anarchistische wereld, waarin lokaal gewoonterecht het dagelijkse leven regelde. Het leenstelsel, met zijn wederzijdse rechten en plichten, hield met wisselend succes de politieke en economische rivaliteiten onder de adellijke heren in toom en ondersteunde aldus hun onderlinge solidariteit. Dat was nodig omdat zij een kleine minderheid vormden wier privileges in moeilijke momenten slechts door geweld en machtoverwicht gehandhaafd konden worden. Wegens zijn prestige en zijn positie als suzerain (opperleenheer) was de koning de aangewezen figuur om dat adellijke kartel te leiden en te mobiliseren tegen externe bedreigingen maar ook tegen weerbarstige leden. Sommige vorsten zouden er na verloop van tijd in slagen hun centrale positie in het feodale netwerk uit te bouwen tot een politieke heerschappij. Zij maakten gebruik van de vele rivaliteiten in de middeleeuwse wereld en ook van occasionele crisissen om de adel beetje na beetje te onderwerpen.

De Kerk als staat? Toch was er in de Middeleeuwen iets wat op een staat begon te lijken: de Kerk, met haar centralistische, hiërarchische structuur en haar geschoolde, professionele kaders en met haar aanspraken op soeverein gezag over alle christenen. Zij was zonder enige twijfel de meest invloedrijke instelling van de middeleeuwen, die bovendien ook door haar rijkdom veel druk kon uitoefenen. De Kerk zelf bezat echter weinig dwangmacht, ofschoon er her en der wel adellijke kerkvorsten (kardinalen, bisschoppen) waren die in hun persoonlijke territoriale domeinen over een eigen militie beschikten. De Kerk had dus niet de militaire macht om de oorlogvoerende vorsten te temmen en de landsvrede te handhaven. Zij kon haar religieus prestige niet gebruiken om de christelijke wereld (Europa) onder een door haar geleid politiek gezag te verenigen, maar lange tijd wel om te beletten dat de politieke machthebbers zich als de hoogste morele en religieuze autoriteiten van hun land konden opwerpen. Zo hield zij de overtuiging overeind dat ook voor de mannen van de macht objectieve ethische beginselen gelden. Ook koningen zouden kunnen branden in de hel.

De middeleeuwse stad (vanaf de 11de eeuw). Vanaf het jaar 1000 begon de Europese economie op te leven. De handel nam toe en er ontstonden overal handels- en productiecentra. Daar verzamelden zich groot- en kleinhandelaars en gespecialiseerde producenten (wevers, ververs, vezeldraaiers, kunst- en wapensmeden, wagenmakers, scheepsbouwers en dergelijke) en hoopte zich een voor die tijd ongekende rijkdom op. Die centra organiseerden zich vaak als corporaties die als zodanig met de landheer gingen onderhandelen. In ruil voor de belofte van militaire en financiële steun verwierven zij stadsrechten, waaronder het recht de stad te omwallen en het recht op eigen rechtspraak. In die relatief autonome steden ging iets van de republikeinse geest leven — de idee van een gemeenschappelijke zaak (*res publicum*) die eigendom is van niemand in het bijzonder en ter behartiging waarvan de vooraanstaanden en leiders van de gemeenschap geacht werden op de treden. Maar zelfs in de steden kwam het vaak voor dat de macht in handen geraakte van een kleine oligarchie van patrici-

genheden en conflicten. Adellijke families lieten de gelegenheid om één of meer van hun telgen in de kerkelijke hiërarchie te droppen niet vaak voorbijgaan.

ërs of van een bepaalde familie (zoals de Medici in Firenze).

Stedelijke liga's. Belangrijke handelssteden verenigden zich in liga's (zoals de bekende *Hanzze*) die een internationaal netwerk vormden dat het machtsgebied van elke lokale vorst of landheer oversteeg. Binnen die netwerken ontwikkelde zich een eigen rechtstelsysteem met eigen instellingen om de kredietwaardigheid van handelaars te controleren en hen hun contractuele verplichtingen te doen nakomen. Dergelijke netwerken hadden een alternatief voor de latere staatsvorming kunnen zijn, maar in de machtsstrijd die met de staatsvorming gepaard ging waren het de militaire heersers (de vorsten) en niet de handelaars die aan het langste eind trokken.

De opkomst van de standenstaat (14de-16de eeuw). De toenemende rijkdom maakte het mogelijk dat er grotere politieke eenheden ontstonden. Vorsten die zich gesteund wisten door rijke steden, konden tegenstanders die dergelijke steun moesten ontberen uitschakelen. In die omstandigheden begonnen de koningen heel langzaam hun gezag uit te breiden ten koste van de feodale adel. Het geld dat de vorst nodig had om zijn hegemonie te vestigen en rust en orde in zijn rijk te garanderen, moest hij van zijn onderdanen aftroggelen. Hij bezat nog niet het vanzelfsprekende belastingmonopolie dat de moderne staat kenmerkt. Over de belastingen moest altijd onderhandeld worden. Dat gebeurde na verloop van tijd in de standenvergaderingen, waarin de steden, de adel en de geestelijkheid vertegenwoordigd waren. De vorst vroeg om een 'bede' (de term is typerend), die hij vaak wel kreeg, mits hij allerlei privileges aan de diverse groepen schonk. Uit die standenvergadering zijn later de nationale parlementen gegroeid. In die periode waren zij evenwel niet meer dan arena's waarin over de bede en andere belangrijke kwesties onderhandeld werd. Het vorstelijk gezag was nog niet soeverein. De vorst moest zich houden aan de van oudsher overgeleverde wetten. Deed hij dat niet, dan kon hij rekenen op hevig verzet, opstanden en eventueel zelfs afzetting.

CRISIS EN STAATSVORMING (14DE-16DE EEUW)

De periode van 1300-1600 was een periode van niet aflatende crises in Europa. De op extensieve landbouw gebaseerde middeleeuwse samenleving was bijzonder kwetsbaar voor klimaatsveranderingen. De economische expansie en de daarmee gepaarde gaande bevolkingsgroei van de jaren 1000-1300 hadden geleid tot het in gebruik nemen van bijna alle beschikbare gronden, vele daarvan van marginale kwaliteit. Vanaf 1300 begonnen de landbouwopbrengsten te dalen door een afkoeling van het klimaat.¹ Hongersnoden, verarming en verzwakking van de gezondheidstoestand van de bevolking waren daarvan het onmiddellijke gevolg. Regelmatig braken epidemieën uit. De 'zwarte dood' (de pest) kostte in de veertiende eeuw het leven aan ten minste een kwart van de Europese bevolking. Sommige steden en regio's werden nagenoeg ontvolkt. Ook de opeenvolgende boerenopstanden, burgeroorlogen en vorstenoorlogen (zoals de Honderdjarige Oorlog tussen Engeland en Frankrijk) teisterden het hele continent.

De godsdienstoorlogen. In de 16de eeuw werd deze crisis nog eens versterkt door de

¹ De gemiddelde temperaturen omstreeks het jaar 1000 zijn vergelijkbaar met die van het jaar 2000. Die hoge temperaturen werden toen echter als een zegen beschouwd, niet als een aankondiging van een klimatologische ramp. Vanaf 1300 begon een opmerkelijke periode van afkoeling die haar dieptepunt bereikte in de zeventiende eeuw. Daarna gingen de temperaturen weer stijgen.

godsdienstoorlogen. Hervormers als Luther en Calvijn erkenden het gezag van de Paus en de katholieke hiërarchie niet meer. Vooral Luther wist tal van vorsten aan zijn zijde te krijgen. Hij riep hen op hun politieke en militaire macht te gebruiken om de Kerk uit hun landen te verdrijven. Zij dienden zelf hun onderdanen om te vormen tot ‘soldaten van Christus’ onder meer door hen te verplichten onderwijs in de Lutherse leer te volgen. Calvijn installeerde in Genève een curieus theocratisch bewind, een mengeling van ‘republikeinse instellingen’ en religieuze dictatuur. Andere hervormers, zoals de wederdopers, gingen echter een uitgesproken anarchistische richting uit. Voor hen was de mens alleen verantwoording verschuldigd aan God, niet aan enige kerkelijke of politieke potentaat. Hij diende te leven volgens de evangelische waarden, niet volgens ‘de wet’. De godsdienststrijd vermengde zich met de politieke strijd en gaf die een extra explosief karakter. De standenstaat, met zijn eindeloze onderhandelingen, was niet tegen deze crises opgewassen. Uit die onstabiele toestanden kwam uiteindelijk de staat van de vorsten als overwinnaar te voorschijn.

De militaire revolutie. De oorlogvoering werd voor velen een permanente bezigheid. In de veertiende eeuw waren professionele of halfprofessionele huurlingenlegers heel actief. Hun leiders (*capitains*) waren soms beslissende spelers op het politieke toneel, zij konden koningen maken en breken. Zij leefden van de oorlogsbuit, voorschotten betaald door hun broodheren (vaak met geleend geld) of plundering als er voor hen geen betaald werk was. Alleen die machten wisten te overleven die hun militaire apparaat maximaal uitgebreid en versterkt hadden.

De eindeloze oorlogen leidden tot een technologische en organisatorische revolutie op het militaire vlak. Het ging dan om grote fortificatiewerken, permanente en professionele legers en kanonnen en musketten. Die dingen waren echter zo duur dat de vorsten meer middelen uit de bevolking moesten persen dan de standenstaat wou toestaan. Tegelijkertijd konden de vorsten met de nieuwe wapens ook hun interne tegenstanders elimineren, zich zo een onweerstaanbaar geweldsmonopolie verwerven en een willekeurige fiscale macht uitoefenen. Het verzet van de edelen en de steden, ooit de bron van belangrijke constitutionele gedachten en praktijken, werd genadeloos gebroken. Tenzij zij als garnizoensplaats voor de koninklijke legers moesten dienen, verloren steden en kastelen hun verdedigingswallen. De staat maakte zijn opwachting in de gedaante van het vorstelijke absolutisme. Toch bleven nog vele feodale elementen tot in de 18de eeuw en later overeind.

HET ABSOLUTISME (17DE-18DE EEUW)

In 1648 werden naar aanleiding van het einde van de Dertigjarige oorlog, de verdragen van Westfalen ondertekend. Daarin werden voor het eerst duidelijke afspraken gemaakt over de grenzen van de Europese mogendheden. Dat was tevens het begin van een internationale (interstatelijke) politieke ordening. Binnen hun grenzen konden de vorsten het proces van interne staatsvorming voltooien. De vorsten maakten daar dankbaar gebruik van om hun absolutisme uit te bouwen. Het resultaat van hun optreden was een grondige verandering in de verhouding tussen de vorst en zijn onderdanen in vergelijking met de middeleeuwse toestanden. Bertrand de Jouvenel geeft een treffend beeld van die verandering in Frankrijk:

Geen belasting die hem [Filips Augustus, koning van 1180 tot 1225] middelen verschaft, maar zoals elke eigenaar leeft hij van zijn domein. Geen leger dat onder zijn bevel staat,

maar een kleine lijfwacht die hij aan zijn tafel voedt. Geen ambtenaren, maar enkele geestelijken en dienaren aan wie hij de publieke zaken toevertrouwt. Zijn schatkist is net als zijn persoonlijke financiën ondergebracht in de Tempel in handen van monniken die als zijn bankiers optreden. Als zijn onderdaan krijg ik hem nooit of nauwelijks te zien; hij eist van mij geen bijdragen, geen militaire dienst en legt mij geen wetten op die mijn bestaan beroeren.

...

In een eeuwenlange strijd hebben de vorsten het volk zover gekregen dat het met grote regelmaat de koninklijke koffers vult. Daaruit betaalt hij [Lodewijk XIV, koning van 1643 tot 1715] een permanent leger van tweehonderdduizend man. Zijn intendanten dwingen gehoorzaamheid af in alle provincies, zijn politie houdt de ontevreden in toom. Hij maakt de wetten, stuurt zijn dragonders af op wie anders bidt dan hij voorschrijft. Een omvangrijk korps van ambtenaren vormt het zenuwstelsel van de natie waarvan zij elke indruk registreren en elke beweging controleren. De wil van de Macht doet zich overal voelen. De Macht is niet langer een van de talloze knooppunten ergens in het weefsel van de samenleving, maar een grote vlek in het centrum, een netwerk dat zich tot in de verste uithoeken uitstrekt. (B. de Jouvenel, *Du Pouvoir*, 1947, p.160)

Absoluut recht + beperkte macht = absolute willekeur. Wij mogen de macht van de absolute vorsten echter niet overschatten. Zij maakten wel aanspraak op een absoluut heerschappelijk recht, maar waren toch aangewezen op de financiële en andere steun van mensen met andere belangen. Voor zover zij nuttig of onontbeerlijk waren voor de ambities van de vorsten probeerden die hen te paaien met allerlei monopolies, privileges en het gebruik van de staatsmacht voor de bescherming van hun particuliere belangen. Het resultaat was een regime van absolute willekeur en rechtsonzekerheid, waartegen veel verzet rees. In de schoot van dat regime kwam echter ook een omvangrijke ambtelijke stand tot ontwikkeling die, tezamen met de militairen, de rugengraat van het staatsapparaat vormde. Daar lagen belangen die uitsluitend gediend werden door de continuïteit en de versterking van dat apparaat.

De wereld van het Ancien Régime (de periode van 1600-1789) werd aldus gekenmerkt door wat er nog restte van het netwerk van feodale 'rechten', een onoverzichtelijk kluwen van privileges en monopolies toegekend door de vorst en bovenal het politieke en militaire overwicht van diens staatsapparaat. De centralisatie van de macht in handen van de absolute vorst maakte het daarbij voor het eerst sedert lang weer mogelijk oude publiekrechtelijke principes uit de Romeinse keizertijd — de koning staat boven de wet, zijn wil is wet — tot een politieke realiteit te maken.

Reactie. De reactie tegen het absolutisme nam aanvankelijk de vorm aan van een beweging voor het herstel van de 'oude vrijheden' van de steden en de lokale heren. Men wou terug naar de vroegere constitutionele en conciliaire opvatting van het gezag. Die hield in dat de vorst slechts een aantal beperkte bevoegdheden had en regeerde met de instemming en de raad en de bijstand van de aanzienlijksten onder zijn onderdanen. Bijna niemand betwistte het koningschap per se. Men wilde echter het herstel van een zekere rechtsorde, gewaarborgd door de rechtsprekende en fiscale bevoegdheid van de parlementen. De vorstelijke willekeur en de steeds agressievere confiscaties en arrestaties die daarvan de meest kenmerkende uitingen waren, waren een vruchtbare voedingsbodem niet alleen voor corruptie, ontduiking en verzet maar ook voor diepgravende theoretische bespiegelingen over samenleving en macht.

Opkomst van de constitutionalistische ideeën (18de eeuw). Het was in die om-

standigheden dat het programma van de constitutionele staat ontwikkeld werd. De pijlers daarvan waren het legaliteitsbeginsel, het beginsel van de scheiding der machten en het vertegenwoordigings- of representatiebeginsel.

Het legaliteitsbeginsel, *the rule of law*, stond in de achttiende eeuw voor de onaantastbaarheid van de traditionele 'rechten en vrijheden' en de eerbiediging van de bevoegdheden van de vertegenwoordigende lichamen. Het was nog niet wat het in de negentiende eeuw zou worden, namelijk het louter formele criterium dat alle bestuursdaden gebaseerd moeten zijn op een formeel geldige wet van een overigens onbepaalde wetgevende macht. De basisidee was dat de wetgeving en dus ook de staat in dienst zouden staan van de rechtsorde. De staat zou een materiële rechtsstaat moeten zijn. Als zodanig zou hij moeten zorgen voor de vrijwaring van de natuurlijke rechtsorde (en van de natuurlijke rechten van de mensen). Ook zou hij de met de natuurrechtelijke orde verenigbare aspecten van de traditionele maatschappelijke orde moeten respecteren. De voorrechten en monopolies uit de feodale en de absolutistische tijd zouden echter moeten verdwijnen.

Het beginsel van de *scheiding der machten* moest daarbij als waarborg dienen. Naar het inzicht van die tijd was het politieke probleem onlosmakelijk verbonden met het absolutisme. De centralisatie van alle macht in handen van de vorst was zo groot dat de belangen van de verschillende standen nergens op een adequate manier verdedigd konden worden. De oplossing werd gezocht in de scheiding der machten, waarbij elke stand een aandeel in de ene of de andere overheidsfunctie zou hebben. De natuurlijke belangentegenstellingen tussen de verschillende standen zouden een constitutionele erkenning krijgen en tegelijkertijd zorgen voor een machtsevenwicht binnen de staat. Op die manier zou de staatsmacht — en dus de politieke macht — nooit in handen van één persoon, partij of klasse kunnen vallen. Dat was vooral belangrijk op het vlak van de fiscaliteit. De koning mocht wel binnen de perken van de wet over het belastinggeld beschikken en dus de 'power to spend' behouden, zij het in samenwerking met de vertegenwoordigers van andere maatschappelijke belangen. Hij mocht echter geen belastingen opleggen. Zijn 'power to tax' zou hij moeten opgeven. De bedoeling was toch dat hij het moest zien te rooien met de middelen die zijn onderdanen hem toestonden. De middeleeuwse idee van de bede en van de bedelende vorst was niet dood.

Het *representatiebeginsel* was eveneens bedoeld als een waarborg voor de handhaving van de *rule of law*. De wetgevende macht, die de uitvoerende macht aan het recht diende te binden en moest controleren of die zich daar ook effectief aan hield, mocht alleen als 'vertegenwoordigend lichaam' voor de samenleving optreden, niet als een eigenmachtige instantie noch als een agent van de vorst of enige andere partij. Dat betekende niet dat zij alle belangen in de samenleving diende te vertegenwoordigen. Belangenvertegenwoordiging zou immers geregeld worden door de scheiding der machten. Wel dienden de leden van de wetgevende macht goed te beseffen dat zij slechts 'afgevaardigden' waren die tot taak hadden de rechtsorde te vrijwaren. Dat konden zij echter slechts zijn als zijzelf niet konden beschikken over middelen (belastinggeld, reguleringsbevoegdheid) waarmee zij de ene persoon of groep konden bevoordelen en de andere benadelen. Zij mochten niet 'aan politiek doen' en dienden dus buiten en boven de actieve of uitvoerende staatsmachten te blijven. In het licht van deze overwegingen was het zeker geen goed idee om de wetgevende macht onder te brengen in een orgaan (het parlement) dat ook en vooral een politiek orgaan was,

samengesteld uit vertegenwoordigers van verschillende maatschappelijke belangen. Precies dat is echter wat in feite gebeurde, zowel in het Verenigde Koninkrijk na de Glorious Revolution van 1688 als daarna op het continent.

Revolutie! Zoals gezegd ging men nog altijd uit van de veronderstelling dat de koning een onmisbare zelfstandige macht in de samenleving zou blijven. In de Engelse ‘republikeinse’ revolutie onder Cromwell (midden van de 17de eeuw), zoals later in de Franse revolutie van 1789, bleek echter dat die vooronderstelling niet zo goed gefundeerd was als men had gedacht. De koningen waren veel kwetsbaarder dan de theorie van het absolutisme hen voorstelde. Het kader van de absolutistische staat dulde echter geen vacuüm aan de top. De revolutionaire ineenstorting van het koningschap maakte wel een eind aan het absolutisme van de vorst, maar niet aan het absolutisme als zodanig. In Engeland kende men een korte periode van parlementair absolutisme gevolgd door de dictatuur van Cromwell. In Frankrijk werd de interne revolutionaire chaos (met onder meer de Terreur van Robespierre) pas onder Napoleon een halt toegeeroepen. Elders in Europa poogden absolute vorsten het revolutionaire tij voor te blijven en hun positie veilig te stellen door een ‘verlichte politiek’ te voeren (het zogeheten ‘Verlicht despotisme’), onder meer door zelf grondwetten te verlenen en hervormingen toe te staan.

De verzwakking en soms zelfs opheffing van de koninklijke positie betekende evenwel dat de klassieke scheiding der machten uitgehold werd. Die had een politiek evenwicht beoogd, waarbij de maatschappelijke groepen het eigenbelang van de vorst zouden intomen en de vorst, als de koning van *al* zijn onderdanen, de bijzondere deelbelangen van die groepen binnen de perken zou houden. Een evenwicht veronderstelt echter tenminste twee gewichten. Als een daarvan wegvalt, is er van een evenwicht geen sprake meer.

HET TIJDPERK VAN DE DEMOCRATISERING (19DE-20E EEUW)

Geen materiële maar en formele rechtsstaat. Nadat het stof dat de Franse revolutie had doen opwaaien enigszins verdwenen was, bleek dat de ‘nieuwe’ Europese staat niet echt beantwoordde aan de voorstellingen van het achttiende-eeuwse constitutionalisme. De zozeer gewenste materiële rechtsstaat kwam er niet. In de plaats daarvan kwam iets wat men wel als een ‘formele rechtsstaat’ heeft bestempeld. Dat was een staat die wel de vorm der wettelijkheid respecteerde, maar overigens geen aanstalten maakte om binnen het recht van de samenleving te blijven.

De beginselen van legaliteit, machtscheiding en representatie kregen dan ook een andere dan de aanvankelijk beoogde invulling. Het legaliteitsbeginsel werd de regel dat bestuursdaden een wettelijke machtiging behoeven, niet dat de wet aan het recht van de samenleving gebonden zou zijn. De absolute soevereiniteit van de wetgevende macht bleef immers staan, ook al ging zij over in andere handen. De nieuwe ‘scheiding der machten’ verloor elk verband met de oorspronkelijke opzet (ook in Engeland waar nochtans het *House of Lords* bleef bestaan). Zij stuurde niet aan op een evenwichtige vertegenwoordiging van de belangrijkste maatschappelijke geledingen in de werking van de staat, maar op specialisatie en functionele organisatie van de verschillende staatsmachten. De eis van evenwichtige vertegenwoordiging werd ondergebracht onder het representatiebeginsel. Dat werd daardoor een beginsel voor de

toewijzing van wetgevende macht aan maatschappelijke deelbelangen. Als middel om de wetgevende macht buiten 'de politiek' te houden, was het voortaan waardeloos.

De bourgeoisie aan de macht. Het machtsvacuüm, ontstaan na de ineenstorting van het oude regime, werd snel opgevuld. De middenklasse (bourgeoisie) had niet veel tijd nodig om de voordelen van de fiscale macht te ontdekken. In zijn *Souvenirs* van de revolutie van 1848, schreef Alexis de Tocqueville al:

In 1830 was de triomf van de middenklasse zo definitief en volledig geweest dat deze burgerij alle politieke machten, vrijstellingen en voorrechten, kortom het gehele apparaat van regering en overheid, voor zichzelf had ingepalmd, met uitsluiting *de jure* van alles wat zich onder haar bevond, en met uitsluiting *de facto* van allen die zich voorheen als haar meerderen hadden beschouwd. Zo was zij niet alleen de unieke leidinggevende macht in de maatschappij; wij mogen stellen dat zij de maatschappij in pacht hield. Zij nestelde zich in alle overheidsposities, waarvan zij het aantal bovenmatig vermeerdeerde, en vond het spoedig niet meer dan normaal dat zij haar inkomen bijna evenzeer aan de Schatkist dankte als aan haar eigen inspanningen.

Rond dezelfde tijd gaf Frédéric Bastiat zijn beroemde — en profetische — definitie van de moderne staat:

'De staat, dat is de grote fictie waarin iedereen probeert op kosten van iedereen te leven.'

Bastiat en Tocqueville waren beide woordvoerders van het klassieke liberale ideeën-goed dat vaak met de negentiende eeuw wordt geïdentificeerd. Wij moeten echter twee zaken goed uit elkaar houden. In de sfeer van het privaatrecht was er zeker sprake van een verregaande liberalisering van de samenleving, met name in de economische sfeer en in de internationale handel ('vrijhandel'). Maar de staat was niet aan banden gelegd. Integendeel, hij was versterkt uit de revoluties gekomen, met een nieuwe en krachtige democratische legitimering. Liberale critici voorzagen dan ook een groeiende spanning tussen de samenleving en de politieke staat. Hun grote vrees was dat die spanning geheel ten nadele van de samenleving en haar natuurlijke orde zou worden opgelost. De liberale revoluties van het jaar 1830 hadden in vele landen weliswaar de nog grote macht van de koningen verder ingetoomd, maar in de nationalistische en door communistische agitatie getekende revoluties van 1848 was gebleken dat de strijd om de macht veel meer politieke passies kon wakker maken dan de beteugeling ervan ter vrijwaring van de natuurlijke rechtsorde. Hoelang kon het duren vooraleer investeringen in de politieke methode lonender zouden worden dan investeringen in de economische methode?

Ontstaan van een nieuwe politieke kaste. In de loop van de negentiende eeuw werd duidelijk dat zich een nieuwe politieke kaste aan het vormen was die en de wetgevende en de uitvoerende macht controleerde. Men moest wel heel naïef zijn om te geloven dat het volk zichzelf regeerde door middel van volksvertegenwoordigers. De volksvertegenwoordigers regeerden over het volk. Tegen het einde van de eeuw waren bijna overal de 'députés' (afgevaardigden) even impopulair als de absolute vorst ooit geweest was.

Dat was niet zo verwonderlijk. Geleidelijk aan werden de parlementen gevuld met politici die vooral particuliere belangen behartigden. Die politici werden immers gesteund door belangengroepen met veel leden of veel geld. Die groepen hadden er veel voor over om hun kandidaat te doen verkiezen. Zij gaven hun steun immers in

ruil voor macht en invloed in het staatsapparaat. Zij verwachtten voor henzelf gunstige wetgeving en lucratieve overheidsbestedingen. Zij wilden de door de staat geïnde belastingen liever ontvangen dan betalen.

Aanvankelijk bleef in het cijnskiesstelsel iets bewaard van de oude idee dat alleen de belastingbetalers belastingen kunnen toestaan aan wie bevoegd was het geld uit te geven. Dat betekende dat althans in fiscale aangelegenheden de politieke vertegenwoordiging voorbehouden moest worden aan de effectieve belastingbetalers.

Het cijnskiesstelsel moest echter de plaats ruimen voor het stelsel dat wij nu nog kennen. Daarin zijn 'alle burgers gelijk' en hebben de belastingbetalers niet meer politieke rechten dan de belastingontvangers en andere begunstigten van de staat. Iedereen kan dan proberen via wetgeving en bestuur te verkrijgen wat hij anders niet of alleen langs misdadige, onrechtmatige weg kan bekomen. De officiële kanalen van de politieke methode geven aldus toegang tot grote en kleine voordelen. Zij doen dat zonder het risico van een confrontatie met de politieagenten en de rechters van de staat die precies tot taak hebben elke private toepassing van die methode (misdaad, onrechtmatige daad) te bestraffen. 'Socialisering van de lasten, privatisering van de baten' is in dergelijke omstandigheden dan ook een aantrekkelijke strategie voor elke belangengroep en haar politieke vertegenwoordigers. Dat zij tevens een strategie van 'legalisering van onrecht' is, is een politieke irrelevantie. Immers, in de staat is de wet soeverein: Alleen het illegale is er onrecht.

Van rechtsstaat naar beleidsstaat. In de loop van de negentiende eeuw nam de strijd om de controle over de staatsmacht en de voordelen die alleen via politieke weg te halen zijn, steeds scherper vormen aan. Bijna iedereen ging de staat zien als een geschikt middel om zijn politieke en beleidsvoorkeuren met dwang door te drukken.

Onder het mom van een industrialiseringsbeleid wisten kapitaalkrachtige groepen grote fiscale en andere wettelijke en administratieve voordelen te bekomen. De grootindustrie was zich goed bewust van de winsten die zij zou kunnen halen uit overheidsbestellingen en door de overheid gefinancierde publieke werken. Tegelijkertijd was zij bevreesd voor de steeds intensiever wordende mededinging van kleinere en meer efficiënte bedrijven. Wettelijke maatregelen om de concurrentie te beteugelen waren haar allerminst onwelkom.

Anderen begonnen sociale hervormingen te bepleiten die onder meer impliceerden dat de staat als de grote verdeler van status, posities en vooral inkomens zou optreden. In Duitsland vanaf 1880, elders na de eerste wereldoorlog werden de arbeidersbewegingen, aanvankelijk sterk liberaal geïnspireerd (zelfhulp, vrijwillige solidariteit, coöperatieven en mutualiteiten) betrokken in de uitbouw van een steeds meer op corporatistische leest geschoeide staat. Zij werden daartoe verleid, niet alleen door de vooruitzichten op hun deel in de koek van de macht, maar ook door ideologische invloeden. Een daarvan ging uit van de agressieve ideologie van het marxisme dat van in den beginne een proletarische deelname in de macht had voorgestaan teneinde alle productiemiddelen onder de controle van de staat te brengen. Dat zou volgens Marx moeten gebeuren 'door despotische ingrepen in het eigendomsrecht en in de burgerlijke productieverhoudingen, door maatregelen die vanuit economisch oogpunt onvoldoende en onhoudbaar lijken, die echter een eigen dynamiek ontwikkelen, en als middel voor de revolutionaire omwenteling van de productiewijze onvermijdelijk

zijn'.¹ De toen als uiterst revolutionair geldende maatregelen komen de hedendaagse lezer wellicht heel bekend voor: onteigening van gronden, sterke progressiviteit in de belastingen, zware belasting van de erfenissen, oprichting van een Nationale Bank en politieke manipulatie van het kredietwezen, oprichting van staatsbedrijven, kosteloze opvoeding voor iedereen met het oog op de ontwikkeling van de industrie, enzovoort. Naast het revolutionaire was er ook een evolutionistisch socialisme van burgerlijke of christelijke origine dat voor een geleidelijke transformatie van de maatschappij koos en daarbij een grote rol weggelegd zag voor de georganiseerde arbeidersbeweging. In Engeland ontstond daaruit de Labour Party (1900) die tezamen met het TUC (Trades Union Congress) de National Council of Labour ging vormen.

De agenda's voor het politieke beleid waren nog nooit zo goed gevuld geweest. Veel van die ideeën en programma's zouden evenwel slechts in de twintigste eeuw hun volle uitwerking krijgen. In die eeuw teisterde een nieuwe golf van oorlogen (de twee wereldoorlogen), crisissen (de Grote Depressie van de jaren '30) en ideologische conflicten (conservatisme versus progressivisme, fascisme versus communisme versus corporatisme versus nationalisme) de wereld. Door de politieke mobilisatie van mensen en kapitaal was de staat met behulp van nieuwe, uiterst kapitaalintensieve militaire technologieën (spoorwegen, mitrailleurs, pantserschepen, duikboten, vliegtuigen, gifgassen, raketten, atoomwapens) als de grote overwinnaar uit de oorlogen tevoorschijn gekomen. Hoezeer ook de verschillende ideologieën elkaar op nationaal en internationaal vlak de heerschappij betwisten, zij waren verenigd in hun streven om het proces van vermaatschappelijking nog te versnellen en uit te breiden tot alle aspecten van het leven. Niet de rechtshandhaving maar doelmatig beleid, zou de eerste prioriteit van de twintigste-eeuwse staat worden.

Algemeen kiesrecht en veralgemening van de politieke methode. Met de veralgemening van het kiesrecht, na de eerste wereldoorlog, en de versoepeling van de verkiesbaarheidsvereisten, werd het eindpunt van de formele politieke democratie bereikt. De privileges en de macht om op kosten van anderen te leven waren in de loop van de vorige eeuw overgegaan van de aristocratie op het grote en anonieme kiezerspubliek — in feite op de vele organisaties die de eigenbelangen van hun leden via politieke acties gingen behartigen. De privileges en voorrechten waren niet afgeschaft, maar toegankelijk gemaakt voor iedereen. In de loop van de twintigste eeuw herleefde het feodale kluwen van de oude regimes in een nog onoverzichtelijker netwerk van fiscale, sociale en economische wetten, reglementen en instellingen. De politieke methode van handelen werd de meest legitieme handelswijze, althans voor zover zij via de kanalen van de staat werd uitgeoefend.

Samenvatting. Sporadisch en individueel ongeorganiseerd gebruik van de politieke methode van geweld en dwang is altijd wel in de menselijke geschiedenis aanwezig geweest. Het speelde echter nog geen rol van betekenis in de organisatie van het dagelijks leven en werken van de *nomaden* en de in *stamverband* levende groepen. De eerste organisaties voor het systematisch gebruik van de politieke methode ontstonden in *landbouwgemeenschappen*. Daar maakte de heerschappij haar opwachting in de geschiedenis.

¹ Karl Marx & Friedrich Engels, *Het Communistisch Manifest* (1848), II, in fine.

In de *Griekse Oudheid* was de *polis* ('stadstaat') de kenmerkende vorm van politieke organisatie. De *Atheense democratie* was daarvan het meest tot de verbeelding sprekende voorbeeld. Ook *Rome* was aanvankelijk zo'n stadstaat. Door verovering van bijna het gehele Middellandse-Zeegebied werd Rome echter vooral een heerschappelijk centrum met overal ter wereld gevreesde legioenen. Wie de stad beheerste, had de macht in een 'wereldrijk'. De *republikeinse instellingen* en de zo geroemde *gemengde constitutie* van Rome gingen echter verloren in de interne machtsstrijd onder de Romeinen. Door het genie van de *Romeinse rechtsgeleerden* was ondertussen evenwel de basis gelegd voor een universele rechtsorde waarin ieders recht gevrijwaard kon worden, ongeacht zijn land van herkomst.

In een eerste periode (het *principaat*) beleefde het Romeinse keizerrijk het toppunt van zijn economische en politieke ontplooiing. Gebiedsuitbreiding en de handhaving van de orde en rust in het rijk waren de voornaamste bekommernissen van de keizers. Het dagelijkse leven en werken lieten zij vrijwel ongemoeid. Vanaf 180 na Christus geraakte het rijk onder de 'soldatenkeizers' in een algemene crisis. Met draconische en despotische maatregelen, die diep ingrepen in het leven en werken van de onderdanen, poogden de keizers van het *dominaat* orde op zaken te stellen.

De val van het West-Romeinse rijk luidde het begin in van de *Duistere Tijden*. Daaruit kwam vanaf de tiende eeuw het *feodale stelsel* tevoorschijn onder het nominale oppergezag van het *Heilig Roomse Rijk*, de officiële verdediger van het christelijke geloof. Het was een ingewikkeld maar dynamisch systeem van persoonlijke verbanden onder de adel en afspraken met de Kerk. Het bracht voldoende stabiliteit om een herleving van de handel en het ontstaan van belangrijke handelscentra (*steden*) mogelijk te maken. De Kerk was de centrale instelling van de middeleeuwse wereld, maar noch zij noch de steden waren uiteindelijk opgewassen tegen de ambities van de Europese vorsten die in de *crisis van de veertiende eeuw* hun militaire macht wisten te consolideren. In de zestiende-eeuwse *godsdienstoorlogen* werd hun lokale of 'nationale' suprematie definitief. Zij waren de echte architecten van de Europese staten, een nieuwe vorm van organisatie van de politieke methode die vooral gekenmerkt werd door de aanspraak op een absolute wetgevende macht.

Het *vorstelijke absolutisme* kenmerkt de Europese geschiedenis in de zeventiende en de achttiende eeuw, ofschoon het omwille van zijn inherente willekeur al vroeg veel verzet opriep. Dat was in het bijzonder het geval in het Verenigde Koninkrijk van Engeland en Schotland. Daar kwam al in het midden van de zeventiende eeuw een kortstondig en in 1688 een definitief einde aan het absolutisme. Van die tijd af werd in Europa druk gespeculeerd over een politieke constitutie die recht en staat zou verzoenen in een *materiële rechtsstaat*. De vorsten reageerden soms met een politiek van *Verlicht despotisme*.

De *Franse revolutie van 1789* was een keerpunt in de geschiedenis van de staat. De absolute macht van de staat als zodanig bleef behouden, maar het *verkozen parlement* werd na de *liberale revoluties van 1830* en zeker na *nationalistische revoluties van 1848* de officiële drager van die soevereiniteit. De staat werd een *'formele rechtsstaat'* waarin de wet het gebruik van de politieke methode wel een bijzondere vorm gaf, maar overigens niet beperkte tot de rechtshandhaving.

In de loop van de *negentiende eeuw* nam de strijd om de controle over de staatsmacht steeds scherper vormen aan, terwijl ook steeds meer groepen aanspraak gingen maken op een deel van de macht. Onder het kleed van de 'formele rechtsstaat' werden alsmaar duidelijker de contouren zichtbaar van de machts- of *beleidsstaat* die de *twintigste eeuw* zou kenmerken. Die eeuw werd getekend door de wereldoorlogen en door *ideologische conflicten*. Die lieten nauwelijks nog enige ruimte voor vragen over het gebruik van de politieke methode, ongeacht de gevolgen voor de samenleving. *Vermaatschappelijking* van alle aspecten van het leven en werken van mensen werd de politieke prioriteit bij uitstek.

WESTERSE POLITIEKE WIJSBEGEERTE (I)

ORDE EN WANORDE

Is de politieke methode ooit gerechtvaardigd? De politieke methode van handelen behelst het gebruik van dwang, geweld en bedrog. Politieke organisaties zijn organisaties die systematisch en op grote schaal van die methode gebruik maken. Zij doen dat typisch om mensen te besturen volgens de wensen en inzichten van de bestuurders van die organisatie, dus om de door hen geponeerde doelstellingen te halen. Dezelfde methode wordt echter ook, zij het vaak op kleinere schaal en minder systematisch, aangewend door andere dan politieke organisaties, bijvoorbeeld door individuele boosdoeners of criminele organisaties. Toch maken de meeste mensen een onderscheid tussen politiek en misdadigheid. Zij hebben de overtuiging dat het gebruik van de politieke methode ‘in de politiek’ in principe gerechtvaardigd is, terwijl zij daarbuiten in principe niet gerechtvaardigd is. Zij zijn ervan overtuigd dat dwang, geweld en bedrog in de politiek op de ene of de andere wijze *anders* zijn dan daarbuiten, bijvoorbeeld omdat zij in de politiek een hoger doel dienen, veel meer goed dan kwaad doen of veel meer kwaad voorkomen dan zij veroorzaken.

Is er enige objectieve grond voor dergelijke overtuigingen? Dat is de vraag die de politieke wijsbegeerte zich stelt. Rechtvaardigingen van organisaties van de politieke methode, van de Griekse polis tot de hedendaagse staat, proberen ons er meestal van te overtuigen dat zo’n organisatie *nodig* is voor het bereiken van iets dat absoluut wenselijk of onmisbaar is. Dat moet dan bovendien nog iets zijn dat nauwelijks of niet bereikbaar is met de economische methode of enige organisatie daarvan.

Vrede als hoogste politieke goed. Wat is echter in absolute zin wenselijk of onmisbaar? Ongeveer het enige goed waarover een ruime consensus bestaat is de vrede, ofschoon in sommige periodes (bijvoorbeeld aan het einde van de negentiende en het begin van de twintigste eeuw) de verheerlijking van oorlog en strijd hoog scoorde in de intellectuele opinie. Ook dan speelde echter het idee dat de zin van de voor ons liggende strijd een betere en misschien wel eeuwige vrede is. De volgende oorlog zou de laatste zijn, ‘a war to end all wars’.

Politieke theorieën speculeren over de voorwaarden waaronder vrede mogelijk is en over de voorwaarden waaronder de kans op oorlog minimaal of uitgesloten is. Een goed politiek regime waarborgt op zijn minst de vrede onder de leden ervan. Een slecht politiek regime doet zelfs dat niet. Het maakt de oorlogsdreiging onafwendbaar of het is zelf een vorm van oorlog.

Het is de specifieke opdracht van de politieke filosofie de argumenten en theorieën die van verschillende zijden voor of tegen de rechtvaardiging of de ene of de andere vorm van organisatie van de politieke methode werden en worden aangevoerd, te analyseren en te evalueren.

HET FUNDAMENTELE PROBLEEM

Wat maakt conflicten mogelijk? De politieke filosofie is niet geïnteresseerd in concrete situaties, in deze oorlog, die ruzie, dat conflict. Zij poogt de algemene kenmerken van oorlogssituaties en vrede toestanden te ontdekken en te verklaren. Daarom hebben politiek-filosofische studies bijna altijd een vrij abstract karakter. Er zijn zo veel conflicten dat wij moeilijk anders kunnen aannemen dan dat de oorzaken die conflicten mogelijk en waarschijnlijk maken alomtegenwoordig zijn. Welke zijn die oorzaken?

Alle conflicten die vanuit politiek (en juridisch) oogpunt interessant zijn, hebben een aantal kenmerken gemeen: *er zijn verschillende personen bij betrokken; die personen hebben een meningsverschil* (over wat zou moeten gebeuren met iets of iemand, of over de vraag wie controle zal uitoefenen over iets of iemand); *het is niet mogelijk dat meningsverschil op te lossen zonder dat ten minste één van de betrokkenen zijn oorspronkelijke intentie opgeeft*. Laten wij ieder van die kenmerken even van naderbij bekijken. Als wij begrijpen hoe zij bijdragen tot het ontstaan of instandhouden van conflicten dan kunnen wij op een meer gerichte manier nadenken over de voorwaarden waaronder vrede mogelijk zou zijn.

Veelheid. Bij een conflict zijn ten minste twee partijen (personen)¹ bij betrokken. Wij duiden dit kenmerk kortweg aan met de term 'veelheid'. Zonder veelheid is er geen politiek probleem mogelijk. Veelheid is dus een fundamentele voorwaarde voor of oorzaak van (politieke) conflicten.

Bij politieke conflicten zijn meestal meer dan twee personen betrokken. In dergelijke situaties rijst de mogelijkheid van coalitievorming. Voor de studies van coalities moeten wij een onderscheid maken tussen wat de coalitiepartners bij elkaar houdt (hun gemeenschappelijk belang) en wat aanleiding kan geven tot conflicten binnen of zelfs tot het uiteenvallen van de coalitie (de niet-gemeenschappelijke belangen van de coalitiepartijen). In nagenoeg elke coalitie hebben de partijen uiteenlopende opvattingen over de verdeling van de lasten en de baten van de coalitie.

Diversiteit. Veelheid is niet voldoende om conflicten mogelijk te maken. Dat is duidelijk als we veronderstellen dat er weliswaar veel mensen zijn maar dat die altijd en in alles met elkaar akkoord gaan.² Politieke conflicten veronderstellen een verschil van mening. Dit kenmerk duiden wij aan met de term 'diversiteit'. Diversiteit is klaarblijkelijk eveneens een fundamentele oorzaak van politieke conflicten.

Veelheid en diversiteit zijn misschien op zich voldoende om de mogelijkheid van conflicten te verklaren, maar niet overtuigend om rekenschap te geven van de alomtegenwoordigheid en de duurzaamheid van politieke strijd. Waarom zouden meningsverschillen aanleiding moeten geven tot iets anders dan alleen maar woordenwisselingen? Het is waar dat van woorden daden kunnen komen, maar waarom is dat zo? Er moet een meer substantiële inzet zijn dan het halen van zijn gelijk in een dis-

¹ Wanneer we zeggen dat veelheid het bestaan van ten minste twee partijen of personen veronderstelt, dan nemen we de begrippen persoon en partij in de meest ruime zin: de relevante partijen kunnen mensen zijn, maar ook groepen of coalities van mensen, verenigingen, organisaties, gemeenschappen, naties, staten, enzovoort.

² Zoals veelheid zonder diversiteit denkbaar is, zo ook diversiteit zonder veelheid: iemand kan mentaal verscheurd worden tussen verschillende opvattingen. Ook hier kunnen wij van een conflict spreken, maar niemand zal in dit verband de term 'politiek conflict' gebruiken.

cussie, aangezien men redelijkerwijs niet kan verwachten dat mensen de hoge kosten van het geweld zullen willen dragen als zij die zouden kunnen vermijden door meningsverschillen gewoon te dulden — ‘Jij denkt er het jouwe van, ik denk er het mijne van; en daar laten we het bij.’

Schaarste. Die meer substantiële inzet is er natuurlijk ook. Iedereen heeft eigen belangen die het best gediend worden als anderen zich op een bepaalde manier gedragen, en die geschaad worden wanneer die anderen met zijn belangen geen rekening houden. Iedereen heeft belangen die het best gediend worden wanneer hij, en niet een ander, meester is van bepaalde zaken — land, geld, werktuigen, enzovoort. Mensen en middelen zijn dingen die voor ieder van ons nuttig kunnen zijn. Het probleem met die dingen is echter dat zij hun diensten niet zonder meer ter beschikking stellen en ook niet willekeurig vermenigvuldigbaar zijn. Het is altijd mogelijk dat er niet genoeg van zijn om alle doelen waarvoor zij nuttig zijn te bereiken. Kortom, zij zijn schaars.

Ieder mens, met al zijn lichamelijke, morele en intellectuele vermogens, is zelf een schaars middel. Ware dat niet zo, dan zou ieder van ons niet alleen *alles* kunnen doen wat hijzelf wil en wanneer hij het wil, maar ook alles wat ieder ander wil, hoe verschillend al die ‘willen’ overigens ook zijn. Op ieder moment kunnen wij veel dingen doen, vele doelen nastreven: naar de bioscoop gaan, een boek lezen, bij vrienden op bezoek gaan, een wandeling op het strand maken, enzovoort. In werkelijkheid kan niemand van ons al die dingen tegelijkertijd doen. Iemands arbeidskracht (d.w.z. het geheel van zijn fysieke en intellectuele vermogens) kan worden ingezet om onontgonnen land tot ontwikkeling te brengen, aardappelen te rooien, stenen te kappen, het huis van zijn buur te bewaken, een ander te vermaken met acrobatische kunstjes enzovoort enzovoort. Niemands arbeidskracht kan evenwel gelijktijdig voor al die doelen gebruikt worden. Hetzelfde geldt voor andere grondstoffen dan arbeidskracht. Een stuk land is geschikt voor bosbouw, landbouw, akkerbouw, woningbouw en aanleg van een pretpark. Hetzelfde stuk land kan echter niet tegelijkertijd elk van die bestemmingen krijgen.

Zelfs als alleen de menselijke vermogens schaars zijn en alle andere middelen in overvloed aanwezig zijn, blijven conflicten mogelijk. Er zijn doelen die men alleen met de medewerking van anderen kan bereiken, diensten die alleen andere mensen kunnen aanbieden (liefde, genegenheid, aandacht, eerbetoon, bewondering en dergelijke) maar die zij niet tegelijkertijd aan iedereen kunnen geven en die voor de ontvanger vaak hun waarde verliezen als zij ook aan anderen gegeven worden. De liefde en de genegenheid van zijn vrouw zijn geen bron van voldoening voor de jaloerse echtgenoot die weet dat hij ze met anderen moet delen.

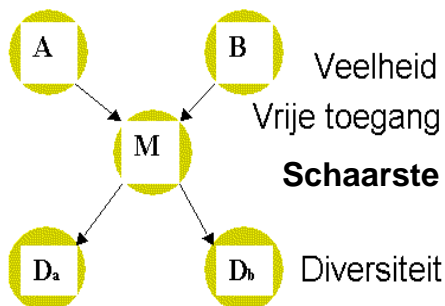
Schaarste is een algemeen kenmerk van een eindige wereld, althans als er daarin mensen leven die met behulp van dezelfde middelen verschillende elkaar geheel of ten dele uitsluitende doelen kunnen nastreven. Zij is tevens een derde noodzakelijke voorwaarde voor de mogelijkheid van politieke conflicten. Zonder schaarste, geen politiek relevant conflict. Zelfs als we ons meningsverschillen kunnen indenken in een wereld zonder schaarste, dan nog kunnen we ons niet voorstellen hoe die uit de hand zouden kunnen lopen, als er geen schaarste was.

Intrapersoonlijke schaarste. Schaarste heeft een dubbel aspect. Voor het bestaan van schaarste is het immers niet noodzakelijk dat er verschillende mensen zijn. Ook een

Robinson Crusoë wordt met de schaarste geconfronteerd. Hij moet keuzen maken met betrekking tot zijn dagindeling en het gebruik van de andere schaarse middelen (voedselvoorraden, werktuigen) waarover hij beschikt. We spreken in dit verband over het intrapersoonlijke aspect van de schaarste. Dat is de schaarste zoals zij zich manifesteert in de keuzen van één individu. Zij houdt in dat aan het maken van keuzen *kosten* verbonden zijn. De kosten van een keuze voor een alternatief zijn de waarden die men zou kunnen realiseren door voor een ander alternatief te kiezen.

Ook Robinson Crusoë kan de verkeerde keuzen maken en aldus de kwaliteit van zijn leven schaden. Voor hem komt het erop aan de juiste keuzen te maken, de keuzen die hij moet maken om naar behoren te leven of om van zijn leven het beste maken dat ervan te maken is. Voor hem is de schaarste uitsluitend de oorzaak van *economische en ethische keuzeproblemen*. Economisch succes is echter niet hetzelfde als ethisch succes. Stel dat Robinson erin slaagt met weinig middelen de doelen te realiseren die hij zich gesteld heeft. Dat sluit niet uit dat hij op een bepaald moment tot de conclusie komt dat hij de verkeerde doelen najaagt. Ook het omgekeerde is mogelijk. Robinson kan beseffen dat wat hij doet voor hem de enige juiste weg is, ook al weet hij

dat hij andere doelen efficiënter zou kunnen realiseren met de beschikbare doelen.



Interpersoonlijke schaarste en vrije toegang. Wij kunnen ons een eindige wereld voorstellen waarin er vele mensen met diverse opvattingen en waarderingen aanwezig zijn, maar waarin toch geen conflicten kunnen voorkomen. Veronderstel immers

dat het om de ene of de andere reden onmogelijk zou zijn dat verschillende mensen toegang hebben tot dezelfde middelen (en dus ook tot elkaar). Niets van wat iemand doet, raakt enig ander mens. Er is dan geen mogelijkheid tot conflict. Als dat het geval is, dan is schaarste zelfs in combinatie met veelheid en diversiteit geen voldoende voorwaarde voor het bestaan van conflicten.

Schaarste krijgt een interpersoonlijk aspect wanneer er verschillende mensen zijn die allemaal toegang hebben tot dezelfde middelen. In dat geval betekent schaarste dat als de ene persoon een middel gebruikt, datzelfde middel niet (of niet meer ten volle) beschikbaar is voor een ander. Bijvoorbeeld: als A zijn eigen leven leidt, dan staan zijn vermogens niet zonder meer en zeker niet volledig ter beschikking van B. Als D een stuk land bewerkt en de oogst voor zich houdt, dan zijn de vruchten van dat stuk land niet beschikbaar voor C. De keuzen die iemand maakt, hebben gevolgen voor anderen.

Schaarste heeft hier niet langer uitsluitend een economische en een ethische dimensie. Dat A inderdaad de beste keuze maakt die hij voor zichzelf kan maken, betekent niet dat zijn keuze de beste is die hij zou kunnen maken voor B, C of D. Er is helemaal geen garantie dat er enig alternatief is dat voor ieder van hen zonder meer het beste is, althans als wij veronderstellen dat ieder van hen daarover persoonlijke opvattingen en waarderingen heeft. Wat betekent de uitdrukking 'de beste keuze' dan nog, ongeacht of wij haar in economische dan wel ethische zin interpreteren? Economische en ethische overwegingen lijken niet relevant als het gaat om de vraag hoe een schaars middel gebruikt dient te worden in omstandigheden waarin verschillende

personen verschillende belangen bij dat gebruik hebben. Dergelijke overwegingen zijn immers gebonden aan de opvattingen en waarderingen van een persoon die de keuze maakt. Belangrijker lijkt hier de *juridisch-politieke* vraag, aan wie het toekomt in dergelijke gevallen over het gebruik van dat middel te beslissen.

Een schematische voorstelling van het probleem. De figuur 1 geeft een schematische voorstelling van de vier fundamentele oorzaken van conflicten. Twee personen, A en B, hebben beide toegang tot hetzelfde schaarse middel M, dat ieder van hen voor zijn eigen doeleinden, respectievelijk D_a en D_b , zou kunnen gebruiken.

MOGELIJKE OPLOSSINGEN

Individueel noodzakelijke en collectief voldoende voorwaarden. Samenvattend kunnen wij het fundamentele probleem van oorlog en vrede verklaren uit het samentreffen van vier factoren: *vele* mensen met *diverse* opvattingen hebben allemaal *toegang* tot dezelfde *schaarse* middelen. Ieder van die factoren is noodzakelijk om het bestaan van conflicten te verklaren, maar het is slechts hun conjunctie die een voldoende verklaring biedt.

Als dat zo is, dan is dat een interessant gegeven. Als zowel A als B een noodzakelijke voorwaarde is voor X, dan kunnen wij X onmogelijk of minder waarschijnlijk maken door het verschijnen van ofwel A ofwel B te beletten of te bemoeilijken. De vraag blijft dan wel of wij inderdaad in staat zijn een van die twee factoren te onderdrukken, en of wij dat willen doen. De uitschakeling van X heeft een kostprijs, namelijk dat wij alle voordelen die verbonden zijn aan hetzij A hetzij B zullen moeten missen. Zijn wij bereid die prijs te betalen?

Vier ‘zuivere’ politieke strategieën. Onze analyse suggereert dat wij in verschillende richtingen naar oplossingen voor het fundamentele probleem van de politieke filosofie kunnen zoeken. Wij kunnen ieder van de vier hiervoor genoemde noodzakelijke voorwaarden of oorzaken — veelheid, diversiteit, schaarste en vrije toegang — proberen te onderdrukken. Dat geeft ons vier mogelijke oplossingen voor dat probleem: streven naar *eenheid* of reductie van veelheid; streven naar conformisme in denken en waarderen, dus naar *consensus* of reductie van diversiteit; streven naar *overvloed* of reductie van schaarste; streven naar een effectieve *eigendomsordening* die niet alleen de vrije toegang tot schaarse middelen beperkt maar ook verenigbaar is met het voortbestaan van veelheid, diversiteit en schaarste. De laatstgenoemde van deze vier mogelijke oplossingen is uiteraard de natuurrechtelijke idee van de orde van samenleven waarin ieder over het zijne beschikt (zie p.30).

- **Eenheid:** de reductie van velen tot één, zodat tenslotte nog slechts één persoon of instantie alle beslissingen neemt en iedere handeling van wie dan ook de toestemming behoeft van dezelfde alles beheersende autoriteit.
- **Consensus:** de oplossing die er idealiter in bestaat dat niemand enige handeling verricht die niet de goedkeuring heeft van alle anderen, met andere woorden dat iedereen dezelfde opinies en waarden deelt over het juiste gebruik van schaarse middelen.
- **Overvloed:** een toestand waarin er voor ieder altijd genoeg is, zodat aan geen enkele keuze kosten verbonden zijn, noch voor degene die de beslissing neemt, noch voor enig ander, omdat geen enkele keuze een beperking van andere mogelijkheden inhoudt.
- **Recht:** een toestand waarin ieder vrij kan beschikken over het zijne (zijn lichaam, arbeidskracht en de vruchten daarvan) en niet kan beschikken over wat een ander toebehoort, tenzij hij zijn toestemming geeft.

Veel van wat wij kennen als politieke theorieën betreft argumentaties ter verdediging of ter ontrading van de ene of de andere van deze oplossingen, alsook voorstellen om de geprefereerde oplossing tot stand te brengen. Het spreekt vanzelf dat veel auteurs op meer dan een paard wedden. Zij werken theorieën uit waarin twee of meer van die oplossingen in combinatie met elkaar voorkomen. Bijna zuivere voorbeelden van de eenheidsstrategie zullen wij nog ontdekken bij de studie van Plato en Thomas Hobbes. De consensusidee zullen wij aantreffen bij Aristoteles en ook bij Jean-Jacques Rousseau, zij het dat die toch sterk beïnvloed was door het eenheidsdenken van Plato en Hobbes. Aan de politieke filosofie van de overvloed zullen wij minder aandacht schenken. De oudste vorm ervan is het ascetisme, dat de overvloed zoekt in een beperking van de begeerten tot de echt levensnoodzakelijke behoeften.¹ De modernere vorm die overvloed zoekt in een ongekeerde uitbreiding van de productiekrachten van de mens en die dus geen beperking van de begeerten vergt, zal wel ter sprake komen. Karl Marx is daarvan de meest invloedrijke vertegenwoordiger. De natuurrechtelijke benadering zullen wij kunnen volgen bij de studie van de sofisten in de Oudheid en van John Locke en Adam Smith in de Moderne Tijd.

Het fundamentele probleem in maatschappij en samenleving. In het licht van het eerder gemaakte onderscheid tussen ‘samenleving’ en ‘maatschappij’, blijken twee van de vier mogelijke oplossingen voor het fundamentele probleem van oorlog en vrede onder de mensen (zie p.88) een uitgesproken maatschappelijk karakter te hebben en twee zich veel meer op het vlak van de samenleving te bewegen.

Eenheid en consensus: het maatschappelijke perspectief. Eenheid verwijst naar een maatschappelijke organisatie die onder een gezag staat. Consensus verwijst naar een verzameling van opvattingen over wat is en wat behoort te zijn waarover alle of ten minste alle spraakmakende leden van een maatschappij het eens zijn. Die consensus geeft de waarborg dat praktisch alle meningsverschillen opgelost kunnen worden met een beredeneerd beroep op die gedeelde opvattingen en waarden. Zo'n consensus is uiteraard geen spontaan fenomeen. Hij moet zorgvuldig gekweekt en onderhouden worden en dat veronderstelt maatschappelijke controle.

Eenheid en consensus (in de hier bedoelde zin van maatschappelijk conformisme) zijn typisch de belangrijkste politieke waarden van maatschappelijke denkers. Zij zoeken de oplossing van het probleem van oorlog en vrede in de creatie van maatschappijen die als eilandjes van vrede in een zee van oorlog bestaan. Zij hebben derhalve veelal een introspectief karakter: Zij kijken naar binnen, naar wat zich in hun maatschappij afspeelt. Hun voornaamste zorg is de juiste inrichting van en het juiste beleid van de maatschappij, kortom haar politiek regime. De centrale vragen die daarbij rijzen zijn: *Wat* zouden de belangrijkste bekommernissen van de maatschappelijke leiders, regeerders of bestuurders moeten zijn? *Wie* zouden de geschiktste regeerders zijn? *Hoe* kan men verzekeren dat precies die mensen inderdaad het maatschappelijke roer in handen krijgen en houden?

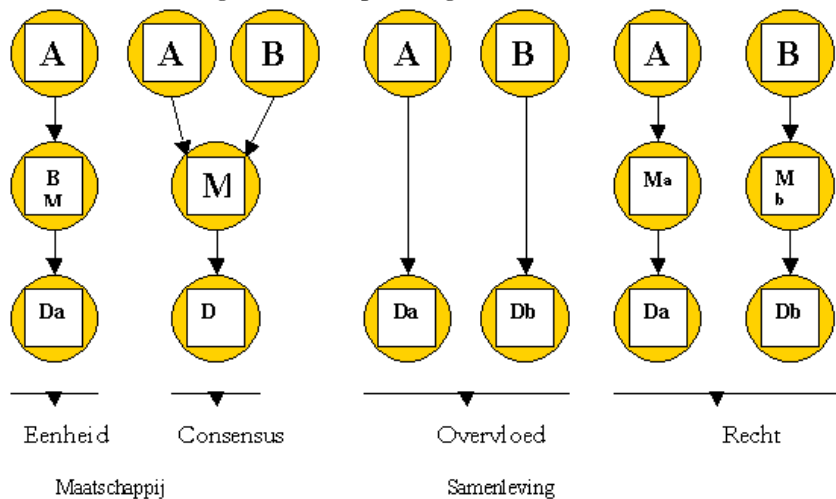
Overvloed en recht: het perspectief van de samenleving. De twee overige oplossingen, overvloed en recht, hebben geen onmiddellijk verband met de idee van een (politieke)

¹ Die opvatting leeft nog altijd in sommige Terug-naar-de-natuurbewegingen en in kringen van het zogeheten ecologisch fundamentalisme.

maatschappij. In het oude ascetische overvloeddenken was er een sterke neiging om elke vorm van maatschappelijke organisatie, behalve de echt natuurlijke (het gezin), af te wijzen en terug te keren naar een bestaanswijze die nauwelijks van die van de andere zoogdieren te onderscheiden is. ‘Leven als een hond’ was het motto van de oude cynische school (van het Griekse *kunikos*, honds).¹ Moderne overvloeddenkers, zoals Karl Marx, hielden het beeld voor van een maatschappij die weliswaar voor een overvloedige productie zorgt, maar anderzijds geen politieke macht uitoefent en ieder mens vrij laat te doen wat hij wil en wanneer hij het wil. Anders gezegd, de maatschappij zou volledig ten dienste moeten staan van de mens, terwijl de mens volledig van zijn maatschappelijke verplichtingen bevrijd zou zijn. Zo zou iedereen in volle vrijheid en gelijkheid en zonder materiële bekommernissen met alle anderen kunnen samenleven.

De idee van het recht verwijst eveneens naar de voorwaarden van samenleven buiten elk maatschappelijk verband. Zij sluit evenwel niet uit dat mensen zich met inachtneming van die voorwaarden verenigen in bijzondere maatschappijen om een aantal gemeenschappelijke belangen efficiënter te bevorderen door georganiseerde samenwerking. Zo’n gemeenschappelijk belang kan hun rechtsbescherming zijn. Maatschappijen die rechtsbescherming beogen en dwang en geweld alleen voor dat doel gebruiken, zijn daarom aanvaardbaar binnen de rechtsorde van het samenleven.

Een schematische voorstelling van de mogelijke oplossingen. De figuur geeft een schematische oplossing van de vier zuivere strategieën die wij hierboven besproken hebben. Merk op dat ‘eenheid’ en ‘consensus’ een rechtstreekse of onrechtstreekse verbinding tussen de personen A en B behouden, terwijl ‘overvloed’ en ‘recht’ beide personen gewoon naast elkaar laten bestaan. Hier zien wij derhalve in grafische vorm de maatschappelijke binding die de twee eerstgenoemde oplossingen veronderstellen en de voor het samenlevingsverband essentiële onderlinge vrijheid van de twee laatstgenoemde oplossingen.



¹ Bekend is het verhaal van het bezoek van Alexander de Grote aan de cynische wijze, Diogenes, die in een ton leefde. Toen Alexander hem vroeg wat hij voor hem kon doen, zou Diogenes geantwoord hebben: ‘Doe een stap opzij, u houdt het zonlicht tegen’.

Dimensies van het politiek-filosofische denken. Zoals al gezegd, wordt de keuze voor een van de genoemde strategieën uiteindelijk bepaald door de ideeën die men heeft over wat mogelijk en wenselijk is. Wie niet gelooft dat het mogelijk is ook maar een van de fundamentele oorzaken van ons probleem noemenswaardig te onderdrukken, kan niet anders dan concluderen dat dat probleem onoplosbaar is. Wie gelooft dat ieder van die oorzaken een absolute en onmisbare waarde is, kan niet anders dan concluderen dat de oplossing van het probleem op de keper beschouwd onwenselijk is. In zijn ogen is de kostprijs van elke mogelijke oplossing immers te hoog. Toch lijken de meeste auteurs te geloven dat een oplossing mogelijk en wenselijk is. Over de aard van die oplossing en de kostprijs ervan (het verlies van de voordelen van de te onderdrukken factoren) zijn er echter aanzienlijke meningsverschillen. Die zijn er ook als de vraag aan de orde komt hoe men de geprefereerde oplossing zou kunnen of moeten realiseren. Sommigen hebben een duidelijke voorkeur voor macht en dwang, dus voor een desnoods gewelddadige aanpak. Anderen zetten alles op indoctrinatie en gewenning. Zij sturen aan op een volledige controle over de opvoeding en het onderwijs en over de inrichting van de maatschappij opdat die 'goed' gedrag zou belonen en bevorderen en 'slecht' gedrag bestraffen en ontmoedigen. Daarbij rijst de vraag of die oplossingen en de methoden om ze te realiseren mogelijk zijn in een samenleving als zodanig dan wel de oprichting vereisen van bijzondere organisaties (politieke maatschappijen) die zich in meerdere of mindere mate aan de eisen van het samenleven onttrekken.

Uw politiek-filosofisch profiel. Als u even bij de hierboven vermelde vragen blijft stilstaan en ze op basis van uw 'intuïties' of vooroordelen probeert te beantwoorden, dan kunt u een ruwe schets maken van uw politiek-filosofische oriëntatie op dit moment. Dat kunt u doen door de bijgevoegde tabel in te vullen. Het is uiteraard een vrijblijvende oefening. In de filosofie komt het er immers niet op aan zonder meer de bestaande intuïties of vooroordelen te noteren om daar nooit meer van af te wijken. De bedoeling is precies ze kritisch te beoordelen en zo nodig te vervangen door weloverwogen 'na-oordelen'.

Politiek-filosofisch profiel					
Factor	Eliminatie mogelijk?	Eliminatie wenselijk?	Geweld of indoctrinatie	Samenleving, maatschappij	Oplossing
<i>Veelheid</i>					<i>Eenheid</i>
<i>Diversiteit</i>					<i>Consensus</i>
<i>Schaarste</i>					<i>Overvloed</i>
<i>Vrijetoegang</i>					<i>Eigendom</i>

POSITIEVE, NORMATIEVE EN METABENADERINGEN

De schaarste maakt het noodzakelijk keuzen te maken. De veelheid betekent dat er velen zijn die keuzen kunnen maken. Uit de diversiteit volgt dat er geen enkele waarborg is dat iedereen altijd dezelfde keuze zal maken. En de vrije toegang betekent dat iemands keuzen ook andere personen of hun middelen kunnen aantasten. Ziedaar dan het basismateriaal waaruit politieke conflicten worden gemaakt.

Positieve benaderingen. Het gaat bij deze conflicten om de beschikking over schaarse

middelen (inclusief mensen). Over een concrete situatie kunnen wij een groot aantal vragen stellen. Hoe is de beschikkingsmacht over de verschillende middelen verspreid over de verschillende personen? Welke vriendschappelijke of vijandige relaties bestaan er tussen die personen? Welke motieven hebben zij om te handelen? Voor welke doelen gebruiken zij hun middelen? Voor een antwoord op die en soortgelijke vragen willen wij een waarheidsgetrouwe beschrijving van de situatie. Wij kunnen ook vragen hoe die situatie ontstaan is en dan vragen wij naar een verklaring ervan. Daarbij moeten wij uiteraard een beroep doen op een waarheidsgetrouwe beschrijving van haar voorgeschiedenis en op verklarende theorieën van economische, sociologische of politieke aard.

De vragen die hier aan de orde zijn, kenmerken wat men gewoonlijk (zij het niet erg verhelderend) een *positieve* benadering van de situatie noemt. Daarbij gaat het om zo correct mogelijke beschrijvingen en verklaringen. Die worden door verschillende wetenschappelijke disciplines aangereikt, die allerlei methoden en technieken ontwikkelen om op een bepaald kennisgebied waarheid van onwaarheid, betrouwbare en geldige van onbetrouwbare of ongeldige theorieën te onderscheiden. Die methoden en technieken staan echter vaak ter discussie, bijvoorbeeld als er zich binnen een wetenschappelijke discipline scholen vormen of binnen een school verschillende strekkingen. Dan komt de wetenschapsfilosofie in actie om te proberen die discussies te verhelderen en eventueel om suggesties te doen voor de beslechting ervan. Zij doet zelf niet aan wetenschap, maar neemt de wetenschappelijke methoden en technieken als objecten van studie. Zij neemt derhalve een metawetenschappelijk standpunt in.

Normatieve benaderingen. Wij kunnen ons ook andere vragen stellen over concrete situaties waarin veelheid, diversiteit, schaarste en vrije toegang tot schaarse middelen relevante factoren zijn. Hoe zou iemand zijn middelen behoren te gebruiken? Welke doelen zou hij moeten nastreven? Wat is het meest efficiënte gebruik dat hij van zijn middelen kan maken? Dat zijn vragen die mensen zichzelf stellen over hun eigen handelingen en die voortdurend opduiken in discussies over wat er in een gegeven situatie kan en moet gebeuren. Het gaat hier dus om de evaluatie en rangschikking van handelingsmogelijkheden volgens het ene of het andere criterium. Dat kan een ethisch criterium zijn aan de hand waarvan wij doelstellingen kunnen beoordelen of nagaan of een handeling binnen de perken van het fatsoen blijft. Het kan een economisch criterium zijn om het efficiënt gebruik van middelen te onderscheiden van het inefficiënt gebruik ervan. Ook kunnen wij vragen hebben bij de verdeling van de beschikkingsmacht over de beschikbare middelen. Is die verdeling correct? Heeft iedereen de beschikkingsmacht die hem rechtens of op grond van deze of gene ethische overwegingen toekomt?

Die vragen kenmerken wat men gewoonlijk een *normatieve* benadering noemt. Het gaat daarbij om een correcte evaluatie van de verschillende handelingen en veranderingen die in de gegeven situatie voorhanden zijn. Ook hier kunnen discussies ontstaan over de betrouwbaarheid en de geldigheid van de verschillende methoden en technieken om dergelijke evaluaties te maken. In hun pogingen om die discussies te verhelderen en eventueel te helpen beslechten, zullen filosofen een metastandpunt innemen. Zij ontwerpen dan geen normatieve morele, juridische of politieke theorieën, maar formuleren en bekritisieren meta-ethische, metajuridische en metapolitieke argumentaties over de kwaliteiten en de gebreken van dergelijke theorieën.

Het spreekt vanzelf dat normatieve theorieën altijd ook een beroep moeten doen op positieve benaderingen. Het heeft weinig zin uit te zoeken wat in gegeven omstandigheden de beste, meest behoorlijke of efficiëntste handelwijze is als men geen goede kennis heeft van die omstandigheden of de mogelijke gevolgen van een handeling, van de reacties die zij kan uitlokken en dergelijke. Daarentegen kan een positieve analyse het zonder de inbreng van normatieve theorieën stellen. Als het ons echter te doen is om oordeelkundig een keuze te maken uit verschillende handelingen, en niet alleen om de kennis van een gegeven situatie, dan hebben wij aan een positieve analyse niet genoeg. Voor onze filosofische verkenning zijn zowel positieve als normatieve benaderingen van belang, al zullen de normatieve toch de meeste aandacht krijgen. Het is ons tenslotte toch vooral te doen om de mogelijke oplossingen van het fundamentele probleem van de politieke wijsbegeerte, dus om wat behoort te zijn of te gebeuren opdat we uit dat probleem zouden geraken.

Samenvatting. De meeste mensen lijken de overtuiging toegedaan dat het gebruik van de politieke methode 'in de politiek' gerechtvaardigd is, maar daarbuiten niet. Is die overtuiging op objectieve, rationele gronden te rechtvaardigen? Dat is de vraag die de politieke wijsbegeerte bezighoudt.

De rechtvaardiging van de politieke aanwending van dwang en geweld impliceert dat men een ernstig probleem aanwijst dat alleen via een organisatie van de politieke methode oplosbaar is. Volgens de schier unanieme overtuiging van alle politieke auteurs is dat het probleem van oorlog en vrede, van conflict en harmonie in de menselijke betrekkingen. Blijkbaar zijn de oorzaken van oorlogen en conflicten overal en altijd aanwezig.

Wat zijn die oorzaken? Wij hebben ze aangeduid met de termen veelheid, diversiteit, schaarste en vrije toegang. De schaarste maakt het noodzakelijk keuzen te maken. De veelheid betekent dat er velen zijn die keuzen kunnen maken. Uit de diversiteit volgt dat er geen enkele waarborg is, dat iedereen altijd dezelfde keuze zal maken. En de vrije toegang betekent dat iemands keuzen ook andere personen of hun middelen kunnen aantasten.

Ieder van die oorzaken blijkt een individueel noodzakelijke factor in het ontstaan van conflicten te zijn, maar geen ervan is op zich voldoende. Dat houdt in dat het in principe moet volstaan een ervan te onderdrukken opdat vrede en harmonie mogelijk zouden worden. De vraag is dan welke van die oorzaken wij kunnen en willen onderdrukken. Daarover blijken de meningen uiteen te lopen. Voor ieder alternatief is er wel een invloedrijke auteur te vinden die het met overtuiging verdedigd heeft. Eenheid, consensus, overvloed en recht (in de zin van een handhaving van het onderscheid tussen verschillende personen en hun middelen) zijn krachtige politieke ideeën en idealen die regelmatig opduiken in theoretische en filosofische bespiegelingen over de voorwaarden waaronder mensen de neiging tot oorlog en conflict kunnen afremmen of uitschakelen. Eenheid en consensus zijn typische *maatschappelijke idealen*, terwijl denkers die overvloed of recht als oplossing verdedigen zich veeleer door de idee van het samenleven laten inspireren.

De vraag naar de beste manier om het probleem van die samenlevingsbedreigende conflicten aan te pakken, krijgt een antwoord in de vorm van normatieve theorieën. Die moeten echter ook altijd een beroep doen op positieve analyses van het probleem, dus op beschrijvingen en verklaringen van de situaties waarin het zich voordoet. De evaluatie van de vooronderstellingen, de methoden en de technieken die bij de verschillende positieve en normatieve benaderingen te pas komen, is een bijzondere opgave voor de filosofie. Zij neemt daarbij een metastandpunt in, wat hier betekent dat zij die benaderingen en theorieën zelf tot haar studieobjecten maakt.

oudheid en middeleeuwen

Politieke filosofie. Een politieke theorie zoekt een oplossing voor het probleem van oorlog en conflict in de menselijke omgang. Zo'n oplossing wordt gepresenteerd in de vorm van een beschrijving en een verdediging van wat de aanhangers van de theorie in kwestie 'het beste regime' noemen. Als die verdediging berust op een kritische studie van veronderstellingen over hoe de wereld en de mensen in elkaar zitten, over de mogelijkheden en de beperkingen van het menselijke kennen en kunnen, dan wordt zij 'een politieke filosofie' genoemd.

In dit en de volgende hoofdstukken besteden wij aandacht aan een aantal van de belangrijkste politieke filosofieën van de oudheid, de middeleeuwen en de moderne tijd. De geciteerde theorieën werden op heel verschillende momenten geformuleerd. Ieder van hen sluit daarom aan bij de voor haar tijd belangrijkste politieke verhoudingen en gebeurtenissen. Dat wil echter niet zeggen dat zij in hun filosofische aspecten gedateerd of voorbijgestreefd zijn. Integendeel, wij zullen zien dat de vooronderstellingen waarop zij een beroep doen ook vandaag nog de grondslag leveren voor talloze argumentaties over politiek, recht, ethiek en orde in de menselijke omgang. Wie er oor voor heeft, kan dagelijks in de media en in zijn vakliteratuur de echo's horen van discussies die ooit de Griekse intellectuelen of de middeleeuwse theologen in de ban hielden. Het is geen toeval dat die politieke filosofieën nog altijd veel gelezen en becommentarieerd worden en dat zij vaste waarden zijn in elke serieuze studie van de menselijke samenlevingen en maatschappijen.

Weinigen nemen de tijd om door te denken en na te denken over de fundamentele vooronderstellingen van wat zij lezen, horen of zelf verkondigen. De consequentie daarvan is dat veel mensen modieuze politieke en ethische stellingen aanhangen die ten gronde onverenigbaar zijn met hun eigen visie op de wereld en de mensen (inclusief henzelf) — als zij die al hebben. Napraten is makkelijker dan nadenken. Er is geen beter middel om de politieke, rechtskundige en ethische implicaties van de verschillende wereld- en mensbeelden waarmee wij ook vandaag geconfronteerd worden, te achterhalen dan de lectuur van de grote politieke filosofen. Zij hebben het moeilijke werk, doordenken en nadenken, voor ons verricht en er vaak ongemeen boeiende verslagen van nagelaten.

Het beste regime? Wat een politieke theorie als 'het beste regime' beschouwt, hangt in de eerste plaats af van het antwoord op de vraag of zij veeleer op een bepaalde politieke maatschappij (als organisatie van de politieke methode, dus van het gebruik van dwangmacht) dan wel op de eisen van het samenleven buiten enig bijzonder maatschappelijk verband georiënteerd is.

Politiek in maatschappelijk perspectief. Met betrekking tot een maatschappij wordt het juiste regime per saldo gedefinieerd in termen van de effectiviteit en de efficiëntie van de organisatie in het realiseren van haar maatschappelijk doel. Twee vragen lijken daarbij bijzondere aandacht te krijgen. De eerste vraag betreft de verdeling van de beslissingsbevoegdheden in de maatschappij: Wie moet haar leiden of regeren? Wie heeft het recht op regeringsmacht? De tweede betreft het door de maatschappij te voeren beleid (haar politiek): Wat zouden de regeerders moeten doen? Wat zijn de krachtlijnen en de randvoorwaarden voor een goed beleid? Aan welke normen en

beginselen dient het beleid gebonden te zijn?

Die vragen staan uiteraard niet geheel los van elkaar. Moeten zij die het geschiktst zijn om te regeren, het beleid bepalen? Of moet het beleid beschouwd worden als een maatschappelijk gegeven en komt het er dan op aan de geschiktste personen te zoeken om dat beleid te voeren?

Politiek in samenlevingsperspectief. Voor een benadering van de problematiek van oorlog en vrede vanuit het samenlevingsperspectief liggen de zaken anders. Zij zal veel meer de nadruk leggen op de eisen waar een maatschappij (ongeacht haar doel en haar middelen) aan moet voldoen om binnen de perken van het samenlevingsverband te blijven. Zij zal dan ook veel aandacht schenken aan het onderzoek en de evaluatie van methoden waarmee men het risico van vermaatschappelijking van de samenleving kan verminderen of uitschakelen. Dat is het risico dat een bepaalde maatschappij voor haar leden en vooral haar omgeving de eisen van samenleven systematisch en ongestraft gaat overtreden en hun haar maatschappelijke structuren gaat opdringen. Dat risico is uiteraard het grootst wanneer wij te maken hebben met politieke maatschappijen die een hoge concentratie van dwang- en geweldmiddelen bevatten.

Ieder van die perspectieven heeft in de geschiedenis van de politieke wijsbegeerte op verschillende momenten meer of minder aandacht gekregen. De sofisten in de Oudheid en de grondleggers van het liberalisme in de Moderne Tijd waren overwegend geïnteresseerd in de menselijke samenleving als zodanig. Voor bijzondere maatschappelijke structuren zoals die van de politieke maatschappij (polis of staat) hadden zij minder belangstelling, tenzij wanneer die zwaar wogen op het samenleven. Zij stonden overigens sceptisch tegenover de aanspraken op legitimiteit voor de politieke maatschappij. Zij wantrouwden de daarin geconcentreerde politieke dwangmacht. In andere tijden waren het echter de maatschappijdenkers die het meeste gehoor vonden en de toon van de intellectuele discussie over politiek bepaalden.

Objectieve normen versus subjectief recht. In de Oudheid en de Middeleeuwen ging de belangstelling van de grote maatschappelijke denkers vooral uit naar de fundamenteel *ethisch-politieke* vraag 'Hoe zou men moeten regeren?'. Het was in het licht van de opvattingen daaromtrent dat men een antwoord poogde te formuleren op de *juridisch-politieke* vraag 'Wie komt het recht toe te regeren?'.
 In de Moderne Tijd verlegden nogal wat bekende maatschappelijke denkers de nadruk naar de rechtsvraag. Dat laat zich wellicht verklaren door het optreden van de absolute vorsten en het verschijnen van de staat. 'Met welk recht regeren de koningen?' was een voor de hand liggende vraag in een tijdperk waarin de vorsten hun wil tot wet voor iedereen uitriepen — wat hun wil overigens ook mocht zijn. Wie de macht had, voerde het beleid dat hij wilde en kon voeren. Het kwam er dus in de eerste plaats op aan uit te maken aan wie die macht rechtens toekwam. Wij hebben gezien dat de absolute vorsten hun aanspraken hierover niet lang hebben kunnen doen gelden. Andere antwoorden op de vraag wiens wet als wet zou gelden, kwamen ervoor in de plaats: Het recht om te heersen of te regeren behoorde toe aan de maatschappij zelf, aan het maatschappelijke Volk (de burgers) of aan de vertegenwoordigers ervan.

Wat is het verschil tussen de Oude en de Moderne politieke maatschappijleer? In de Oudheid en de Middeleeuwen stond de ethisch-politieke notie van *objectieve normen voor wetgeving en beleid* centraal. Het ging dan om gewoonterechtelijke, morele of religieuze normen die zelf niet het product van wetgeving of beleid waren. In de Moderne Tijd domineerde de juridisch-politieke notie van het *subjectieve recht om wetten te maken en beleid te voeren*.

Er zijn uiteraard ook nog andere verschillen. De organisatie van de politieke methode en dus van de politieke maatschappij is niet altijd en overal dezelfde. Het bereik van de politieke organisatie, dat wil zeggen haar vermogen om de samenleving te domineren en te incorporeren, is niet overal en altijd even groot. De vooronderstellingen van politieke auteurs over de dingen die tot het domein van 'de politiek' behoren, kunnen derhalve van periode tot periode en zelfs van plaats tot plaats heel uiteenlopend zijn. De middeleeuwse koningen hadden misschien meer prestige maar zeker veel minder politieke machtsmiddelen dan een hedendaagse regering. Tot aan het einde van de negentiende eeuw was er een relatief grote ruimte voor het samenleven, die slechts weinigen tot het domein van 'de politiek' rekenden. Het gaat derhalve niet aan de idee van de totalitaire een- of meerpartij(en)staat,² die in de twintigste eeuw de geesten zou gaan beheersen, als een universele veronderstelling van het politiek-maatschappelijke denken te beschouwen.

De natuurlijke orde van het samenleven en de natuurlijke rechten. Het perspectief van het samenleven is in de geschiedenis van het politieke denken veel minder nadrukkelijk aanwezig dan het maatschappelijke perspectief. Dat is niet zo verwonderlijk. Mensen die de tijd hebben om over politiek te schrijven, zijn bijna altijd leden van het establishment, hun medewerkers of beschermelingen. Zij verdedigen het bestaande regime of verkondigen vanuit de oppositie dat zijzelf of hun patroons de maatschappij beter kunnen besturen en inrichten dan de aan de macht zijnde groep. Geen van beide groepen van auteurs stelt het principe van het politieke bestuur zelf ter discussie. Alleen wanneer dat principe zelf door buitenstaanders op de helling wordt gezet, gaan zij naast hun prioritaire vragen — Wie moet regeren? Welk beleid dient gevoerd te worden? — plaats inruimen voor de vraag, waarom de een de ander zou moeten regeren.

De momenten waarop buitenstaanders hun stem kunnen doen horen, zijn vrij zeldzaam in de geschiedenis. In de Oudheid lieten de door Plato en Aristoteles heftig bestreden sofisten gedurende enige tijd zeer kritische en sceptische geluiden horen over politieke maatschappijen als zodanig. Zij vormden echter geen gevestigde scholen waarin hun geschriften integraal bewaard bleven.

In de middeleeuwen was er veel meer ruimte voor belangstelling voor de menselijke samenleving. De bestaande maatschappelijke structuren (met uitzondering van Kerk) waren nog relatief zwak en de meeste auteurs waren geestelijken die toch op enige afstand van de politieke machtsuitoefening stonden. Bovenal was er de invloed

¹ Die normen werden vaak 'natuurlijke wetten' genoemd (*leges naturales*). Men nam aan, in navolging van Griekse filosofen uit de school van Aristoteles of van de Stoa, dat zij beschrijvingen zijn van in de natuur van dingen en mensen liggende neigingen tot groei en vervolmaking — neigingen tot wat volgens de natuur zelf 'het goede' is. Anderen beschouwden ze veeleer als 'goddelijke wetten' of als 'voorschriften van de Rede'.

² Totalitarisme, zie noot 1 op p.24.

van het christendom. Het christendom zag God wel als de schepper van de mensen en hun samenleving maar niet van de ene of de andere maatschappij. Alleen de Kerk, die volgens de overlevering in opdracht van Jezus Christus door de apostel Petrus gesticht was, werd beschouwd als een goddelijke instelling. Het is in het christelijke tijdperk van de middeleeuwen dat, voor het eerst sedert de tijd van de sofisten opnieuw sporen van de idee van de natuurlijke rechten van de mensen opduiken. Toch duurde het lang voor de christelijke wereld een eigen filosofie kon ontwikkelen die niet al te veel schatplichtig was aan de Griekse en de Romeinse modellen.

In de achttiende en de negentiende eeuw ging die idee van de natuurlijke rechten de filosofie van het samenleven beheersen. Zij stelde absolute aan de aanwending van de politieke methode van geweld en dwang voor andere doeleinden dan de vrijwaring van de natuurlijke rechten en de natuurlijke rechtsorde. In de twintigste eeuw werd het politiek-maatschappelijke denken evenwel opnieuw meester van het terrein.

DE KLASSIEKE OUDHEID

De wereld als rationele orde. De belangrijkste bijdrage van de Oude Grieken tot de ontwikkeling van filosofie en wetenschap was de notie dat het menselijke verstand de wereld kan begrijpen als een orde van dingen en gebeurtenissen. De wereld is geen onverklaarbaar, onbegrijpelijk mysterie. Zijn orde is objectief en reëel. Zij bestaat niet slechts in de fantasie van de mensen. De mens maakt deel uit van die ordening, maar dan op een bijzondere manier, als een met rede en verstand begaafd wezen. De Grieken waren ervan overtuigd dat het voor de mensen belangrijk is inzicht te hebben in de samenhang van de wereld opdat zij zouden kunnen leven volgens de natuur. Voor hen was het hoogmoed de realiteit van de wereld te miskennen of te proberen tegen de natuur in te werken—en hoogmoed komt voor de val. De centrale vraagstelling van de Griekse filosofie was dan ook: Wat is die gegeven, allesbeheersende ordening waarvan de mens deel uitmaakt en die hij kan begrijpen? Wat is de natuur?

Over die vragen liepen de meningen echter uiteen. De naturalisten (of fysici, van het Griekse *physis*, oorsprong, geboorte, groei, natuur) zagen de natuur als de beweging van de waarneembare dingen en dus van de materie. Die naturalisten waren evenwel in de minderheid. De metafysici (zoals Plato en Aristoteles) verwierpen de idee dat de orde van de wereld zichtbaar is in de verschijnselen die wij kunnen waarnemen, zien, betasten, aan de lijve ondervinden. De orde van de wereld lag volgens hen voorbij of achter die fysische verschijnselen, in een metafysisch bereik waar alleen het verstand toegang heeft.

De Griekse metafysica. Het Griekse metafysische denken van de Oudheid neigde ertoe alles wat bestaat of kan bestaan te zien als een samenhangend, volgens noodzakelijke en onafwendbare wetten geordend geheel. Dat geheel was de *kosmos* (orde), waarin alles een vaste plaats en bestemming heeft. In dat geheel kunnen wij weliswaar dingen onderscheiden, maar slechts als delen van dat geheel. De delen hebben geen afzonderlijk bestaan, geen eigen richting of zin. Het geheel is meer dan de som van zijn delen, aangezien het geheel denkbaar is als een zelfstandig ding, los van enige gedachte aan zijn delen. De wereld als geheel heeft aldus een eigen vorm (of idee, van het Griekse *idea*, vorm, gestalte, voorstelling). Het geheel en alleen het geheel is een zelfstandig iets. Het is de enige realiteit. Het is het enige wat uit zichzelf beweegt, dus een eigen werkelijkheid heeft. Het is derhalve het organische beginsel (Grieks *organos*,

werkzaam) van alles wat bestaat. Alle dingen hebben hun vaste en meteen juiste plaats, hun onafwendbaar lot (*moira*) in het geheel. Sommige Grieken noemden de totaliteit van de kosmos dan ook God (*theos*), anderen Geest (*nóos* of *nous*) of de objectieve kosmische Rede.

De mens kan dus niet meer zijn dan een toeschouwer (*theoros*) van de goddelijke werkzaamheid, die niet beter kan doen dan zich wijden aan de beschouwing (*theoria*) van het geheel. Alles is immers voorbeschikt en bovendien rationeel begrijpelijk. Aangezien de mens een deel is van de kosmos en zelf ook over verstand, geest en rede beschikt, kan hij inzicht verwerven in het geheel. Hij kan dat evenwel niet zo zeer door empirisch onderzoek van de verschijnselen als wel door te proberen de essentie van de dingen te achterhalen. Hij moet hun wezenlijke aard (natuur) vatten en dat kan hij alleen met het verstand, door kennis te verwerven van hun rationele noodzakelijkheid. Natuur en Rede vallen samen. Het rationele is meteen ook noodzakelijk. Wat niet noodzakelijk is (het contingente derhalve) is onbegrijpelijk. De idee van de rationele noodzakelijkheid van de kosmos houdt in dat wij in de enige *denkbare* wereld leven en dus ook dat wij met louter theoretische beschouwingen, zonder empirisch onderzoek, de wereld kunnen doorgronden.¹

Het geheel is meer dan de som van zijn delen. In deze overtuigingen ligt besloten dat de fundamentele wet van de natuur niets anders is dan de juiste verhouding of harmonie der dingen. Door die wetmatigheid passen zij in het geheel en hebben zij deel aan de ontwikkeling ervan. Het belang van het geheel is groter dan het belang van de delen. Dat geldt trouwens op alle niveaus. Het belang van enig orgaan of lichaamsdeel is ondergeschikt aan dat van de menselijke persoon als geheel. Zo overstijgt ook het belang van de maatschappij het belang van haar leden, zelfs van al haar leden tezamen.

In praktische kwesties (van ethiek, economie, politiek) kunnen wij de vraag naar het behoorlijke handelen daarom niet beantwoorden zonder oog te hebben voor de hogere belangen van het geheel waarvan de handeling een deel is. Het antwoord op die vraag moet dus komen van mensen met een buitengewone intellectuele begaafdheid die inzicht hebben in of kennis van de allesomvattende orde van de kosmos. Daaruit kunnen zij immers de juiste beginselen van orde van het handelen, samenleven en samenwerken van mensen afleiden. Moraal en politiek hebben een objectieve grond in de noodzakelijke orde van de kosmos. Er is dus een absoluut geldige moraal zoals er ook een absoluut best politiek-maatschappelijk regime is.

De naturalistische tendens in het Griekse denken. Volgens de naturalistische minderheid onder de denkers van de Oudheid was de wereld materie in beweging, een veelheid van dingen die met elkaar botsen en zo het aanschijn geven aan de zichtbare wereld. Deze materialistische opvatting benadrukte het contingente of toevallige in de opbouw van de wereld als geheel, zonder evenwel zijn rationeel karakter te negeren. De wereld zelf is geen ding, maar slechts een resultante van het botsen der dingen. De ordening van de wereld is bijgevolg alleen te begrijpen vanuit de bewegingen van de

¹ Let wel, de Grieken beschouwden de kosmos als een reëel gegeven dat wij *als toeschouwers* met ons verstand kunnen kennen en begrijpen. Zij hadden niet het idee dat de wereld het *product* is van ons denken. Dat de wereld niets anders is dan een projectie van onze gedachten en dat wij derhalve in onze eigen gedachten leven, is een idee die pas in de Moderne Tijd aan de oppervlakte komt (ofschoon zij al eerder beleden werd in bepaalde mystieke kringen en occulte genootschappen).

dingen in de wereld. Ook als de wereld anders zou geweest zijn dan hij zich aan ons voordoet, zou hij nog begrijpelijk zijn. De materie waaruit hij samengesteld is en de wetten die haar beweging beschrijven blijven immers onveranderd, wat ook de toevallige uitkomsten zijn van de botsingen die zich voordoen. In de Griekse natuurfilosofie werd deze opvatting verdedigd door de atomisten, Leucippus en vooral zijn leerling Democritus, die de verschijnselen verklaarden als botsingen van atomen (ondeelbare brokjes materie). Kennis van de natuur is kennis van de onderlinge verhoudingen van de verschillende krachten.

In die naturalistische overtuigingen ligt besloten dat de wet van de natuur niets anders is dan de wet van de sterkste. De sterke tekent de wereld meer dan de zwakke en zet derhalve de wereld meer naar zijn hand, maar niets of niemand is voorbestemd om de sterkste te zijn en te blijven. Bovendien kunnen vele individueel zwakke krachten samenwerken en collectief zwaarder wegen dan een kracht die wel sterker is dan ieder van hen afzonderlijk maar zwakker dan hun som.

Vertaald naar menselijke verhoudingen geeft dit ongeveer het volgende beeld: Hoe de menselijke wereld er op een bepaald moment uitziet is niet meer dan de toevallige configuratie van manieren waarop mensen hun belangen nastreven. Het eigenbelang is immers de fundamentele drijfveer van de mensen. In een wereld die uit conflicten (botsingen) bestaat, moet dat wel zo zijn. Dat eigenbelang staat echter het vreedzaam samenleven niet noodzakelijk in de weg, omdat de vreedzame samenleving per saldo de beste basis is voor ieders behartiging van zijn belangen. Dat leert de ervaring en mensen kunnen lering trekken uit hun ervaringen. Niet de kennis van een absolute kosmische orde, maar de voorzichtige omgang met hun omgeving en met andere mensen is de basis voor het menselijke welzijn. Maatschappijen en morele doctrines zijn niets anders dan opportunistische compromissen. Zij hebben geen andere bestaansreden dan dat zij op een gegeven moment voor de meeste mensen in de meeste gevallen nuttig zijn voor de behartiging van hun belangen. Andere belangen, andere compromissen — mensen veranderen van maatschappijvorm en moraal wanneer dat hun beter uitkomt.

De morele en politieke implicaties van deze opvatting werden vooral verspreid door de sofisten. Ook in de filosofie van Epicurus (341-271) vinden wij haar terug. Het was echter, zoals gezegd, niet de opvatting die in de Griekse filosofie de boven- toon voerde.

De sofisten en de idee van het natuurrecht

Onderwijs op de markt. Het intellectuele leven in het Griekenland van de vijfde eeuw werd beheerst door het optreden van de sofisten. De algemene betekenis van *sophistès* was geleerde, intellectueel, maar in de geschiedenis van de filosofie kreeg het woord een speciale betekenis. De sofisten waren rondreizende leraars afkomstig uit verschillende delen van de toenmalige Griekse wereld (Klein-Azië, Zuid-Italië, Sicilië), die in de vijfde eeuw van Athene het onbetwistbare intellectuele centrum maakten. Zij waren gespecialiseerd in de kunst van het spreken in het openbaar en van het voeren van publieke debatten, in het bijzonder over politieke en juridische onderwerpen. Zij kwamen tegemoet aan de grote vraag naar politieke kennis en kundigheid, die in het verstedelijkte milieu van de vijfde eeuw met zijn vele openbare vergaderingen en rechtszaken hoog in aanzien stonden. Omdat zij mensen technieken leerden om in openbare debatten het publiek op hun kant konden krijgen, schonken zij veel

meer aandacht aan de retorische vorm dan aan de logische inhoud van het spreken. Daarom werden zij niet altijd serieus genomen door de Atheense intelligentsia.

Plato, een lid van de hoge Atheense adel, verweet de sofisten onder meer dat zij geld vroegen voor hun onderwijs. Toch was ook lessen volgen aan de Academie van Plato bepaald niet goedkoop. Wat hem vooral dwars zat, was dat de sofisten veelal genoeg namen met het aanleren van een *technè* (techniek, kunde, vaardigheid) zonder die af te stemmen op de eisen van de wijsheid, de wetenschap en de waarheid. Bovendien gingen zij met hun leerlingen om als met klanten, zonder die totale overgave en toewijding te eisen die volgens Plato passend is voor de relatie tussen een leerling en een meester. Plato verweet de sofisten een onvergeeflijk gebrek aan ernst. Zij brachten de filosofie op de markt, terwijl zij in een tempel thuishoort:

De sofist is een op geld beluste jager op jonge en rijke mannen, een handelaar in weetjes over de ziel, een sjacheraar en leurder in wetenswaardigheden, de kampioen van het twistgesprek.. (Plato, *De Sofist*, 231d)

Op gezag van Plato kregen de sofisten een bijzonder slechte naam. Zijn leerling Aristoteles bezegelde hun reputatie door drogredenen aan te duiden als 's sofistische redeneringen' ('sofismen').

Toch waren zij vaak meer dan alleen maar retoricaleraars. Plato beperkte zijn kritiek niet tot hun manier van doen. Wij kunnen zijn werk zelfs lezen als een levenslange poging om de opvattingen van de sofisten te bestrijden. Hij nam vooral aanstoot aan hun naturalistische uitgangspunten, hun scepticisme tegenover metafysische speculaties, hun ethisch relativisme en utilitaire moraal, hun idee dat de mens de maat van alle dingen is. Wie waren zij en welke opvattingen maakten hen zo onaanvaardbaar voor een gedreven intellectueel als Plato? Die vragen zijn niet zo gemakkelijk te beantwoorden. De meeste kennis die wij van de sofisten hebben, komt uit de polemieken die Plato tegen hen voerde, en uit soms korte fragmenten en verwijzingen in latere auteurs. Plato's getuigenissen zijn uiteraard allesbehalve vleidend en hun betrouwbaarheid staat ter discussie.

Wij dienen in gedachten te houden dat de sofisten geen 'school' vormden en dat zij het uiteraard op veel punten onderling oneens waren. Wij beperken onze kennismaking tot drie sofisten, Protagoras van Abdera, Thrasymachus van Chalkedoon en Antifoon, die elk op hun wijze de naturalistische uitgangspunten van hun natuurrechtsleer vertolkt hebben.

Protagoras van Abdera (485-415). Protagoras brak met de metafysische aspiraties van de Griekse kosmosfilosofie waarvan Plato een groot kenner en bewonderaar was. Volgens die filosofie was de waarneembare wereld, wegens zijn veranderlijk en onzeker aspect, niet meer dan een schijnwereld, een onbetrouwbare spiegel van de echte rationale en noodzakelijke orde van de kosmos. Bijgevolg kon, volgens die kosmosfilosofie, zekere kennis alleen in de metafysica gevonden worden, in vaste onveranderlijke, universele beginselen die zich wel aan het verstand maar nooit aan de zintuigen openbaren.

'De mens is de maat van alle dingen'. Volgens Protagoras is de zintuiglijk waarneembare wereld echter de enige die er voor de mensen is. Het wisselvallige en onzekere van de waarneming is geen bewijs van het tegendeel, wel van de veelheid en diversiteit van de menselijke waarnemers. Wij kunnen de wereld alleen als mensen kennen, met be-

hulp van onze gebrekkige vermogens en in het licht van onze menselijke belangen. Al onze kennis is beperkt, doorspekt met subjectieve interpretaties en relatief. Dat geldt zowel voor de kennis van de fysieke wereld als voor de kennis van goed en kwaad, schoon en lelijk, enzovoort. Bijgevolg is ‘de mens de maat van alle dingen. Van het zijnde voor het zijn; van het niet-zijnde voor het niet-zijn’. Die stelling was uiteraard niet naar de zin van Plato, die ervan overtuigd was dat de Griekse kosmosfilosofie de mogelijkheid bood alles te begrijpen in het licht van absoluut zekere en onbetwifelbare beginselen.

Kennis en ervaring. Moeten wij uit het voorgaande afleiden dat voor Protagoras ‘gelijk hebben’ een illusie is en dat alleen ‘gelijk krijgen’ telt? Dat zou een vergissing zijn. Protagoras sluit wel uit dat mensen door loutere redenties de kosmos kunnen doorgronden, maar niet dat zij uit ervaring en experimenten kunnen leren en zo vooruitgaan in kennis en beschaving. Die opvatting sluit aan bij zijn betoog over het ontstaan van de beschaving.¹

Alleen naar zijn fysieke vermogens beschouwd lijkt de mens weinig overlevingskansen te hebben in een onherbergzame omgeving waar de wilde dieren blijkbaar perfect aan aangepast zijn. Zijn technische aanleg (beheersing van het vuur en metallurgie) en vooral zijn sociale vaardigheden en morele vermogens (*dikè*, eerbied voor anderen en gevoel voor recht, en *aidos* zelfrespect en schaamtegevoel) maken evenwel het verschil voor de mens. Daar komt nog een belangrijk element bij. Mensen zijn bijzonder creatieve wezens die kunnen leren uit hun ervaringen. Nuttige innovaties en uitvindingen blijven behouden en verspreiden zich door imitatie onder de andere mensen die ermee in contact komen. Onnuttige of schadelijke innovaties worden snel vergeten of in hun verspreiding geremd doordat zij de mensen die eraan vasthouden meer schade dan voordeel brengen. Bovendien worden sommige nuttige innovaties aanvaard als normen voor de beoordeling van gedrag. Mensen gaan druk op elkaar uitoefenen opdat zij die normen zouden respecteren. Zo ontstaan conventies (*nomoi*) die de mensheid steeds verder van de dierlijke bestaanswijze (de natuur, *physis*) wegvoeren. De mens wordt meer en meer een cultuurwezen, minder en minder een wild natuurwezen.

Volgens Plato zou Protagoras met die opvattingen gekozen hebben voor een relativistische en positivistische interpretatie van de culturele en sociale normen. Wat hier nuttig lijkt, wordt elders als nutteloos of schadelijk ervaren. Er lijken dus geen objectieve criteria te zijn voor de beoordeling van de juistheid van omgangsvormen. Die weerspiegelen alleen *opinions* over wat nuttig is, terwijl er geen mogelijkheid is om iets over de waarheid van die opinies te zeggen. Wij kunnen dus niets anders doen dan afwachten hoe de wereld zal evolueren. Kennis en inzicht dienen tot niets.

Permanente kritiek van vooroordelen. In de dialoog *Theaitetus* schrijft Plato aan Protagoras echter woorden toe die diens subjectivisme en relativisme gevoelig temperen:

Ieder van ons is inderdaad de maat zowel van wat is als van wat niet is. Er is echter een oneindig verschil tussen de ene en de andere persoon. Voor de ene zijn en schijnen deze dingen, voor de tweede andere dingen. Verre van mij echter te beweren dat geleerdheid en geleerden niet bestaan. Integendeel! Een geleerde is in mijn ogen juist iemand die wat

¹ Een misschien niet onbevooroordeelde weergave van dat betoog vinden we in de dialoog *Protagoras* van Plato.

voor een persoon slecht is en schijnt te zijn weet te veranderen in iets wat dat voor die persoon goed schijnt en ook is... Het zijn de geleerde en goede redenaars die bewerken dat in de staten het geschikte, en niet het ongeschikte, rechtvaardig schijnt. Wat immers aan elke staat rechtvaardig en schoon toeschijnt is het ook voor die staat, zolang hij in die opinie volhardt. De taak van de geleerde is nu de voor de bewoners van die staat schadelijke opvattingen te vervangen door meningen die niet alleen geschikt zijn, maar die in de ogen van de bewoners ook geschikt lijken. (Plato, *Theaitetus*, 166d, 167e)

Protagoras lijkt hier te zeggen dat er inderdaad objectieve criteria zijn om goede en slechte opinies te onderscheiden. Voor een mens *zijn* de dingen wat ze *schijnen* te zijn, maar de ene mens is de andere niet. Niet iedereen kan op evenveel ervaring of deskundigheid bogen. De ethische of politieke deskundige laat zich dan ook niet overdonderen door de lokale meningen over bijvoorbeeld rechtvaardigheid. Zijn taak is het na te gaan of die heersende vooroordelen wel geschikt zijn, of zij niet meer kwaad dan goed doen. Hij moet echter ook een opvoeder zijn, iemand die niet alleen betere opinies heeft, maar die ook de vaardigheid beheerst anderen tot die betere inzichten te bewegen. De idee dat het lokale geldende recht een juiste inrichting van de samenleving geeft mag duizend maal fout zijn, zolang de mensen ter plaatse hun dwaling niet inzien zullen zij in de boosheid volharden.

Er kan geen geldig excuus zijn om zelfs de meest populaire of gezaghebbende opinie aan kritiek te onttrekken. Er kan geen excuus zijn om een wetenschappelijk of politiek gezag in te stellen dat zijn opinie als absolute waarheid en norm kan afdwingen. De discussie moet mogelijk en open blijven. (Vandaar de verontwaardiging van Plato: Hoe ongehoord dat men *zijn* wijsheid, *zijn* filosofische kennis als niet meer dan een opinie zou beschouwen, en dan nog wel een opinie die men zou moeten toetsen aan de ervaringen van het gepeupel!)

Thrasymachus van Chalkedoon. Over het leven van Thrasymachus is weinig geweten. Hij werd geroemd om zijn bijdragen aan de retorica, de kunst der welsprekendheid. Uitgangspunt van zijn filosofische leer was blijkbaar dat de goden zich niet om menselijke zaken bekommeren, aangezien anders niet te verklaren is dat de mensen zonder [goddelijke] gerechtigheid moeten leven.

Kritiek van het positieve recht. Plato voert Thrasymachus ten tonele in zijn hoofdwerk *De Republiek*. Hij stelt hem voor als een bijzonder onsympathiek, opvliegend, cynisch en arrogant querulant. Plato laat hem de stelling verdedigen dat er onder de mensen geen ander recht is dan het recht van de sterkste.

Ik zeg nu dat het recht niets anders is dan wat voordelig is voor de sterkere... Elke regering geeft haar wetten overeenkomstig haar eigen voordeel, de democratische regering democratische wetten, de dictatuur dictatoriale, enzovoort. En die wetgeving stelt dat het voordeel van de regering het criterium van rechtvaardigheid is voor de onderdanen. Wie de regering benadeelt wordt gestraft voor het overtreden van de wet en het plegen van onrecht. In alle staten komt dus de rechtvaardigheid op hetzelfde neer, op het voordeel van de regerende machthebbers. De zittende regering beschikt over de macht, zij is de sterkste. Vandaar dat wie de zaken juist beoordeelt tot dezelfde conclusie moet komen: overal geldt het voordeel van de sterkste als rechtvaardig. ... De gerechtigheid en het recht in de stad dienen de sterkste en de heerser, ten nadele en tot schade van wie gehoorzaamt en dient. (Plato, *De Republiek*, Boek I, 338c, 343b e.v.)

Dat is uiteraard geen verdediging van het recht van de sterkste! Thrasymachus geeft

een radicale kritiek van het positieve recht. Hij maakt een onderscheid tussen wat in de publieke opinie als (on)rechtvaardig geldt en wat (on)rechtvaardig *is*. De politieke moraal van de stad of de staat is een dubbele moraal: zó voor de heersers, anders voor de onderdanen. Thrasymachus ontmaskert de politiek van de stad: Zij dient niet het algemeen belang van de mensheid, maar de particuliere belangen van sommigen ten koste van anderen.

Natuurrechtelijke uitgangspunt. Thrasymachus ziet het verschil tussen recht en onrecht dus niet in het licht van de positieve wet, maar in het licht van het natuurrechtelijke uitgangspunt van de vrijheid en gelijkheid van mensen. Onrechtvaardig is het, volgens hem, anderen te bestelen en tot slaaf te maken, maar als wij naar de politieke werkelijkheid kijken, dan zien wij dat men die handelingen alleen dan wil bestraffen wanneer zij door de zwakken, de onderdanen, worden gepleegd (zie p.38). In een bewaard gebleven fragment van een tekst van Thrasymachus blijkt dat niet cynisch immoralisme maar juist morele verontwaardiging over de politieke gang van zaken zijn drijfveer is:

De kwalijkste gevolgen komen niet van de goden of van het toeval, maar van de bewindvoerders. Is niet hij onverschillig of al te lijdzaam, die weerloos het wanbeleid ondergaat en op die wijze zichzelf medeplichtig maakt aan de boze plannen en het wangedrag van de heersers? In plaats van de vrede kennen wij de oorlog. Wij spreken over de 'goede oude tijd', maar vrezen de toekomst, nu wij niet langer in harmonie maar in tweedracht en wanorde samenleven... Onze redenaars kiezen onbezonnen partij in de strijd om de macht. Zij menen elkaar tegen te spreken, maar blijken zich niet bewust te zijn van datgene waarin zij in woord en daad overeenstemmen. (Dionysios van Halikarnassos, Demosthenes, 3)

We begrijpen nu ook de hartgrondige hekel van Plato voor Thrasymachus. Ook Plato is een criticus van de bestaande orde in de staat. Hij wil die vervangen door een goede, rechtvaardige orde, maar dan wel met het behoud van het onderscheid tussen heersers en onderdanen, tussen mensen die bevelen en mensen die gehoorzamen. Thrasymachus daarentegen beweert dat een dergelijk platonisch project principieel absurd is: Waar er heersers en onderdanen bestaan, daar kan niets anders voor recht doorgaan dan het belang van de heersers. Niet in bevelen en gehoorzamen (*lex*), maar in de discussie en overeenkomst op voet van gelijkheid (*iust*) ligt het geheim van de harmonische samenleving.

Antifoon. De meest enigmatische onder de latere sofisten was Antifoon, over wie nagenoeg niets geweten is. In het begin van de twintigste eeuw werden een aantal fragmenten van zijn teksten teruggevonden. Ook Antifoon was een onverzettelijk criticus van de positieve wet. Die is strijdig met de eisen van de natuur van de mensen en hun samenleving. Niet de artificiële en conventionele dingen van het lokale burgerschap, maar de universele natuurlijke eigenschappen van de mens zijn de enige permanente krachten: 'Zou men een bed begraven en zou het rotte hout opnieuw tot leven komen, dan zou er geen bed tevoorschijn komen, maar hout.' Wij worden als mensen geboren, het hangt van allerlei toevalligheden af of wij als magistraat of als pauper sterven.

Het verschil tussen positieve en natuurlijke wet. De tegenstelling tussen de positieve wet en de natuurwet wordt door Antifoon scherp gesteld. De positieve wetten proberen de menselijke vermogens aan banden te leggen. Zij schrijven voor wat de ogen mogen

zien, de oren mogen horen, wat de tong mag zeggen, wat de geest mag denken en begeren. Zo beletten zij de mens op natuurlijke wijze te leven, het werkelijk nuttige en aangename na te streven en het werkelijk onnuttige en smartelijke te vermijden.

Hetgeen de positieve wetten voorschrijven is willekeurig; wat de natuurwetten voorschrijven is noodzakelijk. Het eerste ontstond door conventie of overeenkomst, niet door natuurlijke groei; het tweede door natuurlijke groei, niet door overeenkomst. Wie dus buiten medeweten van degenen die de overeenkomst sloten de positieve wet overtreedt, blijft verschoond van schande en straf. Hebben zij weet van zijn overtreding dan wordt hij gestraft. Maar een daad die de natuurwet overtreedt is een bron van kwaad, of men er nu weet van heeft of niet. Want in dit geval ontstaat schade niet door de mening, maar in feite.

Tenzij zij perfect samenvallen met de natuurlijke wetten, zijn de positieve wetten middelen die de een machtigen anderen te schaden en de andere verbieden die schade te verhalen op de veroorzaker ervan. Immers, zij kunnen willekeurig bepalen welke daden de heersers zullen bestraffen, maar niet welke daden schade toebrengen aan een ander.

Fundamentele bezwaren tegen het positieve recht. De kritiek van Antifoon gaat dus dieper dan die van Thrasymachus. Men moet niet denken dat het kwaad in het machts**misbruik** van de heersers zit, en dat met goede heersers alles in orde zou zijn. Het kwaad zit in de afdwinging van de maatschappelijke conventies zelf. Vooral de juridische instellingen van de gemeenschap moeten het in zijn kritiek ontgelden.

Gehoorzaamheid aan de positieve wetten zou nuttig zijn als ongehoorzaamheid een bron van schade zou zijn... Maar het positieve recht verhindert noch het lijden van het slachtoffer noch de daad van de overtreder. En als de zaak voor de strafrechter komt, dan staat het positieve recht zonder onderscheid zowel het slachtoffer als de misdadiger ten dienste...

Het positieve recht dient dus niet het onpartijdige recht van de natuur. Niet de rechtvaardige wint het geding, maar degene die er het best in slaagt de rechters op zijn hand te krijgen. Bovendien schept de sociale conventie allerlei valse verschillen, van rang, stand, afkomst of nationaliteit:

Omwille van zijn afkomst eren wij de ene, verachten wij de andere. Hierin zijn wij voor elkaar barbaren, daar wij van nature in elk opzicht gelijk geboren worden, zowel barbaren als Hellenen. Het is allen mogelijk op dezelfde wijze te verwerven wat van nature voor alle mensen noodzakelijk is. Barbaar of Helleen, allen ademen we immers dezelfde lucht langs mond en neus, allen eten we met de handen.

Het positieve recht verkeert in onrecht telkens het verder gaat dan het natuurrecht, meer eist dan ieders respect voor de vrijheid van ieder ander om zijn leven te leiden.

Samenleving en naturalistisch natuurrecht. In zijn *Politiek* verdedigt Aristoteles zijn politieke opvattingen tegen meestal niet met name genoemde sofisten.¹ Uit zijn opmerkingen over wat daarin verkeerd is, kunnen we een beeld reconstrueren van de meningen van de sofisten over de menselijke samenleving. De grote lijnen daarvan hebben wij in Tabel 1 genoteerd.

¹ Aristoteles, *Politiek*, Boek III, hoofdstuk 9.

<i>Sofisten</i>	<i>Aristoteles</i>
<i>De samenleving berust fundamenteel op wederkerigheid onder gelijken. Die gelijkheid-in-het-recht is de basis van de rechtvaardigheid.</i>	Er moet weliswaar gelijkheid-voor-het-recht zijn, maar dat is gelijkheid voor gelijken en niet voor ongelijken.
<i>De Griekse maatschappij bestaat niet van nature. Zij is niet ingericht volgens de natuur, zoals blijkt uit de positiefrechtelijke erkenning van de slavernij.</i>	De polis is gericht op het goede, deugdzame leven. Hij sluit terecht allen uit die van nature ongeschikt zijn om de hogere waarden te appreciëren.
<i>Verdraagzaamheid, in de zin van 'Leef, en laat leven', is een wezenlijk kenmerk van de samenleving, zolang men de fundamentele rechtsgelijkheid eerbiedigt.</i>	De hoogste opdracht van de politieke gemeenschap is te waken over de morele kwaliteit van haar leden. Er kan geen sprake zijn van verdraagzaamheid voor wie de morele consensus niet aankleeft.
<i>De samenleving is in de eerste plaats een economische aangelegenheid, opgebouwd rond de vitale behoeften aan veiligheid en levensonderhoud. Zij is als een verdrag van non-agressie en wederzijdse bijstand tegen agressie door anderen, en een uitwisseling van goederen en diensten.</i>	De politieke gemeenschap is geen 'investeringsmaatschappij'. Dat twee mensen handel met elkaar drijven en contracten maken en respecteren, maakt hen nog niet tot burgers van dezelfde staat. Zij zijn immers niet aan hetzelfde gezag onderworpen.
<i>Allen die in dit netwerk van niet-agressieve en productieve verbanden participeren zijn leden van de samenleving, ongeacht hun woonplaats. De rechtsregels vrijwaren het wederzijdse respect voor elkaars recht.</i>	De rechtsregels dienen van mensen goede burgers te maken die overtuigd zijn van de juistheid van de morele orde van de polis..

Tabel 1

Nergens zien wij een zo duidelijke afwijzing van de prioriteit van het samenleven boven de eisen van de politieke maatschappij als hier in Aristoteles' commentaren. Hij verdedigt de stelling dat al de door de sofisten aangevoerde elementen (vreedzaam en productief verkeer, contact, samenwerking voor wederzijdse rechtsbescherming) op zich onvoldoende zijn om over een politieke gemeenschap te spreken. Zij doen zich voor in een horizontaal vlak, waar de besten en de slechtsten onder de mensen met elkaar als gelijken omgaan. Zij hebben geen onmiddellijke band met de 'hogere waarden van de moraal' die volgens hem alleen in de politieke gemeenschap (de polis) gerealiseerd kunnen worden. Voor Aristoteles is dit alles anathema. De politieke maatschappij moet voorrang hebben op het samenlevingsverband opdat ieder naar zijn morele verdiensten beloond zou worden, en niet volgens zijn toevallige positie in het spel van vraag en aanbod.

Bij de sofisten vinden wij de eerste getuigenissen van de leer van het naturalistische natuurrecht. De natuur (in de vorm van de natuurlijke behoefte en de natuurlijke vermogens van de mens) is de altijd en overal werkende oorzaak waaraan wij alle conventies kunnen toetsen. Vooral bij Antifoon kwam de idee naar voor dat de menselijke conventies geen ultieme autoriteit kunnen hebben. Een conventie is maar een

tijdelijke oplossing voor een probleem dat zich op andere plaatsen en in andere tijden ofwel niet ofwel in een geheel andere vorm kan voordien. Er is geen aanleiding om te geloven dat sommige conventies een definitieve en absolute oplossing brengen, alsof zij in staat zouden zijn de geschiedenis tot stilstand te brengen. Dezelfde krachten die haar deden ontstaan, kunnen haar ook weer doen verdwijnen.

Voor de sofisten was het recht het natuurlijke recht, gebaseerd op de fundamentele natuurlijke gelijkheid van alle mensen zonder onderscheid van persoon, ras, kleur of godsdienst. Door zijn oorsprong en zijn functie stond het los van enige preconceptie van morele of ethische perfectie. De handhaving van de natuurrechtelijke orde mocht volgens de sofisten niet beogen waartoe zij niet in staat is, namelijk de mensen de morele volmaaktheid bij te brengen. Zij diende er evenwel op te letten dat niemand zijn ideeën over morele perfectie zou inroepen als excuus om zich boven de rechtsregels van het samenleven te stellen. Moraal zonder recht is een destructieve kracht voor het samenleven.

Voor de sofisten waren de bestaande politieke gemeenschappen bijgevolg niet meer dan pragmatische, onstabiele instrumenten met beperkte doelstellingen. Zij konden geen aanspraak maken op enig ultiem gezag. Het naturalisme van de sofisten voerde naar een relatieve ontwaarding van de lokale, autarkische polisgemeenschap. De natuurwetten overschrijden alle conventionele grenzen en verschillen. Zij zijn universeel en betreffen de noodzakelijke en onveranderlijke aspecten van het leven. De lokale gemeenschappen met hun verschillende culturen betreffen slechts oppervlakkige en veranderlijke aspecten van het leven.

De wending naar de metafysica: Plato en Aristoteles. Geen wonder dus dat mensen als Plato en Aristoteles, uitgesproken verdedigers van het autoritaire politiek-maatschappelijke denken, alle registers opentrokken om deze, in hun ogen subversieve rechtstheorie, te bestrijden! Hun reactie tegen de sofistieke leerstellingen beoogde een rechtvaardiging te vinden voor de Griekse 'way of life' en meer bepaald voor de typisch Griekse politieke organisatie van de stadstaat, met zijn radicaal onderscheid tussen vrijen, slaven, Grieken en barbaren. Zij konden echter niet zonder meer voorbijgaan aan de naturalistische antropologie van de sofisten en terugkeren naar een louter mythologische of religieuze fundering van de politieke en sociale ordening. De enige weg die voor hen openstond was proberen aan te tonen dat hun ideeën over de politiek-maatschappelijke ordening in overeenstemming waren met 'de ware natuur'. Dat moest dan wel een heilige en hogere natuur zijn, een realiteit boven of achter de onheilige en lagere natuur van de sofisten waarin alles draait om concrete behoeften en belangen van individuele mensen.

Plato: Het klassieke eenheidsdenken

Plato (427-347) was een van die denkers die geen vrede kon nemen met de verwarrende en veranderende veelheid van verschijnselen en meningen waarmee wij in het dagelijkse leven in contact komen. Om te begrijpen hoe de wereld in elkaar zit moeten wij volgens hem achter de verschijnselen zoeken naar de ware aard der dingen. Zo'n zoektocht is een intellectueel avontuur. Alleen met het verstand kan de mens de realiteit vatten. Die realiteit kan dus alleen een ideële realiteit zijn: Zij bestaat uit ideeën, dat wil zeggen met het verstand 'grijpbare', dus kenbare en begrijpelijke vormen.

De idee of vorm als kenbare realiteit. De methode van Plato was vooral door de wiskunde geïnspireerd. De wiskundige die bijvoorbeeld de eigenschappen van de cirkel bestudeert begint niet met het verzamelen van cirkelvormige dingen. Cirkelvormige dingen zijn overigens geen cirkels. Zij zijn irrelevant voor de studie van de cirkel. De wiskundige vat de cirkel uitsluitend met het



verstand. Het is de cirkel (als de idee van het cirkelvormige) die ons in staat stelt dingen als cirkelvormig te kennen. De cirkel komt eerst. Voor Plato was de cirkel zelf dan ook de oorzaak van de cirkelvormigheid van bepaalde dingen die overigens nooit de volmaakte cirkelvormigheid van de cirkel zelf kunnen hebben. Vele dingen die wij als rond beschouwen zijn alleen maar in schijn cirkelvormig. Bijvoorbeeld, de zichtbare vorm van een soepbord is cirkelvormig voor wie het vanuit een bepaalde hoek bekijkt. Vanuit andere hoeken bekeken is een soepbord gelijk een ellips of een trapezium.

Bovendien zijn de dingen waarmee wij in aanraking komen vergankelijk, aan verandering onderhevig. Wat wij erover zeggen is nu eens waar en dan weer onwaar—bijvoorbeeld, ‘Dit soepbord is vuil’. Maar de cirkel zelf, dat wil zeggen de idee van de cirkel, is onveranderlijk en onvergankelijk, altijd en overal dezelfde, onafhankelijk van het standpunt van wie hem beschouwt. Daarom kunnen wij zekere kennis hebben van de idee van de cirkel, maar niet van cirkelvormige dingen.

Plato meende dat alle kenbare eigenschappen van dingen ideeën zijn. De waarneembare wereld is slechts een onzuivere, verwarrende afspiegeling van de reële wereld der ideeën. Nu bestaan er tussen verschillende ideeën relaties; de ideeën liggen niet als losse zandkorrels naast elkaar. Er zit een logisch systeem in de realiteit. Sommige ideeën zijn fundamenteeler dan andere, sommige zijn zelf oorzaken van andere ideeën. Voor Plato was de fundamenteelste realiteit de idee van het Goede, van wat is zoals het moet zijn. Die idee heeft voor het verstand dezelfde betekenis als de zon voor het oog. De zon is zichtbaar en maakt zichtbaar. Andere dingen zijn alleen zichtbaar als er zonlicht op valt. Het zonlicht is echter zo hevig en verblindend, dat het bijzonder moeilijk is de zon met het blote oog te aanschouwen. Zo is ook de idee van het Goede begripbaar en maakt ze al het andere begripbaar, terwijl ze zich meer dan andere ideeën aan het begripsvermogen van de mens onttrekt.

Rechtvaardigheid als harmonie. Het ligt voor de hand dat Plato zijn ideeënleer ook wil toepassen wanneer het om ethische en politieke kennis gaat. Plato ontwikkelt zijn politieke theorie in het kader van een filosofisch onderzoek naar het wezen van de rechtvaardigheid. Voor Plato (en de meeste Grieken) heeft alles wat bestaat een functie, het heeft een doel. Deugdzaam (of deugdelijk) is wat goed functioneert. Voor samengestelde dingen is er een probleem. Elk deel heeft een functie en dus een deugd. Voor het goed functioneren van het geheel is echter niet alleen vereist dat de delen goed functioneren, maar ook dat zij dat op een gecoördineerde wijze doen (als een harmonisch geheel). De deugd van een samengesteld ding is dus de harmonische verbinding van de deugden van zijn delen. Die zitten alle op hun juiste plaats en werken ten volle samen voor de volmaaktheid van het geheel. Zo interpreteert Plato het gezegde ‘Ieder het zijne’ dat de algemeen gangbare notie van rechtvaardigheid definieert, als ‘ieder doet zijn deel’.

Rechtvaardigheid in mens en polis. Plato noemt die deugd 'rechtvaardigheid'. Zij is de volmaakte werking van een samengesteld ding beschouwd als één geheel. De mens, beschouwd als een geheel, is rechtvaardig wanneer de verschillende samenstellende delen van zijn essentie of ziel (zijn verstand, drift en begeerte) goed functioneren en wel zo dat zij samenwerken voor het welzijn (de volmaaktheid) van het geheel. Onrechtvaardigheid wijst hetzij op een gebrek in een van de functies van de ziel hetzij op een wanorde in de ziel (bijvoorbeeld wanneer begeerte of drift aan de controle van het verstand ontsnappen). Hoeveel mensen kunnen echter op eigen kracht hun gebreken overkomen en hun driften en begeerten in toom houden? Plato ziet geen reden tot optimisme.

De polis, ook een samengesteld ding, is rechtvaardig wanneer de samenstellende delen (de bestuurders, de krijgers en de werkers) in de juiste verhouding geordend zijn en elk deel zijn taak naar behoren vervult. Idealiter, dus als idee beschouwd, is de polis iets van de dezelfde vorm als de menselijke ziel, alleen groter. Hij bereikt zijn perfectie in een doorgedreven arbeidsverdeling en harmonische ordening en samenwerking: De bestuurders besturen, de wachters waken, en de werkers werken. De polis is onvolmaakt wanneer die functies onvoldoende gedifferentieerd zijn, wanneer de bestuurders meer door drift of begeerte dan door het verstand worden geleid, of wanneer de wachters of de werkers de leidinggevende rol van het verstand niet aanvaarden, enzovoort. Kan de polis op eigen kracht de nodige harmonie bereiken? Plato is ook met betrekking tot deze vraag geen optimist.

De ziekten van de polis en hun remedie. Het bijzondere van de polis is dat hij rijkdom en comfort mogelijk maakt (hogere productiviteit als gevolg van arbeidsverdeling). Zo roept hij de begeerte naar luxe en alsmar grotere weelde op. Dat is echter een ongezonde begeerte, die alleen gestild kan worden door toedoen van specialisten, pasteibakkers, wijnmakers, acteurs, zangers, dansers, dichters. Overdaad aan luxe, fijne vleeswaren, gebak en geestrijke drank, leidt echter tot beschavingsziekten waar de natuur geen remedie voor heeft. Daardoor ontstaat dan weer de behoefte aan dokters en hun kunstmatige geneesmiddelen. Bovendien is de begeerte naar luxe in de vorm van hebzucht en afgunst een bron van conflicten in de polis zelf en tussen de polis en zijn bureu. Bedrog, diefstal, geweldpleging en georganiseerde roof worden een deel van het stadsleven. Ook zij creëren nieuwe behoeften aan bescherming, aan soldaten en generaals, politiemensen, advocaten en strafrechters. De polis wordt zo een lucratief terrein voor geweldenaars, wreedaards en verkopers van gladde praatjes, die met hun kennis en vaardigheden ook als enigen effectieve bescherming tegen het bedrog en het geweld van anderen kunnen bieden.

Zodra de drempel tussen natuurlijke behoeftebevrediging en het streven naar luxe overschreden is, moet het stadsleven wel ontaarden. In de polis regeert de misdaad. De combinatie van macht en begeerte in de polis zelf roept de krachten op die zijn bestaan bedreigen. Het grootste gevaar is uiteraard dat de specialisten van het geweld en het machtsvertoon hun kunde gebruiken ten eigen bate. Zij worden dan als wolven die de kudde van de werkers bedreigen en verslinden.

Het fundamentele probleem van de politiek. Daar ligt voor Plato de essentie van het politieke probleem. Er is een evidente behoefte aan ordening en maatschappelijk verweer. Zij wordt opgeroepen door de combinatie van begerigheid en macht maar kan noch door de 'economische' noch door de 'militaire' specialisten bevredigd wor-

den. Om die behoefte te bevredigen is het derhalve nodig nog een dimensie en dus ook nog een andere klasse van specialisten aan de polis toe te voegen, namelijk een klasse van bestuurders. Zij moeten de wolven temmen en er trouwe waakhonden van maken. Zij moeten vooral ook de macht van de anderen zo besturen dat die nog alleen het heil van de polis dienen en niet langer hun eigenbelang.

De filosoof-koning en de opvoeding. Een deel van het probleem is voor Plato gemakkelijk op te lossen. Op de vraag, wie moet regeren, is er voor hem maar een antwoord mogelijk: De wijzen (dat wil zeggen de filosofen) moeten regeren en de wijste onder de wijzen moet dus koning worden. Een filosoof leeft immers alleen voor de waarheid en de wijsheid, en niet (zoals wel het geval is voor de commercieel ingestelde en daarom verachtelijke sofisten) voor de bevrediging van zijn materiële behoeften. Bovendien kan er in de rechtvaardige polis geen beperking gesteld worden aan de macht en de beslissingsbevoegdheid van de filosoof-koning. Een dergelijke beperking zou betekenen dat men de wijsheid aan banden legt en ruimte schept voor dwaasheid. Let wel, de koning-filosoof is geen heerser, geen despoot die zijn wil oplegt aan anderen. Hij verpersoonlijkt de rede, de wijsheid en het inzicht in de waarheid.

De moeilijke kant van het probleem is uiteraard dat de filosoof precies door zijn toewijding aan de wetenschap, de moeilijkste van alle menselijke vaardigheden, geen specialist van het geweld en het machtsvertoon is. Hoe zou hij dan een kans maken tegen de machtigen? Hoe zou hij hen kunnen temmen?

Er is voor Plato maar een bevredigend antwoord. De filosoof moet ernaar streven de kinderen van de machtigen onder controle te krijgen en ze op te voeden naar zijn inzicht. Zoals een kweker door zorgvuldige selectie, gecontroleerde paring en training van wolven waakhonden kan maken, zo moet de filosoof uit het krijgersvolk een ras van toegewijde wachters creëren. Alleen zo kan de rede voor zichzelf de effectieve macht verzekeren die haar volgens de idee van polis toekomt. De sleutel tot de oplossing van het politieke probleem ligt dan ook in een totale controle over de opvoeding en de levenswijze van hen die de macht in de polis zullen uitoefenen. Plato's hoofdwerk, *De republiek*, is voor het grootste deel gewijd aan het ontwerp van een politiek apparaat. Dat apparaat moet zichzelf via selectie, onderricht en training reproduceren en ervoor zorgen dat in de polis elke politieke functie door de daartoe bekwaamste persoon wordt uitgeoefend.

Het politieke communisme. Plato ziet de ideale stad als volstrekt analoog aan een volmaakt individu, dus als een volmaakte eenheid. De individuele mens gaat daarin volledig op als een onzelfstandig deel. Daarom bepleit Plato dat de bestuurders en de wachters in een gesloten strikt communistische gemeenschap zouden leven — in een citadel, kazerne of klooster — waarin de ontwikkeling van enig eigenbelang geen kans maakt. De opvoeding van het politieke personeel van de polis moet hun politieke talenten maximaal ontwikkelen. Zij moet tegelijkertijd hun karakter en mentaliteit vormen opdat zij zich volledig zouden vereenzelvigen met het belang van de polis zelf, zoals dat door de filosoof-koning wordt bepaald. Alle beslissingen over voortplanting, voeding, onderdak, gebruik van schaarse middelen en dergelijke, worden door hem genomen, in het belang van de stad. Hij moet kunnen rekenen op de onvoorwaardelijke trouw en toewijding van de bestuurders en krijgers. Zij mogen niet aan zichzelf denken, geen eigenbelangen hebben, geen persoonlijke bezittingen, vrienden of relaties, zelfs geen eigen gezin en eigen kinderen. Zoals zijzelf zo moe-

ten ook de kinderen die zij verwekken kinderen van de polis zijn. Zij moeten hun maaltijden delen en in gemeenschappelijke zalen slapen. Kortom, zij mogen geen eigen leven meer hebben, maar dienen in de letterlijke zin van het woord organen van de polis te zijn: zijn hersenen, ogen, oren, handen, voeten.

De nieuwe 'politieke' mens en de scheiding van staat en samenleving. Dat komt erop neer dat de politieke organisatie het niet kan stellen met de mensen zoals die geboren worden. Voor de natuurlijke mens is er in de politiek geen plaats. De politieke macht moet in handen komen van een speciaal daartoe gevormde klasse van artificiële mensen (de bestuurders en de wachters). Tot op zekere hoogte erkent Plato aldus het gelijk van Thrasymachus: In handen van mensen is politieke macht onvermijdelijk misdadig en corrupt. Hij deelt echter niet diens geloof dat er aan de menselijke natuur niets te veranderen valt. De kracht van de rede, die zich laaft aan de idee van het Goede, kan de menselijke natuur veranderen: Mens en maatschappij zijn maakbaar, zij het onder de heel strikte voorwaarden van een totale controle over de voortplanting, de opvoeding en de levenswijze.

Opdat het politieke bestuur gevrijwaard zou blijven van het eigenbelang, mogen de bestuurders en de wachters geen deel hebben aan enige economische activiteit. Die is immers altijd gericht op de bevrediging van materiële behoeften en begeerten. De scheiding tussen het politieke personeel en de rest van de bevolking — tussen staat en samenleving, tussen politiek en economie — moet volkomen zijn.

Het uiteindelijke resultaat van Plato's analyse is de rechtvaardiging van een politiek absolutisme waarin macht en wijsheid samenvallen. Alleen zo'n regime maakt het mogelijk alle conflicten op te lossen met een rechtstreeks beroep op de absolute zekerheden van de ideeënwereld.

Actualiteit van Plato's ideeën. De ideologie van de totale controle over de opvoeding herleefde, onder meer door toedoen van Rousseau, in de moderne democratische staat van de negentiende eeuw. Pas in de twintigste eeuw kwam het tot een realisatie ervan in de vorm van het onderwijs dat wij nu nog kennen. Het is nu heel gebruikelijk dat alle kinderen het grootste deel van hun jeugd doorbrengen in scholen die rechtstreeks of onrechtstreeks onder staatscontrole staan. Het tweede luik van Plato's theorie, de afzondering van de civiele en de militaire ambtenaren in een eigen sfeer met een eigen gedragscode en communistische ethiek, maakte oorspronkelijk eveneens deel uit van de moderne staatsideologie. Het is echter in het proces van vermaatschappelijking van de samenleving (zie p.32, ook p.113) verloren gegaan. Dat wil niet zeggen dat het geheel vergeten is. Ook nu nog denken velen dat het 'algemeen belang' het voornaamste motief van het politieke handelen is, en dat het eigenbelang het economische handelen motiveert. Blijkbaar is echter niemand nog bereid Plato's prijs voor een tegen elke corruptie afgeschermd politiek te betalen, namelijk een rigoureuze scheiding van staat en samenleving. Wie denkt eraan van de ambtenaren van de staat te eisen dat zij zich terugtrekken in kazernes waar zij elk persoonlijk bezit afzweren, hun maaltijden delen en in gemeenschappelijke zalen slapen? Alleen in de opleidingsfase voor jonge rekruten in militaire dienst blijven her en der nog enige sporen van dat regime over.

Aristoteles: Het klassieke consensusdenken

Aristoteles (384-322), een leerling van Plato, verwierp diens wiskundige oriëntatie. De filosofie van Aristoteles steunt op fysica (algemene leer van de beweging), biologie

(groei en ontwikkeling van levende wezens) en geschiedenis (groei en ontwikkeling van maatschappijen) — niet op de tijdloze verhoudingen die de wiskunde bestudeert. De wereld is volgens hem de werkelijkheid die de realiteit der dingen bevat en waarin hun realiteit tot uitdrukking komt. Lagen voor Plato de wezenlijke vormen der dingen buiten de materiële dingen zelf (in het rijk der ideeën), voor Aristoteles lagen zij in de dingen zelf. De waarneembare (materiële) wereld is dus niet zoals bij Plato een onduidelijke afschaduw van de werkelijke realiteit (de Platonische ideeën). Hij is in tegendeel niets anders dan een fase in de materiële ontwikkeling van de ideeën.¹

Een evolutionistisch wereldbeeld. Om de wereld te kennen moeten wij volgens Aristoteles verandering, beweging, groei en evolutie ernstig nemen, niet wegdenken. Beweging is geen chaotische maar doelgerichte verandering. Wij kunnen derhalve controleren of en in welke mate zij haar doel bereikt. Dat doel is de volledige materialisatie van een idee of vorm. Voor Aristoteles is beweging van nature een proces waarin de materie een alsmaar duidelijkere vorm krijgt. Elke eikel heeft het in zich om uit te groeien tot een volwaardige eik, maar niet elke eikel groeit ook werkelijk uit tot een volwaardige eik. Ook in de mens is er een van nature aanwezige gerichtheid op volwaardig menszijn, maar niet elke mens bereikt het stadium waarin zijn in potentie aanwezige fysieke, mentale en ethische vermogens daadwerkelijk gerealiseerd zijn. Dat beeld van de ontplooiing van aanvankelijk slechts potentiële vermogens tot actuele vermogens, is de kern van de aristotelische evolutionistische wereldbeschouwing.²

Het goede als doel van elke beweging of groei. De wereld is fundamenteel 'natuur' — alles wat geboren wordt en groeit volgens een aangeboren en specifiek patroon, dat de wezenlijke aard van elk ding bepaalt. Alles is dus van nature gericht op 'het goede', de volledige actualisering van al zijn mogelijkheden. Als wij dus de natuur of het wezen van een ding kennen, dan weten wij niet alleen wat het kan worden, maar ook in hoeverre zijn actuele toestand 'het goede' benadert. Dat geldt ook voor de mens, zij het dat diens volmaaktheid niet alleen door externe factoren (bijvoorbeeld gebrekkige voeding) belemmerd kan worden maar ook door onvoorzichtig of onverstandig handelen. Voor zover hij die zelf in de hand heeft, wordt de kwaliteit van zijn leven bepaald door zijn inzicht in wat voor hem het goede is en door zijn besef dat hij in alles wat hij doet dat goede voor ogen heeft. Dan leeft hij in harmonie met zijn natuur (zijn wezen of, zoals Plato zou gezegd hebben, zijn idee).

Hogere en lagere naturen. Uit het voorgaande volgt niet dat Aristoteles alle mensen als gelijken beschouwde. Integendeel, zijn opvatting laat nadrukkelijk de mogelijkheid

¹ Aristoteles aanvaardde zoals de sofisten dat de waarneembare werkelijkheid reëel is, geen illusie zoals Plato had beweerd. Voor hem — maar niet voor de sofisten — was de geschiedenis niets anders dan een geleidelijke, maar noodzakelijke en onafwendbare materialisatie van de natuur of de idee van de dingen. Zoals Plato zo was ook Aristoteles een typisch vertegenwoordiger van de Griekse metafysica (zie p.100). Ook voor hem was de contingentie van de wereld een anathema.

² Evolutionisme (ontwikkelingsleer) is wat anders dan de evolutieleer van de sofisten. Die evolutieleer veronderstelt geen gepreprogrammeerde ontwikkeling van wat in aanleg gegeven is, maar de door allerlei toevallige factoren bepaalde selectie van vaardigheden en praktijken die de overleving en het welzijn van een menselijke populatie in haar omgeving ten goede komen. Dat *evolutionaire* selectieproces heeft niets gemeen met het *evolutionistische* groeiproces dat Aristoteles voor ogen had. Het is integendeel van dezelfde aard als het proces van natuurlijke selectie dat Charles Darwin in de negentiende eeuw beschreef in zijn verklaring van het ontstaan van verschillende levensvormen (diersoorten).

open dat sommige mensen een lagere natuur hebben dan andere, hetzij doordat hun typisch menselijke vermogens van bij de geboorte beperkt zijn, hetzij doordat zij in omstandigheden leven die de ontwikkeling van die vermogens onmogelijk maken. Zo kon Aristoteles de familiale heerschappij van de man over zijn vrouw en zijn kinderen rechtvaardigen. De economische of bedrijfshuishoudelijke heerschappij van de aristocraten over hun pachters en werklieden; de despotische heerschappij van de Grieken over de 'barbaren'; de in Griekenland in zijn tijd alomtegenwoordige slavernij — zij waren volgens hem geheel in overeenstemming met de natuur en dus gerechtvaardigd. Het op vrijheid en gelijkheid gebaseerde mensbeeld van de sofisten was niet aan hem besteed.

De mens als politiek wezen en de polis. De polis is volgens Aristoteles eveneens een historisch en tegelijkertijd natuurlijk fenomeen. De polis is dus niet zoals bij Plato het door pure rederatie bekomen antwoord op de vraag onder welke voorwaarden de menselijke behoeften het efficiëntst bevredigd worden. De maatschappij, eerst niet meer dan een gezin, daarna een dorp of verbond van dorpen van dezelfde clan onder de leiding van een clanhoofd of koning, neemt geleidelijk de vorm van een polis aan. Die ontwikkeling beantwoordt aan de wezenlijke natuur van de mens, leert Aristoteles. De mens is volgens hem immers een politiek wezen dat alleen in de stad zijn volledige ontplooiing (perfectie) kan bereiken. Wij hebben al gezien dat dit niet betekent dat alle mensen even geschikt zijn voor participatie in het leven van de polis.

Morele consensus als werkelijke constitutie van de polis. De polis is daarom meer dan een zelfstandige, zichzelf bedruipende economische gemeenschap. Zij is ook en vooral een in moreel opzicht voltooide gemeenschap (*societas perfecta*). In die zin is zij ook het eindpunt van de ontwikkeling van de maatschappij. Anders dan de maatschappijen die haar voorafgaan, is de stad niet slechts gericht op (over)leven, maar op het 'goede leven'. In de polis worden ook de hogere esthetische en intellectuele behoeften bevredigd, en niet, zoals in het dorp en de familie, alleen de materiële en affectieve behoeften.

Wat de polis samenhoudt zijn niet de banden van bloedverwantschap en genegenheid en evenmin die van economische noodzaak. Het cement van de polis is een 'morele consensus' over wat goed en nuttig is. Die consensus wordt belichaamd door de gevestigde burgers. Zij zijn in de stad geboren en getogen. Door huwelijk en afstamming delen zij elkaars geschiedenis. Als landeigenaars zijn zij innig verbonden met het wel en wee van de stad. Zij hebben haar waarden en normen met de moedermelk in zich opgenomen. De vrede in de polis wordt gewaarborgd doordat die rechtgeaarde burgers alle conflicten uiteindelijk kunnen uitpraten en oplossen door een beroep te doen op die consensus.

Er kunnen vele soorten steden zijn, aangezien vele opvattingen over wat goed en nuttig is mogelijk zijn. Bovendien zijn er vele manieren denkbaar om het stadsleven te organiseren om het goede leven mogelijk te maken. Elke stad heeft haar eigen politiek regime dat idealiter beantwoordt aan haar specifieke morele consensus, die de werkelijke constitutie van de polis is. Dat regime omvat de organisatie van het bestuur en van de verhouding van het bestuur tot de samenstellende delen van de stad: dorps- of wijkgemeenschappen, families, individuen.

Legitiem bestuur en de wetten van de polis. Aangezien de stad een gemeenschap is, behoort

het bestuur gericht te zijn op de gemeenschappelijke belangen, dus op verbetering en vrijwaring van de voorwaarden waaronder het goede leven mogelijk is. Het is de gerichtheid op dat doel dat het politieke karakter van het bestuur bepaalt. Zonder die gerichtheid wordt het gezag despotisch. Het is dan niet langer legitiem, niet langer in overeenstemming met de morele overtuigingen die de maatschappelijke identiteit van de stad bepalen. Dat moet tot spanningen leiden. De polis is dan immers niet in harmonie met zijn wezenlijke natuur.

In een goedgeordende stad regeren wetten, niet mensen. Het bestuur bestuurt, maar het heeft geen wetgevende bevoegdheid. Op menselijke wetgevers heeft Aristoteles het niet begrepen. De wet is niets anders dan het geheel van gebruiken en geplogenheden die de daadwerkelijke uitingen zijn van de morele consensus van de stad. De wet is de rede bevrijd van drift en passie, maar waar is de mens zonder drift of passie? Waar de wet heerst, schrijft Aristoteles, heersen alleen God en de rede.

Wat het bestuur wel moet doen is erop toezien dat alle burgers gelijk zijn onder de wetten, en dat de lasten en baten van de deelname aan het bestuur op een rechtvaardige wijze verdeeld worden. 'Rechtvaardig' wil hier zeggen 'met inachtneming van de juiste proporties'. De juiste proporties zijn die welke beantwoorden aan de morele constitutie van de polis. Zij verschillen dus van stad tot stad. Handels- en havensteden hebben andere tradities dan steden in landbouwgebieden of in veeteeltgebieden. In een plaats heersen democratische tradities, in een andere aristocratische of monarchistische.

Een andere wezenlijke taak van het bestuur is erop toezien dat de morele waarden en normen van de polis ook gerespecteerd worden door de lagere klassen en standen. De meeste leden daarvan hebben daar door hun gebrekkige natuur of opvoeding immers geen gevoel voor. Een beroep op de diepe consensus die de stad haar identiteit geeft, zegt hun waarschijnlijk niets. Ten opzichte van hen moet het bestuur desnoods dwingend optreden. Dat gebruik van dwang is volgens Aristoteles legitiem omdat zij niet van nature leden van de polis zijn, maar alleen in de mate waarin zij het aldaar geldende gezag aanvaardden. Hun conformisme is genoeg, ook als het alleen maar uiterlijk is en niet gepaard gaat met enig begrip van de morele overtuigingen waarop de elite zich beroept.

Vrijheid als recht en voorwaarde van het burgerschap. De stad is geen familie, geen dorpsgemeenschap. Het bestuur van de stad is dus ook wezenlijk anders dan het bestuur van een huishouden (een boerderij, landgoed of familiebedrijf) of van een dorpsgemeenschap. Daar heerst het gezins- of clanhoofd over zijn vrouw, zijn kinderen, zijn knechten en zijn slaven. Voor Aristoteles is het politieke bestuur evenwel het bestuur over vrije mensen.

In de polis zijn de burgers vrije mensen (geen slaven), maar niet alle mensen die geen slaven zijn, zijn burgers. 'Vrijheid' heeft voor Aristoteles twee aspecten. De vrijheid bestaat er vooreerst in dat men niet onderworpen is aan de wil van een ander. De burger is vrij omdat hij alleen gebonden is aan de wetten (d.w.z. de traditionele regels van het gewoonterecht verlicht door het inzicht in de natuur van de polis en dus van de mens). Hij heeft de mogelijkheid deel te nemen aan het bestuur en de rechtspraak. De bestuurders in een polis zijn dan ook geen heersers: Hun komt niet het recht toe hun wil aan andere burgers op te dringen, doch slechts binnen de grenzen van de wetten op te treden voorzover het gemeenschappelijk belang dit eist.

Het tweede aspect van vrijheid bij Aristoteles is dat vrijheid vrije tijd veronderstelt. Vrijheid is voor alles verlost zijn van materiële zorgen. Dat is voor Aristoteles het belangrijkste of wezenlijke aspect van de vrijheid. Wie over geen vrije tijd beschikt, omdat hij moet werken om in zijn levensonderhoud te voorzien, heeft geen tijd om aan het bestuur van de stad deel te nemen. Hij is in zekere zin de slaaf van zijn behoefte en dus niet werkelijk vrij. Hij kan dan ook geen burger zijn, omdat materiële bekommernissen al zijn tijd in beslag nemen en hem geen gelegenheid laten zich te wijden aan 'het hogere', de esthetische en intellectuele sferen van het leven die precies het wezen van de polis uitmaken. Alleen wie 'werkelijk vrij' is, kan volgens Aristoteles aanspraak maken op burgerrechten. Slaven, kinderen, vrouwen, pachters, werklieden zijn van nature of door omstandigheden ongeschikt voor de uitoefening van politieke rechten. De burgers zijn derhalve de welgestelde familiehoofden die als leiders van hun familiebedrijf vertrouwd zijn met bestuurskwesties en voor wie het nemen van beslissingen een dagelijkse bezigheid is en die bovendien de tijd hebben om zich met politieke kwesties in te laten.

Consensus, geen eenheid. Anders dan Plato heeft Aristoteles geen boodschap aan wat hij diens 'excessieve eenheid in de stad' noemt. Die eenheid vernietigt immers het verschil tussen de stad en de familie. Zij impliceert derhalve een despotisme dat strijdig is met de natuur van het stadsleven. Het cultiveren van de hogere esthetische en intellectuele vermogens kan alleen in het verkeer van werkelijk vrije mensen die elkaar op voet van gelijkheid ontmoeten in onderlinge overeenstemming over wat goed en nuttig is. Aristoteles wijst het communisme van Plato af. Het is inefficiënt. Onderdrukking van eigenbelang en persoonlijke verantwoordelijkheid leidt volgens hem niet tot toewijding aan het algemeen belang, maar tot onverschilligheid en verkwisting van schaarse middelen. Die 'liberale' tendens in het denken van Aristoteles moet, zoals opgemerkt, gerelativeerd worden: Hij betreft alleen de beperkte klasse van de burgers (de autochtone familiehoofden die het zich kunnen veroorloven tijd vrij te maken voor politieke activiteiten). Het zou nog lang duren vooraleer de idee van politieke vrijheid de status van een algemeen mensenrecht zou krijgen.

Actualiteit van de theorie van Aristoteles. De politieke theorie van Aristoteles verschilt veel van die van Plato. Zij maakt weliswaar ook een onderscheid tussen politiek en economie, maar niet tussen staat en samenleving. Bij Plato was het politieke personeel van de staat radicaal gescheiden van de rest van de bevolking die zorg droeg voor de economische behoeftebevrediging. Bij Aristoteles zijn het dezelfde mensen, de welgestelde familiehoofden die over de nodige vrije tijd beschikken en vertrouwd zijn met de traditionele moraal van de stad, die het zowel in de politiek als in de economie voor het zeggen hebben. Ieder van hen regeert in zijn eigen huis en familiaal bedrijf over de leden daarvan, maar in de stad ontmoeten zij elkaar op voet van gelijkheid. Zij besturen de stad in onderling overleg op basis van een veronderstelde consensus.

Stel nu dat wij de politiek mondige burgers van Aristoteles niet zien als familiehoofden, maar als de leiders van grote corporaties (leiders van aanzienlijke bedrijven en banken, van grote instellingen als de steden, de universiteiten en de kerken, van machtige verenigingen van werkgevers en werknemers en dergelijke). De theorie van Aristoteles krijgt dan een hoge actualiteitswaarde. Zij geeft ons een voorafspiegeling

van de hedendaagse *corporatistische staat*¹ waarin dergelijke lieden het *establishment* vormen. Als een moderne versie van de aristotelische aristocratische elite oefenen zij de werkelijke politieke macht uit. Zij doen dat in onderling overleg en op basis van een veronderstelde consensus over wat goed en nuttig is voor de maatschappij als geheel. Zij zijn zowel economisch als politiek actief, nu eens als leiders van particuliere maatschappijen dan weer als leiders van de politieke maatschappij. Ook in discussies over de ‘inburgering’ van immigranten zijn vaak echo’s van Aristoteles te horen.

Het kosmopolitisme van de Stoa

Teloorgang van de onafhankelijke polis. Het is ironisch dat nog tijdens het leven van Aristoteles en dan nog door toedoen van een van zijn eerste broodheren de Griekse stadstaten hun onafhankelijkheid verloren. Aristoteles was een tijdlang opvoeder geweest aan het hof van Philippos, de koning van Macedonië. Die Philippos slaagde er kort daarna in de Griekse steden te onderwerpen. Zijn zoon, Alexander de Grote, de gewezen pupil van Aristoteles, maakte in enkele jaren van Macedonië een wereldrijk. Niet lang na zijn dood werd Griekenland een provincie van het Romeinse rijk, zonder veel politiek of economisch belang.

Toch bleven de grote Griekse steden, Athene maar vooral Alexandrië (in Egypte), bloeiende centra van intellectueel leven. Veel Romeinen dweepten met de hellenistische cultuur. Een late versie van de Griekse kosmosfilosofie, de school van de Stoa, werd gedurende bijna een half millennium de belangrijkste filosofische stroming van de Griekse en de Romeinse wereld.

Stoïcijnse ethiek: wijsheid en gelatenheid. Ook voor de Stoïcijnen moet de mens volgens de natuur leven, maar dat betekent bij hen in de eerste plaats, dat de mens zijn lot in alle gelatenheid (*apatia*) moet leren dragen. De natuur is immers het geheel van noodzakelijke verbanden waaraan alles in de kosmos onderworpen is. De wijze is degene die weet dat alles met alles samenhangt, dat niemand zijn lot kan ontkomen. De wijze aanvaardt het lot, niet uit zwakte, maar in het besef dat het deel uitmaakt van een allesomvattende goddelijke ordening. Door nog slechts te willen wat noodzakelijk en onafwendbaar is, maakt de wijze zich aldus een met de goddelijke rede die de gehele kosmos bestuurt. Alles verloopt dan zoals hij het wil. Zijn wil is immers een met de wil die de kosmos regeert. Door zijn wijsheid verkeert zijn absolute onmacht aldus in absolute almacht! Er is dan ook niets meer dat hem kan teleurstellen of frustreren. Bijgevolg is zijn volmaakt geluk verzekerd.

De *apatia* was de sleutel tot de morele alchemie van de stoïcijn, zijn ‘steen der wijzen’. Zij liet hem toe onmacht in almacht, ongeluk in volmaakt geluk te veranderen. Die levenshouding was niet voorbehouden aan enige maatschappelijke positie of afstamming. Een slaaf evengoed als een keizer kon haar tot de zijne maken. Hoe symbolisch, dat de late Stoa in Rome onder haar meest eminente vertegenwoordigers de slaaf Epictetus en de keizer Marcus Aurelius telde!

De mens als wereldburger. Voor de stoïcijnen was het uiteraard niet langer de stad als zodanig die het centrum vormde voor het leven van de mens. Niet de lokale polis maar de kosmopolis, de wereld zelf met zijn onveranderlijke wetten, was het gemeenschappelijke huis van alle mensen. Het hellenistische wereldrijk van Alexander en het Romeinse imperium waren daarvan de concrete veruiterlijking. Nu echter de Grieken

¹ Op de corporatistische staat komen wij het verder in dit blok nog terug.

zelf een onderworpen volk waren geworden, werd politieke vrijheid niet langer als een voorwaarde voor volwaardig burgerschap in de kosmopolis gezien. Zelfs slaven konden daarin op grond van hun algemeen menselijke natuur aanspraak maken op burgerschap, zij het dat zij hun politiek lot (hun slavernij) met gelatenheid moesten leren dragen. De oorzaak en de reden daarvan lagen immers verankerd in de kosmische ordening waar geen mens controle over heeft. Mensen hebben alleen de mogelijkheid te kiezen tussen een wijze aanvaarding van hun lot en een gevoelsmatige, irrationele en zelfvernietigende opstand tegen wat hun overkomt. Door zelfbeheersing kan een mens zelfs in de meest ellendige omstandigheden volmaakt gelukkig zijn. Immers, in de innerlijke citadel van zijn gedachten kan ieder mens de soevereine heerser van de kosmos zijn, althans voor zover hij zich niet door zijn gevoelens en affecties tot avonturen laat verleiden.

Afstand doen van eigen gevoelens en meningen. In feite komt de ethiek van de Stoa erop neer dat wij ons in ons gedrag en onze handelingen niet moeten laten leiden door onze eigen gevoelens en waarderingen. Die hebben namelijk weinig of geen invloed op ons lot. Het is verstandiger ons te schikken naar de krachten die van buiten uit op ons inwerken. Die hebben namelijk wel een grote invloed op ons lot. Het dient tot niets ons tegen hun overmacht te verzetten alleen maar omdat zij bepaalde gevoelens van afkeer in ons oproepen.

In dat opzicht gelijkt de stoïcijnse leer op het radicale scepticisme dat onder meer bij sommige sofisten leefde. Dat scepticisme hield in dat wij eigenlijk niets weten en niets kunnen weten. Het is daarom dwaas de eigen meningen als basis voor ons handelen te nemen, zeker als wij daardoor moeilijkheden zouden krijgen met anderen, in het bijzonder met de autoriteiten.

Historisch belang van het stoïcijnse gedachtegoed. In de Renaissance in de zestiende eeuw na Christus, kwamen die stoïcijnse en sceptische opvattingen samen in het neostoïcisme. Die combinatie sprak in die tijd van opkomend vorstelijk absolutisme veel intellectuelen aan. Zij maakte het hun gemakkelijker hun eigen politieke machteloosheid te dragen. Laat de buitenwereld en dus ook je eigen handelingen daarin aan de krachten die de buitenwereld beheersen! Beleef je vrijheid alleen in je innerlijk leven, in je gedachten die je hoogstens met enkele intieme vrienden deelt! Handel niet op basis van je eigen gevoelens en meningen, maar op basis van wat de autoriteiten je voorschrijven! Zo voorkom je veel last en ellende en conflicten waarin je toch aan het kortste eind zult trekken!

Die neostoïcijnse 'wijsheid', geïnterpreteerd als een vanzelfsprekend voorschrift van de rede, werd onder anderen door Thomas Hobbes geïncorporeerd in de theorie van het sociale contract. Dat 'contract' werd voorgesteld als de rationele grondslag van de moderne staat en de legitimering van zijn absolute macht. De redenering gaat als volgt:

Ieder verstandig mens zal inzien dat zijn eigen gevoelens, waarderingen en meningen er eigenlijk niet toe doen, ja vooral bronnen van onzekerheid en misère zijn. Zo zal ieder verstandig mens ook inzien dat het beter is dat iedereen zich schikt naar de gevoelens, waarderingen en meningen van de machthebbers. De reden is niet dat die van een hogere kwaliteit of waarachtiger zijn. De reden is dat zij het gedrag van de machthebbers bepalen — en dat gedrag is wel beslissend voor het lot van een relatief onmachtig individu. Wie verstandig is, maakt de wil van de sterkste tot de zijne.

Bekeken door de neostoïcijnse bril, wordt deze onderwerping van de machteloze onmiddellijk getransformeerd in een relatie waarin de machthebber nog slechts de wil van zijn onderdanen uitvoert. Zo worden wij, de machtelozen, in onze eigen gedachten de lastgevers van de vorst en verschijnt de vorst als onze betrouwbare lasthebber en dienaar. De morele alchemie van de stoïcijn (zie p.118) wordt hier een politieke alchemie.

Die politieke alchemie mag dan, nuchter beschouwd, niet meer dan een fictie zijn, zij is wel de essentie van het moderne staatsburgerschap. Zoals Rousseau zou zeggen: De burger is de perfecte vereniging van onderdanigheid en soevereiniteit. Ook vandaag nog is het heel gewoon dat mensen de machtsuitoefening van de staat legitimeren met de opmerking dat ‘wij, de burgers, het zelf gewild hebben’.

DE MIDDELEEUWEN EN HET CHRISTENDOM

De joods-christelijke filosofie. In de vierde eeuw na Christus werd het christendom de dominante en uiteindelijk ook de officiële religie van het Romeinse rijk. Dat was een belangrijke ontwikkeling die de geschiedenis van de westerse wereld tot op vandaag een heel eigen karakter zou geven. Het christelijke wereld- en mensbeeld was immers radicaal anders dan dat van de klassieke kosmosfilosofie. Het had zijn wortels in de bijzondere opvattingen van het joodse volk en zijn heilige boeken (die als het oude testament in de christelijke bijbel opgenomen zijn). Die boeken werden geacht Gods woord te bevatten. Dat was op zich niet zo opmerkelijk. Wel bijzonder was wat daarin verkondigd werd.

De scheiding tussen het goddelijke en het wereldse. De joods-christelijke visie verwierp de kosmische eenheid die de Griekse metafysica zo dierbaar was. De wereld of de kosmos was voor joden en christenen niet een in zichzelf noodzakelijke en volstrekt rationele eenheid zonder begin of einde. Hij was voor hen niet het goddelijke zelf (zoals hij dat wel was voor de Griekse metafysici) maar de schepping van een persoonlijke God. Als zodanig was hij iets anders dan God en dus niet zelf God. Bovendien was de wereld weliswaar een uiting van Gods wil en rede en dus rationeel geordend, maar hij was niet in zichzelf noodzakelijk wat hij was. Vanuit het standpunt van de mensen bekeken is de wereld slechts toevallig wat hij is. De wereld was dus *contingent*: God had een andere wereld kunnen scheppen. Dat had hij kunnen doen, ook als hij misschien goede redenen had om dat niet te doen. Gods redenen zijn echter voor de mensen ondoorgrondelijk.

Ook de mensen zelf zijn schepselen Gods. Zij zijn weliswaar naar Gods beeld geschapen en dus in zekere opzichten gelijk God, maar zij zijn niet goddelijk. Mensen zijn geen goden, ook geen deel of aspect van God.

Openbaring en ervaring als kennisbronnen. Het filosofisch belang van de opvatting van de wereld als een schepping of maaksel is ongemeen groot. Voor de joden en de christenen was de wereld in principe wel *kenbaar* maar niet, zoals wel voor de Grieken, *bedenkebaar*. Pure redenatie geeft dus geen kennis van de wereld, geen kennis van wat er in de wereld is en hoe die in elkaar zit. Voor dergelijke kennis heeft het verstand hulp nodig. Die hulp vinden mensen in de eerste plaats in de openbaring van Gods woord in de bijbel, maar ook in hun eigen ervaringen. God heeft de wereld aan de mensen gegeven en er een basishandleiding bijgeleverd, maar voor het overige moeten zij het zelf maar uitzoeken. Zij moeten zelf hun weg vinden in de wereld door

die actief te verkennen en te onderzoeken.

Voor de bijbelse traditie was de wereld, als een geschenk van God, betrouwbaar. Het was een gift waar de mensen mee konden doen wat zij wilden. Onder de voorwaarde dat zij hun verbond met God zouden respecteren, mochten zij er ook mee doen wat zij wilden. Het wereldse lot van de mensen was in essentie hun eigen verantwoordelijkheid. Dat volgde uit het Verbond tussen God en de mensen. ‘Als het volk een koning wil, geef ze dan een koning en laat het de gevolgen van zijn keuze ondergaan. Eens komt de dag dat de mensen hun vergissing zullen inzien, maar dan zal ik doof blijven voor hun gejammer’, had God tot Samuel gezegd (Samuel I). Keuze veronderstelt verantwoordelijkheid en bereidheid de gevolgen te dragen. Wie daar niet tegen opgewassen is, mag zich te pletter jammeren.

In de christelijke visie leek de studie van de bijbel de beste handleiding voor de organisatie van het leven op aarde, maar de ervaring van het leven zelf stond daarbij altijd hoog aangeschreven. Het is niet verwonderlijk dat de moderne empirische wetenschap precies in de christelijke wereld ontstaan is en niet uit de kosmosfilosofie van de Grieken (of van de Oosterse beschavingen). De kosmosfilosofie had veel ‘wijzen’ opgeleverd die door hun superieur verstand ‘wisten’ hoe de wereld is en moet zijn. De joods-christelijke traditie wantrouwde dergelijke ‘wijzen’, maar vertrouwde erop dat Gods geschenk aan de mensen geen vergiftigd geschenk was, geen doolhof waarin de mensen gedoemd waren te verdwalen. Dat vertrouwen¹ kon gestalte krijgen in een nederig maar actief onderzoek van de wereld zoals die is — niet in de passieve *theoria* van de ‘wijze’ die meent dat hij met zijn geestesoog de voor het gewone oog verborgen geheimen van de kosmos kan aanschouwen.² Naarmate het joods-christelijke denken zich emancipeerde uit de imponerende vormen van de antieke kosmosfilosofie, kreeg de ervaring niet alleen een rol toegewezen in het ontdekken van de voorwaarden voor menselijk welzijn (de morele natuurlijke wetten of ‘leges naturales’) maar ook in het ontdekken van de natuurlijke samenhang der gebeurtenissen (de natuurlijke wetten in de moderne natuurwetenschappelijke zin).

De openheid voor empirische natuurvorsing is ongetwijfeld een van de indrukwekkendste erfstukken van de middeleeuwse beschaving, ofschoon die zelf op dat vlak weinig concrete resultaten kon boeken. Uit haar schoot kwam namelijk het moderne wetenschappelijke denken tevoorschijn dat de wereld zag als een krachtenspel dat door de mens onderzocht, blootgelegd en in beperkte mate gebruikt en beheerst kan worden. Vele moderne denkers bleven, zeker in de zestiende en de zeventiende eeuw, persoonlijk trouw aan de godsdienstige belijdenis. Er was voor hen geen tegenstelling tussen de eerbied voor God en de wens zijn schepping te leren kennen, tussen geloof en wetenschap.

¹ De Nederlandse term ‘geloof’ is enigszins misleidend als aanduiding van de christelijke levenshouding. De Engelse en Franse woorden *faith* en *foi* (van het Latijn *fides*, vertrouwen) zijn geschikter. Het gaat immers niet zozeer om bepaalde meningen of leerstellingen die wij kunnen geloven of niet geloven, maar om het vertrouwen dat wij hebben in onszelf en anderen (in het bijzonder om het vertrouwen in God, wiens schepselen wij en alle anderen geacht worden te zijn).

² Ook in de christelijke mystiek ligt de nadruk op het ervaren, niet op het kennen of het weten. Voor de christelijke mystici is het werkelijk zien, horen of voelen van God, het hoogste wat een gelovige kan beleven. Die ervaring bevestigt en versterkt hun geloof of vertrouwen in God, maar maakt hen niet deelachtig in het wezen zelf van God. Zij levert ook geen ‘weten’, geen wetenschappelijke kennis van de wereld op.

Moreel zelfbewustzijn en de relatie tot God. Ook op het ethische vlak betekende de opgang van de joods-christelijke visie een revolutie. Zij doorbrak de klassieke overtuiging dat het menselijke leven onafwendbaar beheerst wordt door het kosmische lot (de *moira*, zie p.101). Zij legde daarentegen de volle nadruk op de verantwoordelijkheid van ieder mens voor zijn lot. Dat is de kern van het scheppingsverhaal van Adam en Eva. Die verbleven aanvankelijk als onschuldige kinderen in het huis van God onder diens rechtstreekse heerschappij. Zij waren zich niet bewust van goed of kwaad. Toen zij zich daarvan wel bewust werden, door te eten van de boom van kennis van goed en kwaad, werden zij meteen ook volwassen *personen*. Zij konden nu zelf keuzen maken, keuzen die niet noodzakelijk dezelfde zouden zijn als die welke God zou gemaakt hebben. Zo werden zij ten opzichte van God zelfstandig en dus *andere* personen op hetzelfde moment waarop zij door hun kennis van het onderscheid tussen goed en kwaad ook in moreel opzicht op God gingen gelijken. In die zin werden zij Gods gelijken, zonder zelf goden te worden.

De joods-christelijke God is echter de God van de rechtvaardigheid en de rechtvaardigheid verbiedt dat men heerst over zijn gelijken. Daarom moesten Adam en Eva het huis van God verlaten en elders hun *eigen* leven gaan leiden. Dat was de prijs die zij moesten betalen voor hun groeiend zelfbewustzijn en hun besef van het onderscheid tussen goed en kwaad. Dat is de prijs die elk kind moet betalen voor het bereiken van de volwassenheid. Het verlaat het huis van de ouders. Het zou onrechtvaardig zijn dat de ouders het leven van hun kind zouden blijven besturen en beheersen zoals zij dat in eer en geweten konden doen gedurende zijn kinderjaren. Dan zou het volwassen geworden kind immers als een gevangene zijn en niet de gelegenheid hebben zijn leven te leiden volgens zijn inzichten in wat goed of kwaad is. Het zou niet volgens zijn natuur kunnen leven.

Een verbondsreligie: vrijheid en gelijkheid van personen. De joods-christelijke religie is niet gebaseerd op de idee dat God een heerser is die het leven van de mensen bestuurt volgens zijn wil, ook niet op de idee dat de mens een speelbal is van 'goddelijke' kosmische krachten. Zij is een verbondsreligie, waarin alles draait om de relaties tussen personen.¹ Alleen een verbond (overeenkomst, contract, afspraak) doet recht aan de relatie tussen personen die elkaars gelijken zijn en toch onderling anders en verschillend. Hun verhouding moet ten minste gebaseerd zijn op wederzijds respect en beter nog op liefde en vertrouwen.

Dat geldt ook voor de verhoudingen onder de mensen zelf. Ook zij zijn zowel elkaars gelijken als onderling verschillende *andere* personen. Het behoud van die gelijkheid en daarmee ook van ieders eigenheid of vrijheid, is de kern van de christelijke rechtsleer en meteen ook van de christelijke samenlevingsethiek. Hoe begerlijk een ander en zijn bezittingen ook mogen zijn, de begeerte om die te bezitten zult gij onderdrukken! Zij zijn er immers niet voor u, maar voor die ander zelf opdat hij in deze wereld zijn leven zou kunnen leiden. Geef en wees dankbaar om wat anderen u geven, maar meen niet dat gij enig recht hebt op henzelf of wat van hen is. Enzovoort. Precies door die aandacht voor het interpersoonlijke onderscheidt het christendom zich van de andere religies van de oudheid. Daardor onderscheidt het zich ook van

¹ Dat precies die interpersoonlijke relaties centraal staan in het christendom, blijkt nog het best uit het Godsbeeld zelf. Dat stelt God voor als een drie-eenheid, een eenheid van drie personen: de Vader, de Zoon en de Heilige Geest.

de oosterse religies die in de negentiende en de twintigste eeuw zoveel opgang maakten in het Westen.

De natuurlijke rechten van mensen. Het is niet verwonderlijk dat precies in de christelijke middeleeuwen de idee van de natuurlijke rechten van de mensen opnieuw opduikt. Daar was sedert de sofisten uit de Oudheid niets meer van gehoord. Ieder mens heeft zijn rechten, maar niet omdat die hem door de ene of de andere potentaat zijn toegekend. Hij heeft zijn rechten van nature. Hij is immers een persoon te midden van andere personen, die zich bewust is zowel van hun gelijkheid en hun vrijheid ten opzichte van hemzelf als van het onderscheid tussen goed en kwaad. De natuurlijke grenzen die hem scheiden en onderscheiden van andere personen zijn meteen ook de grenzen van zijn recht. Dat recht behoort ieder ander — ook God — te respecteren. Zonder respect voor het recht gaat de samenleving van mensen verloren en onttaardt de maatschappij in een gangsterbende.¹

De natuurwettelijke ethiek van het christendom. In de geschapen wereld moet de mens zich oriënteren, zijn weg zoeken. Hij moet derhalve zijn besef van onderscheid tussen goed en kwaad omzetten in oordelen over hoe hij zich in gegeven omstandigheden behoort te gedragen. Ook wat betreft deze ethische vraag ging het middeleeuwse christendom ervan uit dat het antwoord niet door pure redentie kon gevonden worden. Het vereiste studie en interpretatie van de menselijke natuur aan de hand van de geopenbaarde richtlijnen (de *lex divina* of goddelijke wet, in het bijzonder de bijbelse tien geboden²). De mens kan erop vertrouwen dat de geschapen wereld een eigen orde bezit die beantwoordt aan Gods voornemen (de *lex aeterna* of eeuwige wet). Hij kan er ook op vertrouwen dat hij door de studie en interpretatie van de wereld en de mensen die hem bewonen, een voor praktische kwesties relevant ethisch inzicht kan verwerven. Hij kan ontdekken wat goede en wat slechte handelingen zijn, gegeven de natuur van de mens en de wereld zoals die contingent geschapen zijn. Wat dat inzicht oplevert is wat Thomas van Aquino de natuurlijke wet noemde (*lex naturalis*). Thomas (1224-1274) was zonder enige twijfel de belangrijkste en meest systematische van de middeleeuwse christelijke denkers.³

De menselijke natuur. De natuurlijke wetten beantwoorden in de eerste plaats aan de natuurlijke neigingen van de mens. Dat zijn de fundamentele, als het ware biologisch geprogrammeerde, drijfveren van het menselijke handelen voor het bevredigen van

¹ Zie de uitspraken van Thomas van Aquino en Augustinus, waar wij naar verwezen op p.13, resp. p.38.

² De Hebreeuwse tekst heeft het over de 'tien woorden' van God. Wij kunnen ons de oorspronkelijke vorm van de 'tien geboden' als volgt voorstellen: 'Geen andere goden, geen afgodsbeelden, geen ijdel gebruik van mijn naam, geen arbeid op de Sabbat, eerbied voor uw ouders, geen doodslag, geen overspel, geen diefstal, geen valse getuigenis, geen begeerte naar andermans bezit.' Samengevat, begeerte geeft geen recht.

³ In amper twintig jaar tijd schreef Thomas een indrukwekkende bibliotheek van vijftig titels bij elkaar, waarvan De Summa Theologica het absolute hoogtepunt was. Hij was een kenner van de filosofie van Aristoteles, die toen net in Latijnse vertaling bekend was geworden. Hij gebruikte diens filosofische terminologie en argumentaties om de christelijke leer te vertolken, maar verwierp uiteraard de klassieke kosmosfilosofie waar het Aristoteles om te doen was. Thomas was, zoals alle christelijke denkers van de middeleeuwen, voor alles een theoloog voor wie de relatie tussen God en de mensen op de eerste plaats kwam. De filosofie was daarbij niet meer dan hulpmiddel, al kon zij wel bijzonder waardevolle inzichten opleveren met betrekking tot de relaties tussen de mensen onderling en tussen de mensen en de rest van de geschapen wereld.

vitale behoeften: voortplantingsdrift, eetlust, nood aan rust en bescherming tegen de wisselvalligheden van de natuurlijke omgeving en dergelijke.. De ervaring leert echter dat het menselijke welvaren niet alleen afhankelijk is van het stillen van die levensnoodzakelijke behoeften. Gezondheid, kennis, inzicht, ontspanning, liefde, genegenheid, vriendschap, gezelschap, vertrouwen (en voor de christen uiteraard in het bijzonder Gods vertrouwen) zijn allemaal belangrijke factoren voor de kwaliteit van het leven. Die behoeften zijn wel van een andere orde maar even natuurlijk als de louter biologische. Dat die natuurlijke neigingen niet bij alle mensen evenzeer in dezelfde combinatie tot uiting komen, sluit niet uit dat zij er althans in aanleg wel zijn. Zij behoren tot de menselijke natuur, zoals wij die uit de ervaring van onszelf en elkaar kennen.

Bij de bevrediging van al die behoeften dient een mens uiteraard rekening te houden met anderen. Daarbij gaat het niet slechts om hun natuurlijke rechten maar ook om hun bijzondere noden voor zover hij daartoe de mogelijkheid heeft zonder zichzelf tekort te doen. Ook de sympathie (het medelijden of meevoelen) is immers een natuurlijke neiging die bij alle mensen althans in aanleg aanwezig lijkt te zijn. Het medelijden heeft in de christelijke ethiek bovendien een heel bijzondere plaats omdat God zijn Zoon als mens onder de mensen heeft gestuurd om hun lijden te delen en aldus zijn verbond met hen te vernieuwen.

Morele oordelen. Volgens die ethiek mag het menselijke handelen niet strijdig zijn met de natuurlijke wetten. Op elk moment kunnen er evenwel veel gedragalternatieven zijn die daarmee niet strijdig zijn. Het blijft dus nodig keuzes te maken. De natuurlijke wetten zijn geen reglement dat men blindelings kan toepassen, zij vormen een kader voor concrete morele oordelen. Die kunnen van geval tot geval heel verschillend zijn. Voor iemand die als monnik zijn leven aan God wil wijden, krijgt de voortplantingsdrift een andere weging in de morele besluitvorming dan voor iemand die een gezin wil stichten. Mensen met een hoogontwikkeld besef van het onderscheid tussen goed en kwaad en veel tijd om na te denken kunnen in hun beslissingen met meer overwegingen rekening houden dan eenvoudige mensen of lieden die onder hoge tijdsdruk staan. De natuurlijke wetten wijzen echter wel altijd de richting van 'het goede leven' aan, waar wij rekening mee moeten houden om zelf goed te leven en om het mogelijk te maken dat anderen goed leven.

De taak van de positieve wetgeving. De ethiek van de natuurlijke wet heeft niet de pretentie een model voor de positieve wetgeving (*lex humana*) te zijn. De wetgeving hoort zich om de vrijwaring van de natuurlijke rechtsorde te bekommeren, niet om de morele vervolmaking van enig individu (zie p.13). Zij moet wel de voorwaarden scheppen waarin die morele perfectie mogelijk en waarschijnlijker wordt. De ethiek doet dus rechtstreeks dienst als een negatief criterium voor de wetgeving. Die mag namelijk niet strijdig zijn met de natuurlijke wetten. Zij mag de mensen die binnen de perken van de natuurlijke rechtsorde voor zichzelf of anderen het goede nastreven dus ook niets in de weg leggen. Bovendien is het belang van de positieve wetgeving hoe dan ook beperkt tot het werelds of materieel welzijn van mensen. Hun spiritueel welzijn, hun relatie tot God, ligt geheel buiten de competentie van de wereldlijke autoriteiten.

Daarnaast heeft de wetgeving een belangrijke coördinerende functie. Voor veel problemen in het intermenselijke verkeer zijn er verschillende oplossingen mogelijk,

waarvan er geen enkele strijdig is met de natuurlijke wetten. Vaak ontstaan vrijwel stilzwijgend gewoonterechtelijke conventies die tot gevolg hebben dat alle betrokkenen bijna spontaan dezelfde oplossing verkiezen. Er zijn echter ook situaties waarin dat niet het geval is. Dan is het nuttig en nodig dat de maatschappelijke autoriteit één oplossing als wet afkondigt en oplegt. Om een modern voorbeeld te nemen: links rijden of rechts rijden — vanuit het natuurwettelijke perspectief maakt het niet uit, maar het is wel belangrijk dat iedereen op dezelfde weg dezelfde conventies volgt.

Politieke filosofie van de middeleeuwen. Voor de Oude Grieken was de polis de focus van de politieke activiteit, voor de Romeinen was dat Rome, de hoofdstad van het wereldrijk. In de middeleeuwen was er echter geen dominante organisatie van de politieke methode. De politieke bestuurlijke macht lag verspreid over duizenden centra van allerlei slag (zie p.75). Behalve de Kerk waren alle toenmalige maatschappelijke organisaties en structuren niet meer dan relatief kleine eilandjes in de grote zee van de middeleeuwse samenleving. De Kerk werd uiteraard beschouwd als een spirituele, niet als een politieke maatschappij.

Toch waren de middeleeuwse theologen gretige lezers van de klassieke auteurs wier filosofische systemen zij als gezaghebbende bronnen van inzicht en wijsheid beschouwden. Zo waren zij voortdurend bezig met commentaren op politieke geschriften die een totaal andere politieke realiteit veronderstelden dan de hunne. Dat had een aantal verstrekkende gevolgen. Het belangrijkste daarvan was wellicht dat de middeleeuwse theologen samen met de terminologie van de Griekse politieke filosofie ook een aantal van haar filosofische vooronderstellingen overnamen. Die waren vrij absolutistisch (Plato) of totalitair (Aristoteles). Zij hielden immers voor dat de politieke maatschappij een totale gemeenschap is, waarin elk individu voor alle aspecten van zijn leven slechts een ondergeschikt deel is.

De theologen waren zich bewust van het feit dat de Griekse filosofie en de christelijke levensvisie slechts met de grootste voorzichtigheid te verzoenen waren. Hun ethiek van de natuurlijke wet en van de interpersoonlijke relaties onder mensen, suggereerde de prioriteit van het samenleven boven elke maatschappelijke orde. In hun politieke bespiegelingen bleven zij echter heel lang schatplichtig aan het maatschappelijke denken van de Oudheid. Onbewust hielden de theologen zo een traditie van verering voor de politieke macht in stand, die in de moderne tijd het prestige van de absolute vorst en de absolute staat ten goede zou komen.

Weinig aandacht voor institutionele vormen. Toch hechtten de middeleeuwse politieke theorieën veel minder belang aan de vormelijke en institutionele aspecten van de politieke organisatie — aan wat wij de staatsvorm of de staatsinrichting zouden noemen — dan de Grieken of dan moderne auteurs. Dat is niet verwonderlijk. In hun wereld leefden de christenen onder de meest uiteenlopende en elkaar overlappende regimes. Keizerrijk, koninkrijk, hertogdom, graafschap, stad, orde, gilde, stichting enzovoort hadden alle hun eigen vaak van plaats tot plaats verschillende orde. Hier overheerste het monarchale element, daar het aristocratische; in de ene kring trad het democratische element op de voorgrond, in een andere het corporatistische. Er was echter geen reden om de ene vorm volmaakter dan de andere te noemen. Ongetwijfeld hadden zij alle hun functie in de geschapen orde.

Belangrijker dan de vorm was de inhoud: Was de gezagsuitoefening legitiem of tirannie, rechtvaardig dan wel onrechtvaardig? Niet alle theologen gingen zo ver als

Jan van Salisbury (twaalfde eeuw) die in zijn *Policraticus* de tirannenmoord gerechtvaardigd achtte. Dat het gezag op een behoorlijke manier uitgeoefend diende te worden en daarbij binnen zijn traditionele en vrij strikte perken diende te blijven, stond evenwel buiten kijf.

Wanneer men ervan overtuigd is dat er objectieve normen voor het handelen bestaan, dan is het niet zo belangrijk te weten wie die normen toepast of afdwingt. Belangrijk is dat ze worden toegepast. De kwestie van de staatsinrichting en de verdeling van de bevoegdheden heeft dan veeleer een pragmatisch dan een principieel belang. De vormelijke aspecten van de gezagsinrichting krijgen vanzelfsprekend meer aandacht naarmate het gezag effectief meer absolute of totalitaire aanspraken maakt, maar dat was in de middeleeuwen nog niet het geval.

Gods wil. ‘Omdat God het wil’ was de ultieme rechtvaardigingsgrond van de christelijke middeleeuwen. De formule zegt echter niet wat God wil. De bijbel, het geopenbaarde woord Gods, kan uitsluitel geven, maar is een complexe tekst die voor interpretatie vatbaar is. De kerk dient die dus te interpreteren, maar ook zij is een complexe organisatie.

Wie interpreteert Gods wil? De bisschop van Rome (het oudste bisdom) had zich al vroeg opgewerkt tot de hoogste kerkvader (paus), alhoewel hij aanvankelijk alleen een *primus inter pares* was, een bisschop onder de bisschoppen. Als paus maakte hij aanspraak op het hoogste (in recente tijden zelfs op het onfeilbare) doctrinaire gezag in de kerk. In de veertiende eeuw kwam de conciliaire beweging op die de gemeenschap van alle gelovigen (in concilie vertegenwoordigd door de lokale kerkvorsten en leiders van religieuze congregaties) als hoogste gezag binnen de Kerk poneerde. Uiteindelijk gingen sommige hervormers de gehele kerkelijke hiërarchie afwijzen. Die reformatoren stelden radicaal dat elke gelovige in geweten naar het woord van God behoort te leven (door zelfstandige lectuur en interpretatie van de Bijbel). De kerk was een overbodige, zelfs misleidende tussenpersoon. In de zestiende eeuw leidde die reformatiebeweging tot een scheuring in het westelijke christendom, die politiek vertaald werd in de vorming van katholieke staten in het zuiden en van protestantse staten in het noorden van Europa.

Gods wil: rede of macht? Een ander twistpunt onder de theologen ging over de status van de natuurlijke wetten (zie hierboven). Die zijn immers het product van het menselijke inzicht in de goddelijke voorzienigheid met betrekking tot de geschapen natuur. Zij veronderstellen dat de mens aan de hand van waarneming en ervaring kan beredeneren hoe hij behoort te leven. Zij lijken dus te veronderstellen dat God de wereld geschapen heeft omwille van de wezenlijke goedheid van deze wereld. Daarmee lijkt de menselijke rede niet alleen het belangrijkste instrument voor de interpretatie van Gods wil te worden, maar zelfs belangrijker dan het geopenbaarde woord van God. Wat God wil, is goed — niet omdat hij het wil, maar omdat hij niets ander kan willen dan wat de rede als goed erkent. Het onredelijke kan nooit Gods wil zijn. Kortom, God is rede.

Sommige theologen (onder wie William van Ockam, +1347) zagen hierin een poging van de filosofen om met rationale pretenties de op openbaring gebaseerde

christelijke theologie te ondermijnen.¹ Om dat gevaar te keren gingen zij Gods almacht benadrukken. Wat God wil, is goed omdat hij het wil. De mens kan daar niets tegen inbrengen, ook niet met de subtielste argumentaties. Hoe onredelijk en onbegrijpelijk Gods wil ook mag zijn, hij is onvoorwaardelijk en onweerstaanbaar bindend voor de mens. Tegen Gods almacht is immers geen kruid gewassen. Kortom, God is macht.

Het ene uitgangspunt lijkt God overbodig te maken, behalve als schepper van de wereld: De menselijke rede en redelijkheid volstaan voor de praktische kwesties des levens. Het andere uitgangspunt lijkt de overbodigheid of zelfs de schadelijkheid van de menselijke rede te impliceren: Alleen blinde gehoorzaamheid aan God de Almachtige Heerser, de soevereine meester van de gehele schepping, is passend voor de mens.

Positivismisme en subjectief recht. Die kwestie kreeg een praktisch belang met betrekking tot de aardse gezagdragers (koningen, pausen) die er aanspraak op maakten vicarissen van God te zijn. Kan de rede met een beroep op de natuurlijke wetten hun decreten ongeldig verklaren? Of is het integendeel zo dat hun wil wet is om geen andere reden dan dat het hun wil is?

Hier zien wij de eerste tekenen van de controverse tussen de christelijke natuurwetfilosofie en het positivismisme die tot in de twintigste eeuw zoveel stof heeft doen opwaaien. Tegelijkertijd zien wij in die middeleeuwse theologische controversen de notie van het subjectieve recht de kop opsteken. Het maakte zijn opwachting in de vorm van het soevereine subjectieve recht van God zelf: Zijn wil is wet omdat hij de onweerstaanbare macht en dus ook het recht heeft naar willekeur over de wereld te beschikken. Dat subjectieve recht van God werd daarna overgeheveld eerst naar de pausen, later naar de wereldlijke machthebbers.² Die pretendeerden over hun rijk te regeren zoals God over de schepping regeerde, namelijk als onbetwistbare heersers. Nog later werd de staat zelf de drager van dat soevereine recht.

Theologische politiek. De voornaamste bekommernis van de middeleeuwse politieke denkers was van theologische aard. De door hen bewonderde Aristoteles had de stadstaat een 'societas perfecta' genoemd omdat daarin alle behoeften, ook de hoogste morele en intellectuele strevingen van de mens, bevredigd konden worden. De idee van de politieke organisatie als een allesomvattend en dus totalitair geheel, was voor de christenen uiteraard niet aanvaardbaar. Voor hen lag de hoogste streving van de mens immers voorbij alle wereldse grenzen, namelijk in de toenadering tot en aanschouwing van God. Ook de politieke organisatie moest derhalve open staan voor en gericht zijn op de spirituele voltooiing of het heil van de mens. Dat betekende echter ook dat de kerk, als het door Jezus Christus geïnstalleerde heilsinstrument, niet aan het politieke gezag onderworpen kon worden. De relatie tussen wereldlijk en geestelijk gezag was dan ook een typisch onderwerp van de middeleeuwse politieke bespie-

¹ In feite verwierp Willem van Ockam de idee dat de wereld tegelijk een contingente en een via rationeel onderzoek kenbare orde zou zijn. Omdat hij als christen uiteraard vasthield aan de contingentie van de wereld, wees hij de mogelijkheid van rationele kenbaarheid af. De gehele schepping is een uiting van Gods ondoorgrondelijke willekeur. Wat de menselijke willekeur aan banden legt, is dus niet enig menselijk inzicht maar alleen de macht van God. Zij is dan ook het enige criterium voor het onderscheiden van goed en kwaad.

² Thomas Hobbes (zie de volgende hoofdstukken) ging er zelfs vanuit dat ieder mens het recht heeft over de wereld te heersen.

gelingen.

Keizer en paus. In het Westen stelde de verhouding tussen de wereldlijke en de geestelijke macht een bijzonder probleem. De Oosterse Kerk had al in een vroeg stadium het caesaropapisme aanvaard. De keizer van Byzantium was ook het hoofd van de Kerk, in het bijzonder met betrekking tot administratieve kwesties zoals de benoeming van hoge kerkelijke ambtsdragers. In het Westen ontbrak de politieke eenheid die nodig is voor een dergelijke constructie. Daar werd onder impuls van paus Gelasius (r. 492-496) een beginsel van de scheiding der machten geformuleerd, dat later uitdrukking kreeg in de twee-zwaardentheorie. De kerk hanteerde het symbolische zwaard van de geestelijke macht, de keizer het ijzeren zwaard van de wereldlijke macht. Het was onvermijdelijk dat betwisting zou ontstaan over de afbakening van beide machten alsook over hun onderlinge prioriteit. De talrijke episodes in de eeuwenlang aanslepende strijd om de investituur van de bisschoppen zijn daarvan het beste bewijs. Van fundamenteel belang was eventueel de vraag wie zich ten overstaan van wie diende te verantwoorden. Wie was de hoogste rechter, de keizer of de paus — de gewapende politieke macht of de ongewapende morele autoriteit?

Met betrekking tot deze kwestie zijn twee extreme posities mogelijk. Zich beroepend op de leer van de heilige Augustinus, stelde een aantal middeleeuwse theologen dat het wereldlijke slechts een ondergeschikte, tijdelijke aangelegenheid is. De ware christen leeft voor God, het eeuwige, het heil van de ziel, niet van het lichaam. Hij neemt letterlijk het woord van Jezus, 'Mijn Koninkrijk is niet van deze wereld'. Er is maar één hoedanigheid die de wereldlijke macht aanzien kan geven. Dat is haar rechtvaardigheid. Die bestaat erin dat zij zich houdt aan het verbond tussen God en de mensen, God laat wat hem toekomt en zijn geboden eerbiedigt en toepast. De politieke organisatie kon in deze visie alleen gerechtvaardigd worden als zij zich in dienst stelt van de kerk. De wereldlijke heerser, de keizer, diende zich derhalve onvoorwaardelijk te onderwerpen aan het gezag van de paus. De hoogste kerkvorst zou dus de soevereine gezagvoerder van de gehele christelijke wereld moeten zijn. Een aantal militante pausen beriep zich op die leer. Zo werden zij de architecten van de leer van het soevereine gezag, die evenwel vooral de latere naar absolute macht strevende vorsten ten goede zou komen.

Aan het andere uiterste staat de opvatting dat er op aarde geen groter goed is dan de vrede. Willem van Ockham en vooral Marsilius van Padua (+1342) waren geestelijken die resoluut partij kozen voor de politieke suprematie van de wereldlijke macht van de keizer. In hun visie was de kerk een gemeenschap van de gelovigen. Als zodanig kon zij geen voltooide gemeenschap (*societas perfecta*) zijn. Zij was immers niet in staat zelf in de behoefte aan vrede te voorzien. Haar morele en religieuze gezag volstond niet om de wapens te doen zwijgen. Bovendien was de kerk in haar aardse gedaante onvermijdelijk ook een aardse aangelegenheid en bijgevolg een bron van aardse conflicten. Alleen de wereldlijke macht kon de aardse vrede handhaven. Bijgevolg kwam haar hier op aarde het laatste woord toe.

De min of meer officiële opvatting werd onder anderen door Thomas van Aquino vertolkt. Zij hield in dat de christelijke wereld een eenheid vormde, de *Civitas Christiana Maxima*, waarin keizer en paus elk hun verantwoordelijkheid hadden. De ene diende te zorgen voor de wereldlijke, de andere voor de geestelijke aangelegenheden. Zij stonden naast elkaar, zonder politieke of bestuurlijke onderschikking van de ene

aan de andere, zij het met een moreel (niet juridisch geformaliseerd) overwicht voor de paus.

De verplechting van kerkelijke en wereldlijke aangelegenheden. De late middeleeuwen waren evenwel geen geschikt tijdperk voor de effectieve scheiding van het geestelijke en het wereldlijke. De georganiseerde kerk had veel geld nodig. Aangezien land de belangrijkste bron van rijkdom was, moest de Kerk over veel land beschikken. Anderzijds stonden noch het eigenbelang van de Kerk noch de officiële ideologie toe dat de Kerk schatplichtig zou zijn aan de wereldlijke heersers, die ook veel geld nodig hadden. Land, geld en macht waren onvermijdelijk de inzet van ontelbare grote en kleine confrontaties.

De betrokkenheid van de kerk in de wereldlijke aangelegenheden leidde tot misbruiken, wantoestanden en schandalen. Gedurende de gehele middeleeuwen waren er pogingen geweest om de kerkelijke stal uit te mesten. Binnen en buiten de kerk waren stemmen opgegaan voor hervormingen, die vaak ook op grote schaal werden doorgevoerd. In dit verband noemen wij de opkomst van de kloosterorden in de zesde eeuw en de hervorming van het kloosterleven in de tiende eeuw, de versterking van de pauselijke macht binnen de kerk vanaf de elfde eeuw en daarmee samenhangend van de eenheid van de kerk als een pan-Europees verband. Aan de diepe oorzaak van de mistoestanden werd niet geraakt. Dat kon ook niet aangezien die ingebakken zat in de structuur zelf van de Middeleeuwse samenleving — om nog maar te zwijgen over de menselijke natuur.

Reformatie en crisis. Ondanks de periodieke hervormingen bleef het gezag van de kerk tanen, tot het in de veertiende eeuw een dieptepunt bereikte.¹ Vanaf dat moment zouden reformatische bewegingen zich steeds nadrukkelijker en met meer succes dan ooit te voren tegen de kerk zelf keren. In de zestiende eeuw kwam de protestantse Reformatie, met in haar zog de vele bloedige incidenten en wreedheden van de godsdienstoorlogen. De *Civitas Christiana Maxima* viel uiteen in een katholiek en een protestants deel. Zij kon zelfs niet meer als een symbool van eenheid gehandhaafd blijven.

De lange crisis van het Europese christendom. Vanaf de zestiende eeuw kreeg het christendom in Europa af te rekenen met de concurrentie van andere, niet-christelijke religies. De Renaissance van de zestiende eeuw ging immers gepaard met de herontdekking van allerlei religieuze bewegingen uit de hellenistische en vroege christelijke perioden van het Romeinse keizerrijk. Die poneerden totaal andere godsbeelden dan het joods-christelijke. Zij waren ook gemakkelijker te verzoenen met de oude kosmosfilosofie, waar de middeleeuwse theologen nochtans zo veel van hun filosofische argumentaties en schema's aan ontleend hadden. Na de uitvinding van de boekdrukkunst in 1450 kenden onorthodoxe interpretaties van de bijbel een grote verspreiding als pas herontdekte 'oude wijsheden' en 'geheimen'. De kerk had die ketterijen een millennium lang met succes bestreden, maar in het door godsdiensttwisten en statenvorming verdeelde Europa van de zestiende eeuw kon zij haar leerstellig gezag niet langer effectief doen gelden.

¹ De aanspraken van de Franse koning op het politieke leiderschap in de Christelijke wereld leidden tot het grote schisma, met een paus in Avignon en een andere paus in Rome.

Niet alleen de kerk maar ook het christendom zelf verloor aanzien, vooral onder de intellectuelen. Een aantal onder hen ging de opinie aanhangen dat de moderne wetenschap de hypothese van een goddelijke schepper overbodig maakte. Anderen namen aanstoot aan de blijvende invloed van de kerk, haar clerus en haar middeleeuwse rituelen. Nog anderen voelden zich aangetrokken door alternatieve, veelal occulte en esoterische religies die de Mens zelf als de enige ware God beschouwden. Ondanks die alsmar sterker wordende combinatie van agnosticisme, antiklerikalisme en gnosticisme bleef het christendom evenwel tot ver in de twintigste eeuw de dominante religie van de grote meerderheid van de Europese bevolking. Reeds in de zeventiende eeuw waren de christelijke kerken bovendien begonnen met een grootscheepse missionering van de rest van de wereld. Ook nu is het christendom nog een van de grootste wereldreligies, zij het dat daarvan in het westen van Europa vandaag nog maar weinig te merken is.

Vermaatschappelijking en ontmanteling van de kerk. Het christendom is essentieel een samenlevingsreligie, een religie van de interpersoonlijke relatie van mens tot mens. In het totaal vermaatschappelijkte Europa van de twintigste eeuw heeft het nog slechts een vrij marginale betekenis. De marge waarin mensen elkaar als mensen kunnen ontmoeten is immers vrij smal. Bijna alle ruimtes en posities zijn al op voorhand wettelijk omschreven en geregeld en kunnen op elk moment van boven af anders omschreven en geregeld worden. Voor de twintigste-eeuwse christelijke ethicus Levinas is de ethiek nog altijd 'het aanschouwen van het gelaat van de Ander', maar in de maatschappelijke praktijk willen wij wel eerst weten of die andere de nodige papieren, vergunningen en getuigschriften kan voorleggen. De ander recht in de ogen kijken is overbodig in een totalitaire maatschappij die het gesprek en het daarmee samenhangende recht (*ius*, zie p.31) vervangt door gestandaardiseerde procedures, commissies en anonieme evaluatieformulieren en opiniepeilingen.

De oorzaak van die vermaatschappelijking ligt in het verre verleden. De gebeurtenissen van de zestiende eeuw bezegelden de suprematie van de militaire macht van de zogeheten 'nationale staat' over het ongewapende gezag van de kerk in de Europese samenleving. Daarmee kwam een definitief einde aan de scheiding der machten die de constitutionele grondslag was geweest van de middeleeuwse samenleving. Weliswaar werd de militaire staatsmacht in een later stadium onttrokken aan de persoonlijke controle van de vorst en onder de controle gesteld van het burgerlijke gezag, maar ook dat was en bleef staatsgezag. De ontmanteling van de kerk werd voltooid doordat de staat alsmar meer functies van de kerk (in de gezondheidszorg, de armenzorg, het onderwijs en dergelijke) naar zich toe trok.

De kerk, zelf een groot maatschappelijk verband, heeft nauwelijks een antwoord op dat vermaatschappelijkingsproces kunnen formuleren. Zij heeft daar zelfs actief aan bijgedragen. In haar politieke doctrines is zij altijd schatplichtig gebleven aan het maatschappelijke perspectief dat zij in haar middeleeuwse bloeitijd van Plato en vooral Aristoteles had overgenomen. Uit die erfenis heeft zij geput om in de negentiende en de twintigste eeuw een corporatistische maatschappijleer te formuleren, maar ook die werkte uit ten voordele van de staat en niet van de kerk. Wij komen daar later nog uitvoerig op terug.

Samenvatting. Politieke theorieën suggereren oplossingen voor het probleem van oorlog en conflict in de menselijke omgang. Zij stellen die oplossing voor in de vorm van een *beschrijving en rechtvaardiging van een juist regime*. Als die rechtvaardiging een beroep doet op fundamentele vooronderstellingen over de aard van de wereld en de mensen die hem bewonen, dan spreken wij van een *politieke filosofie*.

De aard van een juist regime hangt in de eerste plaats af van de *naturrechtelijke of maatschappelijke uitgangspunten* van de betrokken theorie. In de politiek-maatschappelijke theorieën van de oudheid en de middeleeuwen lag de nadruk meestal op de ethisch-politieke vraag ‘Welke *objectieve normen* dienen wetgeving en beleid in acht te nemen?’. In de moderne politiek-maatschappelijke theorieën lag hij daarentegen meestal op de vraag ‘Wie heeft het *subjectieve recht* van wetgeving en beleidvoering?’. De naturrechtelijke theorieën zien in de politieke maatschappijen veeleer bedreigingen voor de orde van samenleven en zoeken naar wegen om die bedreigingen af te wenden.

De filosofie van de oudheid was gebaseerd op de notie dat de wereld een kenbare of *rationele orde* is. De voornaamste vraag daarbij was of die orde *noodzakelijk* dan wel *contingent* was. Ten aanzien van die vraag stonden de *metafysici* van de kosmosfilosofie tegenover de *fysici* of naturalisten. De centrale kwestie was of het verstand op eigen kracht (dus a priori) de wereld kon doorgronden of integendeel weinig meer kon doen dan voorzichtig lering trekken uit overigens vrij onvoorspelbare gebeurtenissen en ervaringen. Die kwestie was van belang voor de politieke en de moraalfilosofie.

De *sofisten* hingen een *naturalistisch wereld- en mensbeeld* aan. Zij gingen uit van de waarneembare soortgelijkheid en vrijheid van de mensen, hun veelheid en hun verscheidenheid en hun overlevingstechnieken in een door schaarste gekenmerkte natuurlijke omgeving. Hun vergelijkingen van het positieve *maatschappelijke recht* van de Griekse stadstaten met het *natuurrecht* waren meestal niet mals voor het eerstgenoemde. Het was in hun ogen niet veel meer dan een door eigenbelang gedomineerde organisatie van de politieke (criminele) methode, een bron van onrecht en conflicten.

Onder de metafysici waren Plato en Aristoteles de meest vooraanstaande denkers. Plato veronderstelde een radicale scheiding tussen de onzekere, veranderlijke wereld van dagelijkse ervaringen en meningene en de zekere, onveranderlijke wereld van de *tijdloze ideeën* waarin alles beantwoordt aan de idee van het Goede en zijn en behoren samenvallen. Die ideeënwereld was evenwel *alleen voor het verstand toegankelijk*. De politieke consequentie die Plato daaruit trok, was dat de politieke organisatie radicaal gescheiden diende te worden van het gewone dagelijkse leven opdat het geweld en de *macht volledig onder controle van de rede* zouden komen en niet langer de wispelturige eigenbelangen van natuurlijke mensen dienen. Concreet betekende dit dat een *filosoof als koning* de macht zou moeten uitoefenen via een speciaal door hem getraind en opgevoed *korps van wachters*, die een *nieuw soort mens* zouden vormen. Zij zouden totaal vervreemd moeten worden van hun menselijke natuur opdat zij zich onvoorwaardelijk zouden schikken naar hun filosoof-koning. Zo zou de staat *de eenheid van een individu* benaderen, met de filosoof als het verstand en de wijsheid en de wachters als het lichaam en de fysieke deugd van de staat.

Aristoteles amendeerde Plato's ideeënleer door de ideeën op te vatten als *genetische vormen* die van binnen uit de ontwikkeling van de materie sturen. In de natuurlijke biologische en historische veranderingen ontvouwt zich geleidelijk de idee. De politieke geschiedenis vat hij op als de *ontvouwing van de polisidee*, die de idee is van een in zichzelf *gesloten volmaakte gemeenschap* (waarin dus alle menselijke behoeften bevredigd worden en alle menselijke vermogens tot volle ontwikkeling komen). In elke polis afzonderlijk wordt de geschiedenis van binnen uit gestuurd door de ontwikkeling van een bijzondere idee, namelijk een *morele consensus over wat goed en nuttig is*. Die consensus leeft in de ‘natuurlijke elite’ van de politieke gemeenschap: haar *vrije burgers*. Zij zijn de hoofden van de aanzienlijke families die door afstamming, huwelijk en de verbondenheid van hun persoonlijke belangen met het wel en wee van de stad een hechte

gemeenschap vormen. Zijn zij als familiehoofden onbetwist heer en meester in eigen huis, in de stad staan zij *als gelijken* naast elkaar. Zij waken over de naleving van de morele consensus (die tot uiting komt in de *traditionele wetten*) en besturen zij de stad en de andere inwoners opdat die zich als goede burgers zouden gedragen.

Nog tijdens het leven van Aristoteles kwam er een einde aan de onafhankelijkheid van de Griekse stadstaten. Zij werden afhankelijke provinciesteden in het wereldrijk van Alexander, daarna in het Romeinse rijk. De *kosmosfilosofie van de Stoa* werd daarin een toonaangevende levenshouding. Zij legde de nadruk op het feit dat de mens hulpeloos overgeleverd is aan *kosmische krachten* die hij niet kan controleren, maar *waarmee hij zich wel kan vereenzelveren* door afstand te nemen van zijn gevoelens. De stoïcijnse wijze vond in die *apatthische aanvaarding* van het lot de sleutel tot het geluk: alles gebeurde volgens zijn wil, dus hoefde hij geen frustratie te vrezen.

De *joods-christelijke traditie* veronderstelde een geheel ander mens- en wereldbeeld dan de Griekse kosmosfilosofie. Het ging uit van de idee dat de wereld weliswaar een *rationele orde* vertoont (als schepping van God), maar toch *contingent* is (omdat God een totaal andere wereld had kunnen scheppen). De wereld is dus niet a priori bedenikbaar, maar dient in alle nederigheid onderzocht te worden aan de hand van de schaarse in de bijbel *geopenbaarde richtlijnen* en de stroom van *concrete ervaringen* die het leven oplevert. De mens maakt geen deel uit van een goddelijke kosmos, maar leeft in de geschapen, natuurlijke aardse wereld die radicaal *gescheiden* is van de aan God voorbehouden bovennatuur (de hemel). Het joods-christelijke wereld- en mensbeeld is er een van *interpersoonlijke relaties*, waarin iedere mens als een uniek ik op gelijke voet en in volledige *wederkerigheid* met alle andere mensen verkeert. *Rechtvaardigheid* jegens en *liefde* voor de anderen (God in de eerste plaats) zijn daarom de kardinale deugden.

De belangrijkste ethische consequenties van die opvatting komen tot uiting in de *leer van de natuurlijke wet*. Die leer is gebaseerd op de overtuiging dat mensen goede en slechte keuzes kunnen maken en dat er ook met betrekking tot hun wel en wee vrij regelmatige patronen te ontdekken zijn door de studie van de menselijke natuur en de omstandigheden waarin mensen leven. De natuurlijke wet is hier vooral een *richtlijn voor moreel of 'goed' leven* — dat wil zeggen goed voor zowel de ene mens als de anderen waarmee hij samenleeft. Voor de positieve wetgeving heeft hij slechts een beperkt en indirect belang. De *positieve wet* kan, zo leert de ervaring, weinig meer doen dan de *samenleving vrijwaren*. Hij mag in geen geval het morele leven in de weg staan.

De middeleeuwse christelijke theologen formuleerden hun gedachten lange tijd in de terminologie en de schemata van de *Griekse kosmosfilosofie*, in het bijzonder van die van Aristoteles. Dat was een moeilijke en gevaarlijke opgave omdat die kosmosfilosofie *fundamenteel onverenigbaar* was met de *christelijke filosofie* van de interpersoonlijke relaties. Zo was het gesloten maatschappijbeeld van de *societas perfecta* van Aristoteles onverenigbaar met de christelijke gerichtheid op God, die buiten de maatschappij staat. Ook die gerichtheid op God was een problematische kwestie, vooral met betrekking tot de *juiste interpretatie van Gods wil*: Was dat een redelijke wil of alleen maar een almachtige wil? Was de wet (van God of van een wereldlijk heerser) een *voorschrift van de rede* of een *machtswoord*?

De kerk probeerde weliswaar discussies over dergelijke in se onoplosbare kwesties onder controle te houden door een orthodoxe leer voor te schrijven en af te dwingen, maar zij geraakte daarbij onvermijdelijk verwickeld in allerlei wereldse aangelegenheden en *conflicten met de wereldlijke heersers* (de keizer van het Heilig Roomse Rijk in de investituurstrijd). In de zestiende eeuw verloor zij definitief de controle over de geloofsleer nadat de *reformatiebeweging* van onder anderen Luther en Calvijn door verschillende vorsten was aangegrepen om kerkelijke goederen te naasten en de macht en de invloed van de roomse kerkelijke hiërarchie te breken.

DE MODERNE TIJD

In de vijftiende eeuw leek het middeleeuwse denken leeggebloed. De grote contro-versen waarop het dreef en de oplossingen die het voorstond, hadden weinig aansluiting met de kwellingen van de opeenvolgende pestepidemieën, eindeloze oorlogen, plunderingen door rondtrekkende soldatenbenden en geldzuchtige vorsten en andere calamiteiten die de veertiende eeuw geteisterd hadden. Toch bleven in de vijftiende en de zestiende eeuw de theologen nog altijd gezaghebbende auteurs die belangrijke en invloedrijke verhandelingen schreven over politieke, economische en andere ‘wereldse’ kwesties. Die twee eeuwen waren immers de tijd van de godsdienstoorlogen, de reformatie en de contrareformatie, de verovering en kolonisatie van overzeese gebieden en de definitieve doorbraak van de geldeconomie en van de absolute staat als dominante vorm van politieke organisatie. De theologen hadden meer dan genoeg werk aan de winkel om in die turbulente tijden de zin van een christelijk leven en de rol van hun kerk te verduidelijken en te verdedigen tegen de machtsaanspraken en de confiscaties van de vorsten en tegen allerlei hoogst onorthodoxe ideeën die de renaissance een eigen religieus gezicht gaven.

In Italië was inderdaad in de late veertiende eeuw de culturele revolutie van de renaissance begonnen. Zij greep over de hoofden van de middeleeuwse voorgangers heen terug naar de Oudheid. De christelijke interpretaties van Plato en Aristoteles werden terzijde geschoven omdat men erop uit was te achterhalen wat die auteurs zelf bedoeld hadden. Ook de Stoa en het getemperde hedonisme van Epicurus (342-270 v.C.) kregen veel belangstelling. Bovenal groeide de belangstelling voor de mystieke filosofische religies van het neoplatonisme van Plotinus (205-270 n.C.) en het gnosticisme. Die waren ooit de rechtstreekse rivalen geweest van het christelijke geloof in het Romeinse keizerrijk.

REFORMATIE EN CONTRAREFORMATIE

De grote theologen van de reformatie, Luther en Calvijn (zie p.78), legden de bijbelse stelling ‘Alle gezag komt van God’ uit ten gunste van het gezag van de christelijke landsvorsten. Zij waren er uiteraard op uit de macht van de paus te breken en de positie van de vorst als verdediger van hun geloofsopvatting te versterken in de landen waar de protestanten aan de macht waren.

Herleving van de leer van de natuurlijke wet. De katholieke theologen van de contrareformatie beriepen zich op Thomas van Aquino om de idee van de natuurlijke wet nieuw leven in te blazen. Zij hadden hun redenen om paal en perk te stellen aan de ambities van de naar absolute macht strevende vorsten, ook de katholieke zoals de Franse koningen en keizer Karel V, de Habsburgse vorst die zowel in Duitsland als in Spanje en delen van Italië de scepter voerde. Het absolutisme werd tenslotte ideologisch vooral verdedigd door de ‘politiques’ die een louter seculiere staat op het oog hadden en het gezag van de kerk aan de staatsmacht ondergeschikt wilden maken. Bovendien gaf het uiteenvallen van de christelijke wereld in onafhankelijke staten aanleiding tot talrijke conflicten. Het beroep op de natuurlijke wet, niet op enige nationale wet, was de voor de hand liggende weg om die conflicten volgens algemeen aanvaarde principes op te lossen, te voorkomen of althans te milderen. De natuurlij-

ke wet was voor de theologen de basis van het *ius gentium*, waaronder iedere mens ongeacht zijn nationaliteit of godsdienst aanspraak kon maken op een menswaardige behandeling.

Ius gentium en internationaal recht. Dat standpunt oversteeg in die tijd van snelle en gewelddadige verovering en kolonisatie van andere continenten het theater van de Europese politiek. Ook de indianen en de andere heidense volkeren die onder Europese hegemonie kwamen, hadden onder de natuurlijke wet recht op respect voor hun persoon, hun eigendom en hun tradities (maar niet mensenoffers, kannibalisme en dergelijke die zonder meer strijdig waren met Gods woord).¹

Uit de idee van het *ius gentium* in die klassieke zin werd binnen korte tijd de idee van een internationale rechtsorde ontwikkeld naar analogie van de natuurlijke rechtsorde. De internationale rechtsorde was er een waarin staten en niet natuurlijke personen als de primaire rechtssubjecten golden. Zij zouden elkaar daarin als vrije en gelijke rechtspersonen tegemoet moeten treden en elkaars soevereiniteit (eigendom) en hun onderlinge verdragen (contracten) respecteren. Bovendien zouden zij net als gewone stervelingen ook in hun gewapende conflicten de natuurlijke wet zoveel mogelijk moeten respecteren. De Nederlandse jurist en protestantse theoloog Hugo de Groot (Grotius) publiceerde hierover in 1625 een gezaghebbend werk, *Het recht van oorlog en vrede*, dat veel navolging kreeg.

Natuurlijke wet en 'rederecht'. Reeds bij Grotius was een begin van kentering in de opvatting over de natuurlijke wet merkbaar die typisch is voor de herleving van de rationalistische kosmosfilosofie van de Oudheid in de renaissance (zie hieronder). De natuurwetten werden meer en meer gezien als 'voorschriften van de rede' die met quasi-mathematische zekerheid uit een aantal 'evidente' beginselen afgeleid konden worden. Zolang die evidenties nog bekrachtigd werden door de waarneembare realiteit van mens en wereld, maakte dat niet zoveel verschil uit voor de inhoud van de natuurlijke wetten. Die bleef erop gericht de mensen voor te schrijven hoe zij, gegeven hun onveranderlijke natuur, het best met hun situatie in deze wereld konden omgaan.

In de achttiende eeuw gingen heel wat auteurs er echter van uit dat de waarneembare wereld veeleer een leugen of een illusie is. Hij kan dan geen geldige 'evidenties' opleveren. Die moet men integendeel zoeken in wat de rede herkent als evidente idealen — opvattingen over hoe de wereld en de menselijke natuur zouden moeten zijn (volgens hun alleen door de rede te vatten idee of wezenlijke vorm). De wetten van dat zogeheten rederecht hadden uiteraard niets meer gemeen met de klassieke notie van de natuurlijke wet. Zij waren integendeel bedoeld als voorschriften van de rede om de menselijke natuur en de wereld te *veranderen* en het ene of het andere morele of politieke ideaal te verwezenlijken.

Natuurlijke rechten. Zowel de protestantse als de katholieke auteurs hadden oog voor het in de godsdienstoorlogen accuut geworden probleem van de andersdenkende (christelijke) minderheden in de verschillende staten. Daardoor kreeg de in de christelijke theologie gewortelde notie van de natuurlijke rechten van de mensen een potentieel explosieve betekenis. Dat waren immers rechten die aan elke staatsvorming

¹ Dat betoog werd onder anderen gevoerd door Francesco de Vitoria (+/-1480-1546) en Bartholomeus de las Casas (1474-1566).

voorafgingen en derhalve tegen om het even wie, ook tegen de machtigste vorst, konden ingeroepen worden — liefst door de lokale magistraten maar eventueel ook door individuen. Per saldo had iedere mens het onvervreemdbare recht zichzelf te verdedigen. Een aantal radicale theologen en politieke auteurs stelde onomwonden dat iedereen het recht had al te agressieve of tirannieke heersers desnoods om te brengen — zeker als die het zouden wagen mensen te beletten hun geloof te belijden. Theorieën over het recht of de plicht van opstand tegen dergelijke vorsten waren allerminst uitzonderlijk.

De politieke toepassing van de leer van de natuurrechtelijke rechten leidde uiteindelijk in de zeventiende en de achttiende eeuw tot de opkomst van het natuurrechtelijke of klassieke liberalisme. John Locke (1632-1704) en Adam Smith (1723-1790) waren daarvan gezaghebbende vertegenwoordigers. Beiden komen nog uitvoerig ter sprake. Zij bleven geheel binnen de perken van het traditionele christelijke wereldbeeld. Zoals nagenoeg alle ‘moderne’ auteurs hadden zij nauwelijks nog belangstelling voor theologie en voor de relatie tussen mens en God, maar des te meer belangstelling voor de relaties onder de mensen. Die relaties vatten zij evenwel nog altijd op in het licht van de christelijke overtuiging dat ieder mens, wat ook zijn gebreken mogen zijn, evenzeer een schepsel Gods is. Zij legden derhalve de nadruk op de vrijheid en de gelijkheid van een ieder in zijn omgang met anderen, dus op de natuurrechtelijke orde van samenleven en samenwerken en op het onderscheid tussen de economische en de politieke methode van handelen.

DE RENAISSANCE

Het wetenschappelijke gezicht van de renaissance. Ook de natuurwetenschappen, die in de zestiende eeuw aan hun zegetocht begonnen, en de nog prille wetenschappen van de samenleving (economie en sociologie) bleven meestal binnen het christelijke patroon. Zij beschouwden de natuur en de samenleving als een rationele maar contingente en dus niet a priori bedenkbaar orde. Zij wisten zich los te maken uit het wereldbeeld van de oude kosmosfilosofie dat vooral in de universiteiten toonaangevend was. Daar hadden de ‘filosofen’ (kenners van Aristoteles) van het ontzag van de middeleeuwse mensen voor de beschaving van de Oudheid gebruik gemaakt om een virtueel monopolie op de geleerdheid te vestigen — vooral op terreinen die buiten de ervaringsmogelijkheden van de gewone zintuigen lagen, bijvoorbeeld de vorm en de beweging van de hemellichamen, maar ook het onzichtbare ‘wezen’ van de dingen. Zij bestreden dan ook met grote heftigheid de empirische wetenschappen, in het bijzonder de ‘telescopische wetenschappen’ die met behulp van nieuwe waarnemingstechnieken (de telescoop) allerlei tot dan toe onbekende verschijnselen in de hemel aan het licht brachten die strijdig waren met de aristotelische en de platoonse kosmologie.

In de loop van de middeleeuwen had de kerk haar interpretatie van de bijbel aangepast aan dat aristotelische wereldbeeld, omdat dat naar het inzicht van die tijd niet anders dan als het summum van wetenschappelijke kennis beschouwd moest worden. De kerk had echter een open geest voor de wetenschappelijke vooruitgang. Haar standpunt was dat de traditionele interpretatie van de bijbel aangepast kon worden zodra een daarmee strijdige stelling wetenschappelijk bewezen was. Tenslotte stond voor haar de realiteit van Gods schepping boven het gezag van welke theoloog dan ook, en zeker boven dat van de ‘geleerden’ die hun prestige aan hun kennis van oude

niet-christelijke teksten ontleenden. Binnen de kerk was vooral de nog jonge maar invloedrijke Jezuïetenorde actief op het terrein van de nieuwe empirische wetenschap van de hemel.¹ Veel kerkvorsten en religieuze ordes uit de renaissance-tijd waren enthousiaste bewonderaars en beschermheren van de astronomen.

Het Galileo-incident. Toch kwam het precies in die tijd tot een berucht kerkelijk proces tegen Galileo (1564-1642), de grondlegger van de moderne mechanica en een van de meest gevierde astronomen van die tijd. Zijn bijdragen tot de astronomie — enkele spectaculaire waarnemingen — waren eerder bescheiden. Zij leverden hem de steun en de bescherming op van talrijke kardinalen en vooral van de Jezuïetenorde.

Dat het uiteindelijk toch tot een milde kerkelijke veroordeling² van Galileo kwam (1633), was het gevolg van zijn jarenlange fanatieke (en geenszins empirische) verdediging van de stelling van kanunnik Copernicus dat de aarde rond een stilstaande zon wentelt. Voor Galileo was die stelling een onbetwistbaar geloofspunt (waarvoor hij echter geen bewijs kon leveren). Voor de kerk was zij niet meer dan een hypothese die als zodanig betwistbaar bleef tot zij definitief bevestigd of weerlegd zou worden. De kerk wilde wel buigen voor de feiten, maar niet voor veronderstellingen. Galileo meende echter dat niet hij zijn hypothesen diende te bewijzen, maar dat de kerk zijn gelijk diende te erkennen tenzij zij zijn ongelijk kon bewijzen. Kortom, hij eiste dat de kerk (en de rest van de wereld) hem op zijn woord zou geloven en de interpretatie van de bijbel zou aanpassen aan zijn overtuigingen.

Bovendien had Galileo zich door zijn grenzeloze egomanie heel wat vijanden gemaakt onder zijn vroegere medestanders en bewonderaars in de Jezuïetenorde en onder de kardinalen. Galileo had de gewoonte allen die niet voor 100% achter hem stonden, ‘mentale dwergen’ of erger te noemen of hen te betichten van plagiaat. ‘Aan mij en mij alleen was het gegeven de nieuwe dingen van de hemel te ontdekken, anderen kunnen daar niets vinden [wat zij niet van mij gestolen hebben]’, schreef hij — daarbij vergetend dat hij ooit zichzelf de uitvinding van de telescoop had toegedicht.

In feite was het proces een schijnvertoning. De kerk wilde zowel Galileo als de nieuwe wetenschap sparen. Zij bleef hem tot het einde toe met de grootse eerbied en mildheid behandelen, maar zij kon niet dulden dat een bekende katholiek op grond van een persoonlijke overtuiging aanspraak zou maken op een herinterpretatie van de heilige schrift. Het was zeker geen proces tegen de wetenschap. Galileo schreef zijn enige echt belangrijke wetenschappelijke werk, de *Vertogen over twee nieuwe wetenschappen*, ná zijn veroordeling. Daarvoor had hij vooral geteerd op zijn reputatie als sterrenkijker en polemist. Het boek waarvoor hij veroordeeld werd, de *Dialogen over de grote wereldsystemen* (1632), was een polemiek tegen zijn vijanden en een wetenschappelijk onhoudbare poging om het Copernicaanse stelsel te bewijzen. Ook dat stelsel was niet de kern van het proces: Weliswaar werd het boek van Copernicus als gevolg van de propaganda van Galileo op de Index van de verboden boeken geplaatst, maar na

¹ Hun reputatie op het terrein van de astronomie drong zelfs tot in China door, waar zij dan ook in de zestiende en de zeventiende eeuw grote invloed verwierven aan het keizerlijke hof (waar ‘sterrenkijken’ hoog in aanzien stond).

² Het zwaarste effectieve element van zijn straf was dat hij drie jaar lang elke week zeven psalmen ter boetedoening zou opzeggen, maar hij kreeg de toestemming het nakomen van die verplichting aan zijn dochter, een non, over te laten. Voor het overige kreeg hij de gelegenheid in alle rust en comfort zijn theorie van de beweging uit te werken.

vier jaar werd het alweer vrijgegeven met slechts enkele kleine wijzigingen. Dat was in 1620, dertien jaar voor de aanvang van het proces.

Latere commentatoren hebben het proces tegen Galileo geïnterpreteerd als een strijd tussen 'obscurantistisch geloof' en 'verlichte wetenschap'. Dat is evenwel een interpretatie die bij het andere, religieuze gezicht van de renaissance past (zie verder in de tekst). Toch is zij het uitgangspunt geworden voor een belangrijk deel van het moderne intellectuele leven, een van de grote mythes van de 'moderniteit'.

De mechanisering van het wereldbeeld. De empirische wetenschappen vormden het officiële gezicht van de renaissance, althans als wij ons laten leiden door wat de schoolboekjes ons daarover vertellen. Het is het beeld van de renaissance die de achttiende-eeuwse Verlichting aankondigt, waarin de mens met zijn kritische rede en empirische nieuwsgierigheid de pretenties van de overgeleverde filosofische, religieuze en politieke autoriteiten doorprijkt en *mondig* wordt.

De opgang van de natuurwetenschappen leidde in de zeventiende en de achttiende eeuw tot wat men de mechanisering van het wereldbeeld heeft genoemd. De wereld was als een groot horloge, door God gemaakt en in werking gesteld, maar overigens volledig kenbaar als een samenspel van waarneembare en meetbare krachten. De mens kon de wereld onbevreesd verkennen nu gebleken was dat er daarin geen plaats was voor geesten en demonen en andere onzichtbare machten. Gods gift aan de mensheid was inderdaad volmaakt betrouwbaar. In die overtuiging leken geloof (vertrouwen op God) en wetenschap elkaar te vinden.

De mechanisering van het mensbeeld. De mechanisering van het wereldbeeld had echter nog een andere dimensie, met verregaande ethische en politieke implicaties. Zij legde namelijk een zware verantwoordelijkheid op de schouders van de mensen. Kennis van de natuur is macht over de natuur, had Francis Bacon gezegd, zij het dat wij de natuur alleen kunnen bevelen door hem te gehoorzamen. De wetenschap gaf de mensen de mogelijkheid de mechaniekjes van de natuur te manipuleren en dit zowel ten goede als ten kwade. Zij kon dus geen oplossing bieden voor de morele dilemma's van de mensen, zij maakte die alleen maar erger. Dat was een heel christelijke gedachte die evenwel berustte op de veronderstelling dat de mechanisering van het wereldbeeld de keuzevrijheid van de mensen niet in de weg stond.

Precies die veronderstelling kwam echter na verloop van tijd onder vuur te liggen. Was de mens zelf meer dan een machine, een radertje van het grote horloge? Was het zinvol te geloven dat mensen keuzevrijheid hebben en dus met overwegingen van goed en kwaad te maken hebben? Menigeen ging die vragen ontkennend beantwoorden. Ook mensen zijn maar mechaniekjes, ook zij zijn willekeurig manipuleerbaar. Kennis van de mens is macht over de mens. Het komt er slechts op aan zijn sterkste drijfveren te ontdekken en die te manipuleren. Dat bleken echter niet de zwakke krachten van culturele verschijnselen als moraal en godsdienst te zijn, maar de heel sterke krachten van de begeerte naar genot en comfort en de vrees voor de dood en de pijn. Om de mensen te bevelen moet men aan hun krachtigste impulsen gehoor geven. Men moet hun geven wat zij willen, althans bij hen de illusie wekken dat zij zullen krijgen wat zij willen. Dat was niet langer een christelijke gedachte. De voor het christendom fundamentele gedachte van de interpersoonlijke wederkerigheid is hier verdwenen: Wie is die 'men' die beveelt en manipuleert, en wie zijn 'de mensen' die alleen maar te manipuleren radertjes in de machine zijn? Immers, zoals C.S. Lewis

schreef, “Man’s power over Nature turns to be a power exercised by some men over other men with Nature as its instrument”.¹

Machiavelli: de ontluistering van de politiek. De idee van de manipuleerbare mens moest overigens niet wachten op de doorbraak van de moderne natuurwetenschap. Meer dan honderd jaar voor de astronomische ontdekkingen van Galileo had de Florentijnse ambtenaar en letterkundige Nicolo Machiavelli de politiek van zijn tijd al geanalyseerd in termen van vakkundige manipulaties. Zijn ontluistering van de politiek van zijn tijd als een louter machtsspel, die nog altijd gretig gelezen wordt, geldt als een vroege uiting van de wetenschappelijke benadering van de politieke maatschappij.

Machiavelli (1467-1527) brak met de middeleeuwse traditie van de theologische politiek door het probleem van de macht te beschouwen als een louter politiek-technisch vraagstuk.

Politieke chaos was de grote kwaal van zijn tijd, in het bijzonder in Italië. De politieke macht was er verdeeld over talloze vorsten, heren en vooraanstaande families. Hun dynastieke belangen gaven aanleiding tot voortdurende bewegingen op het politieke vlak. Coalities werden gevormd en ontbonden of het een lieve lust was. Elk huwelijk, elke geboorte, elk overlijden was zwanger van politieke consequenties. Verraad, oorlog, moord, afpersing waren aan de orde van de dag. In de steden braken regelmatig opstanden uit. Bovendien werden de Italiaanse gebieden om hun rijkdom met gretige ogen beloerd door Duitse, Franse en later ook door Spaanse vorsten.

Machiavelli zag dit alles met lede ogen aan. Voor hem was de zwakheid van de heersers de grote oorzaak van de politieke ellende. Vandaar zijn centrale vraagstelling, in het boekje *De Heerser: Hoe kan een prins de macht verwerven en behouden?* De ‘prins’ waarover hij het had, was niet de traditionele koning wiens gezag van oudsher erkenning genoot. Hij was de ambitieuze politicus die van de algemene verwarring gebruik wilde maken om de macht naar zich toe te trekken.

Moraal en godsdienst als machtsmiddelen. Moraal en godsdienst werden in Machiavelli’s betoog wel genoemd, maar niet langer als onvoorwaardelijke randvoorwaarden waar het vorstelijke beleid aan getoetst diende te worden. Zij waren nog slechts middelen die een vorst kon en moest gebruiken om zijn onderdanen rustig te houden. De vorst die met binnenlandse onrust had af te rekenen, zat onzeker in het zadel. Dat was volgens Machiavelli echter geen onoverkomelijk probleem. Het gewone volk vraagt immers niet veel. Het wil eigenlijk alleen maar met rust gelaten worden. De heerser die rust kan waarborgen, heeft van het volk weinig te vrezen. Hij heeft nog minder te vrezen wanneer hij ook nog de indruk wekt een goed mens te zijn. Ook dat vond Machiavelli geen groot probleem: Vertoningen van vroomheid, vrijgevigheid, rechtvaardigheid volstaan om de genegenheid van het volk te winnen. Het volk is zoals een huisdier, gewillig en trouw voor wie er verstandig mee omgaat, maar gevaarlijk voor wie het tot razernij provoceert of het verlangend doet uitkijken naar een andere meester.

Het volk bewondert voor alles de succesvolle vorst, ‘want het oordeelt met de ogen, niet met het verstand’. Aan de winnaar wordt veel vergeven. De vrome, vrijgevige, rechtvaardige heerser is een mooie fantasie; de werkelijkheid is anders. De heer-

¹ C.S. Lewis, *The Abolition of Man*, 1944 (3rd lecture).

ser moet zich handhaven en dat vereist in deze wereld listige berekening en meedogenloze uitvoering, geen vroomheid of rechtvaardigheid. De heerser moet dus alles schijnen te zijn wat hij niet is, zolang die schone schijn hem niet hindert in het bereiken van zijn doel.

Het doel heiligt de middelen. Het doel van de prins is de macht. Het is een goede zaak voor zijn onderdanen dat hij dat doel bereikt en politieke stabiliteit brengt. Het is echter niet het heil van zijn onderdanen dat de eerste bekommernis van de prins is of mag zijn. Hij handelt uit eigenbelang, en dat is zoals het hoort. De prins die zijn eigenbelang uit het oog verliest, is een zwakke prins, die de machtshonger van zijn rivalen scherpt en aldus onrust en strijd uitlokt. Niet het gewone volk, maar zijn rivalen vormen het grootste gevaar voor de prins. Tegen hen moet hij dan ook genadeloos optreden, om hen te onderwerpen of zelfs uit te schakelen.

De prins is dus een politiek evenwichtskunstenaar. Hij moet zich met uiterste toewijding en concentratie in het spel om de macht storten. Het gaat om de macht en niet om wat men met die macht zou willen doen. Immers, wie geen macht heeft kan niets, en wie macht heeft kan die niet met meer vrucht gebruiken dan om haar te behouden en te versterken. Het doel heiligt het middel. Het doel is echter niets anders dan het behoud van het middel: de macht.

De staatsraison. Niet alle politieke denkers waren zo gefascineerd door het machtsspel als Machiavelli. Niet iedereen was van oordeel dat recht, moraal, godsdienst alleen maar vlaggetjes zijn waarmee de heerser op het gepaste moment zwaait en die hij daarna weer opbergt. Niemand zou echter nog beweren dat het boek van de politiek in de hemel geschreven is en op aarde alleen maar hoeft gelezen te worden. De godsdienst was immers zelf een hoofdoorzaak van politieke strijd geworden. De vervolging van andersdenkenden door geloofsijverige vorsten lokte onder andere religieus geïnspireerde koningsmoorden uit. Als reactie tegen deze ontwikkelingen begonnen heel wat auteurs het begrip van een louter seculiere of politieke staat te propageren—een staat die zich ver zou houden van geloofskwesties maar op effectieve wijze de orde zou handhaven. Die auteurs werden ‘les politiques’¹ genoemd omdat zij de realiteit van de machtsstrijd als uitgangspunt namen en theologische kwesties liefst buiten beschouwing lieten. Die strijd had ondertussen een nieuwe gedaante aangenomen, die van de strijd van de naar absolute macht strevende vorsten tegen de andere traditionele machtscentra van de adel, de kerk en de steden.

Het lag voor de hand de machiavellistische logica van de politieke macht toe te passen op dat nieuwe fenomeen van de staat, waarover wij het al eerder hadden (zie p.56 en volgende). De machiavellistische prins werd de politieke soeverein, zijn belang in zijn alleenheerschappij werd het belang van de staat. Dat staatsbelang werd tevens het algemeen belang van de vrede. Er is immers oorlog wanneer er strijd is om de macht; er is vrede wanneer die strijd gestreden is en niemand het nog waagt tegen de overwinnaar in het strijdperk te treden. Onbetwiste macht is derhalve een voorwaarde voor vrede. Zonder vrede is er geen ordelijk samenleven. Onbetwiste macht is derhalve ook het beginsel van de samenleving zelf: De samenleving is één met de macht die haar mogelijk maakt en in stand houdt. De machiavellistische logica van de macht liet zich moeiteloos ombouwen tot een rechtvaardiging van de absolute macht

¹ De belangrijkste auteur van deze groep was Jean Bodin, de grondlegger van de theorie van de wetgevende soevereiniteit van de vorst (zie noot 2 op p.60).

van de soevereine vorst. Dat werd nergens duidelijker dan in het werk van Thomas Hobbes, dat wij later in detail zullen bestuderen.

DE RELIGIE VAN DE MENS

Het religieuze gezicht van de renaissance. Het beeld van de renaissance als een uitbarsting van kunstzinnige en wetenschappelijke creativiteit mag ons niet doen vergeten dat zij ook een ander weliswaar minder vertrouwd maar niet minder belangrijk religieus gezicht had. Die verborgen religieuze dimensie is mettertijd een immense invloed gaan uitoefenen op het moderne ethische en politieke denken. De filosofische wortels van het proces van vermaatschappelijking dat zo kenmerkend is voor de recente geschiedenis, liggen in de religieuze revolutie die in renaissance op gang kwam.

Een aanzienlijk aantal intellectuelen begon het overgeleverde christelijke geloof ter discussie te stellen. Die denkers ondermijnden of verwierpen de christelijke idee van de onherroepelijke scheiding tussen God aan de ene en de mens en de wereld aan de andere kant.¹ In hun voorstelling was de bijbelse godsdienst strijdig met de waardigheid van de mens. Volgens de christelijke opvatting was de mens weliswaar een schepper maar dan alleen van menselijke dingen—niet van het Al. De bijbelse godsdienst ontzegde aan de mens zelfs mogelijkheid God te doorgronden, die nochtans de grond van alle dingen heette te zijn. Hij leer veroordeelde de mens onherroepelijk tot onwetendheid over alle fundamentele dingen. Hij beperkte niet alleen de menselijke handelings- maar ook de menselijke kennismogelijkheden. Hij was een kerker.

Die intellectuele kritiek was een gevolg van de fascinatie voor de pas herontdekte ‘oude wijsheden’ van de kosmosfilosofie.² Onder invloed daarvan gingen intellectuelen de mens zien een aspect of uitstraling van God — niet langer als zijn schepping maar als uiting van het goddelijke. In die zin waren God en Mens dus één en hetzelfde. In het pantheïsme (‘Het Al is God’) werd de kosmos zelf vergoddelijkt. Het panentheïsme (‘God is in alles’) hield voor dat God zelf in alle dingen of althans in alle mensen aanwezig is. Het geloof in de bijbelse God werd afgedaan als het obscurantistische bijgeloof van het onverlichte gepeupel of zelfs als een complot tegen de mensheid. Was de mechanisering van het wereldbeeld voor de christelijke natuurwetenschap een bewijs van de betrouwbaarheid van de Grote Horlogemaker, voor de nieuwe religieuze geestesgesteldheid was zij het bewijs van zijn valsheid. Wat was de materiële wereld (met inbegrip van het menselijke lichaam) anders dan een gevange-

¹ De kerk werd in die tijd zwaar belaagd door hervormingsgezinden en protestanten die weliswaar de kerkelijke instellingen aanvielen maar overigens de orthodoxe geloofsopvattingen trouw bleven, enkele uitzonderingen niet te na gesproken. De nieuwe onorthodoxe ideeën van de renaissance vormden echter een bedreiging voor het geloof en dan nog in het Italiaanse kerngebied van het westerse christendom. De kerk bestreed die nieuwlichterij door de woordvoerders ervan te vragen hun meningen te herroepen of door hen als ketters te vervolgen. Een aantal belandde op de brandstapel. De beroemdste onder hen was Giordano Bruno (1548-1600). Zo maakte de kerk martelaars van haar vijanden en schonk zij hun nog meer aanzien.

² Belangrijke denkers in deze richting zijn renaissancefilosofen als Marsilio Ficino (1433-1499) en zijn leerling Giovanni Pico della Mirandola. Zij wilden weliswaar christelijke filosofen zijn, maar namen de studie van Plato en Plotinus ernstiger dan die van de bijbel.

nis waarin die valse God van de materie de waarlijk goddelijke ziel van de mens opgesloten had?¹

Het goddelijke Zelf. Met de antieke filosofie had het nieuwe denken een grote affiniteit. Die filosofie liet aan de mens, als toeschouwer, immers de mogelijkheid de rationeel-noodzakelijke orde van de wereld te kennen en te doorgronden. In die zin kon de mens—als ‘kennissubject’, in zijn gedachten—één worden met het Al, ook als hij daar niets aan kon veranderen wegens zijn lichamelijke beperkingen. De moderne opvattingen gingen in dat opzicht echter verder dan de antieke kosmosfilosofie. Het antieke kosmosdenken werd vermengd met het geloof in de schepping. Het resultaat was een religie van de Mens. Het was immers de Mens zelf die het goddelijke schepende beginsel heette te zijn. De Mens is de ultieme oorsprong en oorzaak van het Al. Zijn wil en rede zijn allesomvattend. Niet de gegeven of geopenbaarde werkelijkheid maar de rede zelf ging gelden als leidend beginsel in de wetenschap. Niets werd nog als waarheid erkend wat zich niet door de rede liet bewijzen.

In een extreme vorm (die ook nu nog veel aanhangers telt) hield die nieuwe religiositeit in dat er geen andere realiteit is dan de gedachte — dat wil zeggen het product van de menselijke geest en niet, zoals bij Plato, de eeuwige objectieve vorm (idee) die de mens slechts met de grootste moeite kan aanschouwen. De mens is God in zijn gedachten, de realiteit is een mentale, theoretische of sociale constructie — ‘Het zit allemaal tussen de oren’.

Die religieuze uitgangspunten leidden tot de overtuiging dat de mens de sleutel tot de oplossing van alle geheimen van de kosmos in zichzelf kan vinden. De mens is de gehele kosmos in het klein, een microkosmos. ‘Wie zichzelf kent, kent het Al’, hadden de oude gnostici geleerd. Het te kennen ‘zelf’ was uiteraard niet de werkelijke levende persoon waar wij vertrouwd mee zijn door de ervaring en de redelijke interpretatie van onszelf en van elkaar. Het was integendeel het goddelijke element dat diep in ons verborgen lag en dat geacht werd de gehele realiteit te omvatten. Alle kennis is zelfkennis: Wie zichzelf vindt, vindt alles wat er is. De natuurwetenschappen, met hun slaafse onderdanigheid aan de waarneembare verschijnselen van de materiële wereld, konden dat goddelijke Zelf niet ontdekken. Daartoe waren alleen ‘geheime’ wetenschappen in staat via occulte praktijken en de interpretatie van paranormale verschijnselen. De innerlijke zekerheid van de zelfkenner hoeft dus geen weerlegging door de ogenschijnlijke feiten te vrezen.

In die opvatting kondigde zich een ander soort Verlichting aan, namelijk het idee dat wij ons moeten laten leiden door ons ‘innerlijke licht’. De verlichte mens is degene die weet dat hijzelf God is, dat er buiten hem geen God is. Allerlei variaties op dit thema waren mogelijk, maar zij vonden elkaar in het Humanisme, de religie van de Mens, waarmee de renaissance haar breuk met de christelijke middeleeuwen voltooide. Let wel: De meeste intellectuelen van die tijd die wij nu collectief aanduiden als ‘de humanisten’ (Erasmus van Rotterdam, Thomas More en consorten) waren geen

¹ In de negentiende eeuw werd crematie (verbranding van het lichaam) een strijdpunt van de maconieke beweging in haar verzet tegen de Kerk. Zij richtte daartoe talrijke ‘Verenigingen voor Crematie’ op, eerst in Italië (1873), later ook elders. Voor de vrijmetselaars was crematie een symbool voor de onherroepelijke verlossing van de geest uit de materie. Voor de Kerk was ook het dode lichaam respectabel omdat het volgens haar doctrine aan het einde der tijden deel zou hebben in de heropstanding van de individuele mens in het Koninkrijk Gods.

aanhangers van dat antichristelijke Humanisme. Het zou nog eeuwen duren vooraleer de religie van de Mens een te duchten rivaal voor het christendom werd.

Bevrijdende zelfkennis. Anders dan in het christelijke mensbeeld verschijnt het kwade hier niet als een onvermijdelijk gevolg van het feit dat mensen keuzen moeten maken en dus ook verkeerde keuzen kunnen maken. Goed en kwaad zijn niet de twee kanten van dezelfde medaille, namelijk van de keuzevrijheid van de mens. Zij zijn twee verschillende zijnswijzen. Het kwaad is het resultaat van het gebrek aan zelfkennis. Voor wie zichzelf kent, bestaat het kwaad niet meer. Hij bevindt zich in een andere wereld dan de onverlichte geesten en de morele problemen en dilemma's waarin hun gebrekkige zelfkennis hen verstrikt. Zij leven in de duisternis van de ondoorzichtige materiële wereld. Hijzelf leeft in een wereld van zuivere spiritualiteit waar alles transparant is. Ook de materie heeft voor hem geen geheimen meer. Zij is door hem naar willekeur beheersbaar. De morele alchemie van de stoïcijnen (zie p.118) wordt een kosmische alchemie. Zelfkennis, het bewustzijn van de eigen goddelijkheid, is de ware 'steen der wijzen'.

Die kennis (Grieks *gnosis*) blijft voor de meeste mensen verborgen doordat zij de waarheid buiten zichzelf zoeken, terwijl zij integendeel hun diepste wezen is. Niet de bijbelse God is waarheid, maar de Mens zelf. Dat was 'het grote geheim' dat de gnostici beweerden te hebben doorgrond. Zelfkennis lost alle problemen op, zij brengt totale verlossing. Die bevrijding heeft dus niets te maken met de natuurrechtelijke vrijheid van iedere persoon. Zij wordt niet gerealiseerd door wederzijds respect, maar door het inzicht dat zelfbeheersing meteen ook heerschappij over de gehele kosmos impliceert. Wie zichzelf kent, hoeft geen enkel kwaad, geen enkele frustratie meer te vrezen.

Ik en geen Ander. Ook de verhouding tot de andere mensen krijgt hier een totaal andere betekenis dan in het christendom. Dat moet wel, omdat de ander in wezen niets anders kan zijn dan een deel, een aspect of een manifestatie van het eigen Ik, dat meteen het gemeenschappelijke Ik is van allen die waarlijk Mens zijn. De ware Mens is een universeel ego. De ander kan aldus per saldo geen realiteit hebben die van het eigen Ik te onderscheiden is. Buiten het Ik zijn er slechts de illusies die het gevolg zijn van een gebrekkige zelfkennis. De idee van de samenleving met *anderen* verliest hier elke zin: In waarheid zijn er immers geen anderen.

In de joods-christelijke traditie is de wederkerigheid de norm voor de verhouding tussen de ene persoon en de andere. De christelijke liefde gaat uit naar de ander precies omdat hij een andere persoon is — iemand die niet-ik is. De christelijke liefde is zeker geen eigenliefde. In de ander herkent een christen wat hijzelf niet is en niet kan zijn, maar ook wat die andere niet is en niet kan zijn. In hun relaties met elkaar leren zij elkaars beperkingen kennen. Daarin leren zij dus ook hoe zij elkaar aanvullen en hoeveel zij elkaar kunnen geven. De christelijke ethiek is een ethiek van het respect voor anderen (dat meteen ook zelfrespect is).¹ Het ik van de ene en het ik van de andere staan vrij en op gelijke voet naast elkaar.

Tegenover die ethiek van wederzijds respect staan er twee alternatieven. Het ene is een ethiek van de zelfverloochening en de zelfvernedering. Ik ben niets, de Ander is alles. Dat alternatief was altijd al aanwezig geweest in het christendom, zij het dan

¹ Wie een ander respecteert, respecteert in zijn relatie met die concrete andere persoon ook zichzelf. Dat is zo omdat het gaat om het respect voor het *onderscheid* tussen zichzelf en de ander.

vooral voor de relatie tussen mens en God. Critici hebben zich bijna altijd op deze uiting van het christendom gebaseerd om het van de hand te wijzen als een mensonwaardige slavenreligie — een religie voor *Untermenschen* (in de woorden van Friedrich Nietzsche).

Het andere alternatief kwam in de renaissance naar voren, zij het aanvankelijk nog alleen in een ‘filosofische’ gedaante — nog niet als een openlijk beleden levenshouding. Het is de ethiek van de schaamteloze zelfwaardering.¹ Het Ik is alles, de Ander is niets, tenzij hij zichzelf openbaart als identiek met het Ik (als iemand die niet een ander is). Zoals zelfkennis de enige waarachtige kennis is, zo is ook eigenliefde de enige echte liefde. In zijn relaties zoekt de ware Mens niet de ander, maar slechts zijn ‘zelf’. Relaties zijn alleen waardevol als zij het Ik helpen zichzelf te vinden en zijn zelfwaardering te verhogen — met andere woorden als zij het in zijn goddelijke superioriteit bevestigen.

Ook vandaag blijft de cultus van de Mens, dus van het Ik, bijzonder populair. Er is een groot aanbod van methoden en technieken van bewustzijnsverruiming, zelfontdekking, zelfgenezing en zelfverlossing die de zichzelf zoekende mens moeten helpen zichzelf te vinden en zo alles onder controle te krijgen. De biecht, waarin iemand in vertrouwen aan een ander zijn schuld bekent opdat die hem zou vergeven, is passé. Zij is vervangen door de therapie die hem leert dat zijn ware ‘zelf’ volmaakt en dus zonder schuld is, en hem zo van zijn schuldgevoelens en andere ‘remmingen’ verlost.

De maatschappij als het belichaamde Ik van de ware Mens. Verliest de idee van het samenleven met anderen haar zin, de idee van de maatschappij krijgt daarentegen een centrale plaats. Daarin zijn de leden inderdaad geen andere mensen, maar delen van hetzelfde geheel, dragers van dezelfde maatschappelijke wil, verenigd in een collectief streven naar hetzelfde doel. Idealiter is de maatschappij de concrete uiting van de heerschappij van het Ik over de waarneembare natuur en de krachten die daarin werken. Zij is dan een ‘universele maatschappij’, als het ware het lichaam van de Mens, wiens universele Ik haar bezielend en organiserend beginsel is. Zolang die heerschappij nog niet gerealiseerd is, is de maatschappij echter een vreemde onderdrukkende kracht—een particuliere maatschappij in dienst van particuliere belangen. Alles wat er mis gaat, is dan ook ‘de schuld van de maatschappij’.

In talloze utopieën werden in de Moderne Tijd maatschappijontwerpen uitgetekend die deze gedachte vertolken. In de utopische maatschappij ontvouwt de ontwerper een uniek schema dat voor ieder lid het ware geluk verzekert. De voorwaarde daarvoor is wel dat de betrokkenen zich volledig met de maatschappelijke doelen en waarden van de utopist vereenzelvigen. Zij moeten hun individuele persoonlijkheid verzaken en worden wat hij is. Zij moeten leren willen wat hij wil opdat zij een volwaardig lid van zijn maatschappij zouden kunnen worden. Zo wordt het Ik van de ontwerper het maatschappelijke Wij van alle rechtgeaarde burgers.

Voor zover anderen die vereenzelving niet aankunnen en dus werkelijk anders zijn dan hij, is hun persoonlijkheid niet meer dan een schijnpersoonlijkheid, het product van hun gebrekkige zelfkennis en hun laag niveau van zelfbewustzijn. Dan zijn

¹ Schaamte (zie p.104) is het vermogen zichzelf als door de ogen van een ander te bekijken — wat moeilijk is voor wie veronderstelt dat anderen lucht zijn. Een bekend vertegenwoordiger van die ethiek van de schaamteloosheid — en niet alleen in zijn literair werk — is de beruchte Markies de Sade (zie p.188).

zij echter ook niet waarlijk Mens. Zij zijn bijgevolg niet in zichzelf van belang, doch slechts als maatschappelijke middelen voor de zelfrealisatie van de Mens. Zij verdienen dan ook niet beter dan als middelen behandeld te worden: naar behoefte opgeleid, getraind, gevormd, gemanipuleerd en ingezet, zorgvuldig geëvalueerd, geïnventariseerd, gewogen en gemeten — kortom, gereduceerd tot anonieme statistieken.¹ Zij worden de naamloze anderen waarover ‘Wij’ het voortdurend in de derde persoon meervoud hebben, maar die ‘Wij’ nooit aanspreken en in het gelaat kijken. ‘Wij’ gaan met hen om via gestandaardiseerde procedures, zoals dat hoort wanneer wij te maken hebben met weerbarstig en potentieel gevaarlijk materiaal.

Het Ik en het Andere. De verbreking van de wederkerigheid leidt onvermijdelijk tot paradoxen. Als twee mensen elkaar ontmoeten, wie van hen is dan het allesomvattende, geestelijke, oneindige Ik en wie de bekrompen, materiële, eindige Ander?

Een gedeeltelijke oplossing van die paradoxen wordt verkregen door te stellen dat er in iedere mens twee verschillende beginselen aanwezig zijn: *het Ik*, dat de wezenlijke aard van de Mens is, en *het Andere*, dat als louter materie aan zijn wezen vreemd is. De confrontatie met het Andere kan zowel in de individuele persoon zelf optreden als in zijn omgang met de dingen buiten hem. Het lichaam, zo had Plato geleerd, is een gevangenis voor de ziel. Uit die gevangenis ontsnappen is dan ook de zin van het leven. Het ware Ik streeft naar autonomie en verlossing uit de beperkingen die van buiten uit (door het Andere) worden opgelegd. Wie er niet in slaagt in zijn persoon het Ik te bevrijden van de dwang van het Andere leeft heteronoom, als iemand die van zichzelf vervreemd is. Wie daar wel in slaagt is bevrijd uit het lijden en de behoefte. De wetten van de materiële natuur (met inbegrip van de wetten van de schaarste en dus van de economie) hebben op hem geen vat meer.

Volgens die visie kunnen wij elke mens op twee manieren beschouwen, namelijk als een vrije geest enerzijds en als een door materiële (of economische) behoeften geteisterd lichaam anderzijds. Als vrije geest is een mens een autonome persoon, de ware Mens, die geen ander gezag erkent dan het innerlijke licht van het Ik. Als lichamelijke wezens zijn mensen slechts uitingen van het Andere. Ten overstaan van de universele soevereiniteit van het Ik heeft het Andere echter geen enkel recht. In zijn spirituele hoedanigheid heeft ieder mens er recht op dat de gehele maatschappij erop gericht is hem zijn autonomie te laten beleven. In zijn lichamelijke hoedanigheid is hij echter een volstrekt heteronoom wezen dat moet dulden dat de maatschappij hem dwingt zich volledig ten dienste te stellen van haar emancipatieproject. In de ene hoedanigheid maakt hij deel uit van het maatschappelijke ‘Wij’ dat alles regeert en bestuurt, in de andere maakt hij deel uit van het maatschappelijke lichaam dat in alles geregeerd en bestuurd wordt.

Omdat in die utopistische vormen van de moderne religiositeit de interpersoonlijke dimensie van het samenleven en samenwerken volledig uit het beeld verdwijnt, weten zij geen raad met het natuurrechtelijke onderscheid tussen de economische en de politieke methode van handelen. Het onderscheid tussen economie en politiek krijgt hier integendeel een geheel andere basis: De economie behoort tot de materiële heteronome sfeer van het Andere, de politiek tot de ethische sfeer van het Ik dat de autonomie of de emancipatie nastreeft waarop het wegens zijn goddelijke aard recht

¹ De oorspronkelijke betekenis van ‘statistiek’ is de studie van ‘de toestand van de staat’, de inventarisatie van al zijn materiële en menselijke middelen.

heeft. ‘Aan de Mens is het gegeven te zijn en te hebben wat hij wil’, had Giovanni Pico della Mirandola (1463-1494) geschreven in zijn vertoog over de waardigheid van de Mens. Het beroep op die menselijke waardigheid is vandaag een onvermijdelijk cliché in de rechtvaardiging van het politieke bestuur van de mensen in de maatschappij.

Dubbelzinnigheid van het moderne denken

Het begrip ‘moderne filosofie’ is dus dubbelzinnig. Het moderne denken werd van in het begin gekenmerkt door een tweespalt. De christelijke moderniteit verwierp het antieke kosmosdenken en zijn rationeel-noozakelijk wereldbeeld. Haar kenmerk was de empirische eerbied voor de feiten en het scepticisme ten overstaan van de vermogens van de zuivere rede. De rationalistische Humanistische moderniteit was een negatie van het rationeel-contingente middeleeuwse (christelijke) wereldbeeld. Zij had alleen eerbied voor wat zich a priori laat beredeneren.

De moderne idee van de natuurrechtelijke vrijheid. In zijn christelijke gedaante stelde het moderne denken de individuele concrete mens in de wereld centraal als een vrije persoon onder zijn gelijken.

Dat was ook de essentie van de klassiek-liberale vrijheidsleer, van de lockeaanse traditie waarover wij het nog zullen hebben. Hij trad op de voorgrond in de zeventiende eeuw toen de moderne staat aan zijn opmars begonnen was en aanspraak maakte op absoluut politiek gezag over mensen.

Volgens de klassiek-liberale opvatting zijn mensen krachtens hun natuur gelijk en onafhankelijk van elkaar. Ieder mens bezit ‘van nature’ een aantal fundamentele rechten. Eerbied voor hun natuurlijke rechten is waar mensen met recht aanspraak op kunnen maken, waar zij dus recht op hebben. De vrijheid van het individu is geen bron van wanorde of willekeur. Zij is een bron van orde omdat zij de ene mens niet boven de andere verheft, maar hem verantwoordelijk en aansprakelijk laat voor alle kosten van zijn handelen.

Volgens het klassieke liberalisme kan politiek (gebruik van dwang door de ene mens tegen een andere) alleen op het vlak van de bescherming van de natuurlijke rechten legitiem zijn. Het klassieke liberalisme verzette zich tegen de aanspraken van hen die zich van de politieke methoden bedienden om anderen hun wil op te leggen of om hun maatschappelijke, economische, intellectuele of religieuze privileges te vrijwaren. Volgens dat liberalisme overtroeven de natuurlijke rechten elk maatschappelijk ‘recht’, elk recht dat verbonden is aan maatschappelijke posities, functies en rollen. Maatschappijen zijn immers nooit meer dan creaties van mensen die daar hun particuliere belangen mee behartigen. Standen, corporaties, maatschappijen en staten zijn slechts menselijke creaties die als zodanig geen eigen aan natuurlijke personen tegenstelbare rechten kunnen hebben — hoe groot hun macht overigens ook mag zijn.

De moderne idee van emancipatie van de Mens. In zijn andere gedaante hield het moderne denken evenwel voor dat de ‘verlichte rede’ uit zichzelf de beginselen van de volmaaktheid van mens, maatschappij en wereld kon afleiden. Het humanistisch-rationalistische geloof stelde dat er geen gegeven natuur is, dat alles wat bestaat volgens de voorschriften van de menselijke rede kan getransformeerd en vervolmaakt worden. Dat is het geloof in de maakbaarheid van de mensen, de maatschappij en uiteindelijk van de wereld zelf.

Tegenover de volmaakte mens, de volmaakte maatschappij, de volmaakte wereld kon niemand enig 'natuurlijk recht' inroepen. Wie dat niet inzag, mocht derhalve door de vertegenwoordigers van die volmaaktheid (de 'verlichte maatschappij') gedwongen worden zich naar de voorschriften van de 'universele rede' te schikken. Hij werd dan, volgens de formule van de achttiende-eeuwse Franse filosoof Rousseau, alleen maar gedwongen 'vrij' te zijn. Zijn ware Ik is immers zijn essentiële volmaaktheid, niet zijn door allerlei toevallige (en dus irrationele) genetische en historische omstandigheden gevormde natuurlijke persoon. Niet de vrijheid van de concrete individuele mens temidden van zijn soortgenoten, maar de bevrijding van de 'ware Mens' uit de beperkingen van alle uitwendige (heteronome) krachten kwam hier als de centrale politieke waarde naar voor. Het wegruimen van historische beperkingen — niet alleen die welke strijdig waren met de natuurrechtelijke vrijheid van de concrete levende mensen — en zelfs het elimineren van alle natuurlijke beperkingen waren essentiële plichten van de staat. Het is zijn roeping de Mens (desnoods tegen beter weten van de mensen in) te 'emanciperen'.

Het moderne dualistische mensbeeld.

Onder invloed van de religie van de Mens werden de geestelijke en de economische dimensies van het bestaan in de Moderne Tijd steeds vaker als twee van elkaar gescheiden sferen opgevat. Mensen leven gelijktijdig in twee werelden, een geestelijke en een materiële, die elk een eigen ordening en dus ook een eigen rechtsorde hebben.

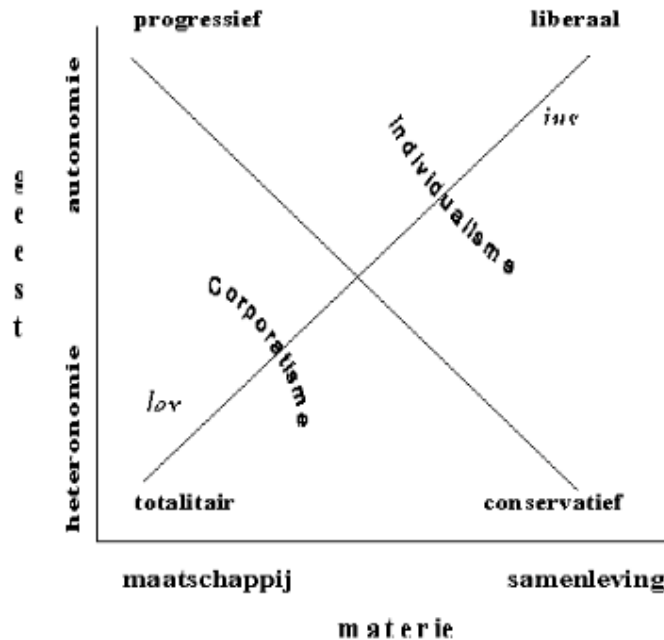
Dat dualistische¹ mensbeeld ging na de renaissance steeds meer wegen op het intellectuele leven en ook op de politieke theorieën. Het leverde de grondslag voor de nu zo vertrouwde politieke en ideologische tegenstellingen tussen privé-leven en maatschappelijk of openbaar leven; 'persoonlijke' kwesties (consumptie, kunst- en genotbeleving, seksuele moraal en 'life style') en maatschappelijke kwesties (vooral van economische aard, productie, handel, inkomensverdeling); progressieven en conservatieven; links en rechts; totalitarisme en liberalisme; en individualisme en corporatisme. Al die tegenstellingen komen later nog aan de orde. Hier zullen wij zien hoe zij zich laten afleiden uit het moderne dualistische mensbeeld.

De geestelijke dimensie wordt begrensd door 'heteronomie' aan de ene en 'autonomie' aan de andere kant. Enerzijds is er de volstrekte heteronomie van de onverlichte geest. Dat is bijvoorbeeld de gelovige christen die zich onderwerpt aan het morele gezag van de kerk en haar God (die voor hem de archetypische Ander is) of de 'brave burger' die alles doet wat de autoriteiten hem voorschrijven. Anderzijds is er de volstrekte autonomie van de verlichte geest die zichzelf als het door niets anders beperkte universele Ego herkent.

De materiële dimensie is enerzijds begrensd door de natuurrechtelijke samenleving (en haar ordening op grond van *ius*, zie p.31) waarin iedere mens elke andere in vrijheid en gelijkheid tegemoet treedt en respecteert ofschoon hij in de strijd om het be-

¹ Wij mogen dat dualisme niet verwarren met de middeleeuwse notie van het onderscheid tussen het wereldlijke en het geestelijke. Voor de christenen kunnen mensen twee kanten op, zij kunnen hun leven oriënteren ofwel op God ofwel op de wereld. Dat is hun fundamentele keuze: zij keren zich naar God toe of zij keren zich van hem af. Het geestelijke en het wereldlijke verwijzen in die christelijke opvatting dus niet naar een fundamentele gespletenheid *in* de mens, maar naar een fundamentele keuze *voor* de mens. Hoe iemand leeft, is in elk geval zijn eigen keuze. Het is geen kwestie van zich al wel of nog niet bewust zijn van het eigen geestelijke 'zelf'.

staan uiteraard zijn rivaal blijft. Anderzijds is de materiële dimensie begrensd door de totale maatschappij (en haar ordening op grond van *lex*), waarin iedere mens slechts een ondergeschikt deel is van een eendrachtig geheel.



In de figuur hebben wij het verband van die tegenstellingen met het onderliggende dualistische mensbeeld weergegeven.¹ Wij zien daarin de volgende ideaaltypische politieke houdingen verschijnen:

- **Progressivisme en conservatisme.** Dat zijn de twee dualistische visies. Zij zijn de polen van de tegenstelling tussen 'links' en 'rechts' die in de hedendaagse discussies over politiek verondersteld wordt. Beide maken een onderscheid tussen een reële (materiële, economische) en een ideële (culturele, morele, spirituele, geestelijke) levenssfeer. Beide plaatsen de ideële boven de reële. Daar houdt de gelijkenis op.

Progressivisme. Voor de progressivisten is de ideële sfeer die van het autonome 'Ik', de sfeer van de mens in de eigenlijke zin van het woord. Zij wordt soms 'het rijk van de vrijheid' genoemd—zij is de sfeer van consumptie, vrijetijdsbesteding en 'privacy'. De reële sfeer is alleen van belang als economische basis of infrastructuur voor de ideële sfeer. Zij is 'het rijk van de noodzaak' omdat de mens als natuurlijk (fysiek, lichamelijk) wezen nu eenmaal materiële behoeften heeft—aan voedsel, onderdak, enzovoort. In dat 'rijk van de noodzaak' zit de mens dus gevangen in een web van beperkingen die hem beletten zichzelf te zijn. Hij lijdt er een oneigenlijk bestaan. De eigenlijke (ideële) mens hoort daar niet thuis. Het is ongepast dat zijn zelfbeleving gehinderd wordt door dergelijke materiële beslommingen.

¹ Wij zouden nog een derde dimensie aan de figuur kunnen toevoegen, namelijk die van de gezagsorganisatie van de politieke maatschappij. Zij gaat van heel autoritair naar heel democratisch. Die organisatorische dimensie laten wij hier buiten beschouwing.

De progressivisten concluderen dan ook dat de mens er recht op heeft dat anderen hem de middelen en de mogelijkheden geven om zijn autonome persoonlijkheid te ontwikkelen en te ontplooien. Daar moet de maatschappij voor zorgen, desnoods met politieke middelen—‘maatschappij’ is inderdaad vaak een eufemisme voor ‘staat’; de progressivistische staat is essentieel een ‘verzorgingsstaat’ (zie p.487). De eerste taak van de maatschappij is er een van economische politie. Zij regelt de productie. Voor zover mensen bij de productie betrokken zijn (dus in het reële ‘rijk van de noodzaak’ vastzitten), zijn zij slechts maatschappelijke productiefactoren. De rechten die zij daar hebben zijn dan ook geen persoonlijke rechten maar maatschappelijke rechten, die de maatschappij naar behoefte kan creëren, wijzigen of opheffen. De maatschappij regelt en controleert de ‘materiële mens’ om de ‘ware mens’ te bevrijden van materiële kommer en kwel. De eigenlijke ideële mens is een ‘waarde op zich’. Hij heeft onaantastbare ‘mensenrechten’. De reële mens is niet meer dan maakbare materie die aangepast dient te worden aan de maatschappelijke behoeften. Zijn ‘eigendomsrechten’ (die betrekking hebben op materiële dingen) zijn slechts ‘maatschappelijke rechten’.

Conservatisme. Voor de conservatieven daarentegen zit het van nature gegeven ‘Ik’ noodzakelijk in de reële sfeer. De fysieke of natuurlijke eigenschappen van mensen zijn niet maakbaar, hun karakter, hun ideële persoonlijkheid, is dat wel. Dat kan en moet ‘gevormd’ worden.

In de reële sfeer zijn mensen individueel, persoonlijk verantwoordelijk voor hun eigen bestaan. Zij hebben geen recht op andere middelen en mogelijkheden dan die welke zij zelf creëren. Opdat zij evenwel zouden kunnen samenleven moeten zij hun vrijheid in de reële sfeer op een verantwoorde wijze uitoefenen. Dat kan alleen als zij zich allen aan bepaalde fatsoensnormen houden.

De moraal is dus de basis van de samenleving, maar moraal is de mensen niet van nature gegeven. Individuen kunnen geen morele normen voor zichzelf ontwikkelen of bedenken. Cultuur en moraal zijn immers noodzakelijk collectieve goederen. Voor de conservatieven moet de moraal daarom collectief geproduceerd worden. De maatschappij is daar verantwoordelijk voor. Zij dient normen te kiezen en te doen kennen en naleven, desnoods met politieke middelen. Of die maatschappij zich dan ook als staat moet manifesteren, is daarmee niet gezegd. Hedendaagse conservatieven zijn wellicht geneigd die vraag bevestigend te beantwoorden. Een traditioneler antwoord is dat de maatschappij niet (of niet alleen) de staat is maar veeleer ‘de civiele maatschappij’—een veelheid van niet-politieke organisaties of corporaties die toch over enige dwangmacht over hun leden beschikken. Conservatieven denken dan aan gezinnen, kerken, gemeenten, universiteiten, professionele ordes (advocaten, medici, accountants) die elk op hun gebied als regelgevende morele autoriteiten optreden.

De eerste taak van de maatschappij is er dus een van morele politie. Zij dient ervoor te zorgen dat iedereen een gepaste morele opvoeding krijgt en erop kan rekenen dat alle anderen zich fatsoenlijk gedragen. Zij regelt en controleert de ‘ideële mens’ opdat de reële mensen zonder vrees voor elkaar zouden kunnen samenleven en hun verantwoordelijkheid voor zichzelf en hun naasten opnemen.

Persoonlijke en maatschappelijke identiteit. Zowel de progressivisten als de conservatieven zien in de mens een fundamentele tweeledigheid. Hij is voor een deel een autonoom persoonlijk wezen met een eigen ‘persoonlijkheid’ dat echter voor zijn bestaan af-

hankelijk is van een doelbewuste maatschappelijke organisatie. Hij is dus voor een deel ook een maatschappelijk wezen met een hem opgelegde ‘maatschappelijke identiteit’. Voor beide visies geldt dat het maatschappelijke de noodzakelijke basis is van het persoonlijke.

Hoe ‘de maatschappij’ tot stand komt; waar zij haar economische of morele reguleringsbevoegdheid vandaan haalt of hoe zij zou kunnen wat ‘de mensen zelf’ blijkbaar niet kunnen—dat zijn geen vragen die progressivisten of conservatieven opwerpen. De maatschappij is er omdat zij nodig is voor de mens. Dat de maatschappij het recht heeft haar beleid aan haar leden op te dringen, stellen noch progressieven noch conservatieven ter discussie. Over de essenties van het persoonlijke en het maatschappelijke deel van de mens verschillen zij evenwel grondig van mening. Zij leggen dan ook andere prioriteiten voor het maatschappelijke beleid.

- **Totalitarisme en liberalisme.** Totalitaristen en (klassieke) liberalen wijzen het dualistische mensbeeld van de hand. Mensen zijn voor hen individuen, ondeelbare personen. Er valt geen onderscheid te maken tussen de ideële en de reële mens. Het verschil tussen totalitaristen en liberalen ligt in hun visies op de mens.

Totalitarisme. Voor het totalitarisme bestaat de mens als mens alleen in en onder de voogdij van de georganiseerde maatschappij (de staat). Daarbuiten is hij niets, althans niets wat enige waarde of waardigheid heeft. Er is dus geen persoonlijke, alleen een maatschappelijke identiteit. Mensen als zodanig hebben geen rechten. In de maatschappij hebben zij alleen de rechten die de maatschappij hun verleent.

Liberalisme. Voor het liberalisme heeft ‘maatschappelijke identiteit’ geen fundamentele betekenis. De samenleving is de natuurlijke leefwereld van mensen. Zij gaan daar als mensen met elkaar om, niet als bekleders van posities of functies in de ene of de andere maatschappij. De natuurrechtelijke beginselen van het samenleven gelden voor alle menselijke handelingen, ongeacht of mensen die ten persoonlijke titel of in deze of gene maatschappelijke hoedanigheid stellen. Naleving of afdwinging van die beginselen verplicht iedere mens tot verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor zijn daden en de gevolgen daarvan. In de onophoudelijke wisselwerking van aanspreken en antwoorden leren mensen daadwerkelijk het belang van wederzijds respect, goede trouw, een onbesproken reputatie en voorzichtigheid appreciëren. Dat zijn niet alleen ‘morele’ maar ook ‘economische waarden’—zij maken tenslotte het economische of marktverkeer mogelijk.

Constitutionele en beleidskwesties. Ofschoon al die houdingen impliciet aanwezig waren in het dualistische mensbeeld van de renaissance, bleven zij lange tijd beperkt tot filosofische en intellectuele discussies zonder onmiddellijke impact op het politieke toneel. Dat was uiteraard een gevolg van het feit dat de renaissance in politiek opzicht vooral gekenmerkt werd door de opkomst van het vorstelijke absolutisme. Dat regime liet nauwelijks ruimte voor de uiting van politieke overtuigingen, tenzij in de vorm van clandestiene pamfletten of in het buitenland gepubliceerde boeken.

In de negentiende eeuw, toen de beleidsmacht naar het parlement verhuisde, werden echter ook ideologische kwesties het voorwerp van debatten en discussies in de politieke machtscentra van de staat. Sedertdien ging vooral de tegenstelling tussen progressieven en conservatieven over het te voeren *beleid* de aandacht opeisen. Tegelijkertijd verdween de door de klassiek-liberale en conservatieve tegenstanders van de absolute staat ingeleide discussie over *constitutionele kwesties* naar de achtergrond. Die

kwesties betreffen de beperking van de politieke methode in het algemeen en de staatsmacht in het bijzonder. Wij komen daar later nog op terug.

Tegenwoordig verdringen de grote partijen elkaar in en rond 'het centrum' (het middenpunt van de hierboven afgebeelde figuur) waar zij voor elk wat wils kunnen aanbieden. Dat geldt ook voor hedendaagse liberale partijen, die veeleer beleidspartijen 'van het centrum' zijn dan principiële voorstanders van individuele vrijheid. Die zogeheten de-ideologisering van de politiek wordt vaak verklaard door de electorale overwegingen van de partijen in een tijdperk van massademocratie. Ongetwijfeld speelt echter ook mee, dat het veronderstelde dualisme geen realistisch mensbeeld oplevert. Er is geen evidente, objectief te bepalen en praktisch te handhaven grens tussen 'het geestelijke' en 'het materiële', 'het morele' en 'het economische'. Progressivisme en conservatisme zijn in de praktijk begrippen met erg wisselende inhouden.

In populaire discussies, die politieke visies ordenen volgens de links-rechts tegenstelling (de as progressivisme-conservatisme), zijn totalitaire opvattingen voor sommigen extreem-links, voor anderen extreem-rechts. Dat geldt daar evenwel ook voor de klassieke liberale opvattingen. Progressieven noemen fascisme en nazisme maar ook het klassieke liberalisme graag 'extreem-rechts'. Het klassieke liberalisme (nu soms 'libertarisme' geheten) is immers principieel gekant tegen staatsinmenging in het economische leven. Conservatieven noemen het stalinisme en het maoïsme maar ook het klassieke liberalisme graag 'extreem-links'. Voor hen is het klassieke liberalisme 'links' omdat het principieel gekant is tegen het optreden van de staat als een zedenpolitie of een 'morele autoriteit'. Daaruit blijkt niet alleen hoe ontoereikend en verwarrend de links-rechts tegenstelling is maar ook hoe stil het is over de grondvraag naar de rechtvaardiging van de politieke methode. Zelfs in discussies over een grondwet voor de Europese Unie gaat bijna alle aandacht uit naar beleidsprioriteiten en de machtsverdeling binnen een politieke structuur met in beginsel ongelimiteerde bevoegdheden. Men spreekt daar over economisch, sociaal en gezondheidsbeleid, milieupolitiek, en over al dan niet gekwalificeerde meerderheden, technocratie, federalisme, subsidiariteit en dergelijke meer. Dat heeft uiteraard veel te maken met de moderne notie dat de politieke macht de soevereine macht is—anders gezegd, met de dominantie van het staatsmodel in het hedendaagse politieke denken.

Samenvatting. De politieke filosofie van de Moderne Tijd, die begint in de zestiende eeuw, staat in het teken van de religieuze crisissen die Europa toen doormaakte. Enerzijds waren er de *godsdiensoorlogen* tussen de roomse en de protestantse christenen, anderzijds was er de opkomst van talloze *onorthodoxe religies* binnen en buiten het christendom. Die waren uitingen van de herleving (renaissance) van de oude *kosmosfilosofie*. Als zodanig waren zij fundamenteel strijdig met het christelijke geloof.

Er was ook veel continuïteit. De *theologen* bleven in de tijd van reformatie en contrareformatie gezaghebbende auteurs, ook over sociale, economische en politieke kwesties. Vooral de katholieke theologen bleven vruchtbaar werk leveren binnen het kader van het *natuurwettelijk denken* van Thomas van Aquino, dat eveneens aan een heuse herleving toe was. Zij legden de grondslag voor het moderne *internationale recht* en streefden naar de erkenning van de *natuurlijke rechten van alle mensen*. Toch werd dat natuurwettelijk denken meer en meer in een rationalistische zin geïnterpreteerd. De natuurlijke wet (gebaseerd op de ervaring en redelijke interpretatie van mens en wereld) werd geleidelijk aan een *voorschrift van de zuivere rede*. Daarmee werd de idee van het recht losgekoppeld van de *realiteit* van mens en wereld en verbonden met (overigens heel verschillende) politieke en morele *idealen*.

Ook de *moderne natuurwetenschappen*, die in de renaissance aan hun zegetocht begonnen, bleven binnen het *christelijke patroon* van de wereld als een rationele maar contingente orde. Zij wisten zich los te maken uit de aristotelische kosmosfilosofie die in de middeleeuwse universiteiten vrijwel een monopolie inzake kennis van de natuur had verworven. De kerk was bereid de daaraan gekoppelde *interpretaties van de bijbel* aan te passen. Zij stond er wel op dat al wie zich als wetenschapsbeoefenaar aandiende een duidelijk onderscheid zou maken tussen *bewezen feiten* en nog te *onderzoeken hypothesen*. Dat een gevierd man als *Galileo* dat niet deed, was de aanleiding tot een kerkelijk proces tegen hem. Daaromheen werd later de mythe gefabriceerd van een onverzoenlijke *tegenstelling* tussen het christelijke *geloof* aan de ene kant en de *wetenschap* en de vooruitgang aan de andere kant.

Overigens gaf de wetenschappelijke *mechanisering van het wereldbeeld* aanleiding tot heel verschillende interpretaties. Zij werd zowel ten gunste als ten nadele van het christelijke geloof uitgelegd. De *toepassing ervan op de mens* zelf legde een tijdbom onder notie dat *moraal en religie* een werkelijk belang hebben voor het wel en wee van de mensen. Al vroeg in de renaissance verkondigde *Machiavelli* de stelling dat zij niet meer zijn dan *instrumenten* in handen van ambitieuze politici die ze ten eigen voordele dienden te leren gebruiken in hun strijd om de macht. Later werden zij uitgelegd als middelen om mensen te *onderdrukken* of als uitingen van *vals benustzijn* en gebrekkige zelfkennis.

Met de oude kosmosfilosofieën herleefde ook de idee van de *kosmos als een rationeel-noodzakelijke orde*. Haar eenheid en samenhang openbaart zij slechts aan de weinige wijzen die door hun buitengewone *intellectuele intuïtie* aan de dwang van de verschijnselen kunnen ontsnappen. Anders dan voorheen werd de kosmosfilosofie niet langer gebruikt als 'een dienstmaagd voor de theologie' om filosofische ondersteuning te bieden voor de middeleeuwse denkers (die immers geen beroep hadden kunnen doen op een eigen filosofische traditie). Voor velen was zij een religieuze verdieping van of een superieur *religieus alternatief* voor het door interne twisten verdeelde christendom. Die religieuze interpretatie ging echter geheel voorbij aan de opvatting van de klassieke kosmosfilosofie dat de mens niet meer is dan een toeschouwer in de kosmos. Zij maakte integendeel van de *mens zelf het goddelijke scheppende beginsel*.

Het voornaamste effect van die *religie van de Mens* op het terrein van het ethische denken was de radicale breuk met het op interpersoonlijke relaties gebaseerde christendom. De wederkerigheidrelatie die van 'ik' en 'gij' of van 'ik' en 'de ander' onderling verwisselbare termen maakte, werd vervangen door een *asymmetrische relatie* waarin *het Ik* tegenover *het Andere* stond als tegenover iets van een totaal andere en vreemde aard. Het Andere werd ofwel als reëel maar verderfelijk beschouwd ofwel als een illusie die te wijten is aan gebrekkig zelfbewustzijn en onvoldoende zelfkennis. De oude gnostische idee, '*Wie zichzelf kent, kent het Al*', sprak velen in de renaissance en daarna aan. *Zelfkennis* hield immers ook een totale *zelfbevrijding* in voor wie ervan overtuigd was dat alle ellende voortkwam uit onvoldoende kennis van het eigen 'zelf'.

Verloor in die opvattingen de idee van het samenleven met anderen elke zin, de *idee van de maatschappij* kreeg een alsmaar groter gewicht. De maatschappij werd gezien in het licht van de klassieke opvattingen uit de oudheid. Idealiter zou zij een echte *vereniging* moeten zijn, waarin de anderen ofwel verdwijnen (omdat zij een worden met het Ik) ofwel ophouden een bedreiging te vormen voor het Ik (omdat zij in de maatschappij nog slechts ondergeschikte delen zijn die volledig ten dienste staan van het Ik). Dat thema is het meest zichtbaar in de *utopische traditie* die al in de vroege zestiende eeuw een aanvang neemt.

De opheffing van de wederkerigheid in de menselijke relaties en de vervanging ervan door de tegenstelling tussen het Ik en het Andere liggen aan de basis van het merkwaardige *dualistische mensbeeld* dat in de Moderne Tijd tot uiting komt. Het oefent tot op heden een immens grote invloed uit op het politiek-maatschappelijke denken.

WESTERSE POLITIEKE WIJSBEGEERTE (II)

HET SOCIALE CONTRACT

In de Oudheid en de Middeleeuwen stond de vraag naar het beste ‘politieke bestel’ van een maatschappij centraal in de politieke wijsbegeerte. Dat begrip omvatte ten minste drie elementen:

- de politieke organisatie van de maatschappij, in het bijzonder de rangorde en de functie van de posities die daarin te onderscheiden zijn;
- de normen en de waarden waar de politieke organisatie haar legitimiteit aan ontleent en die zij dus dient te volgen en te respecteren;
- de intellectuele en de morele kwaliteiten die mensen nodig hebben om de aan hun maatschappelijke positie toegeschreven taak naar behoren te vervullen.

Hét model van het antieke denken was de politieke theorie van Plato. Zij ging uit van de vraag, wat wij zoal nodig hebben om een maatschappij te maken en wat voor soorten mensen dan nodig zijn om al die maatschappelijke taken uit te voeren. Ook Aristoteles had zijn politieke theorie gebaseerd op een analyse van maatschappelijke verbanden: families, dorpen, steden. Voor beiden was het vanzelfsprekend dat mensen zich ‘maatschappelijk moeten verantwoorden’. De maatschappij hoefde zich niet tegenover enig individu te verantwoorden. Zij had haar grondslag in metafysische beginselen. Het deed er niet toe of die beginselen (zoals bij Plato) in een andere zijnsorde bestaan dan de menselijke werkelijkheid dan wel (zoals bij Aristoteles) als een soort genetische code hun eigen verwezenlijking tot stand brengen. Het maatschappelijke domineerde het individuele. De eerste taak van de politiek was dan ook mensen socialiseren.

Weliswaar probeerden de Middeleeuwse denkers dat maatschappelijk denken van de ‘heidense wijzen’ van de Oudheid te volgen maar hun geloof leende zich daar niet toe. Uiteindelijk bleek hun bijbels wereld- en mensbeeld sterker dan hun ontzag voor de Oudheid. Zij legden daarmee de basis voor het contractdenken dat de problematiek van de rechtvaardiging van de moderne staat ging beheersen. Het ‘verbond’ (overeenkomst, contract) regelde niet alleen de relatie tussen God en de mensen, maar ook de onderlinge relaties van mensen.

In de Moderne Tijd verschoof de aandacht van de politieke filosofie inderdaad naar de vraag ‘Met welk recht regeren de regeerders?’. Die vraag betrof in het bijzonder de absolute vorsten, de oorspronkelijke statenbouwers van de Moderne Tijd. De moderne staat, in tegenstelling tot de antieke polis of de Middeleeuwse stad, was geen ‘spontaan’ gegroeide maatschappij met min of meer duidelijke grenzen. De grenzen van de staat werden bepaald, bijna van dag tot dag, door oorlogen, dynastieke banden (huwelijk, erfopvolging), ruil, aankoop en verkoop van gebieden. Steden, regio’s en hun landheren en bevolking konden van de ene dag op de andere tot een andere staat

gaan behoren. Zij werden dan vaak geconfronteerd met een volstrekt andere administratie, wetgeving, fiscaliteit of zelfs godsdienst.

De moderne staat was niet te vergelijken met de vrij lichte en afstandelijke heerschappij van een Middeleeuwse opperlandheer. Zo'n 'suzerein' had slechts uitzonderlijk specifieke diensten verlangd van de lokale heren en hun bevolking. Hij had weliswaar altijd al een aantal privileges gehad, maar die waren van gewoonterechtelijke aard. Voor het overige waren zijn rechten en plichten vastgelegd in expliciete overeenkomsten met individuele heren of stedelijke, religieuze of andere corporaties. De staat maakte er daarentegen aanspraak op, als soevereine wetgevende macht, willekeurig te kunnen ingrijpen in elk landgoed, stad of streek binnen zijn machtsgebied. Het was duidelijk dat een beroep op traditie, historische banden of zeden en gewoonten nauwelijks relevant was om de politieke machtsuitoefening te legitimeren.

Bovendien had het Christendom de idee van de fundamentele gelijkheid en waardigheid van alle mensen ingang doen vinden. Zij hield in dat maatschappelijke verschillen, ongeacht hun oorsprong of ouderdom, hoe dan ook ingebed lagen in een kader van universele normen en waarden. Dat kader verwees niet naar enige maatschappelijke orde. Het had rechtstreeks betrekking op fysieke, natuurlijke personen—de individuele mensen zelf, zowel in hun onderlinge relaties als in hun relatie tot God. Dezelfde gelijkheidsidee kwam ook in de moderne wetenschappelijke visie op de mens naar voor. De mensen, als 'schepselen Gods' of als behorend tot een welbepaalde [biologische] soort, waren natuurlijke wezens, geen 'maatschappelijke producten'.

Zowel voor de wetenschap als voor de religieuze ethiek waren het lidmaatschap en de positie van een mens in deze of gene maatschappij zonder meer irrelevant. Maatschappelijke posities werden beschouwd als kleding; zij konden de ene beter passen dan de andere, maar zij maakten geen wezenlijk verschil in de persoon zelf uit. Vanuit dat perspectief bekeken, was het absurd maatschappelijke eisen tot grondslag van het denken over mensen te maken. De natuurlijke mens situeerde zich op een fundamenteeler niveau dan de maatschappelijke persoon. Natuurlijke rechten primeerden op maatschappelijke 'rechten'.

Het Christendom had zelfs geleerd dat verschillen in morele en intellectuele kwaliteiten geen grondslag geven voor een verschil in de fundamentele rechtspositie. Gods uitroep 'Zie, de mens is geworden als een van ons' (Genesis 3:22) was slechts een erkenning van het feit dat Adam en Eva wezens met een moreel bewustzijn geworden waren. Die uitroep hield niet in dat hun kennis van goed en kwaad op hetzelfde niveau stond als het morele inzicht van God. Toch maakte die morele bewustwording het nodig de rechtstreekse heerschappij van God over de mensen (zoals die in de Tuin van Eden bestond) te beëindigen en de relatie tussen God en de mensen een nieuwe grondslag te geven in een 'verbond' (een contract) tussen gelijken. Zelfs Gods superieure kennis is geen rechtsgrond voor heerschappij. Hoe zouden dan de relatief geringe verschillen in morele en intellectuele kwaliteiten tussen mensen daarvoor een rechtsgrond kunnen opleveren?

Het Christendom had aldus de 'klassieke' rechtvaardigingen van de heerschappij van mensen over mensen grondig ondermijnd, ongeacht of zij gebaseerd waren op maatschappelijke eisen dan wel op morele of intellectuele verschillen onder mensen. Dat betekende niet dat dergelijke rechtvaardigingen geen gezag meer hadden, maar wel dat zij hun gezag uiteindelijk moesten ontleen aan een verbond of contract. De

instemming van alle betrokkenen, ingegeven door hun belang bij de overeenkomst en het goede dat zij daarvan mochten verwachten, werd zo de formele grond voor de rechtvaardiging van een maatschappelijke of politieke organisatie. Voor de Middeleeuwse Christenen was dat belang uiteraard onlosmakelijk verbonden met hun vertrouwen in God en zijn schepping en met hun vrees dat het verbreken van het verbond met God alleen onheil kon brengen. Het vertrouwen in Gods schepping kon gemakkelijk uitgebreid worden tot instellingen (het huwelijk, het gezin, het koningschap, en dergelijke) die van oudsher bestonden en bovendien door Gods Kerk gezegend waren. De contractuele rechtvaardigingsgrond voor traditionele instellingen hoefde dus niet expliciet gemaakt te worden. Hij zat als het ware in het geloof zelf, in de aanvaarding van het fundamentele verbond met God.

De impliciete rechtvaardiging van de traditionele instellingen gold echter slechts voor de instellingen als zodanig, niet voor de individuen die daarin een gezaghebbende positie bekleedden. Het koningschap was heilig, maar de koning was dat niet. Veel Middeleeuwse theologen onderschreven de stelling dat alleen de instemming van de 'vrijen' een persoon of familie met politiek of ander institutioneel gezag kon bekleeden. Die stelling lag in het verlengde van het traditionele gebruik van de *acclamatio* als een wezenlijk onderdeel van de installatie van een nieuwe koning of andere gezagdrager. De *acclamatio* was een spontane, informele uiting van instemming met de machtsoverdracht aan de betrokken persoon.

Voor de nieuwe heerschappelijke organisatievorm van de machtige en gewelddadige staat was die bijna vanzelfsprekende uitbreiding van het bijbelse verbond naar de aardse ordening niet mogelijk. Hoezeer de vorsten zich ook inspanden om hun heerschappij op een 'goddelijk recht' te funderen, zij konden slechts weinigen daarvan overtuigen. Ook de zegen en de steun van de Kerk waren geen doorslaggevende argumenten meer, omdat de Kerk zelf een gecontesteerde instelling geworden was. Voor de rechtvaardiging van de moderne staat was er nog slechts een algemeen geldige mogelijkheid: het contract. Ofwel was er een contractuele rechtvaardiging voor de staat ofwel was er geen rechtvaardiging voor de staat. Daarmee was de vraag gesteld: Kan de staat *überhaupt* contractueel gerechtvaardigd worden? Zo ja, welke soort staat kunnen wij dan redelijkerwijs beschouwen als een product van de instemming van allen die in die staat leven?

Het spreekt vanzelf dat men voor een antwoord op die vragen geen beroep kon doen op traditie, religie of bestaande maatschappijen. De ambitie van de staat was immers precies zich als soevereine macht boven al die dingen te stellen. De rechtvaardiging van de staat moest dus wel met algemene waarheden over de mens en de menselijke wereld beargumenteerd worden.

De sociale contracttheorie, die in de zestiende eeuw tot ontwikkeling kwam, begon stevast met de formulering van een hypothese over 'de natuurlijke toestand' van de mensheid, een toestand waarin mensen zonder maatschappelijke identiteit coëxisteren. Uit de beschrijving van die toestand moest dan blijken dat hij onleefbaar of in elk geval gebrekkig was. Mensen zouden dan ook een motief hebben om de natuurtoestand op te heffen en te vervangen door een betere toestand. Er zou dus een mogelijkheid bestaan dat alle mensen ermee instemmen een alternatief tot stand te brengen. De inzet van de verschillende contracttheorieën die de Moderne Tijd voortbracht, was aantonen dat er een alternatief was—namelijk een staatsvorm waar alle mensen (voor zover zij enigermate redelijk waren) mee zouden instemmen. Via

een contract zou men dus op rechtsgeldige wijze overgaan van de natuurtoestand (zonder staat) naar de postcontractuele toestand (een staat met een door de rede geaccepteerde vorm).

De logica van het sociale contractdenken werd bepaald door het axioma dat een contract geen rechten uit het niets kan scheppen. In een contract kan men enkel vooraf bestaande rechten herschikken, herverdelen of beperken. Om het recht van de staat contractueel te rechtvaardigen moest men er dus van uitgaan dat de mensen in de natuurtoestand al rechten hebben. Dat was geen probleem omdat de idee van de natuurlijke rechten—de idee dat mensen *als mensen* rechten hebben—al in het Christendom ingebed lag. Het ‘recht van de staat’ zou dus hoe dan ook een herschikking, herverdeling of beperking moeten zijn van de natuurlijke rechten van mensen.

Die gemeenschappelijke logica staat verhinderde niet dat verschillende auteurs verschillende opvattingen hadden over de natuurtoestand, zijn gebreken en de motieven die mensen zouden hebben om hem te verlaten. Het ‘probleem’ van de natuurtoestand is niet voor alle auteurs hetzelfde. Evenmin was er overeenstemming over de ‘natuurlijke rechten’ van mensen. Bijgevolg was ook de politieke organisatie van de staat die de ‘contractuele oplossing’ van het probleem van de natuurlijke toestand moest zijn, niet voor alle auteurs gelijk. Wij beperken ons tot de grote drie van de moderne theorie van het sociale contract: Thomas Hobbes, John Locke en Jean-Jacques Rousseau.

THOMAS HOBBS: EENHEID

Hobbes (1588-1679) was de zoon van een verarmde dominee. Hij werd geboren op de dag waarop in Engeland bekend werd dat de Spaanse Armada op weg was naar de Engelse kust. Dat bracht hem ertoe te verklaren dat angst zijn tweelingbroer was. In zijn lange leven zag Hobbes bovendien de gevolgen van de godsdienstige conflicten zowel in Engeland zelf, waar in 1642 de Burgeroorlog uitbrak, als op het continent, waar tot 1648 de 30-jarige oorlog woedde. De vrees voor oorlog, politieke onrust, burgeroorlog en chaos was dan ook een constant motief in zijn werk.

De intelligente Hobbes werd buitengewoon geboeid door de intellectuele revolutie van de renaissance. Als secretaris en huisleraar van zijn adellijke broodheren maakte hij talrijke reizen naar Frankrijk. Daar maakte hij kennis met invloedrijke intellectuelen als Martin Mersenne, Pierre Gassendi en René Descartes. Hij vond zijn inspiratie vooral in het werk van de Italiaanse natuurkundige Galileo en in dat van de Nederlandse jurist Grotius. Die hadden volgens Hobbes elk op hun gebied aangetoond dat wetenschap een kwestie is van logische deductie uit precieze definitieën. Volgens hem had Galileo een nieuwe definitie van beweging en rust gegeven en daaruit een nieuwe fysica ontwikkeld. Grotius had de oorzaak van het menselijke bewegen (handelen) gedefinieerd als een drang naar gezelschap (*appetitus societatis*) en daaruit een nieuwe rechtsleer ontwikkeld.

Doodsangst en materialisme. Hobbes nam zich voor uit een definitie van de natuur van de mens een politieke theorie af te leiden die zou aantonen dat alleen de absolute staat de samenleving en dus vrede en comfort mogelijk maakt.¹ Dat zijn

¹ Hobbes ontvouwde dit project in werken als *De Corpore* (Over het lichaam) en *De Homine* (Over de mens), *The Elements of Law* (1637), *De Cive* (Over de burger, 1642) en *Leviathan* (1651) dat algemeen wordt beschouwd als de definitieve uitdrukking van Hobbes' politieke filosofie.

namelijk volgens Hobbes de enige universele waarden waar elke mens wel naar moet verlangen. Zij zijn immers de tegengestelden van oorlog en misère, die de oorzaken zijn van datgene wat elke mens het meest van al vreest: de dood. Niet de drang naar gezelschap, maar de doodsangst was voor Hobbes de grondslag voor de wetenschappen van mens en samenleving.

Hobbes was een filosofisch materialist. Voor hem was er alleen materie die in kleine of grote brokken door de ruimte beweegt. Hun botsingen en tijdelijke verbindingen geven het aanschijn aan alles wat er is. Er is dus eigenlijk maar een wetenschap, namelijk de ballistiek die de trajecten berekent van brokken materie die door een botsing met andere brokken weggeslingerd worden. Ook de psychologie, de ethiek en de politiek bestuderen niets anders dan botsende materie. Van vrije wil is er geen sprake, zij het dat wij een onderscheid kunnen maken tussen gedrag dat ontstaat door botsingen met externe dingen en gedrag dat ontstaat door botsingen in het inwendige van een individu (bijvoorbeeld tussen de heel fijne stofdeeltjes waaruit volgens Hobbes de menselijke ziel is samengesteld).

De wijze en de dwaas. Toch is er in de mens een zekere vrijheid. Hij kan namelijk redelijk of onredelijk zijn, aanvaarden of niet aanvaarden dat alles volgens de wetten van de materie verloopt. Hier komt het neostoïcisme van Hobbes om de hoek kijken. De wijze aanvaardt alles wat de dood op afstand houdt en de vrede en het comfort mogelijk maakt, de dwaas keurt dingen goed of af al naargelang zijn gemoedstoestand. Hobbes is erop uit mensen die zichzelf als wijzen beschouwen, ervan te overtuigen dat zij het absolutisme van de staat moeten aanvaarden, ook als dat manifest in strijd is met de traditionele moraal of de overwegingen van theologen of filosofen uit vervlogen tijden. Zij moeten zich heelhuids laten opslokken door de staat — de Leviathan¹ —, omdat zij alleen in zijn schoot rustig kunnen leven. ‘Wij, wijzen,’ zo lijkt hij zijn lezers voor te houden, ‘weten dat er geen alternatief is voor de gruwel van de oorlog dan een absolute staat. Daarom stemmen wij ermee in dat die staat al zijn macht aanwendt om iedereen te onderdrukken die zijn macht betwist of in twijfel trekt.’ Zo wordt de absolute staat gerechtvaardigd als een maatschappij van wijzen, als de door de rede erkende noodzakelijke voorwaarde voor vrede en welvaart.

Is de staat mogelijk? Dat de absolute staat redelijk is of dat de wijzen hem willen, betekent niet dat hij werkelijk mogelijk is of dat zij hem kunnen realiseren. Op het eerste gezicht is de staat zelfs heel onwaarschijnlijk en de oorlog quasi-onvermijdelijk. In een wereld die gekenmerkt wordt door onzekerheid en schaarste is ieder mens hoe dan ook potentieel een rivaal voor ieder ander, en mogelijk een direct gevaar. Het is derhalve voor iedereen veiliger het zekere voor het onzekere te nemen en te proberen de anderen uit te schakelen, door hen te doden of te onderwerpen. In een oorlog heeft iedereen het recht alles toe doen wat hem nodig of nuttig lijkt om zijn kansen op zelfbehoud te vermeerderen. Ook daar zijn alle wijzen het volgens Hobbes over eens.²

¹ Leviathan is de naam van een bijbels zeemonster (o.a. genoemd in het Boek van Job) dat alles verzwelgt wat het op zijn weg vindt.

² Hier ligt een van de zwakste schakels in de redenering van Hobbes. Wat hij zegt gaat wellicht op voor actuele gevechtssituaties zoals op een slagveld. Hobbes gaat er echter stilzwijgend vanuit dat het ook geldt in *alle* oorlogssituaties. Die omvatten volgens zijn definitie niet alleen gevechtssituaties maar ook alle omstandigheden waarin de vrede niet verzekerd is. Aangezien volgens hem al-

Het absolute natuurlijke recht van de mensen en de oorlog van allen tegen allen. Zo komt Hobbes tot zijn fundamentele stelling: van nature heeft ieder mens recht op alles, zelfs op het leven van ieder ander. Iedereen heeft het recht over alle anderen te heersen, over hun leven en dood te beschikken. Als echter ieder dit recht zou uitoefenen, dan is het resultaat een oorlog van allen tegen allen en dan is het leven 'nasty, brutish and short' — dus precies het tegenovergestelde van wat iedereen wil. Iedereen die een beetje bij zijn verstand is, zal wel inzien dat vrede alles belooft en oorlog niets, maar niemand behalve een volslagen dwaas zal in een oorlog eenzijdig willen ontwapenen. Het is niet meer dan redelijk dat de mensen afstand doen van hun natuurlijk recht om zelf uit te maken wat goed en nuttig is voor hun levensbehoud. Het is echter niet redelijk te verwachten dat iemand dat recht neerlegt als hij niet de verzekering heeft dat zijn rivalen hetzelfde doen. Die verzekering kan alleen een oppermachtige staat geven.

Twee manieren van staatsvorming. Als ieder doet wat hij wil, dan is het resultaat oorlog. Opdat er vrede zou zijn is het nodig dat ieder zich schikt naar één en dezelfde wil. Het is nodig dat er slechts één wil is die alleen regeert en dat ieder zich ertoe verbindt nog slechts te willen wat diegene wil aan wie allen hun soevereiniteit afstaan. Deze afstand van soevereiniteit kan op twee manieren gebeuren. Ten eerste kunnen verschillende wijze mensen overeenkomen zich onder dezelfde Soeverein te plaatsen en zo een staat in te richten (Commonwealth by institution). Ten tweede kan een man anderen aan zich onderwerpen en ze het leven laten op voorwaarde dat zij hem gehoorzamen (Commonwealth by acquisition). Of hij het resultaat is van de wijsheid van zijn onderdanen of van de macht van de heerser, maakt voor de staat per slot van rekening geen verschil. Hij doet zijn vredebestichtend werk doordat hij effectief zijn wil oplegt — doordat zijn wil soeverein heerst over velen.

Het sociaal contract en het absolutisme. In beide gevallen, zegt Hobbes, berust de staat op een overeenkomst — hetzij op een overeenkomst onder de onderdanen die dezelfde heerser kiezen, hetzij op een overeenkomst tussen de overwinnaar en de overwonnenen die zijn wraak en zijn macht vrezen. Die overeenkomst sticht dus in elk geval een politieke maatschappij. Zij is een maatschappelijk verdrag of sociaal contract. Zij is in geweten bindend (zoals alle overeenkomsten) en ook in feite omdat zij afdwingbaar is (gezien de machtspositie van de Soeverein).

Het gaat hier om een zeer onevenwichtig contract. De Soeverein zelf is tot niets gebonden. Hij behoudt zijn natuurlijke vrijheid aangezien niet hij maar de anderen afstand hebben gedaan van hun recht naar eigen inzicht te handelen voor hun zelfbehoud. De onderdanen zijn daarentegen tot volstrekte gehoorzaamheid verplicht, behalve wanneer gehoorzaamheid tot een zekere dood zou leiden. Zij hebben zich immers onderworpen om hun leven te vrijwaren. Van hun verplichting tot gehoorzaamheid kunnen zij overigens alleen verlost worden wanneer de Soeverein te zwak is om hen effectief te verdedigen tegen bedreigingen. Dan hebben zij het recht over te lopen naar een andere soeverein of terug te keren in de oorspronkelijke staat van oorlog.

Waarom niets wat de staat doet onrechtmatig kan zijn. Kortom, de Soeverein is de 'sterfelijke god' die de samenleving mogelijk maakt. Hij behoudt het recht om het even wat te

leen de staat de vrede kan verzekeren, is elk situatie zonder staat een oorlogssituatie (zelfs als er niet gevochten wordt). Ook in een niet-gewaarborgde vrede heeft ieder mens dus het recht alles te nemen wat hem zint!

doen. Hij alleen heeft het recht te beslissen wat nodig en nuttig is voor het levensbehoud van zichzelf en van al zijn onderdanen. Zij daarentegen hebben afstand gedaan van hun natuurlijk recht om naar eigen inzicht te handelen. Zij hebben daarmee de wil en het inzicht van de heerser tot hun wil en inzicht gemaakt. En dat betekent dat alles wat de staat doet per slot van rekening niets anders is dan de uitvoering van hun maatschappelijke wil. Hoe anders hun natuurlijke menselijke wil ook mag zijn, als leden van de maatschappij, *als burgers*, willen zij wat de staat doet. Zij willen dus zelf wat de staat hun aandoet. Daarom kan de staat zijn burgers geen onrecht aandoen, 'want niemand kan zichzelf onrecht aandoen'.

Het verschil tussen een politieke en een juridische beschouwing van de staat. De wil van de Soeverein is wet en elke wet is noodzakelijk (per definitie) rechtmatig. Dat betekent echter niet dat hij ook noodzakelijk goed of degelijk is. Goede wetten versterken de macht van de Soeverein en beveiligen daardoor de vrede en de welvaart van de onderdanen. Slechte wetten verzwakken de positie van de soeverein, bijvoorbeeld doordat zij onzekerheid creëren of onrust uitlokken. Hier speelt de machiavellistische logica van de macht ten volle. Het volk rustig en tevreden houden en politieke rivalen genadeloos uitschakelen, dát is de essentiële 'politieke' kwaliteit van een goede soeverein. Voor de juristen is dat echter niet relevant. Zij hoeven zich geen vragen te stellen over de politieke talenten van de soeverein of de politieke opportuniteit van zijn beslissingen. De juridische kwaliteit van de staat is zijn absoluut recht op gehoorzaamheid aan zijn wetten.

Het specifieke karakter van het sociaal contract. Het maatschappelijk verdrag was geen gewoon contract. In zijn versie ervan had Hobbes er geen doekjes omgedaan. Het sociaal contract liet geen plaats voor het beginsel van de wederkerigheid tussen personen, dat in de middeleeuwse feodaliteit zo'n grote rol had gespeeld. Daar diende de overeenkomst om wederzijdse rechten en plichten vast te leggen: 'Ik zal uw koning zijn op voorwaarde dat ...; Wij aanvaarden u als koning op voorwaarde dat ...'. De nieuwe versie van het politieke contract vroeg echter om een onvoorwaardelijke en totale overdracht van rechten aan de heerser en diens opvolgers.

Historisch belang en actualiteit van Hobbes. Ofschoon Hobbes zeker niet de uitvinder was van de idee van het sociaal contract, was hij wel de eerste die haar met zoveel scherpzinnigheid had toegepast op het in zijn tijd nog vrij jonge verschijnsel van de staat. Het was voor de meeste waarnemers toen wel duidelijk geworden dat het recht van de vorsten niet kon berusten op enige andere basis dan hun macht. Hadden die vorsten hun rijk niet vergaard in allerlei toevallige en wisselvallige omstandigheden van oorlogen, huwelijken, erfenissen en dergelijke? Met wijsheid, deugd, goddelijke voorzienigheid en dergelijke had hun positie niets te maken. Hoe kon men rechtvaardigen dat een mens over zo veel anderen heerst? Zijn niet alle mensen gelijk in de ogen van God en door hun fysieke constitutie? De idee van het sociaal contract bood een cleane uitweg uit dit probleem: De vorst regeert met de instemming van de burgers, dus volgens hun wil. Oppervlakkig beschouwd lijkt hij hun meester te zijn, maar juridisch beschouwd (door de bril van het maatschappelijk verdrag) is hij hun belangrijkste dienaar.

Vorst, parlement, Volk. Zolang de soevereiniteit van de staat in de persoon van de vorst tot uiting kwam, was die juridische fictie moeilijk te verteren. Dat de soevereiniteit bij de vorst berust, was evenwel geen essentieel bestanddeel van de theorie van het soci-

aal contract. Dat had Hobbes zelf al opgemerkt, zij het dat hij om politieke redenen toch aan het vorstelijke absolutisme de voorkeur gaf. De monarchie zou volgens hem voor veel meer eenheid zorgen dan bijvoorbeeld het parlementaire stelsel. In principe, louter juridisch beschouwd, was het echter voldoende dat er een absoluut wetgevend gezag was in de staat. Nu de juridische beschouwing toch losgemaakt was van de politieke realiteit, kon men zelfs zeggen dat het Volk zelf soeverein was in de staat. Die idee van de volkssoevereiniteit werd in de loop van het achttiende eeuw door Jean-Jacques Rousseau ontwikkeld, eveneens binnen het kader van een theorie van het sociale contract. Zij zou het vehikel worden waarin men het denken in termen van soevereiniteit en absolutisme kon overbrengen naar de hedendaagse democratische en constitutionele staat.

Hobbes en de mensenrechten. Niet alleen zijn juridische staatsleer doet dus nog dienst, ook de door Hobbes gepropageerde leer van de fundamentele rechten van de mens is vandaag actueler dan ooit te voren. Volgens Hobbes is het natuurlijke recht van ieder mens het recht alles te nemen wat hij meent dat goed of nuttig is voor zijn levensbehoud — alles wat hij begeert, verlangt of wil.¹ Dat wil zeggen, iedereen heeft van nature recht op alles en iedereen. Als iedereen dat recht zelfstandig uitoefent dan is het resultaat evenwel een universele oorlog. Alleen als het door de staat wordt uitgeoefend, is het resultaat vrede en welvaart voor iedereen.

Datzelfde schema vinden wij terug in de hedendaagse opvatting van de mensenrechten zoals die verwoord is in de Universele verklaring van de rechten van de mens (1948). Vooral in haar artikelen over de sociale, economische en culturele rechten maakt die verklaring duidelijk dat iedereen recht heeft op alle begerlijke goederen en diensten. Daar wordt onmiddellijk de Hobbesiaanse beperking aan toegevoegd dat niemand dat recht zelf op eigen houtje mag uitoefenen. De uitoefening van dat recht komt alleen de staat toe. Die moet beleid maken dat de behoeften en de begeerten van iedere onderdaan bevredigt 'rekening houdend met de organisatie en de middelen van het land' (art. 22 van de Universele verklaring).

Hierbij zij opgemerkt dat noch het 'natuurlijke recht' van Hobbes noch de hedendaagse 'mensenrechten' enige overeenkomst vertonen met de natuurlijke rechten van de traditionele natuurrechtsleer. Die natuurlijke rechten vormen tezamen de natuurlijke rechtsorde (dus het absolute tegengestelde van de Hobbesiaanse oorlog van allen tegen allen). Zij staan centraal in de politieke filosofie van John Locke.

De actualiteit van Hobbes is zonder twijfel grotendeels te verklaren met een verwijzing naar de alomtegenwoordigheid van de oorlog in de geschiedenis van de twintigste eeuw. Die geschiedenis leek te bewijzen dat de mensen van nature oorlogsbeesten zijn, die uit zichzelf geschikt noch geneigd zijn tot samenleven. Voor wie er zo over dacht, moest Hobbes wel relevant zijn. Had hij niet geargumenteed dat samenleven alleen mogelijk is in een politieke maatschappij die de menselijke natuur onderdrukt? Dat mensen alleen als onderdanen (burgers) van een eenheidsstaat kunnen ontsnappen aan de chaos?

Hoe invloedrijk het eenheidsdenken van Hobbes in de twintigste eeuw ook zou worden, voordien had het slechts een marginaal belang. In de achttiende en de negentiende eeuw overheerste het traditionele wereld- en mensbeeld van John Locke.

¹ Daarmee verwierp Hobbes de gehele traditie van de bijbelse tien geboden, die wij kunnen samenvatten als 'Begeerte geeft geen recht'.

Die produceerde ook een theorie van het sociaal contract ter rechtvaardiging van de staat. Zijn theorie was echter niet gebaseerd op het Hobbesiaanse absolute recht op behoeftebevrediging van iedere mens, maar op het traditionele natuurlijke recht om als een vrij persoon te midden van zijn gelijken zijn leven te leiden. Zij impliceerde ook geen rechtvaardiging van de absolute machtsstaat, wel van de materiële rechtsstaat die precies de bescherming van ieders natuurlijke recht tot doel zou hebben.

JOHN LOCKE: DE RECHTSORDE

John Locke (1632-1704) was de zoon van een gematigd Puriteins advocaat die tijdens de opstand tegen Charles I aan de zijde van het Parlement had gevochten. Als huisvriend, secretaris en persoonlijke geneesheer trad hij in dienst bij Lord Ashley, Earl of Shaftesbury, een leider van de parlementaire oppositie tegen het herstelde absolutisme van de Stuarts. In 1681 vluchtte Ashley naar Holland en Locke volgde hem in 1683. In 1688 werd de laatste Stuart verdreven en Locke kon in het gevolg van de nieuwe koning Willem van Oranje naar Engeland terugkeren.¹

Empirisme en liberalisme. Locke geldt als de grondlegger van het moderne Britse empirisme. Hij verwierp de leer van de aangeboren ideeën van de Franse filosoof Descartes, die voor velen de vader van de ‘moderne filosofie’ was. Volgens Locke is bij de geboorte de menselijke geest een ‘tabula rasa’ (een onbeschreven schrijftablet, zie ook Hobbes). Alle kennis van de wereld komt voort uit gewaarwordingen en uit de intellectuele verwerking daarvan.

Tevens geldt Locke als de grondlegger van het moderne liberalisme, niet alleen door zijn pleidooien voor godsdienstige verdraagzaamheid maar ook door zijn theorie van de natuurlijke rechten en de materiële rechtsstaat. Hij wees daarbij op de noodzaak van een oordeelkundige staatsinrichting waarin de wetgevende macht bij een verkozen parlement berust en de uitvoerende macht en de buitenlandse politiek aan de wet ondergeschikt zijn. De scheiding van de staatsmachten en het behoud van een onafhankelijke rechterlijke macht waren voor hem essentieel om een terugkeer naar het absolutisme te voorkomen en de natuurlijke rechten te vrijwaren.

Tegen het absolutisme. Locke ontwikkelde zijn politieke opvattingen in een reactie tegen de theorie van het koningschap bij goddelijk recht. Die had in Engeland veel aandacht gekregen door de publicatie van de *Patriarchia* van Robert Filmer (1588-1653). De vorst, zo had Filmer betoogd, ontleent zijn absoluut heerschappelijk recht rechtstreeks aan Gods gift van de wereld aan Adam, niet aan de instemming van zijn onderdanen. Locke verwierp Filmers argumentatie. Hij kon evenwel ook geen vrede nemen met de contractualistische rechtvaardiging van het absolutisme van Hobbes.

De natuurlijke wet en het natuurlijke recht. Tijdens zijn verblijf in Holland ontwikkelde Locke de grondslagen van zijn politieke theorie in zijn *Two Treatises of Civil Government*. Tegen Filmer verklaarde Locke dat ieder mens als schepsel Gods evenzeer eigendom is van God en dat niets erop wijst dat God de ene boven de andere had geplaatst. Tegen Hobbes’ stelling dat individuele mensen in beginsel recht op

¹ In Holland schreef en voltooide hij zijn belangrijkste werken: *Epistola de Tolerantia* (Brief over de verdraagzaamheid), *Essay concerning human understanding* en *Two treatises of government*. Tussen 1691 en zijn dood in 1704 schreef hij nog *Some Thoughts Concerning Education*, *The Reasonableness of Christianity*, *A Vindication of the Reasonableness of Christianity*, *The Conduct of the Understanding*.

alles hebben omdat hun begeerten geen grenzen kennen, argumenteerde hij dat mensen rechten hebben omdat zij samen de wereld delen die hun door God voor hun bestaan werd toegewezen. Zij zijn daarom verplicht Gods schepping te onderhouden (zichzelf, hun medemensen en de planten en de dieren). Hoe zij dat moeten doen, kunnen zij door hun rede ontdekken. Dat redelijke inzicht is de 'law of nature'. In het bijzonder leert de rede op grond van de ervaring die wij hebben van onszelf en van elkaar

- dat alle mensen leden van dezelfde soort zijn en begaafd met rationele vermogens die het hun mogelijk maken zelf hun leven te leiden — dus dat alle mensen van nature vrij en gelijk zijn;
- dat iedere mens die rationele controle van nature alleen over zijn eigen lichaam heeft, dat bijgevolg aan hem en alleen aan hem toebehoort als een rechtstreekse (zij het niet onvoorwaardelijke) gift van God: Ten opzichte van andere mensen is ieder mens dus eigenaar van zichzelf en zijn arbeidskracht;
- dat mensen zich door hun arbeid in het leven moeten houden en dat bijgevolg iedereen het recht heeft zich door zijn arbeid land en andere natuurlijke producten toe te eigenen, althans voor zover hij voldoende overlaat voor anderen en niet meer accumuleert dan hij kan gebruiken: Ieder mens is eigenaar van de vruchten van zijn arbeid;
- dat daarom niemand een natuurlijk recht heeft op de persoon van een ander: Wie schade toebrengt aan zijn medemensen of hen onderdrukt, schendt hun natuurlijk recht, overtreedt de natuurlijke wet en dus ook de voorwaarden waaronder hij zich als schepsel in de geschapen wereld bevindt;
- dat ieder mens niet alleen het recht heeft zichzelf te verdedigen, maar ook het recht de natuurlijke wet af te dwingen.

In hun vrijheid en gelijkheid zijn mensen door duidelijke natuurlijke grenzen van elkaar gescheiden. Die grenzen bakenen tevens ieders natuurlijke rechten af. Die natuurlijke rechten zijn voor ieder van hen zijn leven, zijn vrijheid en wat hij door eigen arbeid voortbrengt. Onder de natuurlijke wet hebben mensen een afdwingbare aanspraak op respect voor die rechten. Zij zijn er derhalve in rede toe gehouden elkaars rechten te respecteren.

De natuurlijke rechtsorde en haar gebreken. Er is dus een natuurlijke rechtsorde. Zij is gefundeerd in de menselijke natuur zoals die door God geschapen is. Voor de kennis van die rechtsorde en van de rechtsregels die het behoud ervan vrijwaren volstaan evenwel de menselijke rede en de ervaring. Hoezeer Locke ook vasthield aan het christelijke mens- en wereldbeeld, hij had niet de bedoeling terug te keren naar de theologische verklaring van de natuurlijke wet.

Aangezien niet iedereen in al zijn handelingen de rechten van anderen respecteert, kunnen in de Lockeaanse natuurtoestand de mensen gemotiveerd worden beschermingsorganisaties op te zetten. In Lockes visie was aan de mensheid echter niet alleen het zelfbehoud opgedragen, maar ook het behoud en de ontwikkeling van de gehele goddelijke schepping. Ieder mens had dan ook het recht de natuurlijke wet af te dwingen met het oog op het algemeen belang. Volgens Locke werd daardoor echter een onzekere situatie geschapen: Het was onvermijdelijk dat niet alle mensen in alle gevallen dezelfde interpretatie aan de natuurlijke wet zouden geven. Bovendien moesten voor de afdwinging van die wet en de bescherming van de natuurlijke rechten straffen bepaald worden. Ook daar lag een bron van onzekerheid: Hoe zwaar zouden de straffen voor verschillende delicten moeten zijn?

Sociaal contract. Volgens Locke was het nodig over die kwesties tot een overeenstemming te komen. Mensen zouden zich moeten verenigen in politieke maatschappijen (staten) aan dewelke zij hun recht tot afdwinging van de natuurlijke wet zouden overdragen. Daarmee was het staatsrecht omschreven: Het was ‘a right of making laws with penalty's of Death, and consequently all less Penalty's, for the regulating and preserving of property, and of employing the force of the community, in the execution of such laws, and in the defense of the commonwealth, and all this only for the public good.’

De beperkte staat. Het recht van de staat kon dus nooit meer zijn dan het recht van de individuen die hem tot stand hadden gebracht. Het was dus ook beperkt tot de redelijke interpretatie van de natuurlijke wet en de handhaving daarvan. De staat zou niet meer mogen zijn dan een nachtwaker, die wel zorgt voor de veiligheid van de burgers maar zich verder niet moeit met hun samenleving binnen de perken van de natuurlijke rechtsorde. Bovendien kon de staat geen aanspraak maken op onvoorwaardelijke gehoorzaamheid. Omdat hij opgericht was voor het bijzondere doel van de rechtsbescherming, zou zijn recht onmiddellijk verdwijnen als hij die taak niet naar behoren vervulde of als hij niet langer het vertrouwen van de bevolking genoot. De bevolking van de staat heeft dus steeds het recht van opstand. Zij heeft ook het recht de wetgevende macht te ontbinden en te vervangen door een andere.

Territoriale staatsopvatting. Tevens legde Locke de grondslag voor de moderne territoriale staatsopvatting: Het sociaal contract komt neer op de creatie van een rechtspersoon aan wie de oorspronkelijke contractanten ook alle zakelijke rechten over hun persoonlijke eigendommen overdragen die nodig zijn voor de bescherming daarvan. Zo kan een eenmalig contract alle volgende generaties binden die het grondgebied bewonen waarop de rechten van de staat gevestigd zijn. Daarmee kon Locke een van de meest vernietigende kritieken tegen de oude sociale-contracttheorie ontzenuwen: Hoe kan een op een bepaald moment onder bepaalde personen gesloten contract mensen binden die er part noch deel in hadden?

Invloed. De *Two treatises of Government* werden geschreven als een rechtvaardiging van het verzet tegen het absolutisme in het Verenigd Koninkrijk.¹ Dat verzet leidde tot de *Glorious Revolution* van 1688. Lockes werk had evenwel zijn grootste invloed in de 18e eeuw. In Frankrijk nam Montesquieu (1689-1755) de idee van de scheiding der machten over in een poging het koninklijk absolutisme aan banden te leggen en eerherstel te bekomen voor de vertegenwoordigende lichamen van de adel en de steden. Vooral in de Amerikaanse kolonies werden Lockes leer van de natuurlijke rechten van de mens en zijn leer van de representatieve rechtsstaat het geschikte ideologische wapen in de strijd voor de onafhankelijkheid. De *Declaration of Independence* (1776) en de *Bill of Rights* waren duidelijk door Locke geïnspireerd. Hetzelfde gold voor de *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* (1789), het basisdocument van de Franse revolutie in haar eerste, liberale fase.

Natuurlijke rechten en het privaatrecht. Locke had zijn leer van de natuurlijke rechten alleen bedoeld als een fundament dat elke terugkeer naar het absolutisme en de tirannie onmogelijk moest maken. Die leer bleek echter zo vruchtbaar dat hij een eigen be-

¹ Het Verenigd Koninkrijk was ontstaan in 1603 toen de Schotse koning Jacobus of James VI als James I ook koning van Engeland werd.

staan kon leiden, los van Lockes politieke en godsdienstige opvattingen. Hij kon immers ook een filosofische verantwoording geven voor heel wat privaatrechtelijke instituten die zich in Europa gevormd hadden uit het samenvloeien van Germaanse en Romeinse rechtstradities. Met de idee van de natuurlijke rechten werd alzo het privaatrecht, dat tot dan toe vrijwel louter empirisch was benaderd als ‘het gewoonterecht’, op een principieel vlak verheven. Dat maakte de systematische ontwikkeling van het privaatrecht in de negentiende eeuw mogelijk, in een tijd dus waarin de snelle economische groei de samenleving heel wat complexer begon te maken dan zij ooit geweest was.

De spontane orde van de samenleving. Op zichzelf beschouwd was Lockes argumentatie tegen het absolutisme onvolledig. Zij berustte immers op de veronderstelling dat er inderdaad een natuurlijke orde in de samenleving aanwezig was. Die orde diende weliswaar aangevuld te worden met een gepaste (zij het niet een absolutistische) politieke organisatie, maar zij was toch op zich leefbaar en fundamenteler dan de staat. Bij Locke was deze veronderstelling niet meer dan een intuïtie. In de loop van de achttiende eeuw ontstond echter een moderne wetenschap van mens en samenleving die zich precies tot doel stelde de samenleving te verklaren als een natuurlijk gegeven. Bernard Mandeville (1670-1733), de filosofen van de Schotse Verlichting, vooral David Hume (1711-1776) en Adam Smith (1723-1790), ontdekten en beschreven allerlei processen in de samenleving die op een spontane wijze, buiten het kader van welke maatschappelijke organisatie dan ook, orde en welvaart deden ontstaan. Het was dus niet nodig te veronderstellen dat alle orde te danken is aan het optreden van een instantie (de staat) die de door haar gewenste ordening aan de natuurlijke chaos oplegt. De ‘onzichtbare hand’ van de handhaving van de natuurlijke rechten, in het bijzonder het eigendomsrecht, zou meer orde, harmonie en welvaart verzekeren dan de zware ‘zichtbare hand’ van een staat die alles probeert te sturen en te controleren. De combinatie van Lockes politieke theorie en de economie en de sociologie van de vrijheid van Smith en Hume, blijft tot op heden het uitgangspunt van het klassieke liberalisme. Zij is nu nog vrijwel de enige basis voor een principiële oppositie tegen de voorschrijdende vermaatschappelijking.¹

JEAN-JACQUES ROUSSEAU : CONSENSUS

De politieke theorie van de vermaatschappelijking (verburgerlijking) van de mens, waartoe wij bij Hobbes al een aanzet vonden, kreeg in de achttiende eeuw een krachtige impuls in het werk van Rousseau. Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) was een talentrijk musicus en musicoloog, een botanicus, maar verwierf vooral bekendheid als cultuurcriticus, politiek filosoof, pedagoog en romanschrijver. Hij was een oorspronkelijke en veelzijdige, maar rusteloze, onzekere en paranoïde persoonlijkheid. Hij was bijna voortdurend op de vlucht, zowel voor de autoriteiten — hij hield er zeer onorthodoxe ideeën op na — als voor zichzelf. Op zijn zwerftochten in Italië, Engeland, Zwitserland en Frankrijk kwam hij in contact met vele groten van zijn tijd, onder anderen Diderot, de Encyclopaedisten en Hume.

Beschaving als bron van verderf. Zijn roem werd van de ene op de andere dag ge-

¹ In het werk van F.A. Hayek, o.m. *The Constitution of Liberty*, 1960, R. Nozick, *Anarchy, State, Utopia*, 1974, M.N. Rothbard, *For a New Liberty*, 1973, en *The Ethics of Liberty*, 1982, en F. van Dun, *Het fundamenteel rechtsbeginsel*, 1983.

vestigd toen zijn essay *Discours sur les arts et les sciences* in 1750 door de Academie van Dijon werd bekroond.¹ Het onderwerp van de wedstrijd was de vraag: 'Heeft de vooruitgang van kunsten en wetenschappen bijgedragen tot een veredeling van de zeden?' Rousseaus antwoord was ronduit negatief. Daarmee ging hij in tegen de algemene vooruitgangsopvatting van de Verlichting. De gouden tijd van de mensheid lag voor hem, zoals voor Plato, in een ver verleden, lang vóór er sprake was van enige beschaving. Rousseau creëerde de mythe van 'le bon sauvage' (de goede wilde) wiens grootste deugd juist zijn onwetendheid is. Alleen het onschuldige, onwetende naïeve kind bezit volgens hem nog die zuivere wijsheid.

Zijn gehele werk werd gekenmerkt door een pessimistische geschiedenisfilosofie. De stedelijke of maatschappelijke beschaving was voor Rousseau de bron van corruptie en verdorvenheid. Het leven in zo'n omgeving vergt een complexe gedragscode (conventies) om het sociaal verkeer vlot te doen verlopen. Voor Rousseau was dat alles alleen maar hypocrisie: In de stad zijn de mensen niet 'authentiek', en dus niet deugdzaam. De ware deugd bestaat in een naïeve onschuld. Men moet oog hebben voor zijn 'ware behoeften' en zichzelf aan anderen openbaren 'zoals men werkelijk is'.

De moderne mens is van zijn ware natuur vervreemd. Hij jaagt allerlei dingen na waarvan hij het geluk verwacht, terwijl het ware geluk alleen kan gevonden worden in de instinctieve bevrediging van de enkele eenvoudige en natuurlijke behoeften. Dat geluk is alleen weggelegd voor de primitieve mens, die Rousseau vergelijkt met een zachtaardige mensaap. Het verschil met het dier is dat de mens over een vrije wil beschikt. Op een bepaald moment heeft de mens voor het kwaad gekozen: de materiële rijkdom, die alleen mogelijk is via technische ontwikkeling, samenwerking in georganiseerd verband en verdediging van het bezit: 'De eerste mens die een stuk grond in bezit had genomen en tot de bevinding kwam dat anderen zo naïef waren te geloven dat het inderdaad het zijne was, dat is de eerste stichter van de beschaving.' Daar ligt de oorsprong van alle ongelijkheid, van alle onrecht.

De primitieve gouden tijd kan niet meer teruggewonnen worden. Daarom moeten mensen maar proberen het beste te maken van een slechte toestand. De grote staten staan er het slechtst voor, maar kleine stadstaten of eenvoudige samenlevingen (Genève, Corsica) kunnen het proces van verval nog tegenhouden.

De opvoeding tot mens en de opvoeding tot burger. Twee strategieën staan ter beschikking om het zedelijk verval tegen te gaan: de opvoeding tot mens en de opvoeding tot burger. Beide hebben zij hetzelfde doel, maar zij wijzen in tegenovergestelde richtingen. De opvoeding tot mens heeft als fundamentele premisse de natuurlijke goedheid van de mens. Die wordt bedreigd door de beschaving. Dus moet de opvoeding het kind afschermen tegen de buitenwereld (het stadsleven vooral) en voor het overige inspelen op de spontane evolutie van zijn behoeften en vermogens. Het moet leren zich volledig te identificeren met zijn behoeften zoals ze zich van nature ontwikkelen. Kennis van de taal en daarmee ook het vermogen van de ver-

¹ Andere belangrijke werken zijn onder andere de *Discours sur l'origine de l'inégalité*, *Julie ou la Nouvelle Héloïse*, *Du Contrat Social* en *Emile*. Een onderdeel van *Emile*, bekend als de *Profession de foi du vicaire savoyard* werd door het Parlement van Parijs veroordeeld. Tijdens zijn laatste jaren was Rousseau voortdurend met zichzelf bezig. Zijn lyrische ontboezemingen en zelfanalyses kregen uitdrukking in zijn *Confessions*, *Rousseau juge de Jean-Jacques* en *Rêveries du promeneur solitaire*.

beeldingskracht en de plannenmakerij moeten ontmoedigd worden. Het quasi-dierlijke woordloze overleven, door onmiddellijke omgang met de dingen, staat model voor het menselijke bestaan. De opvoeding tot mens legt aldus de nadruk op de ontwikkeling van affectieve relaties (cf. *Emile*).

De mens leeft nu echter in complexe gemeenschappen en maatschappijen, niet langer in innig contact met de natuur. Onder de huidige omstandigheden is een opvoeding van de mens tot burger dan ook onmisbaar. De natuurlijke mens is echter geen burger. Tussen beide gaapt een onoverbrugbare kloof.

Het verloop van de geschiedenis (zoals gereconstrueerd door Rousseau) bewijst precies dat de maatschappelijke ontwikkeling de mens op het slechte pad kan brengen. De enige oplossing is derhalve een reconstructie van de politieke maatschappij. Die moet gepaard gaan met een reconstructie van de mens. De bedoeling daarvan moet zijn dat de burger in het burgerschap het equivalent van de natuurlijke goedheid van de mens terugvindt—niet die natuurlijke goedheid zelf, want die is eigen aan de niet langer bestaande natuurlijke mens, maar iets gelijkwaardigs.

De opvoeding tot burgerzin wordt daarmee de centrale taak van de georganiseerde politiek. Het is geen gemakkelijke taak. Zij is wel de allerbelangrijkste. Van het succes waarmee de staat haar tot een goed einde brengt hangt immers het succes van het gehele politiek project af.

Welnu, burgers maken is niet het werk van één dag; wij moeten er vroeg mee beginnen... Als wij bijvoorbeeld van in hun kinderjaren de mensen erin doen oefenen zichzelf nooit anders te zien dan in hun relaties tot de staat, hun bestaan uitsluitend te ervaren als een deel van de staat, dan zullen zij zich uiteindelijk kunnen vereenzelvigen met dit grote geheel, zich leden voelen van het Vaderland, het beminnen met die uitmuntende gevoelens die een mens anders voor zichzelf koestert,... en aldus de gevaarlijke neigingen waaruit al onze ondeugden ontspruiten ombuigen in een sublieme deugd... [H]et moment van onze geboorte moet het begin zijn van onze opvoeding in de burgerlijke plicht... De publieke opvoeding, volgens de voorschriften van de regering en onder de controle van de magistraten van het soevereine volk, is derhalve een fundamenteel beginsel van een legitiem, volkssoeverein bewind.¹

Vrijheid in vereniging met anderen. Het grootste politieke probleem is dat van de vrijheid. Bestaat er een burgerlijk equivalent voor de vrijheid? Dat is het probleem dat Rousseau bezighoudt in zijn *Du Contrat Social*. ‘De mensen zijn van nature vrij, maar overal bevinden zij zich in ketens’. Bijgevolg ‘komt het erop aan een vorm van vereniging te vinden waarin eenieder zich met eenieder verbindt, en ieder toch even vrij blijft als voorheen.’

Zo’n vereniging veronderstelt volgens Rousseau dat iedereen zichzelf en al zijn rechten zonder enige reserve overlevert aan de gemeenschap. Dat iedereen alles aan iedereen geeft, is volgens hem de essentie van het sociaal contract. Het is dan de stichtingsakte van de staat als een volmaakte gemeenschap. Die is zo volmaakt dat zij het best gedacht kan worden als een collectieve persoon. Daarin gaat idealiter ieder individu zonder rest op en bestaat het dus nog slechts als een volledig afhankelijk onderdeel, als burger (*citoyen*). In de staat speelt de natuurlijke mens officieel niet mee,

¹ Jean-Jacques Rousseau: ‘Economie Politique’, in *Encyclopédie ou dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers, Articles Choisis*, Vol.2 (Flammarion, Paris, z.j.) p.23-24.

de staat is het rijk van de artificiële persoon die de burger is. De burger heeft geen ander belang dan het algemeen belang van de maatschappij.

Het Volk en de algemene wil. Het algemeen belang is het belang van de collectieve persoon van de politieke maatschappij zelf. Het is niet het min of meer toevallige gemeenschappelijke belang van een aantal natuurlijke personen. Het is integendeel het autonome belang van de gemeenschap, van het Volk, de verzameling van de burgers. Dat Volk is evenals de burger een juridische categorie die pas in het sociaal contract ontstaat. Het Volk is de staat in de gedaante van de collectiviteit van zijn burgers.

Wat het Volk wil, ligt vast in het sociaal contract, in de stichtingsakte van de staat. Het is niet afhankelijk van wat de individuen in de staat willen. Op dezelfde wijze is 'de algemene wil' van een petroleummaatschappij een statutair gegeven en niet een psychologisch kenmerk van de mensen die op het ene of het andere moment voor die maatschappij werken. Het Volk, gesticht om de vrijheid en het welzijn van al zijn leden te vrijwaren, kan dus per definitie niets anders willen dan datgene waarvoor het sociaal contract werd opgesteld: de burgerlijke vrijheid en het welzijn van al zijn leden. De soevereine Volkswil (de algemene wil of *volonté générale*) is derhalve altijd en per statutaire definitie correct, dat wil zeggen gericht op het maatschappelijke doel.

Het onderscheid tussen de wil als een juridische categorie en de wil als een psychologisch kenmerk blijft evenwel bestaan zolang het individu zich niet ten volle met de maatschappij vereenzelvigd. De volmaakt gesocialiseerde mens, de perfecte burger, schikt zich echter zonder reserve naar de algemene wil van zijn maatschappij. Hij is vrij: Zijn wil is niet te onderscheiden van de maatschappelijke wil. Wanneer hij haar wetten gehoorzaamt, gehoorzaamt hij slechts zijn eigen wil.

Burgerlijke vrijheid. Zoals de natuurlijke mens vrij is als hij door niets anders geregeerd wordt dan door de natuurlijke noodzaak van zijn eigen behoeften en van de dingen rondom hem, zo is de burger vrij als hij slechts geregeerd wordt door de morele noodzaak van het algemeen belang van de gemeenschap waartoe hij als burger behoort. Wanneer in een individu een conflict ontstaat tussen zijn persoonlijk belang en het algemeen belang, dan mag de gemeenschap (de staat) hem dwingen het algemeen belang te dienen. Dat is weliswaar een beperking van de natuurlijke vrijheid van de betrokken mens, maar geen beperking van zijn burgerlijke vrijheid. Het is integendeel de voorwaarde van zijn burgerlijke vrijheid. Zoals Rousseau het zegt: 'Men zal hem dwingen vrij te zijn' — dat wil zeggen men zal de mens in de staat dwingen een burger te zijn.

Hier herkennen wij een vertrouwd motief: de natuurlijke mens is niet geschikt voor de politieke maatschappij, dus moet er desnoods met dwang een nieuwe artificiële mens geconstrueerd worden die precies beantwoordt aan de eisen van de staat.

Volksoevereiniteit, wetgevende macht, en wetgever. Opdat het Volk vrij zou kunnen zijn, moet het soeverein over zijn lot kunnen beschikken, dus volgens zijn eigen wetten leven. De wetgevende macht moet derhalve in handen zijn van het Volk en van niemand anders. Zij mag zeker niet in handen van volksvertegenwoordigers zijn. Het Volk zou dan immers zoals bij Hobbes genoeg moeten nemen met de juridische fictie dat zijn meesters zijn dienaars zijn, terwijl het in werkelijkheid niet veel meer dan hun slaaf is.

Juridisch beschouwd is het Volk de collectieve persoon van alle burgers. In feite bestaat het echter uit mensen die niet altijd inzien wat het eigenlijke Volksbelang is. Het is dus onverstandig de wetten te laten maken door een volksvergadering. De wetten moeten gemaakt worden door een wijze, superieure, quasi-goddelijke wetgever.¹ Die mag echter geen heerser zijn en dus geen formele politieke macht hebben, maar hij moet wel over een zodanig groot moreel en religieus gezag beschikken dat het soevereine volk hem spontaan volgt en zijn wetsvoorstellen bekrachtigt. Hij moet zijn optreden daarom beperken tot het indienen van wetsvoorstellen bij de Volksvergadering. Zij en zij alleen heeft echter het recht zijn voorstellen bij stemming te bekrachtigen of te verwerpen.

De taak van de wetgever is het de gemeenschap zo in te richten dat het dienen van het algemeen belang een gewoonte wordt, een 'tweede natuur'. Hij is dus de grote politieke opvoeder, de 'verlichte geest' die ervoor moet zorgen dat de transformatie van mens tot burger zo volledig mogelijk is. Hij moet de consensus fabriceren die nodig is opdat de mensen in de staat zich ook spontaan als burgers zouden gedragen, zonder daartoe gedwongen te worden. Alleen door die consensus komt de louter formele en fictieve juridische constructie van de staat werkelijk tot leven.

Een volk dat niet over zo'n begenadigd wetgever beschikt, heeft weinig hoop. Een goede wetgever die moet afrekenen met een mensenmassa die al te ver in het verderf is gesukkeld, kan niet veel uitrichten. Eigenlijk zijn alleen de goden, met hun alwijsheid en almacht, bekwaam de mensen goede wetten te geven.

Het beste regime. Dat Rousseau de kampioen was van de volkssoevereiniteit, betekent niet dat hij de democratie genegen was. Democratie is voor hem een regeringsvorm, geen staatsvorm. De staatsvorm is een kwestie van de organisatie van de wetgevende macht, de regeringsvorm een kwestie van de organisatie van de uitvoerende macht. De beste organisatie van de wetgevende macht is een principiële kwestie: Er is geen legitiem alternatief voor de soevereiniteit van het Volk.

Wat de beste organisatie van de uitvoerende macht is, hangt daarentegen van concrete historische omstandigheden af. Rousseau achtte het echter onmogelijk dat het Volk (de in vergadering verzamelde burgers) de dagelijkse beslommeringen van de uitvoerende macht ter harte zou kunnen nemen: Daarom is 'democratie niet geschikt voor mensen'. In een groot land zal de monarchie wellicht de enige praktische regeringsvorm zijn, maar Rousseau gaf de voorkeur aan een verkozen aristocratie — een parlement dus. Zo'n parlement mag dan uiteraard geen wetgevende macht hebben. Het is een louter politieke kamer die waakt over de toepassing en de uitvoering van de wetten. Als dat parlement de wetgevende macht naar zich toetrekt, dan wordt het een tirannie. De parlementariërs leggen dan immers hun wet aan het volk op.

Is een legitieme staat werkelijk mogelijk? Het Volk oefent de wetgevende macht uit door bij stemming in de Volksvergadering de voorstellen van de wetgever te bekrachtigen of te verwerpen. Die stemmingen gebeuren volgens het meerderheidsprincipe. Dat schept een probleem: Zal in de staat dan niet de wil van de meerderheid de wil van het Volk verdringen? Rousseau is zich van dat probleem bewust. Het is echter volgens hem niet onoplosbaar. De stemming volgens het meerderheidsprin-

¹ Rousseau denkt hier aan de legendarische wetgevers uit de geschiedenis: Moses, Lycurgus, Solon, Numa Pompilius, Calvijn.

cipe biedt goede waarborgen voor een juiste vaststelling van de algemene wil als aan de volgende voorwaarden voldaan is:

- De staat is klein en heeft zowel in sociaal-economisch als in intellectueel-ideologisch opzicht een homogene bevolking. Er zijn dan geen fundamentele belangentegenstellingen of verscheurende discussies.
- Er zijn geen partijen en geen corporaties in de staat. Er is voor de burger geen ander groepsbelang dan het staatsbelang. Iedere burger vervult zelf zijn politieke rol, zonder enig beroep op een tussenpersoon.
- In de volksvergadering wordt alleen gestemd, niet gediscussieerd, zodat er geen ruimte is voor demagogie en aanstellerij.
- De vraag die de burgers in de vergadering moeten beantwoorden is of het wetsvoorstel in het algemeen belang is, niet of het in hun eigen belang is en ook niet of zij het leuk vinden.

Volgens Rousseau kunnen de burgers onder die voorwaarden in geweten stemmen over wat in het algemeen belang is. Weliswaar is hun geweten niet onfeilbaar, maar de kans is groot dat individuele vergissingen elkaar zullen opheffen. Met andere woorden, de kans dat de meerderheid zich vergist in het identificeren van het algemeen belang is klein.

Het mag duidelijk zijn dat die voorwaarden in de realiteit nauwelijks of nooit vervuld zijn. Per saldo komt de theorie van Rousseau dan ook neer op de stelling dat een legitieme staat zo goed als onmogelijk is. De opvoeding tot burgerschap is alleen in theorie een oplossing voor de problematiek van oorlog en conflict. In werkelijkheid is de legitieme staat bijna altijd en overal een illusie. Daarom was Rousseau eerder geneigd tot een conservatieve politiek die de beproefde traditionele instellingen bewaart en politieke experimenten mijdt. Dat was echter niet de boodschap die zijn vele enthousiaste volgelingen onthielden. Voor hen was hij het zinnebeeld van de radicale Verlichting die korte metten zou maken van de traditionele maatschappij en de egoïstische 'oude Adam'. Zij geloofden graag dat hij hun had geleerd dat de maatschappij en de mens naar willekeur maakbaar zijn en dat iedereen die zich tegen de nieuw te stichten 'ideale maatschappij' zou verzetten een onverlichte of kwaadwillige geest was.

Invloed. De invloed van Rousseau was enorm. Het is echter nog maar de vraag of hijzelf blij zou zijn met het gebruik dat van zijn ideeën gemaakt werd. Een aantal van zijn ideeën over de geldigheid van de wet en het gezag van de staat, over de burgerzin en de burgerlijke rechten en plichten, hebben tot op heden grote invloed uitgeoefend op het juridische en vooral het staatsrechtelijke denken. Wanneer juristen het hebben over de rechtsstaat, dan verwijzen zij meestal veel meer naar de formele rechtsstaat (de wettenstaat) van Rousseau en de door hem geïnspireerde Kant dan naar de materiële rechtsstaat van Locke. Zij hebben het over het soevereine gezag van de wet. Die wet staat dan echter niet langer (zoals bij Locke) in dienst van de natuurlijke rechtsorde van de samenleving. Hij is integendeel louter een uiting van de wil van het Volk, juridisch door niets gebonden maar in werkelijkheid een poging van de wetgevende elite om de maatschappij te vormen die aan haar zelfbeeld beantwoordt.

Rousseaus idee van de volkssoevereiniteit werd een van de filosofische hoekstenen van de Franse revolutie, ofschoon zij daar dienst ging doen ter rechtvaardiging van het parlementaire stelsel — dus van een stelsel waarin de wetgevende macht *niet* bij

het Volk berustte. De vlag van de volkssoevereiniteit dekte niet de lading die Rousseau in gedachte had gehad.

Zijn idee van een wetgever zonder politieke dwangmacht, maar met een groot moreel gezag, die door de wijsheid van zijn goddelijke ziel de mensen opvoedt tot burgers, verging het al niet beter. Zij leverde inspiratie voor talloze intellectuelen die zichzelf als de grote verlossers van de mensheid zagen. Robespierre, de man van de Terreur ten tijde van de Franse revolutie, was daar een vroeg voorbeeld van. Vooral de twintigste eeuw werd geteisterd door politieke fanatici die zich verbeeldden een Volk naar hun eigen beeld te kunnen scheppen. Lenin, Stalin, Mao, Hitler zijn slechts de meest bekende onder die recente 'wetgevers'.

Het moderne totalitarisme vond in Rousseau een kant-en-klaar model voor een staat die de mens zou dwingen zijn natuurlijke vrijheid in te ruilen voor een burgerlijke vrijheid. Daartoe moest de mens verlost worden van zijn natuur en bevrijd worden uit de banden van zijn samenleving met anderen opdat hij opnieuw zou geboren worden als een deel van de maatschappij. Die zou hem dan alles kunnen geven wat hij niet door eigen inspanning en met de vrijwillige medewerking van anderen kan verwerven. Door zich te onderwerpen aan de maatschappij en de identiteit aan te nemen die haar wetten hem voorschrijven, zou hij het verloren paradijs kunnen herwinnen. In dat paradijs heerste dan wel niet de God van de bijbel, maar de maatschappij zelf. Zij was de belichaming van het universele Ik van de waarlijk verlichte Mens (Rousseaus wetgever, die hij omschreef als 'de grote ziel').

In de geschiedenisfilosofie van Hegel (1770-1831) en van Karl Marx (1818-1883) werd de idee van de persoonlijke wetgever van Rousseau vervangen door die van een onpersoonlijk, objectief historisch emancipatieproces. Daarmee werd het pessimisme van Rousseau zelf over de mogelijkheid van een legitieme staat in de kiem gesmoord. De vermaatschappelijking of verburgerlijking van de mens was in hun visie immers niet langer de onwaarschijnlijke uitkomst van het samentreffen van moeilijk te realiseren voorwaarden. Zij was historisch onvermijdelijk omdat zij beantwoordde aan de zin van de wereldgeschiedenis, dus aan de uiteindelijke lotsbestemming van de Mens. De radicale transformatie van de menselijke natuur, de creatie van een nieuwe mens die waarlijk Mens zou zijn, was gewoon een kwestie van tijd.

Locke en Rousseau: de ambivalentie van het politieke verlichtingsdenken. De politieke revoluties aan het einde van de achttiende eeuw, de Amerikaanse onafhankelijkheidsoorlog (1776-1783) en de Franse revolutie (1789), bezegelden het succes van het nieuwe politieke ideeëngoed en de ondergang van het oude regime. In de nieuwe grondwetten werden fundamentele rechten ingeschreven, alsook staatsrechtelijke beginselen als representatie, meerderheidsbeslissingen, scheiding der machten en suprematie van de wet ten overstaan van het bestuur en de ordehandhaving (legaliteitsbeginsel). Heel wat problemen bleven echter onopgelost. Die hadden vooral te maken met de spanning tussen de universele natuurlijke rechten van Locke en de lokale of nationale burgerlijke rechten van Rousseau. Hoe kon men de liberale idee van een natuurlijke samenleving, geordend op basis van natuurlijke rechten van natuurlijke personen, verzoenen met het geloof in de heilzaamheid van de eenheidsstaat met zijn ene soevereine wil (de wet)?

Voor liberale denkers was die spanning niet bezwaarlijk. De nationale staat had voor hen toch maar een heel beperkte lokale opdracht van rechtsbescherming. De samenleving had haar eigen universeel recht gebaseerd op wederzijds respect, erken-

ning van eigendom en trouw aan contractuele verplichtingen. Anderen die de universalistische uitgangspunten trouw bleven, probeerden die te verzoenen met het politiek-maatschappelijke denken van een Hobbes of een Rousseau. Zij zagen zich verplicht een wereldstaat te bepleiten (bijvoorbeeld Kant, 1724-1804). Nog anderen keken vooruit naar een universele maatschappij waarin geen behoefte meer zou zijn aan politiek. Dat was de strekking van het universalistische of internationale socialisme van Karl Marx.

Velen lieten echter het universalisme geheel varen en bekeerden zich tot een uitgesproken nationalisme. De grondslag voor de moderne nationale eenheidsstaat lag volgens hen niet in een universele menselijke natuur, maar in de particuliere geschiedenis van een volk — in zijn volksziel, zijn volksgeest, zijn cultuur.¹ Voor Hegel werd de nationale staat de volwaardige uitdrukking van een Volk dat tot een zelfstandige rol in de historische ontwikkeling van de mensheid is geroepen. Toewijding aan het Volk en zijn historische roeping is het hoogste morele gebod voor de individuele mens. Alleen in de onderwerping aan de staat heeft het individu deel aan hogere waarden dan die van het bekrompen eigenbelang. Volgens Hegel is ‘de mens voorbestemd om burger te worden’. De staat was dus voor hem geen historische toevalligheid, maar een rationeel noodzakelijke vorm in de ontwikkeling van de Mens: ‘Als er geen staat zou zijn, dan zou men hem moeten uitvinden.’

De toepassing van die denkwijze op de maatschappelijke organisatie van de economie leidde in de negentiende eeuw tot allerlei nationaal-socialistische ideeën, bijvoorbeeld bij de Duitse filosoof Johann Gottlieb Fichte (1762-1814). Tezamen met het beter bekende universalistische socialisme van Marx werd het nationalistische socialisme tot ver in de twintigste eeuw een bron voor een radicale kritiek van het liberale economische denken van Adam Smith en zijn school.

¹ In Duitsland kwam de Historisch School van Gustav Hugo (1764-1844) en Friedrich Karl von Savigny (1779-1861) in opstand tegen het idee dat een wetgever vanuit zijn rede en inzicht een codex van wetten zou kunnen opstellen. Zij konden zich beroepen op Rousseaus overtuiging dat de grootste wijsheid schuilt in de minst geïntellectualiseerde aspecten van het leven. Voor de Historische School was niet het abstracte sociaal contract, maar de historische *Volksgeist* — het wezen en karakter van een volk — de diepe oorzaak van het ‘levende’ recht. Die *Volksgeist* laat zich niet in een codificatie vatten.

ECONOMISCHE EN SOCIALE ONTWIKKELINGEN

(Middeleeuwen – 1850)

HET ONTSTAAN VAN DE NATIONALE ECONOMIEËN¹

In de 17e en tot diep in de 18e eeuw werd het lokale economische leven in de steden gekenmerkt door allerlei gewoontes, structuren, attitudes en praktijken, die in de middeleeuwen hun oorsprong hadden. Voor agrarische gebieden bleven die middeleeuwse patronen tot ver in de negentiende eeuw, her en der zelfs tot na de Tweede Wereldoorlog, bestaan.

Voor de absolutistische staat waren de middeleeuwse maatschappelijke vormen en instellingen—de gilden, de handelsliga's, het feodalisme, het lokale particularisme en protectionisme—hinderpalen op de weg naar de centralisatie van de macht. Zij stonden vaak de ontwikkeling van een nationale economische ruimte in de weg. Zij werden daarom, niet altijd met succes, bestreden door de absolute vorsten. Het staatsvormingsproces had daarom belangrijke gevolgen voor de Europese economie. De nationalisering van het economische leven ondermijnde het lokale particularisme, maar stelde daar een grootschaliger nationaal particularisme voor in de plaats. Het Europese web van betrekkingen tussen de steden van de diverse handelsliga's (zoals de *Hanzē*) viel uiteen doordat de vorsten ernaar streefden een eigen nationale handelspolitiek te voeren.

De moderne staatsvorming legde daarmee de grondslag voor de politieke vermaatschappelijking van het economisch verkeer volgens de voorschriften van de centraal bepaalde nationale economische politiek. In de achttiende eeuw groeide de weerstand tegen die staatsbemoeienis. Het verzet kreeg een intellectuele uitdrukking in de idee van de vrije markt of de aan de economische methode van handelen eigen natuurlijke orde van productie en ruilverkeer. In de negentiende eeuw werd dat 'economisch liberalisme' met zijn nadruk op vrijhandel en *laissez faire* gedurende enige tijd een ook door de politieke autoriteiten gerespecteerde doctrine.

¹ Delen van deze tekst zijn een bewerking door Frank van Dun van een tekst van Pieter Caljé en Huub Spoormans voor een eerdere versie van dit onderwijsblok. De verantwoordelijkheid voor deze versie berust geheel bij eerstgenoemde. De oorspronkelijke tekst is ter inzage beschikbaar via het secretariaat van de capaciteitsgroep Metajuridica.

DE MIDDELEEUWSE ECONOMIE

Kenmerken. *Feodale economie.* De middeleeuwse economie was overwegend agrarisch. Het land was bijna overal in handen van adellijke grootgrondbezitters of stichtingen die het lieten bewerken door pachters, kleine boeren of bezitloze horigen of lijfeigenen. De feodale heer bezat allerlei 'heerlijke rechten' die de boeren economische beperkingen oplegden, zoals de plicht het graan in de molen van de heer te laten malen, de plicht gebruik te maken van de wijnpers of de oven van de heer tegen een door hem vastgestelde prijs. Veel prijzen en andere verplichtingen waren vastgelegd in langdurige, vaak als onveranderlijk gewoonterecht beschouwde feodale overeenkomsten en tradities. Zij lieten nauwelijks ruimte voor aanpassingen aan veranderende omstandigheden of voor individuele initiatieven.

Particularisme. Vrijwel overal in Europa heerste het economisch particularisme. Elke stad, elke regio vormde een relatief gesloten economische ruimte door het gebrek aan goede verbindingen. Afgezien van een aantal bevaarbare rivieren waren er slechts her en der verharde wegen, resten van de oude Romeinse heirwegen of lokale verbindingswegen over een korte afstand. Voor het overige was het primitieve wegennet bij slecht weer nauwelijks bruikbaar voor zwaarbeladen wagens. Elke stad of regio had een eigen economisch leven, eigen handelswetten en een eigen tolsysteem. Van een standaardisatie van maten, gewichten en munteenheden was geen sprake. Dat laatste was overigens geen groot probleem, althans niet voor gouden en zilveren munten. Die werden volgens hun gewicht en zuiverheid gewaardeerd, niet volgens hun naam ('nominale waarde').

De fysieke beperkingen van het transport en de geringe technische mogelijkheden van die tijd waren er de oorzaak van dat vooral bederfelijke waren alleen lokaal konden verkocht worden. Van een uitgebreide markt met veel onafhankelijke kopers en verkopers kon er hoegenaamd geen sprake zijn. De onderlinge mededinging was dan ook vrij beperkt. Schommelingen, die vooral aan de aanbodzijde optraden (slechte oogsten, storm- en brandschade, epidemieën), konden alleen door prijsaanpassingen opgevangen worden. Precies op dat vlak bleek de middeleeuwse economie heel stroef te zijn. Allerlei lokale gewoonten en instellingen zoals de gilden stonden dergelijke aanpassingen in de weg.

De gilden. De gilden waren lokale stedelijke organisaties van bijzondere beroepen en ambachten. Hun primaire doelstellingen waren deels van economische, deels van sociale aard. Zij reglementeerden de prijzen, de productieomstandigheden en de kwaliteit van de producten alsook de toegang tot het beroep en de opleiding van de meesters en de gezellen van de gilde. Zij zorgden ook voor onderlinge bijstand en andere vormen en uitingen van sociale zekerheid.

Mede aan het gildenstelsel hadden de middeleeuwse steden indertijd hun economische kracht en bloei te danken. Lang voor er sprake was van kapitaalmarkten had het stelsel het mogelijk gemaakt, stabiele productie-eenheden te organiseren en gespecialiseerde arbeidskrachten te vormen. Zolang de steden tamelijk geïsoleerde eenheden met een relatief kleine markt waren, werkte het stelsel vrij behoorlijk.

Door de uitbreiding van de interregionale handel kregen plaatselijke reglementen evenwel het karakter van protectionistische maatregelen en traden allerlei gebreken en misbruiken aan het licht. Niet alleen met toltarieven maar ook met 'kwaliteitseisen' probeerden de lokale gilden ongewenste concurrentie van elders te weren. Bovendien

neigden de meesters ertoe hun posities in de gilden erfelijk te maken. Zo werd de zelfstandige uitoefening van een ambacht een exclusief privilege van een beperkt aantal families. De verspreiding van de traditionele vakkennis werd daardoor afgeremd. Ook ondervonden de meesters nog maar weinig economische druk om technische vernieuwingen door te voeren.

Het beleid van de gilden richtte zich steeds meer op het angstvallig bewaken van de eigen rechten en privileges. Zij werden aldus veeleer politieke dan economische organisaties. Met wisselende mate van succes trachtten zij bijvoorbeeld de concurrentie van het 'domestieke systeem' tegen te houden. Via dat systeem probeerden onafhankelijke ondernemers de gilden te omzeilen: Zij besteedden productiewerk uit in de dorpen en boerenhoven buiten de stad om dat vervolgens in eigen ateliers tot een eindproduct samen te voegen.

Handelsprivileges. De gildenmeesters waren uiteraard niet de enigen die naar protectionistische privileges streefden. De handelaars deden dat ook. Zo was in Frankrijk de graanhandel voorbehouden aan kooplieden die van de koninklijke baljuw een bewijs van hoogstaand moreel karakter hadden verkregen. Dergelijke reglementeringen waren vaak economisch zinvol. Door de gebrekkige communicatie en het onveilige transport over grote afstanden was in het immers voor kooplieden moeilijk hun kredietwaardigheid op een andere manier te bewijzen dan met een officieel document. Toch konden die reglementeringen discriminerend zijn en dienen om hele bevolkingsgroepen (bijvoorbeeld de joden) op religieuze of andere gronden toegang tot bepaalde bepaalde takken van handel of industrie uit te sluiten.

Politieke prijszetting. De stedelijke bevolking leefde dicht op elkaar en liet zich gemakkelijk verzamelen om haar grieven te uiten en eventueel druk of geweld uit te oefenen om haar verlangens te doen inwilligen. Als de bakkers bijvoorbeeld na een mislukte graanoogst hun prijzen probeerden te verhogen wegens de schaarste van hun artikel, kon dat leiden tot broodrellen en plundering van de winkels.

Doordat de productie kleinschalig was en niet buiten de lokale markt afgezet kon worden, stonden de lokale producenten vaak vrijwel weerloos tegen dergelijke eisen. Zij konden dan niet een economisch rendabele prijs vragen voor hun producten, maar dienden zich aan te passen aan de hun opgelegde prijs. In het bijzonder voor primaire levensbehoeften werd vaak een 'juiste prijs' (*iustum pretium*) opgelegd door de autoriteiten. Dat was meestal vanuit het oogpunt van het efficiënt gebruik van schaarse middelen een heel onjuiste maximum- of minimumprijs, die de tekorten of overschotten nog verergerde. Als de bakkers verplicht werden hun verkoopprijs onveranderd te laten terwijl de boeren minder graan naar de stad brachten, dan had de stedelijke bevolking geen reden om zuiniger om te springen met brood en uit te kijken naar andere voedingsmiddelen. De geringe beschikbare voorraden werden dan nog sneller opgebruikt dan anders het geval geweest zou zijn, met hongersnood als onvermijdelijk gevolg.

De gilden gebruikten hun macht en invloed om minimumprijzen af te dwingen. Dat betekende echter dat individuele meesters in tijden waarin de vraag naar hun product onverwacht verminderde het risico liepen met grote overschotten te blijven zitten die zij niet konden slijten tegen een lagere prijs, althans niet in hun eigen regio. Hun verliezen werden daardoor nog groter. Als veel gildenmeesters door de mini-

mumprijzen in de problemen zouden gebracht zijn, dan zou de gilde wellicht de gereguleerde prijs verlaagd hebben. Een individuele meester kon dat niet doen.

De leer van de 'juiste prijs'. Die ongewenste verschijnselen waren niet onbekend. Voor de middeleeuwse theologen was de 'juiste prijs' dan ook meestal niets anders dan de prijs waarover de partijen het eens waren geworden (*communis opinio* van de koper en de verkoper). Afwijkingen daarvan werden slechts in uitzonderlijke politieke of andere noodtoestanden gerechtvaardigd geacht, en dan nog slechts voor zover zij door de wettige autoriteiten werden afgekondigd. Niet elke gereguleerde prijs was een 'juiste prijs'.

Statuseconomie. Door de fysieke beperking van de afzetmarkten voor agrarische producten en ander bulkgoederen zagen vele grondbezitters land niet primair als een productiemiddel, maar als een bron van status en aanzien. Zij exploiteerden hun domeinen dienovereenkomstig. Het domaniale huishouden bevatte dan ook vaak een groot aantal uit economisch oogpunt weinig rendabele knechten en bediendes die de status van de grondbezitter vergrootten. In die tijden waren er overigens maar beperkte consumptiemogelijkheden. Statusverhogende bestedingen zoals indrukwekkende bruidschatten en ontvangsten en feesten voor op doorreis zijnde 'hoge heren' waren vaak de interessantste uitwegen voor geaccumuleerde rijkdom, vooral omdat status toegang gaf tot allerlei privileges en ambten in de feodale standenmaatschappij.

Ontwikkelingen in de middeleeuwse economie. Uit het voorgaande mogen wij niet afleiden dat er helemaal geen investeringen gebeurden en evenmin dat er geen handel was. Integendeel, de middeleeuwse samenleving was er een van echte economische groei: Meer mensen hadden meer te eten en genoten meer comfort. In de periode van de tiende tot en met dertiende eeuw was het aanschijn van het Europese continent en zijn menselijke populatie daardoor grondig gewijzigd. Het middeleeuwse Europa had echter geen lange traditie van kapitaalvorming achter zich. Economische middelen en instellingen die wij als vanzelfsprekend beschouwen, zoals geld- en kapitaalmarkten, waren er nog nauwelijks. Bovendien had die samenleving af te rekenen met de hierboven genoemde en andere institutionele en technische beperkingen.

Extensieve landbouw. Hoewel ook in de landbouw geleidelijk aan nieuwe technieken hun intrede deden, bleef hij toch vooral een extensieve landbouw. Dat betekende dat de uitbreiding van de productie bijna alleen mogelijk was door nieuwe gronden te ontginnen. Ontbossingen en het droogmalen van polders gebeurden op grote schaal. Daarbij werden uiteindelijk alsmaar meer gronden van slechte kwaliteit in gebruik genomen, die bijzonder kwetsbaar waren voor veranderlijke weersomstandigheden.

Groei en depressie. De ingebruikneming van nieuwe gronden (door ondernemende heren) leidde in eerste instantie tot een relatief tekort aan arbeidskrachten, een stijging van het individuele welvaartspeil en van het bevolkingsaantal. Een ander effect was de grotere concurrentie onder de grondbezitters om van elders arbeidskrachten aan te trekken om hun gronden te bewerken. Dat deden zij onder meer door de last van de traditionele feodale verplichtingen lichter te maken of de afkoop ervan te vergemakkelijken. Anderzijds zagen de heren in gebieden met een relatief hoge bevolkingsdichtheid hun mensen niet graag vertrekken. Zij zochten naar middelen om hen te houden waar zij waren. De economische methode van de verlichting van de feodale lasten was niet hun enige troef. Versterking van hun politieke (militaire) macht

en coalitievorming was een andere en bijkomende mogelijkheid. In die coalitievorming waren de koningen en hertogen de voor de hand liggende spilfiguren. Zij begonnen aan de uitbouw van politieke machtsgebieden, zij het dat zij daarbij voortdurend in conflict kwamen met de dynastieke ambities van andere 'huizen' en met vazallen die liever hun eigen weg gingen.

Naarmate meer marginale gronden in gebruik werden genomen, deed zich een averechts effect op de welvaart gevoelen. Bevolkingsgroei leidde dan immers tot een daling van het welvaartspeil. Het land werd relatief schaars en de arbeidskrachten relatief overtalig. Het loonpeil daalde, hoewel dat effect van de ene plaats tot de andere heel verschillend was. Velen ontvluchtten het platteland. In de steden groeide het aantal armen dat daar een toevlucht had gezocht. De middeleeuwse samenleving stond bloot aan grote spanningen, die aanleiding gaven tot heel verschillende gevolgen en reacties.

De crisis van de veertiende eeuw. In de veertiende eeuw bleek hoe kwetsbaar de voedselvoorziening was. Toen begon een langdurige periode van afkoeling met langere winters en koelere zomers. Die eeuw was er een van aanslepende ellende, overigens niet alleen door de klimaatsomstandigheden maar ook door langdurige dynastieke conflicten (zoals de Honderdjarige Oorlog). De verarmde maar talrijke bevolking verzwakte aanzienlijk en werd een gemakkelijke prooi voor opeenvolgende pestepidemieën. Daardoor verminderde in de tweede helft van de veertiende eeuw de bevolking met ten minste een kwart (in een aantal regio's met veel meer dan dat) en ontstond er een overaanbod van land. In de vijftiende eeuw leidde dit tot een gevoelige verbetering van de economische situatie. Evenwel was toen de veerkracht van de feodale instellingen en de middeleeuwse cultuur bijna gebroken. Europa stond aan de vooravond van een culturele revolutie (de renaissance) en van een nieuw politiek tijdperk van ongebreidelde statenvorming. In de loop van de daaropvolgende eeuwen verloren de adel, de steden en ook de kerk hun onafhankelijkheid aan de vorst in een proces van politieke eenmaking met verstrekkende economische gevolgen.

ABSOLUTISME EN MERCANTILISME

In de zeventiende eeuw werd het absolutistische staatsvormingsproces afgerond, in het bijzonder in Frankrijk, Engeland, Zweden, Rusland en in Oostenrijk. In hun kerngebieden en in de landen die zij tijdelijk op elkaar of op minder fortuinlijke heren wisten te veroveren, vestigden de absolute vorsten een effectief gewelds- en belastingmonopolie.

De prijs van de macht. De vorming, uitbouw en versterking van het militaire en ambtelijke staatsapparaat, de onderdrukking en uitschakeling van opposanten en de permanente oorlogs- en veroveringscampagnes van de vorsten kostten onnoemelijk veel geld. Een essentiële voorwaarde voor de realisatie van de absolute staat was de vestiging van een absoluut belastingmonopolie. Daarvoor was het evenwel nodig een machtig leger en een uitgebreide politieadministratie te organiseren die elk verzet effectief de kop in konden drukken. Dat verzet zou hevig zijn en niet van de minsten uitgaan. Het grote geld zat immers in de steden, de kerkelijke domeinen en de feodale

ridderordes.¹ Om het tegen die krachten op te nemen was er meer nodig dan een handvol ridders en wat tijdelijke soldeniers. De vorsten hadden een permanent leger nodig — en dat was een buitengewoon dure zaak.

Confiscaties. Het was een moeilijke situatie: Zonder leger geen geld, zonder geld geen leger. Alleen de machtigste, rijkste, politiek meest uitgeslapen en fortuinlijke vorsten slaagden erin die vicieuze cirkel te doorbreken. De troebelen van de godsdienstoorlogen in de zestiende eeuw boden hen buitengewone kansen die zij zich niet lieten ontglippen. Confiscaties van kerkelijke goederen en van de bezittingen van de ridderordes hadden veel van de aanvankelijke staatsvorming gefinancierd, maar waren op den duur niet genoeg. Het was nodig nieuwe financieringsbronnen aan te boren. De mogelijkheden waren echter beperkt.

Geldmanipulatie. Het bankwezen stelde nog maar weinig voor en er waren overigens nog maar weinig papieren geldsubstituten in omloop. De ‘geldschepping’ door vermenigvuldiging van dergelijk papieren geld en van banksaldi, zo essentieel voor de staten in de twintigste eeuw, lag nog buiten het bereik van de absolute vorsten. De geldhoeveelheid bestond immers uit goud en zilver. Zij omvatte zowel munten als andere gouden en zilveren voorwerpen die gemakkelijk en zonder waardeverlies gesmolten en gemunt konden worden. Van oudsher hadden vorsten het munten van geld gemonopoliseerd en daaruit inkomsten verworven. Zij konden dat muntmonopolie ook misbruiken. Zo kon de vorst bij elke hermunting zwaardere oude munten vervangen door lichtere nieuwe met dezelfde *nominale* waarde en het verschil in eigen zak te steken.² Die methode had echter haar beperkingen. De geldgebruikers waren niet dom. Zij beperkten de hoeveelheid goud en zilver die zij bij de munt aanboden of zij verdisconteerden het waardeverschil tussen munten van verschillende kwaliteit in hun prijzen. Om die uitwegen af te snijden dienden de vorsten hun administratie en politieke diensten nog groter te maken.

Belastingen. Het leeuwenandeel van hun inkomsten haalden de vorsten uit de belastingen, die niet langer als een ‘bede’ werden geformuleerd maar gewoon, zoals vandaag, eenzijdig opgelegd. Omdat de inning van fysiek geld heel omslachtig was — het moest soms letterlijk worden afgeperst, onder bedreiging met geweld of brandstichting — en de vorsten geen tijd hadden om te wachten, verkochten zij soms het recht de belastingen te innen aan zogeheten ‘belastingboeren’, tegen contante betaling van een reusachtige som. Die belastingboeren waren vooraanstaande lieden, leden van de koninklijke familie, edelen, magistraten, rijke kooplui, die zich verenigden in compagnies om gezamenlijk een bod te doen op het inningrecht. Zij hoopten uiteraard een mooie winst te realiseren door meer uit de bevolking te persen dan de kosten van hun bod. Voor dat doel vergaarden die compagnies grote hoeveelheden kapitaal.

Als een andere compagnie een hoger bod had uitgebracht, dan moesten de verliezers snel een andere aanwending vinden voor het door hen vergaarde kapitaal. De belastingpraktijken van de vorsten droegen op die manier bij tot het ontstaan van kapitaalmarkten. Voor de vorsten was dat mooi meegenomen, want de compagnies

¹ Een aantal van die ordes waren uitgegroeid tot het middeleeuwse equivalent van een moderne financiële multinational. Dat was in het bijzonder het geval voor de Tempeliersorde, die onder het bewind van de Franse koning Filips de Schone (r.1285-1314) werd vervolgd, beroofd en opgeheven.

² Ook op dit terrein geldt Filips de Schone van Frankrijk als een van de pioniers.

konden vaak geen betere besteding vinden dan het geld uitlenen aan de vorst (ofschoon zij nauwelijks enig verhaal hadden wanneer die zijn verplichtingen niet nakwam, wat eerder de regel dan de uitzondering was). In ruil kregen zij dan wel vaak belangrijke monopolies en andere privileges. Zo konden zij toch nog verdienen aan hun lening, zij het ten koste van andere, minder fortuinlijke onderdanen.

De 'nationale economie'. In hun onophoudelijke jacht op geld gingen de vorsten aandacht geven aan 'de nationale economie'. Dat begrip was uiteraard nieuw, maar het paste bij de megalomane houding van de vorsten die het geheel van hun rijk graag als een door hen geleid huishouden beschouwden. Het begrip hield in dat de vorsten er aanspraak op maakten alle economische activiteiten van productie en handel te leiden en te controleren om hun inkomsten te verhogen.

Mercantilisme. Van verschillende zijden werden hun plannen en schema's aangereikt om hun doel te bereiken. Zakenlieden, handelaars, notabelen, avonturiers, pamphletisten en anderen boden gretig hun diensten aan. Een veel voorkomend thema in die literatuur was dat de vorst op de ene of de andere manier veel geld kon verdienen door de handel te stimuleren en tegelijkertijd te controleren. Daarom wordt de gehele literatuur en de daarop gebaseerde economische politiek vaak het mercantilisme ('handelsleer') genoemd — een wat misleidende naam voor die oeverloze, weinig systematische en vooral op particuliere belangenbehartiging gerichte literatuur.

Kolonies en overzeese handel. Het was de tijd van de overzeese expansie van de Europese mogendheden. Zij waren alle op zoek naar een equivalent van de goud- en zilvervoorraden die de Spanjaarden en de Portugezen in hun Amerikaanse kolonies hadden buitgemaakt. Specerijen, zijden stoffen en edelstenen konden eveneens hoge prijzen halen, maar dan moest men ze wel als eerste uit de verre gebieden halen. Het had geen zin die dure dingen in te voeren uit een ander Europees land en ervoor te betalen aan de Europese concurrentie.

Public-Private-Partnerships: de compagnies. In ruil voor lucratieve monopolies en privileges en subsidies boden grote private compagnieën aan schepen te bouwen en uit te rusten voor overzeese veroverings- en handelsondernemingen waarvan zij de opbrengst met de vorst zouden delen. Bekende voorbeelden zijn de *Verenigde Oost-Indische Compagnie.*, de *Compagnie des Indes* of de *East India Company*, die elk in eigen land een monopoliepositie genoten maar buiten de grenzen uiteraard in een bikkelharde, ook met militaire middelen uitgevochten concurrentiestrijd gewikkeld waren. Vaak namen die compagnieën inderdaad het politieke en het militaire beheer van de veroverde gebieden voor hun rekening, ofschoon zij soms ook rekenden op de bescherming en de steun van de koninklijke marine.

Het stimuleren van de handel vereiste dan ook grote investeringen in de scheepsbouw en de productie van wapens en munitie, uniformen en dergelijke. Dat waren allemaal sectoren waar vorsten en hun ministers bijzondere aandacht voor hadden en waarin zijzelf vaak zwaar investeerden.

In een vrij korte periode kwam aldus een moderne gemengde economie tot stand waarin allerlei 'big deals' werden gemaakt tussen particulieren en overheden. Monopolies en privileges en belastinggeld dienden als politieke pasmunt om kapitaalkrachtige groepen in te schakelen in het 'economische beleid' van het moment.

De particuliere groepen, verenigd in compagnies, kregen hun voorrechten officieel omdat zij allerlei 'staatsfuncties' vervulden (zoals belastinginning, ordehandhaving,

oorlogvoering en met kapersbrieven gelegaliseerde piraterij). Zij kregen aldus de status van corporatie, die hun een grote interne autonomie gaf en hun vennoten groten-deels van aansprakelijkheid jegens derden vrijstelde. Voorheen, tijdens de middel-eeuwen, was de status van corporatie een voorrecht van steden, grote stichtingen en religieuze en ridderorden geweest.

Bullionisme. Een typische mercantilistische doctrine was het zogeheten bullionisme, het idee dat de rijkdom van een land een kwestie van geldbezit is, dus van het bezit van edele metalen (goud en zilver). De invoer van die metalen in Europa was een Spaanse en in mindere mate een Portugese aangelegenheid. Via kapingen van de schepen van die landen probeerden andere Europese zeemogendheden een deel van die koloniale buit binnen te halen.¹ Voor het overige waren zij aangewezen op het creëren van een positieve handelsbalans met het Iberische schiereiland. Dat was niet zo moeilijk omdat er daar door de grote invoer uit Amerika een goudoverschot was, waardoor het goud er bijzonder goedkoop was. Anders gezegd, de prijzen van goederen en diensten lagen in Spanje veel hoger dan in de rest van Europa. De Spanjaarden waren bijgevolg bereid veel goud uit te voeren en veel goederen in te voeren. Uiteindelijk betekende de toevoer van goud uiteraard dat overal in Europa de in goud uitgedrukte prijzen gingen stijgen, zij het met enige vertraging ten opzichte van de Spaanse inflatie.²

De mercantilistische drogreden. De meeste mercantilistische doctrines berustten op een elementaire denkfout. Zij gaan voorbij aan het feit dat handel gebaseerd is op ruil en dat ruil een relatie van wederkerigheid is. Een land dat de uitvoer bevordert en de invoer belemmert, voert in feite zijn welvaart uit. Het geld dat het invoert, dient tot niets tot het wordt uitgegeven. Als het alleen in het binnenland wordt uitgegeven, dan resulteert dat in een prijsinflatie, die de buitenlandse kopers afschrikt (minder uitvoer) en de binnenlandse kopers ertoe aanzet in het goedkopere buitenland te kopen (meer invoer). Een overheid staat daar vrijwel machteloos tegenover. Zij kan eventueel wel beletten dat haar onderdanen in het buitenland gaan kopen (invoeren), maar zij kan de buitenlanders niet dwingen in haar land te kopen. Zij zou er uiteindelijk moeten toe overgaan de uitvoer zo zwaar te subsidiëren dat hij veel meer kost dan hij opbrengt.³ Die redenering maakte evenwel de rekening niet van de absolute vorst en de particuliere groepen die met hem samenwerkten. Zij hadden alleen oog voor hun eigen belangen, niet voor de gevolgen van hun beleid voor anderen. Die anderen waren nu immers niet meer dan nationale economische middelen — interessant voor statistisch onderzoek (waarvoor de mercantilisten veel belangstelling hadden), niet voor morele overwegingen (die men het best in een keer en in extremis kon afreke-

¹ Denk aan Piet Heyn en zijn 'zilvervloot'.

² De Spaanse theologen van de zestiende eeuw, die de inflatie in hun land bestudeerd hadden, ontdekten naar aanleiding daarvan de fundamentele theorema's van de analyse van de monetaire economie en de internationale handel. Hun bevindingen drongen echter nauwelijks door in het protestantse deel van Europa. De kringen van het hof en de zakenlieden hadden er weinig aandacht voor de geschriften van de Roomse godgeleerden.

³ Die paradox van het mercantilisme werd aan het einde van de achttiende eeuw door Adam Smith op briljante wijze geanalyseerd. De publicatie van zijn *De Welvaart der volkeren* in 1776 betekende de intellectuele doodsteek voor het mercantilisme. Het kwam evenwel tezamen met de 'nationale economie' terug tot leven tijdens het rampzalige hoogtij van het economisch nationalisme in de eerste helft van de twintigste eeuw.

nen, bijvoorbeeld met een testamentair legaat aan een ‘goed werk’).

Een ‘nationale’ economische ruimte. Een onvermijdelijke consequentie van de mercantilistische politiek was dat lokale tarieven en tollën zoveel mogelijk dienden vervangen te worden door nationale. Om de vorstelijke controle te vergemakkelijken werd het particularistische erfgoed van de middeleeuwse economie grondig aangepakt. Zoals alle andere particularistische instellingen verloren ook de gilden en ambachten hun oude status. Zij werden afgeschaft of onder de controle van de vorstelijke overheid geplaatst.

Op hetzelfde moment waarop de grote Europese ruimte van de *Civitas Christiana Maxima* door hoge nationale tolmuren uiteengereten werd, verloren de lokale gemeenschappen hun eigen collectieve verweermiddelen. Zij werden weerloos opgenomen in een grote ‘nationale’ economische ruimte en onderworpen aan de koninklijke economische, financiële en monetaire politiek. Befaamd was het optreden van Colbert, de minister van financiën van Lodewijk XIV (*r.* 1643-1715), die de tarievenzones in Frankrijk tot vijf wist te beperken. Het uitgebreide commerciële netwerk van de middeleeuwen, dat bestond uit talrijke handelsliga’s, viel ten prooi aan de grote nationale handelsmonopolies. De economische samenleving moest plaats maken voor de politiek-economische maatschappij.

Overigens was dat een geleidelijk proces van overgang. De intentie en de ambitie om een nationale economische ruimte te scheppen waren al vroeg aanwezig. Toch bleven vele aspecten van het middeleeuwse economische leven tot diep in de 18e eeuw bestaan. De liberale kritiek op het economische stelsel van het Ancien Régime pakte zowel de middeleeuwse particularistische als de moderne vorstelijke en ‘nationale’ belemmeringen van het marktmechanisme aan.

Geleide loonpolitiek. Een cruciaal aspect van het vorstelijke beleid was de loonbeheersing. Omdat de concurrentiepositie voor de handelsbalans van zo vitale betekenis was, streefden de mercantilisten ernaar de lonen zo laag mogelijk te houden. Ook hiertoe greep de staat in het economisch leven in, bijvoorbeeld met prijsreglementeringen om de brood- en de graanprijzen te drukken. Dat was een indirecte manier om de boerenstand en de grondbezitters te belasten om de uitvoer te subsidiëren. De graan- en broodprijzen waren immers zware kostenposten voor de arbeidsintensieve stedelijke ateliers en handelscompagnies met hun grote aantallen arbeiders, sjouwers, matrozen en klerken. Uiteraard waren ook de koninklijke administratie en politie en het leger en de marine uiterst arbeidsintensieve bedrijven.

Sociale en bevolkingspolitiek. Daarnaast trachtte het mercantilisme zoveel mogelijk armen, bedelaars, zieken en leeglopers aan het werk te krijgen. De improductiviteit van die groepen was immers een last voor de ‘nationale welvaart’. Bovendien was een grote arbeidersreserve van essentieel belang om de lonen laag te houden. Om die reden stimuleerde het mercantilisme ook de bevolkingsgroei, bijvoorbeeld door emigratie te belemmeren.

Het programma van die vorstelijke ‘welfare state’ werd kernachtig uiteengezet door Thomas Hobbes, onder meer in deze passage van zijn *Leviathan* (II/30):

And whereas many men, by accident inevitable, become unable to maintain themselves by their labour; they ought not to be left to the Charity of private persons; but to be provided for...by the Lawes of the Commonwealth.... But for such as have strong bodies...: they are to be forced to work; and to avoid the excuse of not finding employment,

there ought to be such Lawes, as may encourage...Navigation, Agriculture, Fishing, and all manner of Manufacture that requires labour.

Officieel werd de sociale politiek van het absolutisme voorgesteld als een uiting van traditioneel paternalisme: De vorst waakte als een goede huisvader over het welzijn van zijn onderdanen. Dat paternalisme had goed gediend in de middeleeuwen, toen de lokale heer inderdaad zijn domein en de hooguit enkele honderden gezinnen daarop als een hecht georganiseerd familiebedrijf kon beschouwen. In het verband van de omvangrijke absolute staat was het echter totaal ongeloofwaardig de vorst nog als een vader te zien. Hij was een bevelhebber en een potentaat. Voor hem was de 'nationale economie' een organisatie die zo efficiënt mogelijk zijn belangen diende te behartigen. De belangen van individuen en particuliere groepen dienden daar desnoods aan opgeofferd. Zijn onderdanen waren tenslotte slechts middelen voor zijn beleid.

VAN NATUURRECHTELIJK NAAR UTILITISTISCH ECONOMISCH DENKEN

DE IDEE VAN EEN VRIJE MARKT

Het politieke verzet tegen het absolutisme leidde ook tot verzet tegen de ermee verbonden mercantilistische en sociale politiek. In het Verenigd Koninkrijk was er in de achttiende eeuw op korte tijd duidelijk meer welvaart en voorspoed ontstaan dan op het continent. Engelse en Schotse auteurs zochten de verklaring daarvoor in de vrijheid die de Engelsen verworven hadden na de val van de absolutistische Stuarts in de Glorious Revolution van 1688. Zij ontwikkelden de typische stelling van het klassieke liberalisme dat vrijheid niet alleen een natuurlijk recht was (zoals Locke al had geleerd) maar ook een bron van welvaart en vooruitgang.

De klassieke economische analyse werd ontwikkeld door Adam Smith (1723-1790) en in Frankrijk verspreid onder impuls van Jean-Baptiste Say (1767-1832). Zij werkte met een theoretisch model van de samenleving dat het mogelijk maakte niet alleen de natuurlijke gang van zaken in de samenleving maar ook de gevolgen van eenzijdige of dwingende interventies daarin te analyseren. Dat model wordt nu het vrije-marktmodel genoemd, maar Smith zelf noemde het 'the system of natural liberty'.

Neem nu al deze systemen van voorkeur of beperking weg en het vanzelfsprekende en eenvoudige systeem van de natuurlijke vrijheid zet zich op eigen kracht door. Zolang een mens de wetten van het recht niet overtreedt is hij volledig vrij naar eigen inzicht zijn eigen belangen te dienen en vrij zijn inspanningen en kapitaal te laten wedijveren met die van elke andere persoon, ongeacht diens stand.

- Adam Smith, *The Wealth of Nations* (1776)

Het was niets anders dan de idee van de door Locke beschreven natuurlijke rechtsorde, waarin mensen in vrijheid en op voet van gelijkheid over hun leven en hun rechtmatig verworven middelen beschikken. Maatschappelijke formaties (gilden, bedrijven, staten en dergelijke) maakten geen deel uit van het model, alhoewel dat toeliet te verklaren waarom nu eens deze dan weer een andere vorm van maatschappelijke organisatie economisch leefbaar was. Met die economische visie op de samenleving nam het klassieke liberalisme onbewust de draad van de oude sofisten op (zie p.108).

De leer van de harmonie der belangen. Het belangrijkste filosofische uitgangspunt van dat klassieke liberale denken was de idee van de samenleving als een netwerk van interpersoonlijke *wederkerige* betrekkingen. De ruilhandeling is daarvan het meest sprekende voorbeeld: Bij een ongedwongen ruil van goederen en diensten verwachten beide partijen erop vooruit te gaan. Hoewel er uiteraard geen garantie is dat die verwachtingen altijd bewaarheid zullen worden, zal dat toch vaak genoeg het geval zijn. Mensen kunnen tenslotte van hun vergissingen leren en hun verwachtingen bijstellen. De algemene tendens van de gevolgen van de keuzen in het ruilverkeer op een vrije markt is er bijgevolg een van voortdurende welvaartsstijging.

Bovendien zijn mensen volgens Smith spontaan tot ruilen geneigd. Zij zijn immers beperkt in hun mogelijkheden. Doordat zij evenwel allen verschillend zijn en hun

verschillen door specialisatie nog kunnen versterken, kunnen zij elkaar aanvullen en helpen door de vruchten van hun verschillende talenten te ruilen. Om die neiging tot ruilen en wederzijdse hulpverlening te verklaren hoeven wij niet eens te veronderstellen dat mensen altijd altruïstisch zijn. Wij gaan niet naar de slager en de bakker om hen een inkomen te bezorgen, maar omdat wij willen eten; en zij overhandigen ons het vlees of het brood niet om onze honger te stillen, maar omdat zij weten dat wij bereid zijn voor ons eten te betalen. Het is meestal uit eigenbelang dat mensen geneigd zijn tot samenwerking en ruil. Dat betekent dat er geen fundamentele tegenstelling is tussen eigenbelang en andermans belang.

De idee van de harmonie van de eigenbelangen was het kernstuk van het klassiek-liberale denken, dat later ook 'economisch liberalisme' werd genoemd. Die idee van harmonie (orde) staat in schril contrast met de leer dat er een radicale tegenstelling bestaat tussen concrete particuliere eigenbelangen en een niet nader gedefinieerd 'algemeen belang'. Die tegenstelling ging vanaf het midden van de negentiende eeuw weer de geesten beheersen (ook die van de toenmalige 'politieke liberalen' zoals de Nederlandse staatsman Thorbecke, zie p.266).¹

Eigenbelang en rechtmatig belang. In de samenleving is er een natuurlijke harmonie van belangen, althans zolang de voorwaarden van het samenleven bewaard blijven en rivaliteit alleen in de aanwending van economische methoden (arbeid en ruil) tot uiting komt. De harmonie der belangen komt alleen tot uiting in de natuurlijke rechtsorde. Elke verstoring van die rechtsorde leidt tot belangenconflicten die geen oplossing kunnen krijgen zonder schade voor een van de partijen of zonder de ene partij te bevoorrechten boven de andere.

De harmonie der belangen heeft inderdaad alleen betrekking op rechtmatige belangen. De idee van de (Lockeaanse) natuurlijke rechtsorde is dat een mens een rechtsgeldige aanspraak heeft op het zijne omdat in de natuurlijke rechtsorde het zijne en alleen het zijne zijn recht is. Alles wat het zijne is, is evenzeer zijn recht, maar niet alles wat zijn recht is, is voor hem even belangrijk. Hoe hij over het zijne beschikt en onder welke voorwaarden hij eventueel iets van het zijne wil afstaan, dat zijn kwesties die hij volgens eigen belangenafweging dient op te lossen. Dat hij er ook belang bij heeft dat anderen hun middelen op een bepaalde manier gebruiken, is ongetwijfeld waar. Dat zij hun middelen op de door hem gewenste manier gebruiken, is echter voor hem geen rechtmatig belang. Het is zeker in mijn belang dat de bakker mij zijn brood gratis geeft, maar het is niet mijn rechtmatig belang. Dat hij een prijs vraagt voor zijn brood is dan ook geen schending van enig rechtmatig belang van mij.

De leer van de harmonie der belangen veronderstelt aldus een Lockeaanse natuurrechtsleer. Hij is zeker niet verenigbaar met de Hobbesiaanse opvatting dat ieder mens van nature recht heeft op alles wat hij begeert en dus ook het recht de gehele wereld aan zijn eigenbelang te onderwerpen. De Hobbesiaanse doctrine sluit a priori elke harmonie van belangen uit. Dat was precies de conclusie die Hobbes nodig had om te kunnen stellen dat vrijheid tot oorlog leidt en dat alleen onderwerping aan een oppermacht vrede kan brengen.

De onzichtbare hand van de rechtsorde. De handhaving van de natuurlijke rechtsorde is

¹ In de negentiende eeuw werd de tegenstelling tussen 'economisch' en 'politiek' liberalisme nog begrepen in termen van het onderscheid dat wij eerder bij Franz Oppenheimer hebben leren kennen.

dus het enige echt algemene belang van alle mensen. Zij laat alle ruimte voor vrijwillige samenwerking op basis van respect voor de rechten van derden, maar sluit dwang en bedrog uit. Dat betekent dat bij een ruilhandeling de betrokken partijen er normaliter op vooruitgaan zonder een rechtmatig belang van anderen te schaden. Als door een onzichtbare hand geleid, schreef Smith, brengen mensen die zich door hun eigenbelang laten leiden, een algemene welvaartsverbetering tot stand, terwijl dat effect toch geen motief voor hun handeling was.

Het natuurrechtelijk gekwalificeerde criterium van Pareto-verbetering. Die eigenschap van transacties in het vrije marktverkeer is vergelijkbaar met wat economen nu een Pareto-verbetering noemen: Ten minste een persoon gaat er als gevolg van de transactie op vooruit, terwijl niemand erdoor achteruitgaat. Helemaal gaat de vergelijking echter niet op. Economen houden nu immers nog slechts zelden rekening met de natuurrechtelijke grondslagen van hun vak. Zij maken bijgevolg geen uitdrukkelijk onderscheid meer tussen rechtmatige en onrechtmatige belangen. Voor de vrije markt geldt alleen een natuurrechtelijk gekwalificeerd criterium van Pareto-verbetering: Ten minste een persoon gaat erop vooruit, terwijl niemand in een *rechtmatig* belang geschaad wordt.

Die natuurrechtelijke kwalificatie heeft verstrekkende gevolgen. Het vrije-marktmodel houdt in dat het marktverkeer leidt tot een stijging van de welvaart in termen van de bevrediging van rechtmatige belangen en dus ook van rechtmatige behoeften, verlangens en begeerten. Het houdt niet in dat *alle* belangen, *alle* behoeften, verlangens en begeerten beter bevredigd zullen worden. Integendeel, het houdt in dat het vrije marktverkeer heel frustrerend is voor mensen die minstens evenveel belang hechten aan de bevrediging van hun onrechtmatige als aan de bevrediging van hun rechtmatige behoeften en verlangens. Voor die mensen is het frustrerend dat zij hun doelen alleen met de economische methode mogen nastreven (waarbij zij rekening moeten houden met de rechtmatige belangen van anderen) terwijl zij die gemakkelijker met de politieke methode kunnen bereiken (zonder rekening te moeten houden met de rechtmatige belangen van anderen).

Staatsinterventie is bron van onzekerheid en conflict. Volgens de klassieke liberale analyse is er dus op een vrije markt geen sprake van een tegenstelling tussen recht en nut, althans niet zolang wij nut interpreteren in termen van rechtmatige belangen. Integendeel, niets is nuttiger dan het recht. Als er al ruimte is voor het gebruik van de politieke methode van handelen en voor politieke organisatie, dan ligt die alleen op het terrein van de rechtshandhaving. Dat was een radicale afwijzing van het traditionele politiek-maatschappelijke denken. Dat veronderstelde namelijk dat het politieke gezag noodzakelijk is omdat het belang van 'het geheel' voor enig belang van 'de delen' komt: Daarom hebben de gezagdragers het recht anderen (die alleen als 'delen' van het 'geheel' van de maatschappij beschouwd worden) te dwingen en te belasten. Zij, de gezagdragers, vertegenwoordigen immers 'het geheel'. De radicale implicaties van het klassieke liberalisme vloeien voort uit het feit dat het mensen niet ziet als 'delen' maar als zelfstandige eenheden, de samenleving niet als een 'geheel' maar als een orde zonder hiërarchie.

Op grond van die klassieke liberale analyse was de absolutistische staat met zijn stortvloed van wetten en reglementen onrechtvaardig (want strijdig met de natuurlijke rechten van de mensen). Hij was ook overbodig en zelfs nadelig voor de algemene

welvaart. Kortom, hij deed meer kwaad dan goed. Dat was inherent aan zijn gebruik van de politieke methode voor allerlei doelen die niets met rechtshandhaving te maken hebben. Met zijn dwingend optreden vernietigt de staat immers de voor de samenleving essentiële verhouding van wederkerigheid. Hij intervenueert aldus in de natuurlijke samenlevingsprocessen en stuurt die in de war. Daarmee roept hij allerlei onvoorzienbare reacties op met onvoorzienbare consequenties.

De staat doet daarbij belangen ontstaan die niet onderworpen zijn aan de discipline van rechtsgelijkheid, wederkerigheid en vrije concurrentie. Terwijl de rechtshandhaving onpartijdigheid vereist, is de interveniërende staat onvermijdelijk partijdig. Het politieke bestuur beschermt sommige belangen ten koste van anderen, ongeacht hun rechtmatigheid of onrechtmatigheid. Het dwingt de ene groep van burgers te betalen voor de projecten van de anderen. Zo'n beleid roept uiteraard verschillende reacties op, enthousiasme bij de een, verzet bij de ander. De staat moet dan ook door belastingheffing, confiscaties of andere dwangmaatregelen veel middelen en mensen onder controle krijgen.

De kosten van het staatsoptreden. Wat de overheid met die mensen en middelen doet, moet volgens de klassieke liberalen afgewogen worden tegen wat die mensen zelf met hun middelen zouden doen als de overheid hen niet tot gehoorzaamheid aan haar beleid had gedwongen. Pas die afweging maakt de kosten van het staatsoptreden en dus ook van het vrijheidsverlies zichtbaar. Het alternatief voor staatsuitgaven is immers niet dat er niets gebeurt, maar dat de mensen zelf beslissen hoe zij hun inkomen zullen spenderen. De klassieke liberalen waren ervan overtuigd dat het geld beter kan uitgegeven worden door degenen die het door hun arbeid en onderneming verdienen dan door de toevallige chefs van de organisatie van de politieke methode. Ook hier bleef de klassieke natuurrechtelijke premisse onverminderd van kracht. De kosten van het staatsoptreden moeten vergeleken worden met wat er in een vrije marktsamenleving, dus binnen de perken van de natuurrechtelijke orde, mogelijk is. Een vergelijking met wat er zou gebeuren in een Hobbesiaanse oorlog van allen tegen allen is doorgaans niet relevant.

Beperking staatsmacht, versterking rechtsorde. Het klassieke liberale programma was dan ook niets slechts te reduceren tot een afwijzing van staatsinterventie. Voor alles diende er een echt respect voor de natuurrechtelijke orde gevestigd te worden. Men diende dus niet alleen de vorstelijke monopolies en privileges aan te pakken door de vorstelijke macht te beperken. Ook de vele overblijfselen van de middeleeuwse feodale en particularistische economieën en de met de natuurrechtelijke orde onverenigbare elementen van het traditionele gewoonterecht dienden weggewerkt te worden. Dat was echter een onderneming die men op een geheel ander forum dan dat van 'de grote politiek' tot een goed einde moest brengen, in de eerste plaats voor de rechtbanken. Die zouden de natuurrechtelijke toets aan het beginsel van de vrijheid en gelijkheid van alle natuurlijke personen op alle aanspraken moeten toepassen. Op die wijze zouden geleidelijk aan, al naargelang betwistingen aan de rechters werden voorgelegd, de schendingen van de natuurrechtelijke beginselen uit de wereld geholpen worden.

De voor de hand liggende manier om dat programma te verwezenlijken was de adoptie in elk land van een formele constitutie die de vorst aan de wet zou binden en de wet aan het recht. Daartoe dienden de natuurlijke rechten in de grondwet inge-

schreven te worden, opdat zij steeds bij wetgevende en juridische beslissingen zouden meegenomen worden. Alleen op die manier konden de scheiding van staat en samenleving en de onderwerping van de politiek-maatschappelijke machtsambities aan de eisen van het samenleven verzekerd worden. Wat er van dat programma in huis kwam, zullen wij in volgende hoofdstukken bestuderen.

De rol van de overheid in een marktsamenleving. In de loop van zijn kritiek van het mercantilisme ontwikkelde Adam Smith een doctrine die tot doel had de rol van de overheid in de een marktsamenleving te omschrijven. De mercantilistische overheden van zijn tijd bemoeiden zich met een massa dingen. Voor Smith kwam het erop aan uit te zoeken welke van die bemoeienissen moesten of konden geduld worden vanuit het oogpunt van de rechtvaardigheid. In het systeem van de natuurlijke vrijheid is er voor politieke monopolies uiteraard niet veel ruimte. Een 'soeverein' heeft er geen plaats tenzij hij zich nuttig maakt door zijn macht te gebruiken voor de rechtshandhaving van de burgers en hun bescherming tegen buitenlandse aanvallen. Als een soeverein meer wil doen dan dat, dan moeten er bijzondere voorwaarden vervuld zijn: 'De derde taak is bepaalde publieke werken en instellingen op het getouw te zetten en te onderhouden die geen individu of geen kleine groep van individuen op winstgevende wijze kan opzetten of onderhouden, ook al zijn de voordelen voor de maatschappij als geheel de kosten zeker waard.' De activiteiten van de soeverein moeten per saldo voordelig zijn voor 'de maatschappij als geheel'. Bovendien moet blijken dat particulieren diezelfde activiteiten niet winstgevend kunnen verrichten.

Voor de financiering van de landsverdediging mag de soeverein algemene belastingen heffen. Dat is niet onrechtvaardig omdat volgens Smith iedere burger het voordeel geniet van de landsverdediging. Ook de kosten van andere activiteiten van algemeen nut die de soeverein zou ondernemen (zoals wegenbouw, rechtsbedeling, onderwijs en religieuze vorming) kunnen om dezelfde reden zonder onrechtvaardigheid met algemene belastingen gefinancierd worden. Dat neemt niet weg dat het verkieslijker is de kosten te verhalen via retributies op de personen die er onmiddellijk voordeel bij hebben. Slechts in subsidiaire orde, als het echt niet anders kan, is een beroep op 'de algemene middelen' (dus op belastingen) in overweging te nemen. Stel bijvoorbeeld dat de overheid de taak heeft voor de rechtshandhaving te zorgen. Zij moet dan een onderscheid maken tussen de algemene uitgaven voor rechtshandhaving (bijvoorbeeld constructie en onderhoud van de gerechtsgebouwen) en de kosten van een geding. De laatstgenoemde kosten moeten worden gedragen door de partijen zelf omdat zij de procedure in gang zetten en er vaak als enigen profijt uit halen. Het zou niet correct zijn hun de gelegenheid te geven de door hen veroorzaakte kosten op de anonieme massa van de belastingbetalers af te wentelen. Hetzelfde geldt voor het onderwijs en de religieuze vorming.

Voor activiteiten die slechts in een stad of regio nut dragen, kunnen alleen lokale belastingen gerechtvaardigd worden. Rijksbelastingen mogen bijgevolg slechts gebruikt worden voor de financiering van uitgaven die iedereen in het rijk ten goede komen.

Hoewel die overwegingen een duidelijke kritiek van de mercantilistische praktijken inhielden, waren zij toch niet zo in overeenstemming met het systeem van de natuurlijke vrijheid als Smith liet uitschijnen. Het criterium voor de rechtvaardigheid van de staatsuitgaven was immers niet dat van het recht, maar wel dat van het algemeen be-

lang (gedefinieerd als wat voordelig is voor de maatschappij als geheel). Hoe men dat algemeen belang zou kunnen meten, deelde Smith niet mee. Met zijn vage richtlijnen zette Smith de deur op een kier voor eindeloze discussies over het nut van staatsactiviteiten inzake productie en dienstverlening.¹ Toch vonden precies die argumenten over nut en onnut een gretiger gehoor dan de argumenten over recht en onrecht. Dat was een veelzeggend teken des tijds. Het intellectuele klimaat in de moderne tijd was inderdaad geleidelijk aan minder gevoelig geworden voor het natuurrechtelijke denken in de christelijke traditie van Locke.

DE SCHEIDING VAN RECHT EN ECONOMIE

De religie van de Mens en de verheerlijking van het genot. Aan het einde van achttiende eeuw waren een aantal theoretici gangbaar geworden die hun wortels hadden in de moderne religie van de Mens (zie p.140). Die theoretici verwierpen het Lockeaanse en traditionele idee dat de natuurlijke, fysieke mensen de fundamentele rechtssubjecten zijn. Een karakteristieke stelling van de religie van de Mens was immers dat de materiële wereld, met inbegrip van het menselijke lichaam, een onterechte beperking is van de ware Mens, die wezenlijk een universeel, door niets beperkt Ego is.² Het ware menselijke kan dan bijgevolg niet liggen in iets wat onvermijdelijk beperkt is, namelijk het menselijke lichaam. Bijgevolg kan ook het fundamentele recht van de mens niet hetzelfde zijn als het door de beperkingen van zijn lichaam en zijn lichamelijke arbeidskracht bepaalde natuurlijke recht van de traditie. Het ware menselijke moet daarentegen liggen in iets wat in zichzelf geen grenzen kent. Velen dachten daarbij aan de mateloze begeerte naar macht en bevrediging van de mens 'aan wie het gegeven is alles te zijn en te hebben wat hij wil' waarover Pico della Mirandola in zijn verhoog over de menselijke waardigheid had geschreven (zie p.145). Voor hen had de mens eigenlijk recht op alles.

Libertinisme. Op de stelling dat de mens recht heeft op alles, had Hobbes zijn politieke rechtsleer van het absolutisme opgetrokken. Er waren echter ook andere toepassingen mogelijk. Een daarvan was het libertinisme, dat de bevrediging van zinnelijke en vooral seksuele lustbehoefte als hoogste recht van de mens poneerde. Een extreme vorm van het libertinisme kwam tot uiting bij de beruchte Markies de Sade (1740-1814), die vandaag nog door velen geroemd wordt als een van de grote bevrijders van de mensheid uit het keurslijf van 'arbitraire conventies'. Voor de Sade, die zijn naam gegeven heeft aan het sadisme, is het veroorzaken van pijn 'gerechtvaardigd' als het maar genoeg genot verschaft — want genot is het 'natuurlijke recht' van de mens.³

¹ Niet alle klassieke liberalen lieten zich evenwel door dergelijke pragmatische overwegingen meeslepen. Wij zullen later de gelegenheid hebben Gustave de Molinari (zie Documenten) een van hun meest eminente vertegenwoordigers, aan het woord te laten. Hij bleef de mening verdedigen dat de vraag naar de toepasselijkheid van de politieke methode een principiële rechtsvraag is, geen kwestie van het afwegen door politici van voor- of nadelen.

² Zeker als dat lichaam beschouwd wordt (zoals bij Locke) als de bron van arbeidskracht, die geen andere bestaansreden heeft dan de harde strijd tegen de natuurlijke schaarste van de materiële wereld. Voor het lichaam als de bron van zinnelijk genot hadden die moderne opvattingen evenwel veel meer waardering (zie verder in de tekst).

³ De Sade werkte die veronderstelling uit tot een heuse 'politieke filosofie' in zijn *La Philosophie dans le boudoir* (1795), waarmee hij tevergeefs streefde naar erkenning als een leidend ideoloog van de Franse revolutie in haar tweede radicaal-linkse fase.

Bentham en het utilitarisme. Minder extreem geformuleerd, maar geheel in dezelfde lijn, was het utilitarisme of utilisme van Jeremy Bentham (1748-1832), dat elke handeling gerechtvaardigd achtte die meer genot dan pijn veroorzaakte. Wat betekent dit voor een sadist wiens genot bij het stellen van een sadistische daad groter is dan de pijn die zijn slachtoffer lijdt? Volgens Benthams voorschrift mag hij niet alleen die daad stellen, hij is zelfs moreel verplicht ze te stellen (tenzij zij ook bij anderen onlust opwekt en de som van al die onlusten uiteindelijk groter is dan zijn genot).¹ Volgens Bentham is er immers maar een universele en absolute morele plicht, namelijk het totaal van het genot in de wereld verhogen. Dat het genot soms (zoals in het voorbeeld van de sadist) geheel bij de een en de pijn geheel bij de ander ligt, maakt niets uit. Het natuurlijke onderscheid tussen mensen (het fundament van de gehele klassieke natuur-rechtsleer, zie p.30) was voor Bentham zonder belang. De leer van de natuurlijke rechten schreef hij af als ‘nonsens op stellen’.

Bentham heeft een onwaarschijnlijk grote invloed op de ontwikkeling van de economische theorie uitgeoefend — soms werd de economische wetenschap omschreven als de utilistische filosofie. Het is daarom nodig even stil te staan bij de betekenis van zijn stellingen.

De sleutel tot een goed begrip van het utilitarisme is het onderscheid tussen samenleving en maatschappij. Bentham was een maatschappijdenker. Voor de samenleving van mensen had hij oog noch begrip. Bovendien was hij een post-Rousseau denker, voor wie de maatschappij bestond uit burgers die niet van nature van elkaar te onderscheiden zijn maar alleen op grond van wettelijke criteria. De wetgever hoefde dan ook geen rekening te houden met de natuurlijke onderscheiden onder de mensen die zijn burgers-onderdanen zijn. Hij diende voor het algemeen belang van de burgers te zorgen.

De bijdrage van Bentham tot het moderne maatschappelijke denken bestond er precies in dat algemeen belang te definiëren als de som van het geluk in de maatschappij. In die formule stond ‘geluk’ voor genot. De wetgever diende die som van het genot te maximeren. Daarbij kon hij uiteraard geen rekening houden met de distributie ervan over zijn onderdanen. Hij moest alleen registreren wat lust of onlust opwekt en dan beleid maken dat het saldo van lust zo groot mogelijk zou maken. Daartoe moest hij over voldoende statistische gegevens beschikken over de begeerten van zijn onderdanen. Aan de hand van die statistieken kon hij dan berekenen ‘wat de maatschappij verlangt of wil’. Individuele mensen kwamen in die statistieken niet meer voor. Het onderscheid onder mensen was niet relevant voor kwesties van ethiek, wetgeving of beleid. Daarvoor was alleen een calculus (berekenningswijze) van lust en onlust nodig. Daarmee konden volgens Bentham dergelijke kwesties op objectieve wetenschappelijke wijze opgelost worden. Rousseaus fabuleuze wetgever kon zijn bovenmenselijk ‘inzicht in de menselijke natuur’ inpakken en vertrekken. Zijn plaats zou ingenomen worden door de sociale wetenschappers en hun statistieken.

Het methodologisch verbod van interpersoonlijke nutsvergelijking. Omdat het evenwel onmogelijk bleek lust en onlust met objectieve maatstaven te meten, kwam van een weten-

¹ Dit voorbeeld is niet van Bentham zelf, maar het is wel een rechtstreekse consequentie van zijn theorie. Bentham was ervan overtuigd dat zijn ‘calculus’ van lust en onlust alleen heel deftige resultaten oplevert. Hij hield zich in elk geval niet bezig met de analyse van situaties waarin dat niet het geval is.

schappelijke utilistische calculus zoals Bentham die had voorgesteld niets in huis. Theoretische economen gingen geleidelijk aan de methodologische regel gebruiken dat argumentaties die veronderstellen dat er een objectieve maatstaf is voor het meten van het nut van verschillende personen, geen plaats hebben in hun wetenschap. In de toegepaste economie bleven vooral beleidseconomen die interpersoonlijke nutsvergelijking evenwel onverminderd gebruiken, zij het dat zij die nu graag aankleden als objectief ogende kosten-batenanalyses.

De wending naar het hobbesiaanse subjectieve recht. Het methodologisch verbod van nutsvergelijking betekende overigens geen terugkeer naar het natuurrechtelijke uitgangspunt van de klassieke liberale economische analyse. Weliswaar herstelde dat verbod het onderscheid tussen personen, maar niet het onderscheid tussen hun rechtmatige en hun onrechtmatige belangen. De bevrediging op welke wijze dan ook van behoeften van welke aard dan ook was ondertussen algemeen aanvaard als het criterium voor economisch succes. Daarmee hadden de economen het objectieve lockeaanse natuurlijke recht op de bevrediging van behoeften door eigen arbeid en met eigen middelen ingeruild voor het subjectieve hobbesiaanse recht op de bevrediging van behoeften met alle mogelijke middelen. Daarmee hadden zij ook het natuurrechtelijke onderscheid tussen de economische en de politieke methoden uit hun discipline geweerd.

Die grotendeels onbewuste kentering in de filosofische vooronderstellingen van de economische analyses kreeg haar beslag aan het einde van de negentiende eeuw. Zij had verstrekkinge gevolgen voor het denken van de economen. Zij haalde de grond weg onder het klassieke liberale argument dat de kosten van de overheidsinterventie moeten afgeleid worden uit een vergelijking met wat er in de natuurlijke rechtsorde zou gebeuren. Volgens de nieuwe opvatting was de natuurlijke rechtsorde echter niets anders dan de hobbesiaanse oorlog van allen tegen allen. Elke staatsinterventie had dus een positief saldo in vergelijking met een toestand zonder staatsinterventie. De relevante vraag was niet langer de constitutionele vraag ‘Staatsinterventie of natuurlijke rechtsorde (vrije markt)?’, maar wel de beleidsvraag ‘Welke staatsinterventie?’.

Door die hobbesiaanse interpretatie van de natuurlijke rechtsorde werd ook de idee van de vrije markt heel onrespectabel. Was zij niet de genadeloze oorlog van allen tegen allen waar alleen de staat een einde aan kon maken? Er kon bijgevolg geen principieel bezwaar zijn tegen een staatsinterventie die zou bepalen welke behoeften op welke wijze bevredigd mogen worden. Als de markt onrespectabel is dan zijn de marktprijzen dat ook. Prijsreglementering was dus niet bezwaarlijk en bovendien een handige manier om het gedrag van mensen te (be)sturen, hen zoet te houden of te mobiliseren. Iets meer dan honderd jaar na Adams Smiths succesrijke aanval op de mercantilistische schema’s voor een ‘nationale economische politiek’ begonnen de economen zich op te maken om als technocraten de twintigste-eeuwse totale staat te helpen inrichten.

Economisch liberalisme. Aanvankelijk bleven de politieke implicaties van die filosofische en religieuze verschuivingen vrijwel onzichtbaar. Het ‘economisch liberalisme’ bleef immers de dominante overtuiging van de meeste negentiende-eeuwse economen. Dat was echter vaak niet meer dan een liberaal utilitarisme, de uitdrukking van het geloof dat staatsinterventie vanuit economisch oogpunt ‘niet efficiënt’ is

omdat zij minder welvaart (gedefinieerd in termen van ‘wat mensen werkelijk willen’) creëert dan staatsonthouding.

Dat ‘economisch liberalisme’ was voor de klassieke liberalen uiteraard een betreurenswaardige subjectivistische wending. Het verving immers het objectieve criterium van het natuurlijke recht door het subjectieve criterium van voorkeuren, verlangens en begeerten van een grote massa anonieme mensen. Het was dus een wel heel merkwaardige soort liberalisme, die statistische efficiëntie boven individuele vrijheid stelde. Enerzijds beschouwde het ieder individu als een middel voor de bevrediging van de behoeften van de menigte; anderzijds ging het er heel optimistisch van uit dat een individu het best zou renderen voor de behoeftebevrediging van de menigte als het zijn eigen gang zou kunnen gaan. Voor de economische liberalen kon er dus geen principieel bezwaar zijn tegen het gebruik van de politieke methode van dwang, geweld en bedrog door de overheid in het (voor hen heel onwaarschijnlijke) geval dat het gebruik van die methode ‘economisch efficiënt’ zou zijn. Efficiëntie overtroeft recht — voor het klassieke liberalisme was dat een onaanvaardbare gedachte.

De mythe van de efficiëntie. Een handeling is efficiënt als zij beter dan enig beschikbaar alternatief tegemoetkomt aan gegeven voorkeuren, of meer gegeven behoeften en begeerten bevredigt dan enig beschikbaar alternatief. Het probleem met die definitie is dat noch de beschikbare alternatieven voor de handeling noch de voorkeuren en verlangens waarvan sprake is, observeerbaar of stabiel zijn. Bovendien zijn de voorkeuren, begeerten en verlangens van veel mensen gemakkelijker en goedkoper via politieke methoden — dus ten koste van andere mensen — te realiseren dan via de economische methoden. Wat efficiënt is voor de een, is het niet noodzakelijk ook voor een ander. Hoe kan men dan over de efficiëntie van een handeling of een beleid spreken alsof zij er een objectieve, wetenschappelijk vaststelbare eigenschap van zou zijn?

In feite kan men door verschillende veronderstellingen te maken over wat mensen werkelijk willen en over wat mogelijke alternatieven zijn, de meest diverse vormen van economische organisatie voor ‘efficiënt’ houden. In de negentiende eeuw en ook in het laatste kwart van de twintigste eeuw, was ‘efficiëntie’ vooral een slagzin van het economische liberalisme. Voor het overige waren het in de twintigste eeuw de voorstanders van een socialistische centraleplaneconomie, van een corporatistische overlegeconomie of van een neomercantilistische gemengde economie die zich op ‘efficiëntie’ beriepen. Zij zouden een einde maken aan de verspilling van energie die voor hen het onvermijdelijke gevolg was van de concurrentie onder onafhankelijk van elkaar op een open markt opererende bedrijven. Of zij zouden de sterke zijden van de markteconomie harmonisch verbinden met de sterke zijden van de planeconomie. Er is geen ideologie van de economische organisatie die zich niet op ‘economische efficiëntie’ kan beroepen.

Samenvatting. De opkomst van de absolutistische staat had ook gevolgen voor de economische organisatie. De absolute vorsten begonnen aan de uitbouw van een hun grondgebied te reorganiseren met het oog op de vermeerdering van hun inkomsten. Daartoe moesten zij wel optornen tegen wat er nog overbleef van de middeleeuwse economische organisatie, haar lokaal particularisme en de daarmee verbonden belangengroepen: de landadel en de geestelijkheid die op hun particuliere domeinen de agrarische productie verzorgde en de gilden die in de steden een sterke greep hadden op de ambachtelijke productie en de lokale handel. In

de grote crisis van de veertiende eeuw had de middeleeuwse economische organisatie echter veel van haar veerkracht verloren door een samenloop van klimatologische, politieke en sociale factoren. In de vijftiende en de zestiende eeuw verloren de adel, de geestelijkheid en de steden hun onafhankelijkheid aan de vorsten.

Voorals de handel, dat wil zeggen de verkoop van goederen aan het buitenland, genoot de aandacht van de vorsten. Zij waren ervan overtuigd dat die het meest geschikte middel was om veel geld binnen te halen — en om het geld was het te doen: Dat hadden zij nodig om hun binnenlandse macht te versterken en om hun machtsgebieden uit te breiden. Interne geldwinning, door confiscatie van kerkelijke goederen en de bezittingen van ridderordes, geldmanipulatie en een indrukwekkend belastingsysteem (meestal uitbesteed aan particuliere vennootschappen), was niet voldoende om hun ambities te financieren. De handel was het middel bij uitstek om aan externe geldwinning te doen. Die idee werd in ontelbare schema's en plannen geconcretiseerd, die gezamenlijk als het mercantilisme worden aangeduid.

De mercantilistische economische politiek omvatte de organisatie van grote handelscompagnies die allerlei commerciële en politieke (ook militaire) monopolies en privileges genoten en die vooral in de ontginning van de kolonies in verre werelddelen actief waren. Ten behoeve van de uitvoer en de uitrusting van de koninklijke politie, leger en marine werden ook grote productiecentra gestimuleerd die eveneens allerlei privileges genoten. Om de economische productiviteit van die activiteiten te verhogen, in het bijzonder door een beheersing van de loonkosten, gingen de vorsten ook een sociale en bevolkingspolitiek voeren.

Die mercantilistische doctrines en praktijken werden door velen bekritiseerd. Geen van die kritieken had meer succes dan die van Adam Smith die in 1776 zijn *Wealth of Nations* publiceerde. In Frankrijk werd Jean-Baptiste Say de invloedrijkste woordvoerder van een soortgelijke kritiek. Het was het begin van een intellectuele revolutie op het vlak van het economisch denken. Smith baseerde zijn kritiek van het mercantilisme op zijn idee van het 'systeem van de natuurlijke vrijheid' of de vrije markt, in feite een analyse van Locke's idee van de natuurlijke samenleving en haar natuurlijke rechten. De handhaving van die rechten leidde volgens Smith tot een harmonische belangenbehartiging, waar bij elke transactie ten minste enkelen erop vooruitgingen zonder de rechten of de rechtmatige belangen van anderen te schaden. Die harmonie kwam tot stand zonder sturing of interventie door de staat. Dergelijke interventie was voor hem overigens veeleer een bron van wanorde en onzekerheid. De rol van de overheid moest daarom in essentie beperkt blijven tot rechtshandhaving, al kon men ook wel andere gevallen bedenken waarin haar optreden 'niet ongerechtvaardigd' was.

Aan het einde van de achttiende eeuw was het evenwel al duidelijk dat de leer van de concrete objectieve natuurlijke rechten gecontesteerd werd. Niet het onderscheid tussen recht en onrecht, maar het onderscheid tussen nut en onnut of tussen genot en pijn werd de basis voor 'economische' bespiegelingen. De invloedrijkste doctrine terzake was het utilisme of utilitarisme van Bentham. Het definieerde de rol van de overheid als de realisatie van de grootste som van het genot in de door haar gecontroleerde maatschappij. 'Het grootste geluk voor het grootste aantal' was voor Bentham de enige objectieve of 'wetenschappelijke' basis voor morele en wetgevende oordelen en politieke beleid.

In de utilistische calculus werd geen rekening gehouden met het natuurrechtelijke onderscheid tussen personen noch met het onderscheid tussen rechtmatige en onrechtmatige belangenbehartiging. Niet de natuurrechtelijke rechtvaardigheid maar de 'efficiëntie' in de bevrediging van behoeften en verlangens van welke aard dan ook op welke wijze dan ook gold als norm voor wetgeving en beleid.

ARMOEDE EN ARMENZORG¹

Armoede is van alle tijden. De vormen van armoede kunnen echter in de tijd sterk verschillen, afhankelijk van de sociaal-economische en politieke omstandigheden. Voor armenzorg geldt dit eveneens.

PRE-INDUSTRIEEL EUROPA (MIDDELEEUWEN TOT 19E EEUW)

Pre-industrieel demografisch patroon. Pre-industriële samenlevingen hebben een kenmerkend demografisch patroon: hoge sterftcijfers, hoge geboortecijfers, hoge zuigelingensterfte en een lage levensverwachting. Wie zijn eerste levensjaar overleefde kon omstreeks het midden van de negentiende eeuw in het toen nog niet geïndustrialiseerde Nederland gemiddeld rekenen op een leven van 44 jaar.

Het pre-industriële demografische patroon werd gekenmerkt door een aanpassing van het geboortecijfer aan de bestaansmogelijkheden. Men sprak van een Malthusiaans patroon van huwelijk en voortplanting (zie p.202). In de agrarische en ambachtelijke samenleving van pre-industrieel West-Europa was bezit individueel. De boeren en ambachtslieden hadden de gewoonte pas te huwen en een gezin te stichten als zij economisch onafhankelijk waren, dus een eigen bedrijf hadden waarmee ze dat gezin konden voeden. In economisch goede tijden konden zij vroeger een gezin stichten en lag de huwelijksvruchtbaarheid dus hoger; in slechte tijden stelden zij gezinsvorming uit en daalde het geboortecijfer. Dit agrarisch-ambachtelijk huwelijks- en voortplantingspatroon koppelde het geboortecijfer aan de economisch mogelijkheden van het moment. Volgens sommigen was het een uniek westeuropees patroon. Het individuele bezit is daarin een belangrijke oorzaak voor de uiteindelijke economische suprematie van de westerse beschaving.

Endemische armoede. In de pre-industriële maatschappij heerste er een endemische armoede die grote delen van de bevolking op de rand van het bestaansminimum deed balanceren en niet zelden over die rand duwde. Dit hing samen met een permanent overschot aan arbeid, dat een gevolg was van de lage graad van productiviteit in de landbouw. Duidelijk trad dit naar voren in de zogenaamde *crise de type ancien*, de steeds weerkerende hongersnoden.

In een periode van goede oogsten konden meer mensen zich voeden. Dat had tot gevolg dat er meer mensen—vooral zuigelingen—in leven bleven. De bevolking groeide tot er weer te veel mensen waren om te voeden. Bij een groeiend tekort aan graan begon de broodprijs te stijgen. Een stijgende broodprijs had directe gevolgen voor mensen die op de rand van het bestaansminimum leefden. Zij verzwakten en werden gemakkelijk slachtoffer van ziekten en uiteindelijk ook van hongersnood. Niet zelden waren zij genoodzaakt het gras van de velden en het afval van de mest-

¹ Deze tekst is een bewerking door Frank van Dun van twee teksten van Pieter Caljé voor eerdere versies van dit onderwijsblok. De verantwoordelijkheid voor deze versie ligt geheel bij eerstgenoemde. De oorspronkelijke tekst is ter inzage beschikbaar via het secretariaat van de capaciteitsgroep Metajuridica.

hopen op te eten.¹ Het stijgende sterftcijfer deed het bevolkingscijfer weer dalen. Tijdelijk was er als gevolg daarvan weer meer voedsel beschikbaar en de cyclus kon opnieuw beginnen.

Peasant societies. Nu is die lage landbouwproductiviteit kenmerkend voor de zogeheten peasant societies. Daarin streven boeren vooral naar zelfvoorziening—zij willen van hun land kunnen leven, niet zozeer voor de markt produceren. Daarnaast is er vaak geen privé-bezit van de gronden en veel verborgen werkloosheid (alle familieleden werken mee, of dat nu nodig is of niet). Van arbeid is de *peasant* vaak afkerig: Arbeid is een straf voor de zondeval, nodig voor het levensonderhoud maar dient verder geminimaliseerd te worden. De peasant is conservatief; hij houdt niet van innovaties. Het is hem voldoende dat hij genoeg uit het land haalt voor zichzelf en zijn familie. Innovaties zijn in een toestand van gedeeld bezit weinig renderend: De kosten zijn voor wie het initiatief neemt maar de eventuele opbrengsten moeten worden gedeeld met alle gebruikers van het goed. Door de kleinschaligheid van het peasant-bedrijf zijn vernieuwingen meestal hoe dan ook te duur.

Dergelijke peasant-societies zijn er nu nog overal in de Derde Wereld-landen. Zij waren er ook in Europa in de middeleeuwen. Die boerengemeenschappen zullen nooit een landbouwsurplus produceren dat voldoende is om grote investeringen en industrialisatie mogelijk te maken. Grote projecten werden (en worden) gefinancierd door belastingen, die beslag legden op het magere surplus van een grote massa peasants.

Overgang naar farmer societies. In zogeheten farmer-societies ging (en gaat) het er anders aan toe. *Farmers* zijn boeren die marktgericht produceren en commercieel werken. De farmer stelt zich zakelijker op over arbeid. Arbeid is een bron van inkomsten. De farmer wil innoveren maar om dat te kunnen doen moet hij zich bevrijden van de ballast van het gemeenschapsbezit. Hij streeft naar individueel landbezit.

Engeland en de Lage Landen waren al aan het einde van de middeleeuwen bezig de overgang van peasant-society naar farmer-society te maken. Grote hongersnoden treffen we daar na 1500 dan ook niet meer aan, in Frankrijk echter nog tot de 17e eeuw. In de periferie van Europa deden pre-industriële hongersnoden zich nog tot in de 19e eeuw voor. De laatste was die van Ierland in 1847 toen dat land door de aardappelziekte getroffen werd. Tussen 1846 en 1851 viel daar door hongersnood en emigratie het bevolkingscijfer terug van 8,5 miljoen tot 6,5 miljoen.²

De middeleeuwen

Grondpacht, belastingen en de vlucht naar de stad. Behalve de lage productiviteit in de landbouw was ook de surplusextractie in de vorm van belastingen en arbeidsdiensten door de politieke machthebbers een belangrijke oorzaak van endemische armoede. Dat was zeker al het geval in de middeleeuwen. Rond 1000 begonnen technische innovaties, specialisatie en arbeidsdeling een groot landbouwsurplus op te leveren. Dat maakte de opkomst van de steden mogelijk. De welvaart nam toe. Handel en het gebruik van geld werden steeds belangrijker. Op het platteland was het re-

¹ .Het voorbeeld is uit de klassieke studie van Pierre Goubert, *Beauvais et les Beauvaisis de 1600 à 1730*. Parijs 1960, geciteerd door Peter Laslett, *The World we have lost*. Londen: Methuen 1979 p. 118.

² Eric Hobsbawm, *The Age of Revolution 1789-1848*, New York: Mentor Book 1962, p. 198-200.

sultaat van deze welvaartverhoging echter beperkt doordat de landheren de grondpachten verhoogden om in de toegenomen welvaart te delen. De bevolkingsgroei deed de waarde van hun land immers stijgen. Vanaf 1200 voerden zij de druk op de peasants op. Die moesten hogere pachten betalen en meer diensten leveren. Vooral de kleinere boeren kwamen in de tang. Ze hadden geen geld om aan de nieuwe belastingen te voldoen en geen tijd om de nieuwe arbeidsdiensten te vervullen.

Velen van die kleine boeren kwamen in de steden terecht, waar evenwel ook maar voor een beperkt aantal werk was. Zo ontstonden in de loop van de hoge middeleeuwen grote groepen marginalen op het platteland en in de steden, die zich door bedelarij, liefdadigheid en criminaliteit in leven trachtten te houden. Een aparte groep vormden de zwervende armen, die van stad tot stad trokken om uit te vinden waar de zorg het beste was. Deze groep had de hoop op een geregeld bestaan opgegeven. Daarnaast waren er behoeftige ambachtslieden, die ook door de *crise du type ancien regime* getroffen waren. Als immers op het platteland hongersnood heerste, was er geen surplus voor de steden en geen koopkracht voor de stedelijke nijverheid. Deze groep kon hopen in betere tijden uit de armoede te geraken en was in afwachting daarvan van aalmoezen afhankelijk. Al met al kan men 50 procent der inwoners in de steden tot de armen rekenen.¹

Armoede en christenplicht. 'Wanneer uw broeder verarmt en zich bij u niet meer staande kan houden, dan zult gij hem--vreemdeling en bijwoner--ondersteunen, opdat hij bij u in leven blijft' (Lev. 25:35). In de christelijke middeleeuwen was armenzorg christenplicht. Aanvankelijk werd deze plicht vooral door de kloosters uitgevoerd. Na de opkomst der steden werd zij steeds meer door de rijke burgers overgenomen. Hiertoe werden gasthuizen ingericht, die dienden voor de opvang van bedelaars, vreemdelingen, zieken en iedereen die zich niet staande kon houden in de stedelijke maatschappij. De gasthuizen verschaften karige maaltijden, een dak boven het hoofd en een rudimentaire vorm van ziekenzorg. Typerend waren de Heilige Geest-gasthuizen, die door de stedelijke overheid waren ingericht voor de opvang van de plaatselijke armen en ouden van dagen. Soms werd aan thuiszorg gedaan.² Op veel meer dan minimale overleving was die armenzorg niet gericht.

In de hoge middeleeuwen was er een zekere eerbied voor de armen, die tenslotte even behoeftig waren als Christus. Typerend voor deze houding was de oprichting van bedelordes zoals de Franciscanen en Dominicanen, onder het motto *Nudus nudum Christum sequerere* (naakt de naakte Christus volgen). Tegelijkertijd werd rijkdom gewantrouwd: *Cupiditas* (begeerte) en *avaritia* (hebzucht) behoorden tot de zeven doodzonden. De rijke kon zijn zieleheil redden door vrijgevigheid jegens de armen. Toch moet men die houding niet romantiseren. In feite was de armenzorg er vooral op gericht de armen te laten overleven maar ook niet meer dan dat.

Armenzorg in de hoge middeleeuwen had een dubbele functie: Hij gaf de rijke niet alleen de gelegenheid zijn christenplicht te vervullen, maar hield ook een groot aantal potentiële arbeidskrachten in leven waar men tegen lage kosten beroep op kon doen wanneer dat nodig was.

¹ W. Fischer, *Armut in der Geschichte*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 1982, p. 19.

² Fischer, *op. cit.* 31; C. Lis & H. Soly, *Poverty and capitalism in pre-industrial Europe*, Hassocks: Harvester Press 1979, p. 24. De gasthuizen staan in de traditie van de *hospitalitas* -of gastvrijheid eerder dan in die van de ziekenzorg.

Strijd tegen landloperij. De situatie werd voor de arme boeren beter tussen 1350 en 1450. De Zwarte Dood--de builenpest--elimineerde tot een derde van de bevolking. Er kwam land vrij, de voedseldruk verminderde en door het tekort aan arbeid stegen de lonen. De elites reageerden door maximum-lonen vast te stellen, bedelarij te bestrijden en migratie te beperken. De Engelse *Ordinance of Labourers* uit 1349 verplichtte elke man die daartoe in staat was te werken. Het *Statute of Labourers* uit 1351 verbood zelfs het geven van aalmoezen aan bedelaars die tot werken in staat waren. De houding ten opzichte van de armen leek bepaald zakelijker te worden. Zij maakte een onderscheid tussen respectabele armen (*deserving poor*), die door ziekte of ongeluk niet konden werken, en *paupers* die niet wilden werken en enkel uit waren op steun en aalmoezen.

Met de *Ordinance of Labourers* vergelijkbare bepalingen om het arbeidsaanbod te vergroten werden in deze periode overal in Europa uitgevaardigd. Veel succes hadden zij overigens niet. De centrale noch de stedelijke overheid was sterk genoeg om dergelijke vergaande bepalingen af te dwingen. De reële lonen bleven stijgen en bereikten rond 1450 een hoogtepunt dat zij pas rond 1850 zouden evenaren. Veel meer dan een aanzet is de 'sociale politiek' ten tijde van de Zwarte Dood niet geworden.

Proletarisering in de Nieuwe Tijd (1450-1750)

Enclosures en belastingen. Aan het einde van de middeleeuwen veranderden de sociaal-economische verhoudingen ingrijpend. Voornamelijk in West-Europa begon de overgang van *peasant-society* naar *farmer-society* goed op gang te komen. Dit proces ging gepaard met massale proletarisering, dat wil zeggen de transformatie van horigen en zelfstandige producenten in arbeiders in loondienst van de bezitters van de productiemiddelen zoals land en machines.

Dat proces voltrok zich vooral in Engeland. De landadel en de farmers slaagden erin hun parlementair overwicht te vertalen in wetgeving die het mogelijk maakte traditionele gemeenschapsgronden (*commons*) te privatiseren zonder vergoeding voor de daarmee opgeheven gebruiksrechten van de dorpelingen. Het gevolg van die *enclosures* was de proletarisering van de kleine boeren en het ontstaan van een agrarisch kapitalisme. De daardoor mogelijk gemaakte vergroting van de landbouwproductiviteit zou een belangrijke voorwaarde voor de latere industriële revolutie zijn.

In Frankrijk voltrok dit proces zich anders. Hier had de monarchie overwicht over de adel. Zij kon daardoor effectieve bescherming van de kleine boeren doorzetten tegen de adel. De monarchie had daar alle belang bij, omdat zij voor haar belastinginkomsten afhankelijk was van de boeren. De adel genoot hier immers belastingvrijstellingen. De koninklijke belasting behoedde de boeren aldus voor landverlies; niet echter voor proletarisering. De behoefte aan belasting bij de Franse monarchen bleek zo groot, dat via een verhoogde belastingdruk het landbouwsurplus afgeroomd werd. Vele boeren konden door de hoge belastingen niet meer rondkomen van hun landbezit en moesten dit aanvullen met loondienst.¹

Begin van de 'sociale politiek'. Proletarisering hoeft geen verarming te betekenen. Tussen 1450 en 1850 was dat echter wel overwegend het geval. Rond 1450 was de

¹ C. Lis, H. Soly, D. van Damme, *Op vrije voeten? Sociale politiek in West-Europa (1450-1914)*, Leuven: Kritak 1985 p. 42-43.

Europese bevolking in demografisch opzicht de klap van de Zwarte Dood te boven gekomen. De bevolkingsgroei kwam langzaam maar gestaag op gang, vooral onder de armen. Het gevolg was dat er weer een *crise du type ancien régime* ontstond. Een permanent arbeidsoverschot veroorzaakte lage lonen en grote kwetsbaarheid bij misoogsten. Dat er verarming was, blijkt ook indirect. Vleesverbruik en bierconsumptie daalden; de typische 'armoedegewassen', aardappels en maïs, verdrongen tarwe en rogge als voornaamste voedingsmiddelen.

Arbeidsreserve. De nu op gang gekomen massale proletarisering en verarming zetten de heersende elites aan een sociale politiek ten opzichte van de paupers te gaan voeren. Die politiek was er op gericht zoveel mogelijk paupers om te vormen tot bruikbare loonarbeiders, die dan een grote en goedkope 'arbeidsreserve' zouden vormen. De armenzorg zou van dan af in het teken van de sociale politiek staan.

Die poging om een leger van reservearbeiders te scheppen paste in de commerciële revolutie van de 16e eeuw. Op alle economische terreinen won de markt veld. De ontdekkingsreizen schiepen een economisch geïntegreerde wereldmarkt, waardoor goud- en zilvervondsten in verre continenten direct van invloed waren op de Europese economie. Kooplieden zetten ondernemingen op die--in tegenstelling tot de gilden--voor een anonieme markt produceerden en loonarbeid als productiekraft gebruikten. Tegelijkertijd ontstonden op het platteland -- het eerst in Engeland--vormen van agrarisch kapitalisme (de *farmers*).

Gecentraliseerde en voorwaardelijke armenzorg. Om de verpauperde massa om te vormen tot een economisch nuttige klasse van loonarbeiders werd de armensteun voorwaardelijk. Bedelarij werd--voor fysiek gezonde armen--verboden, arbeid werd tot sociale plicht verheven. De armenzorg werd centraal georganiseerd om doeltreffende controle te kunnen uitoefenen.¹ Typisch voor deze fase van armenzorg was het werkhuis of het rasphuis. Daarin moesten alle armen die daar fysiek toe in staat waren en ondersteuning van het armbestuur genoten, verplicht werken onder een streng regime. Befaamd was het Amsterdamse rasphuis, dat in 1595 werd gesticht. Hier moesten armen en criminelen dag in dag uit brazielhout raspen voor de verfindustrie. Een doel van het harde regime in dit werkhuis was de armen zo afschrikken dat ze van ondersteuning zouden afzien en zich door eigen arbeid in leven zouden houden.

Dat afschrikkingseffect heeft het werkhuis daadwerkelijk uitgeoefend. Armen hadden de neiging steden met dergelijke werkhuisen te mijden en zich elders te vestigen. Daarnaast zochten ze naar nieuwe strategieën om in leven te blijven zonder van de bedeling afhankelijk te zijn en dus tot het werkhuis veroordeeld te worden. Criminaliteit was daar één van.

De exploitatie van de werkhuisen werd in Engeland en de Zeven Provinciën over het algemeen in privé-handen gegeven. Meer dan elders in Europa was het oogmerk van de werkhuisen hier het maken van winst. In Engeland werden vanaf de zeventiende eeuw *Corporations of the Poor* gesticht door particuliere ondernemers die de arbeid van de inzittenden exploiteerden. Veel risico liepen zij daarbij niet, aangezien de gemeenschap de tehuizen liet bouwen en onderhield. In het absolutistische Frankrijk en de Duitse staten lag het accent meer op de handhaving van de openbare orde. Hier werden stedelijke overheden verplicht grote werkhuisen op te zetten waarin

¹ Lis, Soly, Van Damme, *op. cit.*, 56.

massaal armen, marginalen, zieken, krankzinnigen, alcoholisten en prostitués opgesloten werden. In Frankrijk herbergde het *Hôpital de la Charité* rond het midden van de zeventiende eeuw 4000 tot 5000 behoeftigen die dwangarbeid verrichtten.

Armenzorg en loonpolitiek. Het reusachtige reserveleger aan armen diende de lonen laag te houden. Daarom ook mocht de vergoeding in de werkhuisen niet meer dan een absoluut minimum bedragen.¹ Pauperkinderen werden soms als gratis werkkraft aan een baas gegeven, waarbij die baas als enige opdracht had het kind te disciplineren voor het arbeidsproces. Die benadering paste in de mercantilistische politiek van de vorsten uit de Nieuwe Tijd. Zij beoogde de nationale welvaart te vergroten door ieders arbeidskracht maximaal te benutten en door lage lonen concurrerend te zijn ten opzichte van het buitenland. De export zou dan gemaximaliseerd kunnen worden waardoor goud en zilver het land zouden binnenstromen (zie p.181).

In een aantal opzichten lijkt deze politiek een voortzetting van de bepalingen tegen bedelarij en hoge lonen uit de tijd van de Zwarte Dood. In de Nieuwe Tijd ging het echter om een veel systematischer politiek uitgevoerd door een sterkere overheid. De kerkelijke overheden verloren het grootste deel van hun charitatieve armenzorg aan de stadsbesturen. Die stelden Burgerlijke Armbesturen aan die tot taak hadden scherpe controle uit te oefenen op de bedelenden en die bij 'wangedrag' de ondersteuning stop dienden te zetten. Bedelaars—vaak arme en verpauperde migranten die hun land hadden verloren—werden als criminelen afgeschilderd en als marginalen behandeld.²

Niet alleen vanwege de controle ging de overheid zich verantwoordelijk voelen voor de armenzorg. Vooral in Engeland—zoals vastgelegd in de befaamde *Poor Law* van 1601, welke tot 1834 van kracht bleef—werd geprobeerd de lasten van de bedeling evenwichtig te verdelen door instelling van een 'armenbelasting' die in elke stad geheven moest worden naar rato van de behoeften der armen. Toezicht op die behoeften en de inning der belasting werd door lokale notabelen georganiseerd. Belangenconflicten waren daarbij niet uitgesloten. De notabelen waren tegelijk belastingbetalers en hadden er dus alle belang bij de ondersteuning en daarmee de belasting zo laag mogelijk te houden.

De overgang naar de industriële samenleving (1750-1850)

Na 1750 versnelde de proletarisering. Dat was een gevolg van het moderniseringsproces, dat uiteindelijk zou leiden tot de industriële revolutie. De voedselprijzen stegen, waardoor exploitatie van land interessanter werd. Daarom werden in de periode tussen 1750 en 1850 de laatste gemeenschappelijke gronden omheind en in exploitatie genomen door agrarische kapitalisten. Kleine zelfstandige boeren konden niet meer van het land leven en moesten loonarbeid gaan verrichten op de nieuwe boerderijen. Daar was maar beperkt--en vaak seizoensgebonden--behoefte aan. Veel van die geproletariseerde boeren leden dan ook bittere armoede. Als er op het platteland geen

¹ Lis, Soly, Van Damme, *op. cit.*, 71.

² "No person shall go wandring abroad and beg in any place whatsoever, by licence or without, upon pain to be taken and punished as a rogue". Deze bepaling uit de armenwetten van 1598 plaatste de bedelaar duidelijk in de categorie der onfatsoenlijken. Zulks in contrast met de middeleeuwse houding. Citaat uit: H.A. Diederiks e.a., *Van agrarische samenleving naar verzorgingsstaat*, Groningen: Wolters-Noordhoff, p. 174.

werk was, waren zij gedwongen te migreren—overzee of naar de fabrieken. Delen van Engeland ontvolkten daardoor grotendeels. De Schotten klaagden dat de schapen de plaats van mensen hadden ingenomen op de Hooglanden. De massale proletarisering was één der voorwaarden voor het op gang komen van het industrialisatieproces. Zij schiep immers een enorme arbeidsreserve die gedwongen was zich aan de discipline en het ritme van de fabriek te onderwerpen—iets waar zelfs de armste boeren niet gewillig toe overgingen. De proletarisering droeg overigens ook bij tot de efficiëntie in de landbouw, waardoor er het landbouwsurplus ontstond dat nodig was om de snel groeiende fabriekssteden te voeden.

Het Speenhamlandstelsel. Voor de grote trek naar de steden op gang kwam, deed de massale toename van het aanbod van arbeidskrachten de lonen op het platteland sterk dalen, soms tot onder het bestaansminimum. Dat was het geval in Engeland in 1795 toen een slechte oogst de gevolgen van de oorlog tegen Napoleon Bonaparte nog verergerde. Om de nood te lenigen besloten de vrederechters van Berkshire in een vergadering in Speenhamland een systeem te organiseren, waarbij het loon via een bijzondere armenbelasting aangevuld werd tot het bestaansminimum. Dit *Speenhamlandstelsel* werd vervolgens in vele districten doorgevoerd. Zo waren de belastingbetalers zelf verantwoordelijk voor het bedrag aan armenbelasting dat ze moesten betalen. Hoe meer werk ze de armen gaven en hoe meer die daarvoor beloond werden, des te minder belasting hoefden zij te betalen. Het systeem maakte de armen uiteraard afhankelijk van de lokale autoriteiten.¹

Het Speenhamlandstelsel is later sterk bekritiseerd omdat het de werking van de arbeidsmarkt hinderde. De prikkel tot meer en harder werk werd weggenomen als de verdiensten toch werden aangevuld en ook belemmerde het systeem de arbeidsmobiliteit. Het hield immers de armen op het platteland, waar zij goedkope landarbeiders waren, en weg uit de steden waar de fabrieken alsmaar meer werkvolk nodig hadden. De critici meenden dat het systeem de armen arm hield omdat het arbeidsproductiviteit (en dus ook de lonen) in de landbouw deed dalen en daardoor de broodprijzen deed stijgen.² Ook bevorderde het systeem vroege huwelijken en een groter aantal kinderen, dat op den duur de lonen nog meer onder druk zette. Bovendien werd opgemerkt dat het systeem mannen ertoe aanzette vrouw en kinderen te verstoten, wetende dat die toch een bestaansvergoeding zouden krijgen. Maar vooral, het transformeerde de armen in paupers:

Wie door de landelijke streken van Engeland reist, kan gemakkelijk denken in het Eden van de moderne beschaving te zijn aangeland. Er zijn prachtig onderhouden wegen, nette nieuwe huizen, goedgevoede koeien in overdadige weilanden, sterke en gezonde boeren. Er is een oogverblindende rijkdom die nergens ter wereld zijn gelijke heeft. Overal vindt hij er de meest verfijnde en sierlijke uitvoeringen van de levensnoodzakelijke dingen. De zorg om welzijn en ontspanning is alomtegenwoordig. Het hart van de reiziger gaat sneller kloppen bij die indruk van algemene voorspoed die zich onweerstaanbaar aan hem opdringt.

¹ Lis & Soly, *op. cit.*, p. 198-200.

² Over deze discussie zie Marco van Leeuwen, *Bijstand in Amsterdam ca. 1800-1850. Armenzorg als beheersings- en overlevingsstrategie*. Diss. R.U. Utrecht 1990 p. 48-52 (BU); Een klassieke negatieve beschrijving van de werking van dit systeem vindt men bij de liberale historicus G.M. Trevelyan, *Britisch History in the Nineteenth Century and After: 1782-1919*. Harmondsworth: Pelican 1979 (1922) p. 156-158.

Laat hem nu echter de dorpen van naderbij beschouwen en de dorpsregisters bestuderen. Tot zijn onbeschrijfelijke verbazing zal hij ontdekken dat een zesde van de inwoners van dit bloeiende koninkrijk leeft van de openbare bijstand...

[Wat zijn de gevolgen van die bijstand?] Elke maatregel die de wettelijke bijstand een permanent karakter en een administratieve gedaante geeft, creëert tegelijkertijd een werkeloze en werkschuwe klasse die teert op kosten van de nijvere en werkende klasse van mensen. Dat effect zal zich misschien niet onmiddellijk manifesteren, maar het is onvermijdelijk. Zo'n maatregel reproduceert al de gebreken van de oude vormen van liefdadigheid die de kloosters in de praktijk brachten, maar ontbeert de hoge morele en religieuze idealen die daar vaak mee samenhangen... [Zijn] effecten zijn niet minder immoreel dan schadelijk voor de welvaart, ook voor degenen die hij geacht wordt te helpen... Zodra een behoeftige geregistreerd staat op de armenlijst van de gemeente, heeft hij recht op bijstand en kan hij die onvoorwaardelijk opeisen. Dat is waar, maar wat is dat anders dan een notariële akte van de ellende, de zwakheid of het wangedrag van de begunstigde, ... een wettelijke en publieke erkenning van zijn inferioriteit?

- Alexis de Tocqueville, *Mémoire sur le paupérisme* (1836).

De aanzwellende kritiek op het systeem leidde tot de instelling van een koninklijke commissie om het probleem van de armenzorg te bestuderen. Van haar voorbereidende werken en uiteindelijk rapport werden in 1833 en 1834 ruim vijfentwintig duizend exemplaren verkocht. Nog eens tienduizend exemplaren werden gratis ter beschikking gesteld van de lokale autoriteiten in heel het land.

KLASSIEKE ECONOMEN OVER ARMOEDE

Geert Woltjer

Armoede is een belangrijk probleem. Dat was zo in de negentiende eeuw in grote delen van Europa, is nog steeds zo in ontwikkelingslanden, en is in iets andere vorm ook nog steeds zo in Nederland. De wijze waarop tegen armoede is aangekeken, is veranderd in de loop van de geschiedenis. In de tijd van Adam Smith werd armoede vooral gezien als een persoonlijk probleem. Malthus, Ricardo en Marx zagen armoede als een probleem dat fundamenteel in het kapitalistische systeem zat ingebakken. Veel van hun analyses zijn met enige aanpassing nog steeds van toepassing op ontwikkelingslanden, terwijl ze meteen een antwoord geven op de vraag waarom in West-Europa absolute armoede niet meer bestaat.

ADAM SMITH EN DE ARMENWETTEN

Mobiliteit is essentieel voor de werking van het marktmechanisme. Mobiliteit bevordert dat mensen bij veranderende omstandigheden nieuwe activiteiten te ontplooiën. Alle regels die mensen de mogelijkheid ontnemen om in vrijheid te proberen beter en goedkoper goederen aan te bieden, creëren armoede en ongelijkheid. Een groot deel van de *Wealth of Nations* van Adam Smith is aan dit probleem gewijd. Hij betoogde dat het systeem van gilden, waarbij iemand alleen een beroep mocht uitoefenen als hij een lange leerperiode doorlopen had in het betreffende vak, de mobiliteit van mensen aanzienlijk beperkte. Aangezien de meeste meesters slechts gezellen aannamen die ongehuwd waren, was het voor getrouwde mensen bijna onmogelijk nieuw werk te vinden. De monopoliepositie van gilden zou dus doorbroken moeten worden. Een ander voorbeeld van mobiliteitsbelemmering zijn de armenwetten in Engeland uit die tijd. Deze verplichtten gemeenten om de armen die in hun gebied wonen, te verzorgen (zie p.199). Het gevaar van deze regeling is echter dat de meest genereuze gemeente alle armen naar zich toetrekt. Daarom stond in de wet dat gemeenten mensen konden weigeren binnen 40 dagen nadat ze in de betreffende gemeente waren komen wonen. Als gevolg van deze mogelijkheid weerde men alle nieuwe inwoners die een verhoogd kans op armoede hadden. Dit maakte het voor armen in de praktijk onmogelijk om elders hun geluk te beproeven. Als gevolg hiervan konden op vrij korte afstand van elkaar plaatsen zijn waar een overschot aan arbeidskracht en een tekort aan arbeidskracht was. Voor Adam Smith was een belangrijke oorzaak van armoede dus een overmaat aan regelgeving. Overigens was Smith ervan overtuigd dat de armoede een gevolg was van een laag investeringspeil en dus van een geringe spaarneiging. De opheffing van maatregelen en instellingen die het sparen en investeren belemmeren, zou dus moeten leiden tot een oplossing van het armoeprobleem.

ARMOEDE ALS GEVOLG VAN BEVOLKINGSGROEI

De ‘ijzeren loonwet’. Thomas Robert Malthus (1766-1835) en David Ricardo (1772-1823) kwamen op grond van hun analyses van de marktwerking tot de conclusie dat in een vrije economie op de lange duur de lonen tot het bestaansminimum zouden dalen. Dit verschijnsel staat bekend als de ‘ijzeren loonwet van Ricardo’.

De redenering achter de ijzeren loonwet is als volgt. Als de lonen boven het bestaansminimum uitstijgen, zal door een toegenomen hygiëne en een verlaging van de huwelijksleeftijd de bevolking gaan groeien. Dit betekent dat er meer werkgelegenheid gecreëerd moet worden. Ricardo en Malthus zagen echter een ernstig tekort aan grond ontstaan. Omdat de hoeveelheid grond in een land niet uitgebreid kan worden, zal dat op den duur de flessenhals worden. Als de bevolking groeit, moet steeds onvruchtbaarder land in gebruik genomen worden. De marginale opbrengsten van arbeid op het land zullen daardoor steeds lager worden. Aangezien concurrentie ervoor zorgt dat de lonen aan elkaar gelijk zijn, zullen alle arbeiders op het land een lager inkomen krijgen naarmate de marginale opbrengst daalt. De eigenaars van goede gronden, zullen de extra inkomsten als pacht in hun eigen zak kunnen steken. De grondeigenaars zullen dus bij een stijgende bevolking steeds meer gaan verdienen, terwijl er steeds minder voor de arbeiders overblijft. Op een gegeven moment zal er een tekort aan voedsel ontstaan, omdat het land niet meer voldoende kan produceren voor de hele bevolking. Dit maakt mensen kwetsbaar voor misoogsten en ziekten. Epidemieën, eventueel gecombineerd met hongersnood, zullen de bevolking verkleinen, waardoor voor enige tijd weer voldoende land aanwezig zal zijn voor de overlevenden. Er zal een tekort aan arbeid ontstaan, waardoor de lonen zullen stijgen en de cyclus weer opnieuw in gang gezet wordt. Door de toegenomen welvaart zal de bevolking immers weer gaan stijgen. Deze theorie voorspelt dus een cyclisch verloop van de economie, waarbij de lonen telkens weer tot het bestaansminimum zullen gaan dalen.

Malthus: Geboortebeperving. Nu is het niet onontkoombaar dat de bevolking groeit bij een groei van de welvaart. In traditionele agrarische samenlevingen werd vaak pas getrouwd als men bestaanszekerheid in de vorm van grond had. Hierdoor werd de bevolkingsgroei gereguleerd. Door een toenemende verstedelijking werd dit mechanisme echter ontkracht. Loonarbeiders hadden immers nooit eigen bestaansmiddelen, zodat ze zich veel minder beperkingen oplegden. Dat gold met name voor de ongeschoolden. Naarmate het ontwikkelingspeil hoger was, was de huwelijksleeftijd vaak hoger en stelde men hogere eisen aan de kwaliteit van het leven. Aangezien meer kinderen grotere lasten met zich meebrengen, kwamen velen vrijwillig tot een beperking van het kindertal. Malthus zocht daarom de oplossing van het bevolkingsprobleem in educatie van de bevolking. In Nederland is vanuit deze gedachte de 'Neo-Malthusiaanse bond' opgericht, die bewust ijverde voor geboortebeperving.

Ricardo: Technologie en handel. Ricardo was vrij pessimistisch over de mogelijkheid om het bevolkingsprobleem alleen door geboortebeperving op te lossen. Hij zag echter wel andere mogelijkheden. Ricardo legde het accent op technologie en internationale handel. Hij betoogde dat technologische ontwikkeling op den duur de productiviteit kon vergroten, waardoor de welvaart zou gaan stijgen. Technologische ontwikkeling kon echter op korte termijn wel werkloosheid veroorzaken doordat nieuwe technieken vaak arbeidsbesparend zijn. Na enige tijd zouden echter nieuwe activiteiten voor de vrijkomende arbeid gevonden worden.

Ook internationale handel kan de welvaart vergroten. De theorie van de comparatieve voordelen is ontwikkeld door Ricardo. Door middel van vrijhandel kan ieder land zich specialiseren in die activiteiten waarin het goed is. Dat zou dus betekenen dat een land als Engeland waar grond schaars is, zich moet specialiseren op activitei-

ten die weinig grond vragen. Ricardo was daarom tegen de zogenaamde *corn laws* die de Engelse landbouw moesten beschermen tegen concurrentie van buiten Engeland. Volgens Ricardo kon Engeland zich beter specialiseren in industriële productie, waar het relatief goed in is, en graan importeren uit landen waar relatief veel grond aanwezig is. Na de afschaffing van de *corn laws* is inderdaad Engeland een netto graanimporteur geworden en ging de welvaart er gevoelig stijgen.

Vrijhandel zou dus volgens Ricardo de toename van de schaarste aan grond in Engeland en andere West-Europese landen lange tijd kunnen uitstellen. Zolang in landen als Rusland en Amerika nog zeer grote vruchtbare gebieden ongebruikt zijn, hoeft de ijzeren loonwet op wereldschaal voorlopig nog niet op te treden.

Samenvattend zagen zowel Ricardo als Malthus het gevaar dat de lonen op de lange duur niet boven het bestaansminimum zouden kunnen stijgen als een gevolg van een fundamenteel tekort aan grond. Malthus zocht de oplossing voor dit probleem vooral in een verandering van de huwelijksmoraal, Ricardo vooral in technologische ontwikkeling en internationale handel. Het zal duidelijk zijn dat vanaf de tweede helft van de negentiende eeuw al die factoren een belangrijke rol hebben gespeeld in West-Europa.

ARMOEDE ALS GEVOLG VAN HET KAPITALISME

Marx. Terwijl Malthus en Ricardo de oorzaken van de lage lonen zochten aan de aanbodzijde op de arbeidsmarkt, zocht Karl Marx (1818-1883) deze aan de vraagzijde. In tegenstelling tot Ricardo zag hij technologische ontwikkeling niet als de oplossing van het armoedeprobleem. Integendeel, volgens hem was in een kapitalistische economie de technologische vooruitgang mede een oorzaak van armoede.

De economische theorie van Marx. Van de physiocraat Quesnay (1694-1774) nam Marx de ideeën van een economische kringloop en van de rol van economische klassen over.¹ Quesnay onderscheidde drie klassen in de agrarische samenleving, waaronder de landbouwers als enigen echt productief waren. Door de technische ontwikkeling waren er volgens Marx echter nieuwe productieverhoudingen ontstaan, hetgeen impliceerde dat er nieuwe klassen ontstonden: de eigenaren van productiemiddelen (de kapitalisten, die de heersende klasse vormden) en degenen die geen productiemiddelen hadden (de arbeiders). Verder veronderstelde Marx in navolging van Locke en Smith, maar in tegenstelling tot de physiocraten, dat niet grond maar arbeid de productieve bron van welvaart is. Marx trok hierbij de door Ricardo ontwikkelde arbeidswaardeleer tot in het extreme door: Alle waarde komt voort uit arbeid, de waarde van een goed is de weerspiegeling van de voor de productie van dat goed noodzakelijke arbeid. Op basis hiervan kon Marx een variant van de fysiocratische economische kringloop schetsen. Laten we dat eens doen.

De arbeiders maken alle productie, ten dele direct, ten dele via de omweg van kapitaalgoederen, die evenwel als 'gestolde arbeid' te beschouwen zijn. De kapitalisten ontvangen het geheel van de opbrengst van de productie. Zij moeten daaruit aan de arbeiders een loon betalen. Dat loon is, volgens Marx, net genoeg om de arbeiders in leven te houden en ze de gelegenheid te geven kinderen te verwekken en in leven te houden die de volgende arbeidersgeneratie zullen zijn. Dat het loon niet meer kan

¹ De fysiocraten waren een groep achttiende-eeuws denkers die de bodemrijkdommen en vooral de opbrengsten van de landbouw als de bron van alle welvaart beschouwden.

bedragen, komt doordat de waarde van de arbeidskracht (zoals die van alle andere verhandelbare goederen) gelijk is aan de kosten die nodig zijn om die arbeidskracht te produceren. Kapitalisten zijn niet bereid meer te betalen dan dat.

Wat de kapitalisten overhouden nadat zij de lonen hebben uitbetaald, noemde Marx 'de meerwaarde'. Zij bestaat dus uit de totale waarde die de arbeiders voortbrengen minus hun loon. De meerwaarde komt ten goede aan de kapitalisten in de vorm van winst. De kapitalist eigent zich dus waarde toe, die voortgebracht is door de arbeiders. Daarom, zegt Marx, is er sprake van uitbuiting. We hebben hiermee gezien hoe de opbrengst van de verkoop van goederen verdeeld wordt over de twee economische klassen. Beide klassen zullen vervolgens het geld besteden: de arbeiders om in hun levensonderhoud te voorzien, de kapitalisten om hun rijkdom nog groter te maken door te investeren. Daarmee is de kringloop weer rond. Een belangrijke voorwaarde voor het functioneren van deze kringloop is dat de kapitalisten al het geld dat ze ontvangen ook inderdaad besteden (voor een klein deel voor hun persoonlijk levensonderhoud, voor het grootste deel aan investeringsgoederen).

Loon als productiekost. Waarom zouden de kapitalisten niet bereid zijn meer te betalen dan nodig is om arbeidskracht te 'produceren', dus om het bestaansminimum te verzekeren? Waarom is het bestaansminimum de 'waarde' van de arbeidskracht? Marx beantwoordde die vragen door te stellen dat het kapitalisme groeiende werkloosheid veroorzaakt en bijgevolg ook een groeiende arbeidsreserve. Volgens hem zou het geld dat door uitbuiting aan de kapitalisten ten goede was gekomen, gestoken worden in nieuwe arbeidsbesparende kapitaalgoederen. Daardoor zou er op de lange duur steeds minder arbeid nodig zou zijn. Bij dalende vraag naar en gelijk aanbod van arbeidskracht moest de prijs van de arbeid (het loon) dalen en wel tot het absolute bestaansminimum (exacter, reproductieminimum): Het laagste werkbare loon stelt de arbeider in staat zich nog net in leven te houden en zich via nakomelingen te reproduceren. Voor zover scholing en training nodig zijn om de arbeid te verrichten, horen de kosten daarvan ook bij de minimale beloning. Dat geld komt echter niet de levensstandaard van de arbeiders ten goede omdat zij het uiteraard moeten uitgeven aan cursussen en leraars terwijl de door die scholing gerealiseerde meerwaarde uiteindelijk bij de kapitalisten belandt.

Het communisme als oplossing. Marx verklaarde zijn opvatting dat de lonen rond het bestaansminimum zouden blijven dus met een verwijzing naar de machtspositie van de kapitalisten die door hun investeringen de vraag naar arbeidskracht doen dalen. De enige manier om de armoede af te schaffen, was de afschaffing van de uitbuiting van arbeiders door de kapitalisten — dat wil zeggen de afschaffing van 'het loonsysteem' en dus ook de afschaffing van het privébezit van de productiemiddelen. Slechts de overgang van een kapitalistisch naar een communistisch regime kan de armoede doen verdwijnen, omdat dan de gehele waarde van de productie terugvloeit naar de klasse die haar heeft gecreëerd, namelijk de arbeidersklasse. Onder zo'n regime is de arbeidersklasse uiteraard de enige overblijvende economische klasse. Zij is dan de 'universele klasse' die alle mensen omvat en aldus een universele gemeenschap vormt zonder klassentegenstellingen, zonder conflicten. Onder invloed van die redenering werd de 'afschaffing van het kapitalisme' door velen in de negentiende en de twintigste eeuw gezien als de absoluut noodzakelijke voorwaarde om alle conflicten uit de wereld te helpen.

STAATSVORMING IN EUROPA

P.A.J. Caljé en A.M.J.A. Berkvens¹

ONTSTAAN VAN DE EUROPESE STATEN

Inleiding. Het hedendaagse Nederland is een nationale eenheidsstaat waarin alle burgers aan dezelfde wetten zijn onderworpen en die vanuit één politiek centrum wordt geregeerd. Ook al staat de eenheidsstaat Nederland nu onder druk van de Europese integratie, deze staatsvorm is voor ons zo vanzelfsprekend dat wij al gauw geneigd zijn hem als de noodzakelijke uitkomst van de Nederlandse geschiedenis te beschouwen. In feite werd Nederland pas in 1798 een nationale eenheidsstaat. Wij moeten de geschiedenis van de staatsvorming in Nederland tot de 18de eeuw juist beschouwen als een hardnekkige en succesvolle poging *niet* zo'n gecentraliseerde eenheidsstaat tot stand te brengen. In dit opzicht week Nederland af van de trend in de Europese geschiedenis van die periode. Deze afwijking was echter niet voorzien door de Nederlandse burgers. De Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden, die uit de Opstand tegen de wettige vorst ontstond, was in hoge mate het toevallige product van de oorlogsomstandigheden - zowel territoriaal als institutioneel. Om dit goed te begrijpen moeten wij eerst iets zeggen over het staatsvormingsproces in Europa tot de vroegmoderne tijd (16e eeuw).

De middeleeuwse standenstaat en het ontstaan van de moderne staat in Europa. Wat men soms 'de middeleeuwse staat' noemt leek in weinig opzichten op de staat zoals wij die kennen. De moderne staat wordt gekenmerkt door soevereiniteit: er is een overheid die in beginsel het exclusieve gezag uitoefent over de ingezetenen van een bepaald territorium. Voor de middeleeuwen was die notie van exclusiviteit van overheidsgezag niet relevant. In plaats van concentratie van macht was er spreiding van macht: binnen één en hetzelfde territorium werden gezagsrechten uitgeoefend door de keizer, de paus, de landsheer, en lokale overheden, elk binnen de sfeer van hun eigen bevoegdheden. Evenmin was er een publiekrechtelijke gezagsopvatting: individuele gezagsdragers beschouwden de hen toevertrouwde overheidstaken als bestanddelen van hun private vermogen. Dat was een patrimoniale gezagsopvatting. Elementen als centralisatie en hiërarchie, die wij als vanzelfsprekend met de staat verbinden, waren wezensvreemd aan de middeleeuwen: de middeleeuwse politieke organisatie was aanvankelijk niet gebaseerd op hiërarchische verhoudingen waarin de soeverein van boven naar beneden zijn bevelen doorgaf, maar op de principiële ge-

¹ De oorspronkelijke versie van de hand van P.A.J. Caljé was getiteld "De Republiek in het Ancien Régime". Deze versie is in het collegejaar 2000-2001 herzien door A.M.J.A. Berkvens en thans opnieuw aangepast met het oog op de invoering van de bachelorfase in het collegejaar 2003-2004.

lijkwaardigheid van het feodale contract. Leenheer en leenman hadden daarin wederzijdse rechten en plichten; de leenheer schonk de leenman een leen – een complex van gezagsrechten binnen een bepaald gebied – die hij al spoedig als zijn private eigendom beschouwde. In ruil daarvoor was de leenman zijn heer raad en daad verschuldigd: hij diende hem van advies in de *curia regis* (koninklijke raad) en gaf militaire hulp in geval van oorlog. De middeleeuwse landsheer was dus geen soeverein in onze zin van het woord. Hij was als suzerain (opperleenheer) een eerste onder zijns gelijken. Hij kon daarom maar in zeer beperkte mate zijn gezag over het gebied van zijn leenmannen laten gelden. Die hadden in de praktijk overigens het recht zelf gewapende legertjes te onderhouden, belasting te heffen, recht te spreken, een munt te slaan, en andere prerogatieven.¹

De investituurstrijd. Vanaf de elfde eeuw trachten de hoogste gezagsdragers in Europa, keizer en paus, zich te ontdoen van de beperkingen die het middeleeuwse leenrecht aan hun gezagsuitoefening stelden. In de middeleeuwse opvatting van de *respublica christiana* stond het christelijke Europa onder de tweehoofdige leiding van keizer en paus. In elfde eeuw trachtte echter de keizer de paus aan zijn gezag ondergeschikt te maken (investituurstrijd). Dit leidde onder paus Gregorius VII (1073-1085) tot wat wel wordt aangeduid als de “Pauselijke revolutie”: om weerstand te kunnen bieden aan de keizerlijke aanspraken ging de Paus over tot een reorganisatie van de kerk volgens principes ontleend aan het Romeinse recht en vormde daarmee de kerk om tot het prototype van een moderne grote corporatistische organisatie, gekenmerkt door centralisatie, hiërarchie, bureaucratie en algemeen geldende regelgeving.

De investituurstrijd kende uiteindelijk twee verliezers – keizer en paus – maar vormde een belangrijke bron van inspiratie voor diverse landsheren in Europa. Voor de landheren bood de investituurstrijd de mogelijkheid zich los te maken uit de *Respublica Christiana* en zich te onttrekken aan het gezag van keizer en paus. Binnen hun territoria gingen deze landsheren vervolgens, conform het pauselijke voorbeeld, over tot reorganisatie van het overheidsgezag. In de periode van de twaalfde tot en met de vijftiende eeuw ziet men dientengevolge overal in Europa een tendens tot ‘modernisering’ van de politieke heerschappij. Dit proces putte inspiratie uit romeinsrechtelijke bronnen uit de Keizertijd. Het werd gekenmerkt door monarchie, concentratie van macht, centralisatie, bureaucratisering en professionalisering van het bestuur en de inrichting van gespecialiseerde bestuursorganen, zoals rekenkamers en centrale vorstelijke gerechtshoven.

Vorsten en standen. Die opbouw van het vorstelijke bestuur ging uiteraard niet zonder slag of stoot. Zij riep duidelijke tegenkrachten op. Overal in Europa ziet men hoe met name de hoge adel pogingen ondernam om de landsheer, die zich aan de principiële gelijkheid van leenheer en leenmannen trachtte te ontworstelen, aan de traditionele verhoudingen te binden. Door gezamenlijk optreden konden de edelen gezagsovereenkomsten afdwingen, zoals de Magna Carta van 1215 in Engeland.

De traditionele verhoudingen werden echter precies door dat verzet grondig gewijzigd. In de plaats van relaties tussen koning en individuele heren, kwamen relaties tussen de vorst en de adelstand als geheel. Datzelfde gebeurde ook met de verhoudingen tussen de vorst en steden, en tussen de vorst en kerkelijke hoogwaardigheids-

¹ Een goede eerste inleiding in de Middeleeuwse staat is te vinden in: D.E.H. de Boer, J. van Herwaarden en J. Scheurkogel, *Middeleeuwen*. Groningen, 1989 p. 95-97, 142.

bekleders (die door hun landbezit ook grote economische macht bezaten). Men spreekt van een standenstaat. De vorst werd geconfronteerd met 'de standen': de adel, de stedelijke burgerij en de geestelijke stand.

Daar ligt de oorsprong van het middeleeuwse parlementarisme: de vorst onderhandelde in algemene vergaderingen met vertegenwoordigers van de standen. Die confrontaties kon hij niet ontlopen. De vorst was in beginsel, zoals elke heer, aangewezen op de inkomsten uit zijn eigen domeinen. Die waren vaak niet voldoende om zijn ambities te realiseren, maar hij had geen reële belastingmacht. Om zijn middelen te vermeerderen kon de vorst, behalve bruut geweld gebruiken, niet meer doen dan een verzoek (*bede*) richten aan zijn onderdanen of hun vertegenwoordigers in de standenvergadering. De standen konden dat verzoek inwilligen maar ook afwijzen. Zij hadden dus een reële onderhandelingspositie. In ruil voor die bede konden de standenvergaderingen allerlei privileges opeisen. De landsheren waren vaak gedwongen daar op in te gaan, vooral wanneer zij dringend geld nodig hadden om hun militaire campagnes en dynastieke operaties (landaankopen, bruidschatten) te financieren.¹

Zo ontstonden in de 14e en 15e eeuw overal in Europa standen- of statenvergaderingen. Vorsten als de Bourgondische hertogen, die over meerdere gewesten regeerden, drongen erop aan het onderhandelingsproces te centraliseren in een overkoepelende standenvergadering, de Staten-Generaal. Die was in zekere zin de verre voorloper van het huidige Parlement maar had een totaal andere functie. De Staten-Generaal was louter een orgaan waar de vorst over de belastingen kon onderhandelen met representanten van de belangrijkste belastingbetalende groepen zoals de adel, de steden en de grondbezittende geestelijkheid. Het ging om een *onderhandelingsarena* en niet om een wetgevende volksvertegenwoordiging. Die deling van de macht tussen vorst en standen is kenmerkend voor de middeleeuwse standenstaat.²

De uitbouw van de vorstelijke macht. In de late middeleeuwen kwam deze standenstaat overal onder zware druk te staan. Hij bleek niet opgewassen tegen de grote sociale en politieke conflicten van de 14de en 15de eeuw. In heel Europa braken in deze periode felle burgeroorlogen uit tussen handwerkerslieden en magistraten, tussen adel en vorst, en tussen wanhopige armen en alle rijken in het algemeen. Daarnaast voerden de vorsten permanent oorlog om hun territoriale ambities te verwezenlijken. Het meest dramatisch was de 100-jarige oorlog tussen Engeland en Frankrijk. Het waren de vorsten, die uit deze algemene chaos het beste hun macht wisten te versterken. Zij trokken steeds meer macht naar zichzelf en naar hun ambtenarenapparaat toe, beperkten de rechten van de standen en gingen met name veel meer belastingen heffen. Dit proces zou in de 16de eeuw aanzienlijk versterkt worden door de zogenaamde *militaire revolutie* in de technologie van de oorlogvoering (buskruit, staande legers, moderne fortificaties)³ die een veel groter beslag op de middelen van de onderdanen zou leg-

¹ Aanvankelijk was de voornaamste bron van inkomsten van de vorsten hun domein. In de 15de eeuw maakten de bede's evenwel al 70% van hun inkomsten uit. Ze worden onderscheiden in 'odinaris bedes', waarover lang onderhandeld werd, maar die altijd werden toegestaan, en 'extra-ordinaris bedes' die ook wel geweigerd werden. Deze laatste dienden vooral voor de oorlogsvoering. J.M.F. Fritschy, *De Patriotten en de financiën van de Bataafse Republiek. Hollands krediet en de smalle marges voor een nieuw beleid (1795-1801)*. Diss. Vrije Universiteit, 1988 p. 29.

² S. Stuurman, *Staatsvorming en politieke theorie. Drie essays over Europa*. Amsterdam, 1995 p. 41-47.

³ De term is van M. Roberts, "The military revolution", *Essays in Swedish History*. Minneapolis, 1956. 1967. Zie ook. B. Tromp, "Geweld en Maatschappij in de Dertigjarige oorlog" in: H. Beliën en G.-J. van

gen. Alleen een soevereine staat, die zowel het geweldsmonopolie als het belastingmonopolie bezat en daadwerkelijk uitoefende, kon onder deze druk overleven. En daarmee ontstond de *moderne, soevereine staat*. Vrijwel overal in West-Europa wisten de vorsten met behulp van hun grote militaire en bestuurlijke macht de invloed van de standenvergaderingen en het adelsverzet terug te dringen, en grote politieke macht op één punt samen te trekken.

Uitschakeling van tegenkrachten maakte ruimte vrij voor het vorstelijk absolutisme, dat zijn theoretisch model vindt in de soevereiniteitsleer van Jean Bodin (1530-1596). Volgens Bodin omvat soevereiniteit de volledige staatsmacht, d.w.z. de wetgevende macht, de rechtsprekende macht, recht van oorlog en vrede, het recht ambtenaren te benoemen en te ontslaan, het recht van belastingheffing etc; de soeverein is bij de uitoefening van deze rechten niet gebonden aan de wet (hij is immers absoluut, van *legibus absolutus*, niet aan wetten gebonden). Dit vorstelijk absolutisme is in grote delen van Europa vanaf de zestiende eeuw tot aan de Franse Revolutie het heersende model van de staat geweest. Hoewel de Nederlanden vanaf de middeleeuwen in grote lijnen eenzelfde evolutie hebben doorgemaakt, was hier de uitkomst een geheel andere.

Setten, *Dossier geschiedenisdagen 1994*. Amsterdam, 1995. 141-150. Het gaat hier om een groei in de omvang van georganiseerde compagnieën van musketiers en boogschutters in plaats van individuele ridders, de opkomst van vuurwapens als het geschut en de musketten, de nieuwe fortificatiemethoden die hier weer het gevolg van waren, en de veel grotere kosten die dit met zich meebracht voor de schatkist (en dus ook voor de samenleving).

ONTSTAAN VAN DE NEDERLANDSE STAAT

CENTRALISATIE EN VERZET IN DE NEDERLANDEN

Bourgondiërs en Habsburgers

Inleiding. In het kader van dit staatsvormingsproces nu moeten we de centralisatie-politiek van de Bourgondische en de Habsburgse vorsten in de Nederlanden zien. Dankzij de verwerving in 1384 van het rijkste deel van Europa, Vlaanderen, hadden de Bourgondische hertogen de controle over de middelen gekregen om een groot rijk en een luisterrijk hof te scheppen. De onderdanen die zij daarbij in dat proces hadden verworven, stelden echter hoge eisen aan hun bestuurlijke vaardigheden. De vorsten in de Nederlanden waren altijd suzerainen geweest, wier macht beperkt werd door de vrijheden, privileges, en rechten die de diverse steden en gewesten hadden afgedwongen. Van vorstelijke macht, zoals die in het late Romeinse recht gedefinieerd werd vanuit de figuur van de keizer was nog veel minder sprake dan elders in Europa. De macht van de landsheren was hier altijd relatief zwak geweest, omdat zich in deze streken sterke autonome machtsconcentraties hadden gevormd in de steden en waterschappen. De steden onderhielden geheel zelfstandig hun handelsnetwerken; in de waterschappen waren het de ingezetenen belanghebbenden die de noodzakelijke maatregelen namen om watersnood te voorkomen.¹ Anderzijds hadden die steden zich ook weer niet geheel onafhankelijk van hun landsheren weten te maken zoals in Italië of Duitsland. Het resultaat was een sterk getemperde, maar niet opgeloste vorstelijke macht.

De Bourgondische centralisatie. Om hun zo diverse rijk toch zo efficiënt mogelijk te besturen, trachtten de Bourgondische vorsten evenwel steeds meer macht naar zich toe te trekken. De Bourgondische hertogen Philips de Goede en Karel de Stoute trokken belangrijke privileges, die met name Vlaanderen en Brabant in de 14de eeuw verworven hadden, in de 15de eeuw weer in. Om gemakkelijker in al hun gebieden belasting te kunnen heffen schiepen ze een overkoepelende vertegenwoordiging van de standenvergaderingen van al hun gebieden in de vorm van de Staten-Generaal. Dit in 1464 ingestelde orgaan was aanvankelijk vooral een instrument in dienst van de Bourgondische centralisatiepolitiek, en niet van de particularistische (d.w.z. hun eigen, regionale belangen nastrevende) standen. Ook werd het belastingsysteem gerationaliseerd en benoemden de hertogen in elke provincie stadhouders, die namens de hertogen de gewesten dienden te besturen. Er kwam een overkoepelend rechtscollege in de vorm van het Parlement van Mechelen en een Algemene Rekenkamer, ook te Mechelen, die belastingen en financiën van de gewesten moest controleren. Het

¹ Blockmans, W. "De Bourgondische Nederlanden: hoe Bourgondisch en hoeveel staat?" in: H. Beliën en G.-J. van Setten, *Dossier geschiedenisdagen 1994*. Amsterdam, 1995. 13-19; De Schepper, H. "De burgerlijke overheden en hun permanente kaders 1480-1579" in: *Algemene Geschiedenis der Nederlanden V*. Bussum, 1980, 316-326. Stuurman vergelijkt Engeland en de Nederlanden en merkt op dat in Engeland het Parlement nog lang het karakter van een standenvergadering had behouden, die op afroep van de koning bijeenkwam, terwijl in de Nederlanden de Statenvergaderingen al in de veertiende eeuw integrale onderdelen van de staat waren geworden (S. Stuurman, *Wacht op onze daden. Het Liberalisme en de vernieuwing van de Nederlandse Staat*. Amsterdam, 1992. p. 60-62).

effect was een verzwaring van de lasten voor de bevolking vanuit het centrum. Tenslotte werd er een staand leger (dat wil zeggen een leger dat niet ontbonden werd en permanent ter beschikking van de vorst stond) opgezet in plaats van de stadsmilities of de feodale legertjes van edelen en hun dienstknechten, die na elke veldtocht ontbonden werden en plunderend door het land trokken. Deze staande legers waren een cruciaal machtsinstrument voor de centralisatiepolitiek van de vorsten.¹

Tegen deze centralisatie kwam verzet.² Dit kon uitgaan van de steden, die hun privileges wilden bewaken, of van de adel die door de belastingen zwaar getroffen werd en zich door de ambtenaren opzij gezet voelde. In Vlaanderen leidde Gent - de rijkste en belangrijkste stad in deze periode - het verzet.³ Het adelsverzet uitte zich in incidentele, hopeloze erupties van geweld zoals de Don Quichot-achtige Jonker-Fransenoorlog in Holland of de guerrilla-achtige plundertochten van Karel van Gelre en zijn aanvoerder Maarten van Rossum van Groningen tot Antwerpen. Groningen tenslotte toonde zijn afkeer van de centralisatiepolitiek door in 1506 de landsheerlijkheid aan hertog Edzard van Oost-Friesland aan te bieden. Verzet als dit leidde echter meestal tot niets. Tot dusverre verliepen de gebeurtenissen in de Lage landen geheel conform het Europese patroon.

De godsdienstoorlogen. In de zestiende eeuw nam de druk vanuit het centrum nog verder toe, mede door de grote Europese oorlogen in deze eeuw, en mede door de godsdienstkwestie. De Hervorming had aan de religieuze eenheid van Europa een einde gemaakt. Een religieus verdeeld volk werd zo schadelijk voor de staatseenheid geacht, dat de soevereinen in eigenlijk elke Europese staat een staatsgodsdienst instelden - of die nu katholiek of protestant was - om het gevaar van een religieus gemotiveerde burgeroorlog zoveel mogelijk in te dammen. In deze eeuw was een staatsgodsdienst vast onderdeel van elke centralisatiepolitiek. Via de godsdienst moest een vaste band tussen heerser en onderdanen gesmeed worden.⁴ De paradox was echter, dat soms het afdwingen van één staatsgodsdienst op zichzelf al tot een burgeroorlog leidde. Dat was het geval in de Nederlanden.

De Lage Landen onder Habsburgs bewind. Het gezag in de Nederlanden was in de zestiende eeuw - via het huwelijk van Maria van Bourgondië met Maximiliaan van Oostenrijk - in handen van de Habsburgers Karel V en Philips II gekomen. Dit was een zeer illustre Oostenrijks geslacht, dat al eeuwenlang Duitse keizers had geleverd. Door een sluwe huwelijkspolitiek was dit geslacht ook in het bezit gekomen van de Spaanse kroon - inclusief het grote Amerikaanse overzeese rijk dat Columbus voor de Spaanse koning ontdekt had.

Het feit dat Spanje het kerngebied van deze Europese dynastie werd, versterkte de neiging het geloofsleven van de onderdanen te controleren nog verder. In Spanje

¹ Ook trachten zij de belangrijkste adellijke landbezitters voor zich te winnen door de instelling van de hoogst exclusieve Orde van het Gulden Vlies en hen belangrijke ambten te geven.

² De zo befaamde, maar mysterieuze Hoekse en Kabeljauwse twisten kunnen ook in het licht van de conflicten die uit het staatsvormingsproces voortkwamen begrepen worden. Over deze twisten: M.J. van Gent, "Hoeken en Kabeljauwen in de landelijke politiek en het taalgebruik van de Late middeleeuwen?" in: H.M. Beliën en G.J. van Setten eds. *Dossier Geschiedenisdagen* Amsterdam, 1995 21-27 met verdere literatuurverwijzing.

³ Na de plotselinge dood van hertog Karel de Stoute maakte het van de gelegenheid gebruik het Groot Privilegie af te dwingen, dat de standen veel invloed op het staatsbestuur gaf. Ook dit privilege was geen lang leven beschoren.

⁴ H. Schulze, *Staat und Nation in der europäischen Geschichte*. München, 1994. p. 56-57.

heerste een buitengewoon fanatiek katholicisme¹ waar vooral Philips II erg gevoelig voor bleek. Karel V, maar vooral Philips II toonde dus weinig geduld met het handjevol protestantse Nederlanders, dat aanvankelijk vooral in Vlaanderen, later ook in Holland aarzelend van zich had doen spreken. Het waren ketters, en die dienden verbrand. De Inquisitie (d.w.z. een kerkelijke rechtbank, gespecialiseerd in het opsporen van ketters) kwam naar de Nederlanden en tussen 1523 en 1566 vonden 2000 tot 3000 protestanten de vuurdood.²

De hervorming van de 16de eeuw leidde overal tot dramatische burgeroorlogen, die op hun beurt weer bijdroegen tot grote Europese oorlogen. Spanje stond daarbij altijd pal voor het katholicisme, enkele Duitse vorsten voor het protestantisme; de meesten vorsten reageerden evenwel pragmatisch vanuit hun nationale belangen. De katholieke Franse vorsten zouden de grote tegenstanders van de Spaanse koning worden. Engeland - dat in 1539 een geheel eigen vorm van protestantisme had ingevoerd - stelde zich terughoudend op tot de Spaanse expansie voor haar bedreigend werd. In deze sfeer van oorlog, burgeroorlog en geweld moet de *militaire revolutie* gesitueerd worden, die zo beslissend bijdroeg aan het ontstaan van de moderne staat.

De Habsburgse Centralisatie. De Habsburgers zetten de centralisatiepolitiek van hun Bourgondische voorgangers met verdubbelde ijver voort. Deze politiek kende een interne en een externe dimensie.

De interne dimensie was gericht op verdere uitbouw van een centrale administratie voor de Nederlanden. Naast de Staten-Generaal en de Grote Raad van Mechelen creëerde Karel V in 1531 een eenhoofdig bestuur voor de Nederlanden onder leiding van een landvoogdes, zijn halfzuster Margaretha van Parma. Deze werd terzijde gestaan door drie colleges, de Raad van State, de Geheime Raad en de Raad van Financiën, tezamen ook wel aangeduid als de collaterale raden, d.w.z. de raden naast of terzijde (*a latere*) van de vorst. Van deze permanent te Brussel residerende colleges was de Raad van State formeel het belangrijkste. Dit college was samengesteld uit vertegenwoordigers van de hoge adel, alsmede de voorzitters van de Geheime Raad en de Raad van Financiën. Men kan de instelling van dit college zien als de voortzetting in moderne vorm van de feodale *curia regis*. Reële invloed werd echter vooral uitgeoefend door de beide andere raden: de Geheime Raad, voornamelijk bestaande uit *legisten*, d.w.z. academisch geschoolde juristen, fungeerde als een ministerie van binnenlandse zaken en justitie; terwijl de Raad van Financiën, zoals de naam reeds doet vermoeden, fungeerde als een gecombineerd ministerie van financiën en economische zaken. De Geheime Raad trachtte de interne samenhang van de Nederlanden te bevorderen door unificatie van de wetgeving en beperking van de rechtsverscheidenheid door homologatie van het costumiere recht, terwijl de Raad van Financiën door een rationeel beheer van de domeinen en zorgvuldige inning van de beden de middelen fourneerde ter financiering van het centralisatieproces.

De externe dimensie van de Bourgondische centralisatiepolitiek was gericht op staatsrechtelijke verzelfstandiging van de Nederlanden, door het verbreken van de nog resterende leenrechtelijke betrekkingen met de Franse Kroon en met het Heilige Roomse Rijk. Het eerste doel werd bereikt bij de Vrede van Kamerijk in 1529, toen

¹ Dit fanatieke katholicisme was het gevolg van de hardnekkige strijd tegen de Arabische Morenrijken op het Iberisch schiereiland.

² H. Lademacher, *Geschiede der Niederlande. Politik, Verfassung, Wirtschaft*. Darmstadt, 1983 p. 63.

de Franse koning zijn leenrechtelijke aanspraken op Vlaanderen moest opgeven. Daarmee kwam tevens een einde aan het hoger beroep vanuit Vlaanderen op het Parlement de Paris. Het tweede doel werd gerealiseerd in 1548 met de instelling van de Bourgondische Kreits. Bij deze gelegenheid werden de Nederlanden losgemaakt uit het appelressort van het Rijkskamergerecht.

De Opstand tegen Philips II

Belastingen en Inquisitie. Met het toenemen van de oorlogsdruk en de kosten van de oorlogvoering hadden de vorsten steeds meer behoefte aan geld en dat bracht hen overal in conflict met de adel en met de standenvergaderingen. De Habsburgers zochten het geld mede in de rijke Nederlanden. Zij hanteerden daarbij een belastingstelsel, dat vooral landbezit onevenredig zwaar trof en handelskapitaal vrijwel buiten schot liet. Dit droeg sterk bij tot de opstandigheid van vooral de lage adel.¹ Daarnaast wekte de Inquisitie in toenemende mate verzet. Dat verzet stoelde niet op een massale voorkeur voor het Protestantisme in de Nederlanden - integendeel zou men kunnen volhouden dat de noordelijke gewesten na de losmaking van Spanje van bovenaf geprotestantiseerd werden - maar wel op het feit dat introductie van de Inquisitie in strijd was met de privileges van de Nederlandse gewesten. Bij zijn inhuldiging had Philips II – evenals zijn voorgangers – moeten beloven de privileges van zijn onderdanen te respecteren. Een centraal element uit deze privileges was het recht van de ingezetenen “te wet en te vonnis” te worden gesteld. Dit hield in, dat zij alleen be-recht konden worden door een college van rechtsgenoten, volgens het geldende recht van hun corporatie. De Inquisitie was in dit stelsel een uitzonderingsrechtbank en de introductie ervan werd beschouwd als een daad van willekeur. Tenslotte raakte ook de hoge adel in conflict met de Philips II over de toenemende invloed van Philips’ ambtenaren.² Bij het volk verloor Philips II tenslotte elke populariteit doordat het vooral armen waren die verbrand werden.

Philips II en Alva. De toenemende geest van verzet tegen de centralisatiepogingen van Philips II culmineerden in de jaren '60 en '70. Slechte oogsten hadden bijgedragen tot wanhoop bij het lagere volk, dat uit wanhoop zijn toevlucht zocht bij protestantse predikers en die wanhoop uitte in plunderingen van kerken: de Beeldenstorm (1567). Om de opstand te onderdrukken stuurde Philips II de hertog van Alva - een beschaafd en erudiet humanist, die evenwel volstrekt onscrupuleus was waar het om macht en machtsuitoefening ging - als landvoogd met een groot leger naar de Nederlanden. Hij en zijn leger zouden het voornaamste instrument van Philips' centralisatiepolitiek moeten worden.

Alva begon met belastinghervormingen. Hij zag de onevenwichtigheid van de bestaande belastingstructuur en ontwierp een nieuw systeem: een honderdste penning (1%) op vermogen, een twintigste penning (5%) op verkoop van onroerend goed en een tiende penning (10%) op verkoop en export. Deze belastingen verlichtten de lasten der adel niet, maar troffen nu de steden eindelijk naar rato van hun vermogen. Zo hoopte Alva een enorme verhoging van de belastingopbrengst te realiseren. Alva's belastingpolitiek was modern en een karakteristiek element in het ontstaan van

¹ Rogier *Eenheid en Scheiding* 34.

² De Vliesridders waren geïrriteerd door de toenemende macht van de legisten - juridische ambtenaren - in de door Philips II ingestelde Achterraad of Consultà.

de moderne staat. Zijn doel was immers de belastingen los te maken van het instituut van de bede, die door de standen genadiglijk geschonken werd - of niet. Zo raakten deze belastingmaatregelen de standenstaat in haar hart. Daarnaast maakte hij echt ernst met de handhaving van het katholicisme als staatsgodsdienst. Hij stelde een Raad van Beroerten - al gauw bijgenaamd de Bloedraad - in die in een paar jaar tijd duizend burgers ter dood liet brengen en van 9000 burgers have en goed verbeurd liet verklaren. Het ging hier niet eens om de meest fanatieke protestanten; meer dan 20.000 protestanten onder wie Willem van Oranje hadden de Nederlanden bij de nadering van Alva al ijlings verlaten. De doodvonnissen betroffen vooral tegenstanders van de centralisatiepolitiek van Philips II in de gewesten.

Willem van Oranje en de opstand. Met de komst van Alva begon de burgeroorlog. Willem van Oranje deed met zijn familie pogingen met een legertje de Nederlanden binnen te vallen en de Watergeuzen - door Willem van Oranje erkende piraten onder leiding van berooide edellieden - vielen de Hollandse kuststeden binnen. Overal werden de magistraten werden vervangen door Calvinisten, die een minderheidsdictatuur vestigden en direct met de protestantisering van hun steden begonnen.¹ Amsterdam, Middelburg, Zierikzee en nog wat kleinere Zeeuwse steden hadden wel garnizoenen, en hier bleef alles bij het oude. Vervolgens kregen de protestanten ook de meerderheid in de Statenvergaderingen van Holland en Zeeland, die daarop Willem van Oranje eigenmachtig tot stadhouder benoemden.² De Opstand was nu echt begonnen.

In plaats van een melkkoe, waaruit de Spaanse koning geld kon halen om zijn oorlogen elders mee te financieren werden zijn Nederlandse bezittingen voor Philips II nu een hoge kostenpost. Door de hoge graad aan verstedelijking van de opstandige gewesten werd het onderdrukken van de Opstand namelijk buitensporig duur. De belegering van een vesting vereiste zelf ook weer uitgebreide versterkingen en loopgravenstelsels en een ingewikkelde logistiek aan bevoorrading. Bovendien kwamen bij een belegering vaak meer soldaten bij de belegeraars dan bij de belegerden om. Om deze kosten zoveel mogelijk te vermijden was Alva op snelle militaire successen uit. Hij hoopte de weerstand van de opstandige steden te breken door een terreurpolitiek, waarbij hele stedelijke bevolkingen na de overgave werden uitgemoord (Naarden, Mechelen, Zutphen, Haarlem). Dit leidde echter niet tot succes. Alkmaar hield stand en een spoedig einde van de opstand was niet te verwachten. Dit bracht Alva in grote geldnood. Zijn soldaten kregen niet genoeg te eten, en op een gegeven moment helemaal geen soldij meer. Onbetaalde en slechtgevoede soldaten gaan plunderen. Dat deden de Spaanse soldaten ook. In 1574 drongen ze Antwerpen binnen, en moordden, verkrachtten en plunderen op een dermate gruwelijke wijze, dat alle zeventien gewesten - de beide opstandige en de katholiek gebleven gewesten - zich in 1576 aaneensloten tegen de Spaanse troepen (de Pacificatie van Gent).

Het politieke en territoriale toeval van Nederland

De Opstand en de opsplitsing der Lage Landen. Zo was het de zeventien contra de koning. Dat zou echter niet lang blijven. De grillen van de diplomatie en de oorlogvoering zouden al gauw de opstandige gewesten op willekeurige wijze opsplitsen.

¹ Aldus de katholieke historicus Rogier. Rogier, *Eenheid en Scheiding* 82.

² Ook het Gelderse Zaltbommel en Buren sloten zich bij deze alliantie aan.

Allereerst bleken de Franstalige gewesten Artois, Henegouwen, Rijsel en Douai zich niet erg thuis te voelen in het nieuwe bondgenootschap. Dat kwam niet zozeer door het taalverschil als wel door sociaal-culturele verschillen. Hier was de bevolking devoot katholiek gebleven en waren de structuren aanzienlijk feodaler dan in de overige delen van de Nederlanden, waardoor de hoge adel veel meer macht bezat. De hoge adel was er - bevreesd voor de volksoptstanden in de calvinistische streken - betrekkelijk gemakkelijk te paaien door de nieuwe Spaanse landvoogd, de hertog van Parma, en in 1579 traden deze gewesten uit het verbond van de Pacificatie van Gent en slopen de Unie van Atrecht. Deze breuk zou blijvend zijn.

Kon men van de uittreding van de Franstalige gewesten nog zeggen, dat er diepere, sociaal-culturele wortels aan te grondslag lagen, dat kan niet gezegd worden van de breuk tussen Vlaanderen en Brabant en de overige gewesten. Deze breuk werd door het toeval van het slagveld bepaald. In 1584 en 1585 vielen Gent en Antwerpen en met hen de zuidelijke kerngebieden van de Opstand. De noordelijke gewesten slaagden er niet meer deze gebieden te heroveren - en wilden dat ook steeds minder, omdat Amsterdam nu de plaats van Antwerpen, dat van zijn toegang tot de zee werd ontdaan, kon innemen.

Tegenover het verlies van Vlaanderen en Brabant in de zestiende eeuw stond de verovering van Noord-Brabant en delen van het huidige Limburg, en van Oost-Nederland door de troepen van de Staten-Generaal in de zeventiende eeuw. Pas rond 1595 kreeg de latere Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden haar vorm: de zeven provincies Holland, Zeeland, Utrecht, Gelderland, Overijssel, Friesland en Groningen, alsmede het landschap Drenthe. In de 17de eeuw kwamen daar nog Zeeuws-Vlaanderen, Noord-Brabant en delen van het huidige Limburg bij. Deze katholiek gebleven streken traden niet als soevereine gewesten toe, maar werden van boven af door de Staten-Generaal bestuurd (de zogenaamde Generaliteitslanden). Zo kreeg Nederland langzaam maar zeker in grote trekken zijn vertrouwde vorm. Aan deze territoriale verschuivingen lag geen andere logica ten grondslag dan het militaire fortuin van het moment.

De Republikeinse staatsvorm als product van de oorlog. De opstand tegen de landsheer leidde in 1581 tot de formele afzwering van Philips II door de Staten-Generaal door middel van de Akte van Verlatinge. We moeten het ons niet zo voorstellen, alsof de Staten op één of andere manier op nationale onafhankelijkheid uit was. Zij hanteerden bij de afzwering het argument dat de landsheer de privileges geschonden had, en daardoor van zijn rechten vervallen was. Men ging nu eenvoudigweg op zoek naar een nieuwe landsheer ('een ander machtig en goedertieren prince'), die de rechten van de gewesten wel zou respecteren. Pas nadat de Franse hertog van Anjou en de Engelse hertog van Leicester hadden gefaald, en Willem van Oranje, die men in Holland en Zeeland de graventitel had willen aanbieden, voortijdig vermoord was, namen de Staten-Generaal het heft maar in eigen handen.¹ De nationale onafhankelijkheid was een onbedoeld gevolg van een koers die men insloeg om traditionele rechten overeind te houden tegen de - in zekere zin moderne - centralisatiepolitiek van hun wettige landsheer.

¹ A.Th. van Deursen, "Staatsinstellingen in de Noordelijke Nederlanden 1579-1780" in: *Algemene Geschiedenis der Nederlanden V*, Bussum, 1980 p.350-355; Rogier, *Eenheid en Scheiding* 92-96. 122-123.

Dat er rond 1590 een soevereine Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden was ontstaan heeft nooit in iemands bedoeling gelegen. De nieuwe staat was het product van de reactie van de Statenvergaderingen op een mislukt centraliseringsstreven van de landsheer, die toevallig ook koning van Spanje was. Omdat zijn zeventien provincies daardoor in zijn machtsspel om de hegemonie in Europa verwickeld raakten, werden zij in volle hevigheid geconfronteerd met de problemen van het ontstaan van de moderne staat in deze periode: toenemende belastingdruk en toenemende druk met harde hand de staatsgodsdienst te verdedigen.

Betekenis van de Opstand

Het unieke succes van Opstand. Overal in Europa was verzet tegen de centralistische staatsvorming gerezen, en vrijwel overal had het gefaald. Dat het verzet in de Nederlanden wel slaagde had vier oorzaken.

Ten eerste was de Spaanse koning op zoveel fronten tegelijk aan het strijden (de koloniën in de Nieuwe Wereld, het Ottomaanse Rijk, Frankrijk, Engeland, Italië, het Duitse keizerrijk) dat hij slechts beperkt aandacht aan de Nederlanden kon besteden. Er was duidelijk sprake van *imperial overstretch* (overbelasting van de middelen van het rijk) in het rijk waar de zon nooit onder ging.

Ten tweede hadden de Nederlanden hun geografie mee: een sterk verstedelijkt land doorsneden door grote rivieren. Dit maakte militaire operaties buitengewoon kostbaar, en belemmerde de legers in manoeuvreerruimte.

Ten derde hadden de opstandige provincies ook de middelen om de strijd vol te houden. Nog steeds behoorden zij tot de rijkste gebieden van Europa en konden, door de Opstand, hun financiële en economische macht in dienst van hun verdediging inzetten.¹

Ook moet men tenslotte niet vergeten, dat de zeventien Nederlanden onder Alva vooral met de moderne staat in haar gedaante als Moloch geconfronteerd werden - een groot ondiep dat zijn burgers letterlijk verbrandde. Dit harde gezicht van de moderne staat viel slecht in een gebied waar het gezag al eeuwenlang bij consensus werd uitgeoefend.

Het karakter van de Opstand: een Republikeinse variant van het staatsvormingsproces. De opstand was allerm minst een nationale opstand tegen de vreemde onderdrukking. Dat is een negentiende-eeuwse opvatting, die in de 16e en 17e eeuw nog geen enkele rol speelde. Een nationaal gevoel zoals wij dat kennen bestond nog niet.² Voor een heel klein deel was de opstand een opstand voor het geloof; hooguit een minderheid van 10% was ten tijde van de opstand protestants. De opstand was vooral een opstand van standenvergaderingen, die zich in hun rechten getreden voel-

¹ Fritschy heeft op de paradox gewezen, dat juist door de centralisatiepogingen van de Habsburgers de gewestelijke Staten een instrumentarium konden ontwikkelen om de gelden op te brengen die voor de oorlogsvoering nodig waren. Het was namelijk op allerlei ingewikkelde redenen het meest efficiënt gebleken een deel van de belastingen door de gewestelijke overheden te laten innen. Dit leidde er toe, dat de gewestelijke ontvangers uit Holland meer dan twee keer zo veel belastingen inde, als de ontvanger voor Holland van de Centrale Regering. Fritschy, *Patriotten en financiën* 31-32.

² Dat men de opstand niet als een nationale bevrijdingsoorlog kan zien, blijkt al uit de moeite die men had met de afzwering van Philips II. Als het werkelijk om een nationale strijd tegen een vreemde overheersing gegaan zou zijn, dan had men dit moeiteloos als een bevrijding gezien. Nu hield men nog lang na het begin van de burgeroorlog vast aan de fictie vast dat Philips de ware koning was. In 1581 beriep men zich nogal moeizaam op allerlei theorieën van de 'monarchomachen' om het verzet tegen de wettige landsheer te rechtvaardigen. (Rogier, *Eenheid en Scheiding*).

den als het ging om mee te praten over wetgeving, rechtspraak en belastingen en belangrijke beleidsbeslissingen zoals religieuze vervolgingen. In dit opzicht was de Opstand een middeleeuwse reflex tegen een modern streven.¹ Dit aspect zou de Republiek gedurende haar gehele bestaan (tot 1795) kenmerken. Het maakte haar echter niet ouderwets, zoals historici als Rogier meenden.² Dat kan zij slechts schijnen voor wie meent dat er één uniforme weg naar de moderniteit is. Het grote succes van de Republiek in de 17de eeuw toont aan dat haar structuren modern genoeg waren om te overleven in een snel moderniserende tijd. Tegenover de monarchale variant van het moderniseringsproces van de staat zou men de Republiek kunnen beschouwen als de standenstatelijke of Republikeinse variant.

De politieke theorie van de Opstand. Ook uit de politieke theorie van de opstand bleek, hoezeer men zijn argumenten aan oude, middeleeuwse tradities ontleende en zich tegen de moderne opvattingen van bijvoorbeeld Bodin verzette. Zij ging uit van de middeleeuwse opvatting van de maatschappij als een verband met corporaties, instituties, raden, parlementen, standen etc. Als deze corporaties stonden als 'het volk' tegenover de vorst. Het begrip 'volk' klinkt ons modern in de oren, maar in de 16de eeuw vatte men het bepaald anders op dan dat wij nu doen. Voor ons is 'het volk' een amorfe massa individuen, die door hetzij door een politieke wil, hetzij door een gemeenschappelijke cultuur bijeengehouden wordt. Het middeleeuwse concept 'volk' bestond niet uit een verzameling individuen maar uit al die maatschappelijke corporaties, instituties, raden, parlementen, standen die in de loop der geschiedenis gevormd waren om het volk te representeren en bepaalde taken te vervullen. Het begrip 'volk' werd hier dus in corporatieve zin opgevat. De vorst nu had tot taak deze instituties met hun rechten en plichten te beschermen. Deed de vorst dat niet, dan verwerd hij tot tiran, die afgezet mocht worden. In de vroegmoderne tijd ontwikkelde zich hier een begrip 'volkssouvereiniteit' uit, dat in wezen *corporatief* en *constitutioneel* was: het gaat om rechten van de historisch gegroeide corporaties, die de vorst dient te respecteren en om controle van de macht.

Op deze theorie beriepen de Staten zich, toen zij in 1581 Philips II afzwoeren. Het was een daad, die paste in de traditionele, middeleeuwse opvatting van 'volkssouvereiniteit'. Over soevereiniteit werd gedacht in termen van feodaal contract: het volk - belichaamd door de aloude instituties - sloot een contract met de vorst dat deze op straffe van afzetting diende na te komen. Kossmann merkt daarbij wel op, dat het een nogal eenzijdig contract was: de heerser bezit namelijk geen enkele sanctie als het volk zijn deel van het contract niet nakomt. Het ging dus in feite om een tijdelijke en intrekbare opdracht van volk aan vorst.

Deze constitutionele opvatting van soevereiniteit stond haaks op de moderne opvatting, die in het werk van Bodin, *Six livres de la République* (1576), voor het eerst naar voren werd gebracht. Bodin ging uit van een analogie van het aardse, politieke bestel met de kosmos. De kosmos zag hij als een groot pluriform geheel, met allerlei lichamen die hun eigen weg gingen en alleen in harmonie kon blijven voortbestaan als zij

¹ Uitdrukkelijk beriep de Staten-generaal zich op de geschonden privileges, met name de Blijde inkomste van Brabant van 1356. Jan van Nassau, de broer van Willem van Oranje en de sterke man achter de Unie van Utrecht, legde uitdrukkelijk de soevereiniteit bij de standen: zij waren door God uit het volk gekozen. (Lademacher *Geschiede der Nederlande* 67-70).

² Rogier, *Eenheid en Scheiding* 122 spreekt over de vrede van Münster als over een 'jammerlijke vrede', zegepraal voor het particularisme' en over de willekeur van de grenslijn.

geleid werd door één overkoepelende wil: die van God. Zonder die Goddelijke wil zou de kosmos tot chaos en anarchie vervallen. Zo diende dan ook op aarde het grote aantal maatschappelijke organisaties, groepen bijeengehouden te worden door één wil: die van de monarch, die de Goddelijke wil (*voluntas*) op aarde representeerde. En zoals God met vaste hand de wetten had gemaakt, die de kosmos bestieren, zo was het de taak van de vorst via wetten orde te scheppen in de chaos in de samenleving. Hier werd de vorst een soeverein, die niet meer tot taak had passief de oude constitutie te beschermen, maar daarentegen actief de samenleving vorm moest geven op basis van zijn vorstelijke - en Goddelijke - wil. Tegenover de constitutionele opvatting van soevereiniteit kwam nu een voluntaristische opvatting te staan. En zoals de soevereiniteit in het constitutionele denken een over vele lichamen gedeelde soevereiniteit was, zo was de soevereiniteit bij Bodin één en ondeelbaar. Zoals de Goddelijke macht één en ondeelbaar was, was ook de macht van zijn representant op aarde dat. Dit was de politieke theorie, die aan het zich nu geleidelijk ontwikkelende absolutisme ten grondslag lag.¹

DE REPUBLIEK DER ZEVEN VERENIGDE NEDELANDEN

Politieke en bestuurlijke kenmerken

De Republiek als militair bondgenootschap. In 1579 sloten de overgebleven gewesten in de strijd tegen Spanje - Holland, Zeeland, Gelre, Utrecht, de Groninger Ommelanden, alsmede enkele afzonderlijke steden, zoals Gent, Antwerpen, Breda en Lier, de Unie van Utrecht, waarin zij beloofden geen afzonderlijke vrede met Spanje te zullen sluiten, de privileges en verworven rechten te zullen verdedigen tegen usurpatie van de kant van koning en onderlinge geschillen via arbitrage op te lossen. Later voegden zich ook Friesland en Overijssel bij de Unie. Deze Unie van Utrecht is vroeger wel als een soort eerste grondwet van een nieuwe staat gezien. Ten onrechte. Het ging in wezen om een bondgenootschap tussen een aantal soevereine staten - de verschillende gewesten of provincies. In deze termen - van bondgenoten - refereerde men ook aan elkaar. In eerste instantie was het een defensieve militaire alliantie tegen een machtige externe vijand, en als zodanig bijvoorbeeld met de NAVO te vergelijken. Al spoedig bleek, dat ook een zekere eenheid in de im- en exportbelastingen gewenst was en kreeg het bondgenootschap eveneens een economische betekenis. Maar ook in dit opzicht leek de Republiek eerder op de Europese Unie, die immers ook streeft naar een gemeenschappelijk buitentarief, dan op een soevereine staat. Dit buitentarief impliceerde echter allerm minst een gemeenschappelijk binnentarief. Elke provinciale grens was een tolgrens; dit belemmerde het handelsverkeer binnen de Republiek in ernstige mate.

Vergelijkingen als hierboven gemaakt hebben hun beperkingen, maar kunnen wel goed dienen om duidelijk te maken, dat de Republiek géén moderne staat was in de gebruikelijke zin van het woord. Als zodanig kunnen feitelijk alleen de gewesten betiteld worden. Deze werden in 1587, nadat het vinden van een nieuwe landsheer

¹ E.H. Kossmann, "Volksoevereiniteit aan het begin van het Nederlandse ancien régime" in: E.H. Kossmann, *Politieke Theorie en Geschiedenis. Verspreide opstellen en voordrachten*. Amsterdam, 1987 p. 59-93; E.H. Kossmann, "Progressiviteit en conservatisme in de Westeuropese staat" in: *idem*, p. 26-45.

mislukt was, zelf tot dragers van de soevereiniteit.¹ De Staten-Generaal bemoeide zich niet met het inwendige bestuur der Gewesten; evenmin met de interne belastingheffing, noch met de rechtspraak en zelfs militaire zaken werden sterk gedecentraliseerd.

Een beslissend kenmerk van de vroegmoderne staat is het bezit van een effectief afdwingbaar gewelds- en belastingmonopolie. In dit opzicht had de Republiek een geheel eigen organisatievorm gevonden. De zeemacht werd aan vijf sterk gewestelijk georganiseerde admiraliteiten overgelaten, die elke eigen inkomsten hadden en ook de landmacht stond sterk onder gewestelijke invloed, doordat elk der zeven provincies en Drenthe (dat te arm werd geacht om volwaardig mee te doen) de financiële en personele verantwoordelijkheid kreeg over specifieke troepen. Als dit aan het centrale bestuur zou worden overgelaten, vreesde men voor een slechte betaling der troepen met alle plunderingen van dien. Als de verantwoordelijkheid naar de gewesten waar de troepen gelegerd waren verlegd werd, zou de betaling wel vlotten, redeneerde men terecht.² Daarnaast waren de burgervendels voor de landsverdediging van niet te onderschatten belang. Deze vielen direct onder de bevoegdheid van de stedelijke magistratuur. Zodoende kan men niet stellen, dat de Republiek over een belastingmonopolie en een geweldsmonopolie beschikte.³ Hoezeer de gewesten, en niet de Republiek als geheel drager van de soevereiniteit waren, blijkt uit het feit dat de bewoners der gewesten geen ambten konden bekleden buiten de provincie waar ze geboren waren, tenzij ze genaturaliseerd werden.⁴

Eenheidschepende krachten in een gedecentraliseerd gemenebest. Een dergelijk gedecentraliseerd bondgenootschap liep al gauw de kans in chaos en verwarring uiteen te vallen. De constituerende provincies hadden nooit tot de bloei kunnen komen die zij in de zeventiende eeuw zouden kennen, als er niet ook een aantal eenheidschepende krachten werkzaam waren.⁵

De Staten-Generaal. Allereerst waren daar de Staten-Generaal. We hebben eerder gezien, dat dit orgaan aanvankelijk was opgericht als instrument van een centraliserende vorst, die hoopte gemakkelijker belastingen te innen. Het was een voornamelijk passief lichaam, dat pas bijeenkwam na daartoe door de vorst gesommeerd te zijn en zonder enige overheidsbevoegdheid. In de Republiek zou dit traditionele lichaam een gedaanteverwisseling ondergaan. Het bleef in permanente sessie bijeen en zou meer dan welk ander instituut in de Republiek de 'wil tot opstand' tegen de koning belichamen.⁶ Bij haar accrediteerden de buitenlandse gezanten zich, zij had toezicht over leger en vloot, besliste over oorlog en vrede, gaf octrooien aan buitenlandse handelscompagnieën zoals de V.O.C. en legde de in- en uitvoerrechten (de 'convooien en licenten') op. Zij was samengesteld uit vertegenwoordigers van de gewestelijke staten en belichaamde in zoverre perfect de gewestelijke soevereiniteit, dat over gewichtige zaken alleen bij unanimitieit van stemmen beslist kon worden en dat - noodgevalen daargelaten - de gedelegeerden alleen op basis van een uitdrukkelijk mandaat van hun

¹ Rogier, Eenheid en Scheiding 100; S.J. Fockema Andreae, *De Nederlandse staat onder de Republiek*. Amsterdam, 1969. p. 15.

² Fritschy, *Patriotten en financiën* 33.

³ Fockema Andreae, *Nederlandse Staat onder de Republiek* 114-118.

⁴ Knippenberg & de Pater, *De Eenwording van Nederland* 18.

⁵ I. Schöffer, "Ons tweede tijdvak" in: *Vaderlands Verleden in Veelvoud*, Den Haag, 1975 364-379.

⁶ Lademacher, *Geschiede der Niederlande* 79.

gewestelijke staten konden stemmen. Kwamen er zaken aan de orde die buiten hun 'lastbrief' om gingen, dan keerden zij weer terug om instructie te vragen aan hun gewestelijke staten - die soms maar één keer per jaar bijeenkwamen. Vanuit onze, centralistische, bril lijkt dit een weinig slagvaardige opzet. Maar als men vanuit de feitelijke situatie redeneert - soevereine gewesten, die om veiligheidsredenen een bondgenootschap zijn aangegaan - was hier een mooi evenwicht gevonden tussen de eisen van de soevereiniteit en de eisen van het bondgenootschap.

Het Huis van Oranje. Het prestige van Willem van Oranje was zo groot, dat de Staten van Holland en Zeeland hem nog wel de - weliswaar sterk geconditioneerde - soevereiniteit had willen aanbieden in de vorm van een graventitel. Zijn zoon en opvolger Maurits - bij de dood van zijn vader zeventien jaar - had dit prestige echter niet. Hem bedachten diverse Staten met het stadhouderschap. Onder de Bourgondiërs en Habsburgers was een stadhouder de plaatsvervanger van de soeverein; als zodanig hadden Karel V en Philips II indertijd Willem van Oranje als stadhouder van Holland en Zeeland benoemd. Waar de soevereiniteit op de gewesten was overgegaan, impliceerde de stadhouderstitel eenzelfde dienstbaarheid aan de Staten. Elk gewest kon in principe zijn eigen stadhouder benoemen, maar in feite benoemden Holland, Zeeland, Utrecht, Gelderland en Overijssel altijd een directe afstammeling van Willem van Oranje; alleen Friesland en Groningen benoemden een eigen Oranje, te weten afstammelingen van Willems broer Jan van Nassau.

In de praktijk kreeg de stadhouder wel degelijk een grotere invloed dan de titel stadhouder suggereert. Zij dankten die invloed aan het feit dat zij in meerdere gewesten tegelijk benoemd werden (en aan de goede verhouding tussen de Friese en de Hollandse takken), maar vooral aan het kapitein-generaalschap (opperbevel) van het leger dat hen toebedeeld werd. Daarnaast droegen de stadhouders zorg voor het in standhouden van de 'ware christelijke religie' - die der gereformeerde kerk. Tenslotte konden zij ook magistraten benoemen uit de voordrachten die de diverse steden opstelden. Als zodanig was hun prestige oneindig groter dan dat van een opperbevelhebber of secretaris-generaal van de NAVO (om de vergelijking van hierboven maar even voort te zetten.) Het oude dualisme tussen vorst en staten sluipt in de figuur van de stadhouder de verhoudingen in de republiek weer binnen.¹ Het Huis van Oranje representeerde het pseudomonarchale element in de Republiek. Hun positie als stadhouder benoemd door de Staten en als kapitein-generaal van het leger maakte hen feitelijk tot de belangrijkste uitvoerende macht in de Republiek.

De Staten van Holland. Het derde eenheidscheppende element in de Republiek waren de Staten van Holland. Het klinkt paradoxaal, het bij uitstek particularistische instituut van de Gewestelijke Statenvergadering als een eenheidscheppend element te zien. Toch hebben de Staten van Holland die functie vervuld en wel door de enorme financiële macht van Holland. Meer dan de helft (57%) van de inkomsten van de Republiek werd door Holland opgebracht,² en het spreekt voor zich dat dit fiscale overwicht in een politiek overwicht vertaald werd.

¹ Fockema Andreae *De Nederlandse Staat onder de Republiek* 6-11.

² De verdeling werd in 1616 als volgt vastgesteld: Holland 57,7%, Gelderland 5,6%, Zeeland 9,1%, Utrecht 5,8%, Friesland 11,5%, Overijssel 3,5%, Stad en Lande 5,8%, Drenthe 1%. Fritschy, *Patriotten en financiën* 33.

Het overwicht van Holland was iets nieuws: tot de val van Antwerpen in 1585 lag het financiële en economische zwaartepunt in Vlaanderen en Brabant. Nadat deze rijke gewesten in Spaanse handen waren gevallen, liet Oldenbarneveldt als Landsadvocaat van Holland dit gewest meteen zijn verantwoordelijkheden nemen. Hij overtuigde de Staten van Holland, dat zij reusachtige sommen moest investeren in een groot landleger, waarover hijzelf en de jonge en nog beïnvloedbare Maurits de controle kregen. Dit gaf Holland een militaire dominantie, die buitengewoon vruchtbaar was aangezien deze niet alleen ingezet kon worden om Holland tegen de Spanjaarden te beschermen, maar bijvoorbeeld ook om er zeker van te zijn, dat Antwerpen *niet* heroverd werd waardoor de zeemonding voor deze eens zo welvarende havenstad gesloten was en bleef en Amsterdam tot grote bloei kon komen.¹

Hollands overwicht zette de Republiek op een consistente koers: inzet van militaire middelen om haar handelsbelangen te beschermen. Dit waren natuurlijk particularistische belangen die evenwel ook het belang van de Republiek als geheel dienden in zoverre de overige gewesten nooit en te nimmer de middelen hadden kunnen opbrengen die nodig waren om langdurig aan Spanje weerstand te bieden. Het belang van de Republiek viel in aanzienlijke mate samen met de belangen van Holland.

Door het Hollands overwicht domineerden ook haar politici de politiek van de Republiek. Vooral haar raadpensionaris - de voorzitter van de Staten van Holland - zou in het verloop van de geschiedenis een steeds belangrijker taak naar zich toe trekken.

Samenborigheid. Ten vierde moet tenslotte gewezen worden op iets meer ongrijpbare als eenheidbrengende kracht: een soort saamhorigheidsbesef. Hier gebeurt men zich gauw op glad ijs, want een nationaal besef Nederlander te zijn bezaten de bewoners van het territorium van de Republiek nog niet. Men voelde zich Fries, Geldersman, Utrechter, Hollander - of nog eerder Amsterdammer, Enkhuizer of Ommelander. Het groepsbesef was op het gewest en de stad, niet op de Republiek als geheel gericht. Toch smeedde de jarenlange, veel offers vergende, maar uiteindelijk succesvolle strijd tegen Spanje een duidelijke band, die evenwel eerder religieus dan nationaal was. Na de machtsovername door de Unie van Utrecht werden de meeste Hollandse steden snel ge-protestantiseerd. De strijd werd daardoor steeds meer gepercipieerd als een strijd om het behoud van de (protestantse) godsdienst; dit idee kon zelfs missieachtige vormen aannemen, waarbij de Republiek tot taak kreeg het protestantisme in heel Europa te beschermen.²

Zo bleek het toch mogelijk binnen de standstatelijke structuren voldoende centraliserende elementen in te bouwen om succesvol als grote mogendheid in het spel der internationale krachten te kunnen participeren. Men kan het ook anders formuleren: ook de Republiek, die haar bestaan aan de strijd tegen de centralisatie dankte, kon zich niet in alle opzichten aan de fundamentele, centraliserende krachten van deze periode onttrekken. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de positie van de Gereformeerde Kerk in de Republiek. Ook al was de Opstand voortgekomen uit het verzet tegen de absolutistische tendens tot het scheppen van staatsreligies, in de praktijk ontwikkelde de gereformeerde kerk zich toch tot een bevoorrechte kerk, waarvan het lidmaatschap in

¹ De Bruijn, "De historiografie van de Gouden Eeuw" 94.

² J.L. Price, *Nederlandse cultuur in de gouden Eeuw*. Utrecht, 1976. p. 18; De Bruijn, "De Geschiedschrijving van de Gouden Eeuw" 89-90.

toenemen mate verplicht was wilde men toegang krijgen tot de belangrijkste ambten.¹

De politieke cultuur van de Republiek. De politieke cultuur van de Republiek werd bepaald door het feit, dat de drie geïnstitutionaliseerde centraliserende elementen – Staten-generaal, stadhouder en Staten van Holland – elk hun eigen visie hadden op de wijze, waarop aan die centralisatie gestalte gegeven moest worden. Men kan de politieke tegenstellingen in de Republiek terugbrengen tot drie belangengroepen: de stadhouder, de Staten van Holland en de landprovincies. De Staten van Holland representeerden de belangen van de stedelijke magistratuur, voor wie de handel voorop stonden. Binnen de Staten van Holland nam Amsterdam daarbij een hegemonale positie in. Het belang van Amsterdam en van de Hollandse steden was vooral gelegen in slagkracht tegen buitenlandse handelsconcurrenten. In de eerste plaats was dat de permanente wurging van Antwerpen door het gesloten houden van de Westerschelde. Aan een eventuele herovering van Antwerpen wilden de Hollandse Staten dan ook geen geld besteden. Daarnaast streefde deze groep naar een sterke vloot, die de koopvaardij schepen kon beschermen en ter zee de handelsconcurrent Engeland ook militair aankon. In de buitenlandse politiek was deze groep anti-Engels. De uitgaven voor een landleger wilden zij echter beperken en ook aan oorlogen met de continentale machten vooral niet langer laten duren dan nodig. In dit opzicht representeerden zij veelal de vredespartij in de Republiek.

De stadhouder daarentegen was, als kapitein-generaal van het leger, vooral beducht voor militaire gevaren, die de Republiek over land bedreigden - aanvankelijk Spanje, en later Frankrijk. Ook zijn taak als beschermer van de 'ware christelijke religie' plaatste hem in de internationale politiek tegenover de katholieke machten Spanje en Frankrijk. Maar niet alleen hun functie bracht de stadhouders tegenover de Staten van Holland. De Oranjes hadden ook eigen dynastieke belangen.

Zij vertegenwoordigden het (pseudo)monarchale element in de Republiek en in een tijd van opkomend absolutisme vertoonden althans sommigen de neiging meer te willen maken van de dienende taak die hen was opgedragen. Zo kreeg onder Frederik Hendrik (stadhouder, 1625-1647) het stadhouderlijke hof bepaald een monarchale uitstraling. Om de hun opgedragen taken goed te kunnen vervullen en om hun positie in de Republiek te vergroten representeerden de stadhouders vaak de oorlogspartij, die de oorlog te land tegen Spanje of Frankrijk in volle hevigheid wilde voortzetten. Prins Maurits (stadhouder 1585-1625) keerde zich - tevergeefs - tegen het Twaalfjarig Bestand dat Oldenbarneveldt in 1609 met Spanje had gesloten; nadat Oldenbarneveldt in 1619 terechtgesteld was werd het Bestand dan ook niet verlengd. Willem II (stadhouder 1647-1650) was zo gefrustreerd over het einde van de Tachtigjarige oorlog in 1648 dat hij een coup tegen Amsterdam beraamde. De stadhouders vertegenwoordigden een belangrijke macht in de Republiek omdat zij konden steunen op de gereformeerde predikanten en op belangrijke delen van de burgerij, die geen toegang kreeg tot de magistratuur en dus niet in de Statenvergadering vertegenwoordigd was. Daarnaast had de stadhouder het recht in een aantal steden de magistraten te kiezen uit de door het stadsbestuur gedane voordracht.

¹ Tot 1650 was de helft tot twee derde van de bevolking niet gereformeerd en was het ook voor dissenters - niet-gereformeerde protestanten zoals doopsgezinden, Lutheranen, nog goed mogelijk tot de ambten toe te treden.

De derde groep was institutioneel minder duidelijk vertegenwoordigd: de landprovincies. Omdat Holland wel, maar de landprovincies niet op eigen benen konden staan, hadden zij de neiging juist het belang van de Unie en haar samenhang te benadrukken, zoals geïnstitutionaliseerd in de Staten-Generaal. Bovendien hadden zij daar, omdat dit lichaam corporatief stemde - d.w.z. per gewest - in theorie de meerderheid. Maar omdat elk belangrijk besluit bij unanimitieit van stemmen moest worden genomen en omdat Holland een cruciale financiële rol in de Republiek speelde, konden de landprovincies dit orgaan toch niet echt tot het instrument van hun belangen kneden. Mede hierdoor bleven de landprovincies vaak verdeeld en konden gemakkelijk door Holland tegen elkaar worden uitgespeeld. In de praktijk hadden deze gewesten de neiging naar Oranje te trekken als tegenwicht tegen het Hollandse overwicht.¹

Zo moet men de Republiek zien als een gedecentraliseerde politieke eenheid, die in een tijd van toenemende centralisatie kon overleven doordat twee of drie in wezen particularistische krachten - Amsterdam, Oranje, de landprovincies - zich van de Unie trachtten meester te maken en voor hun belangen trachtten te gebruiken. Elk had zo zijn eigen visie op de koers die de Unie diende te varen. Dat de Republiek niet aan deze spanning ten onder ging, kwam wel doordat voor alle medespelers het behoud van Unie uiteindelijk voordelig was. Het antagonisme in de Republiek was geen *zero sum game*, waarbij de winst van de een het verlies van de ander betekent. De Republiek kende een veelvoud aan coups - in 1618, 1650, 1672, 1702, 1747 en in 1785 - maar verviel nooit in een regelrechte burgeroorlog, zoals in alle omringende mogendheden wel het geval was geweest. Ook al zagen de Staten van Holland, Zeeland, Utrecht, Gelderland en Overijssel er tot tweemaal toe van af een stadhouder te benoemen (1650-1672 en 1702-1748), tot vernietiging van de orangistische partij gingen men niet over. En andersom overheerste ook na de coups van de Orangisten de continuïteit over de discontinuïteit.² Zelfs kan men stellen dat het antagonisme zijn vruchtbare kanten had. Waar de machtsuitoefening niet of nauwelijks gecontroleerd werd, ontstond er toch een soort politieke balans, die de ergste misstanden van ongecontroleerde macht waarschijnlijk voorkomen heeft. Daarnaast vond er bij elke coup een soort *reshuffle* van de regentenposities plaats, die althans voor enige doorstroming aan de top zorgde. Tenslotte zorgde de tegenstellingen in het publieke leven in de Republiek voor een intense politieke betrokkenheid bij de bevolking, die zeker in de zeventiende eeuw alleen maar motiverend voor het voortbestaan van de Unie was.³

Voorals in de zeventiende eeuw lijken de dynamische aspecten de verlamme aspecten die in het systeem besloten lagen te hebben overwonnen. Dat kwam ongetwijfeld door de permanente bestaansonzekerheid waarin de jonge Republiek nog verkeerde. Dat bleek in de oorlog tegen Spanje, maar ook in 1672 toen de Republiek overvallen werd door een alliantie van al haar buurlanden, Engeland, Frankrijk en de Duitse staatjes Münster en Keulen. Slechts met grote moeite wist de Republiek toen het vege lijf te redden. Steeds heeft de Republiek zich genoodzaakt gevoeld actief haar territoriale en economische belangen te verdedigen met als gevolg dat zij de hele zeventiende eeuw door oorlog heeft moeten voeren - eerst tegen Spanje tot 1648,

¹ De Bruijn, "Geschiedschrijving Gouden Eeuw" 88-94.

² Rogier "Ware Vrijheid als oligarchie" 292.

³ Price, Nederlandse cultuur in de Gouden Eeuw 32.

later tegen Engeland (1652-1654, 1665-1667, 1672-1674), tegen Zweden in verband met de vitale Oostzeebelangen (1655-1660), Frankrijk (1672-1678, 1688-1697, 1702-1713), Münster (1665-1666, 1672-1674) en Keulen (1672-1674). Daarnaast greep Willem III (stadhouder 1672-1702) in 1689 nog militair in de Engelse burgeroorlog in, wat hem het Engelse koningschap opleverde.

Concluderend kan men stellen, dat de politieke cultuur van de Republiek werd gekenmerkt door een dynamisch evenwicht tussen in wezen particularistische krachten, die allen belang hadden bij het overleven van de Republiek als geheel. Dit dempte de felheid van de politieke strijd en voorkwam dat het tot regelrechte burgeroorlogen kwam. Met name onder druk van de vrijwel permanente oorlogstoestand in de 17de eeuw wist de Republiek de verlamdende aspecten van de interne verdeeldheid te overwinnen.

De Gouden Eeuw als uitzonderingstoestand¹

Dankzij haar financiële macht en motivatie was de Republiek in de door haar gevoerde oorlogen zo succesvol, dat zij in de tweede helft van de eeuw naast Frankrijk de leidende continentale mogendheid werd. Denemarken was feitelijk een protectoraat van de Republiek, de Zuidelijke Nederlanden werden met succes klein gehouden en Willem III (stadhouder-koning 1672-1702) was de spil van de Europese anti-Franse politiek. Zij was ontegenzeggelijk een zeer grote mogendheid in het Europese politieke spel. In de zeventiende eeuw maakte de Republiek echter niet alleen politiek, maar ook economisch en cultureel een enorme bloei door. Economisch was zij verreweg het rijkste land van Europa dankzij de transitohandel tussen de Oostzee en de Middellandse Zee en de handel tussen Azië en Afrika en Europa. Deze economische bloei had zijn wortels in de middeleeuwen - al was Vlaanderen tot 1585 Holland in dit opzicht steeds de baas geweest. Volstrekt nieuw was de culturele bloei van de Republiek. In de zeventiende eeuw ontwikkelde zich er een ongeëvenaarde schilderkunst, behoorden haar universiteiten tot de beste en modernste van Europa, wedijverden haar geleerden met de briljantste koppen van Europa en groeide ze dankzij haar tolerantie uit tot het leidende uitgevercentrum van boeken. Met recht kan van een Gouden Eeuw gesproken worden.

Voor het nageslacht is deze Gouden Eeuw een bron van inspiratie geweest, maar ook een last. Niet zelden zouden generaties Nederlanders twijfelen of zij wel aan het niveau van hun illustere voorvaders konden tippen. Voor het juiste perspectief op de Nederlandse geschiedenis is het echter van belang er op te wijzen, dat de Gouden Eeuw een uitzonderingssituatie was, die alleen kon voortkomen uit de combinatie van een permanente oorlogsdruk die het uiterste vergde van de bewoners van de Republiek en van een toevallige verzwakking van het buitenland in deze periode. Overal om de Republiek woedden in de zeventiende eeuw desastreuze burgeroorlogen. In Duitsland had van 1618 tot 1648 een verschrikkelijke burgeroorlog gewoed, die de bevolking decimeerde en het gebied voor decennia economisch en politiek verlamde. In Engeland had van 1640 tot 1660 en wederom in 1688-1689 een burgeroorlog gewoed, waarbij een monarch onthoofd (Karel II) en een andere verjaagd (Jacobus II) werd. In Frankrijk tenslotte kon Lodewijk XIV zijn befaamde absolutistische staat

¹ Vooral Schöffer "Ons tweede tijdvak" en E.H. Kossmann, *De Lage Landen hebben hier op gewezen*. vgl. ook J. Hovy, "Institutioneel onvermogen in de 18de eeuw" *Algemene Geschiedenis der Nederlanden* IX Bussum, 1980. p. 126-128.

alleen vestigen na een burgeroorlog tegen de adel, de protestantse Hugenoten en de standen, die tot de onderwerping van de adel en de uittocht van de Hugenoten zou leiden. Al deze burgeroorlogen kunnen als uitdrukking van het staatsvormingsproces begrepen worden, waarin het politieke centrum zijn greep op de traditionele machten trachtte uit te breiden. Toen dit staatsvormingsproces in de tweede helft van de 17de eeuw in stabielere vaarwater kwam en de burgeroorlogen uitgewoed raakten, verloor de Republiek langzaam maar zeker terrein en begon, wat in al te dramatische termen als 'het verval der Republiek' wordt aangeduid. Het bovenstaande heeft willen aangeven, dat dit verval hooguit relatief was.

Regenten en patronage. Zeker in Holland en Zeeland, maar in mindere mate ook in de overige gewesten lag de machtsbasis van de Republiek in de vele steden. En die steden werden gedomineerd door een zeer aparte sociale groep: de regenten. Deze groep was in eerste instantie een politieke klasse: zij omvatte de families die de stadsbesturen in handen hadden. Natuurlijk was het ook een economische groep, in zoverre zij over niet onaanzienlijke middelen beschikten en althans in de eerste helft van de zeventiende eeuw in de handel of nijverheid hun rijkdom vergaarden. Zij hield door coöptatie (d.w.z. dat de leden van de raad de vacatures zelf aanvullen) de politieke macht in eigen kring en kon die als groep in feite even ongecontroleerd uitoefenen als Lodewijk XIV de zijne in Frankrijk. In hun handen rustte het bestuur en de rechtspraak, de zorg voor de stedelijke welvaart, de armenzorg, de afhandeling van religieuze kwesties, de openbare orde en niet te vergeten de begeving van ambten. Met name de Amsterdamse regenten konden zoveel ongecontroleerde macht uitoefenen, dat een buitenlands diplomaat die met de meest absolute heerser van Europa vergeleek: zij hadden 'more absolute power (than) the Great Turk'.¹

Onder het volk waren de regenten niet populair. Het volkssentiment richtte zich eerder op Oranje, zoals wel heel navrant bleek toen in 1672 Johan en Cornelis de Witt door 'het Haagse grauw' werden gelyncht nabij het Binnenhof in Den Haag. Dit was echter een uitzondering. Meestal werd het gezag van de regenten geaccepteerd. Ten eerste kwam dit doordat de regenten een welvaartsbeleid voerden die er op gericht was de prijzen laag te houden en het economisch leven te stimuleren door subsidiëring van de nijverheid. Voor deze koopliedenklasse had deze welvaartsbeleid het voordeel, dat de noodzaak armenzorg te geven beperkt bleef en de belastingen goed opgebracht konden worden. Tegenover het in vergelijking met het buitenland hoge loonpeil dat deze welvaartsbeleid met zich mee bracht stond echter vooral in de achttiende eeuw een relatief hoge werkloosheid.

Een tweede reden, waarom het gezag van de regentenklasse over het algemeen werd geaccepteerd was, dat zij over een niet onaanzienlijke hoeveelheid lagere ambten en baantjes konden beschikken die zij konden vergeven aan de lagere klassen.² Deze vorm van ambtenvergeving leidde tot cliëntelisme: de regenten verplichtte mensen uit alle lagen van de bevolking aan zich. Zo werd de sociale samenhang in de Republiek gegarandeerd door een uitgebreid netwerk van patronagesystemen.

In onze meritocratische tijd, die grote waarde toekent aan verdienste, lijkt een dergelijk systeem van patronage vooral een stuitende vorm van 'vriendjespolitiek', die tot

¹ L.J. Rogier, "De Ware Vrijheid als oligarchie" in: *Vaderlands Verleden in Veelvoud*. Den Haag, 1975 p. 298.

² Alleen in Amsterdam waren dat er 3262 zo heeft men eens becijferd.

allerlei vormen van corruptie kan leiden. Dat is echter wat te simpel geredeneerd. In preïndustriële maatschappijen, die niet door sterke bureaucratische organisaties bijeengehouden worden, waren dergelijke netwerken essentiële instrumenten om de samenleving bijeen te houden en vooral verticaal samenhang te geven. Het ontbreken van een dergelijke samenhang zou al gauw tot allerlei explosieve conflicten kunnen leiden. Volgens sommige historici is een gedeeltelijke verklaring van de burgeroorlogen in deze periode dat veel vorsten uit geldgebrek te weinig baantjes te vergeven hadden, waardoor de ontevredenheid sterk toenam.¹

Het vergeven van ambten - ook die aan het lagere volk, maar vooral de ambten die men onder elkaar verdeelde - kon echter zelf een bron van conflicten worden, die tot grote politieke instabiliteit had kunnen leiden. Om dit te voorkomen ontwikkelden de regenten de zogenaamde 'contracten van correspondentie' waarin zij onderling afspraken maakten wie wanneer welk ambt zou mogen vervullen. Dat dit tot grote misstanden kon leiden is duidelijk; verdienstelijke burgers konden zo permanent buiten het stadsbestuur gehouden worden. Om deze reden is dit instituut later het symbool van de corruptie van de regententijd geworden.

Het ontstaan van een politieke klasse van regenten was in feite de consequentie van een sterk gedecentraliseerd bestuur. Zag men af van een centralistische bureaucratie, dan moesten de lasten van het bestuur worden opgedragen aan amateurs, die over flink wat geld beschikten, lieden van kwaliteit kortom. Rijke kooplieden en ondernemers kwamen dan als eerste in aanmerking. Deze vervulden deze staatstaken met een zekere nauwgezetheid, maar ook met een scherp oog voor hun eigen belangen. Bovendien hoopte men destijds, dat geldbezit de ambtsdrager zou vrijwaren voor een al te hebberig gegraai in de middelen die zijn ambt hem eventueel kon verschaffen. In deze periode geloofde men, dat een arm man op het kussen zeker misbruik van zijn functie zou maken om zich te verrijken. En men had daar in zoverre gelijk mee, dat de Republiek over het algemeen gevrijwaard gebleven is van grote corruptieschandalen.²

De politieke theorie der regenten: de Ware Vrijheid. De machtsuitoefening door Regenten vond zijn theoretisch fundament in de politieke theorie van de 'Ware Vrijheid', die vooral onder de Hollandse regenten veel aanhang vond: optimale burgerlijke vrijheid kon slechts worden bereikt door afwezigheid van een vorst. Voor de regenten ontleende de Republiek zijn eigen identiteit vooral aan haar antimonarchale instituties, en moesten monarchale tendenties, die in het stadhouderschap besloten lagen, met kracht bestreden worden. Deze gedachte werd vooral door de gebroeders Pieter en Johan de la Court uitgewerkt.³ Zij gingen er van uit, dat elke monarchie in de geschiedenis verworpen was tot despotie, die altijd weer geneigd is oorlogen te gaan voeren. Alleen een republiek kon de handel, de welvaart, de vrede en de kunsten en wetenschappen goed beschermen. Hier moest ieder zijn politieke opvatting aan zijn

¹ J. Pollmann, "Dienst en Wederdienst. Aspecten van patronage in bestuur en samenleving" in: L.H.W. Wessels, *Het ancien Régime 2. Europa in de vroeg-moderne tijd, 1450-1800*. Open Universiteit p. 57-58.

² Lademacher, *Geschiede der Niederlande* 90-95; van Deursen, "Staatsinstellingen in de noordelijke Nederlanden" 370-378; Joop de Jong, *Een deftig bestaan. Het dagelijks leven van Regenten in de 17de en 18de eeuw*. Utrecht, 1987. p. 68-72.

³ Bijvoorbeeld in het pamflet: "Aanwijzing der heilsame politieke gronden en maximen van de Republike van Holland en West-Friesland". (1669)

medeburgers voorleggen en hen overtuigen van de juistheid daarvan. Door wedijver der meningen, openbare discussies en verschillen van mening zou de staat op een hoger plan gebracht worden.¹ Het was dit idee van de 'Ware Vrijheid', die aan de beide stadhouderloze tijdperken van 1650-1672 en 1702-1747 ten grondslag lag.

De stadhouderlijke partij. De aanhangers van de "Ware vrijheid" vonden hun tegenhangers in de stadhouderlijke partij. Want zoals de Amsterdamse burgemeesters hun cliënten hadden, zo had ook de stadhouder zijn clientèle, die wat betreft levensonderhoud en carrièremogelijkheden van de prins afhankelijk was. Dit was een buitengewoon divers gezelschap, dat in 1780 niet wezenlijk anders van samenstelling was dan in 1680. Zo was het voltallige officierskorps van het huurleger voor benoeming afhankelijk van de stadhouder, die sedert 1675 bovendien de stedelijke besturen van van Utrecht, Gelderland, de Ommelanden, Zeeland en Overijssel mocht benoemen.² Dit verklaart, waarom er naast "staatsgezinde" regenten, als aanhangers van de Ware Vrijheid", ook Orangistische regenten bestonden.

Zo was de Republiek politiek georganiseerd in twee, rivaliserende, maar elkaar als regel niet vernietigende netwerken, die allerlei diverse lokale groepen in een soort landelijk verband samenbrachten. Daaronder, op lokaal niveau, bestonden weer andere netwerken - facties genaamd - van lokale regenten die zich tegen andere lokale regenten aaneensloten in hun jacht op ambten en lucratieve ambtsverkopen. Deze had een soms wel enige, maar geen al te duidelijke relatie met de partijen. Lokaal oefenden ze wel een grote invloed uit.³ Verstoringen van dit systeem konden leiden tot ernstige crisisverschijnselen, die zich voornamelijk tijdens de achttiende eeuw zouden manifesteren.

DE REPUBLIEK IN DE ACHTTIENDE EEUW

Normalisatie

De achttiende eeuw wordt (ten onrechte) veelal enkel beschouwd vanuit het perspectief van het einde van die eeuw, toen er in Nederland een Patriottenbeweging ontstond, die - met hulp van de Fransen - in 1795 aan de macht kwam (de Bataafse Revolutie) en in veel opzichten de aanzetten gaf voor de modernisatie van Nederland. Nederland kreeg toen, in 1798, een Grondwet die haar een nationale eenheidsstaat maakte; daarnaast zetten vele sociale en economische hervormingen Nederland op de weg naar de moderne tijd. In deze periode kreeg het Nederland dat wij kennen zijn vorm.

Vanuit het perspectief van deze moderniseerders gezien is het beeld dat wij van de 18de eeuw hebben lang overwegend negatief geweest. Men heeft die tijd gezien als de Pruikentijd, waarin een algehele maatschappelijke stagnatie en een verslapping van de zeden optrad. Vooral de regentenklasse kreeg in dit beeld de zwarte piet toebedeeld. Twee verwijten staan dan centraal. Allereerst liet zij niet meer toe dat leden van andere klassen doordrongen tot de politieke ambten (de *aristocratiseringsthese*). Zij sloot

¹ Kossmann, "Het probleem van de vrijheid" 71-77; E.H. Kossmann, "Enkele laat-zeventiende eeuwse geschriften over de Raison d'Etat" in: E.H. Kossmann, *Vergankelijkheid en continuïteit. Opstellen over geschiedenis* 104-110.

² Kossmann, *De Lage Landen* 14.

³ De grote man van het factieonderzoek is D.J. Roorda, *Partij en Factie. De oproeren van 1672 in de steden van Holland en Zeeland, een krachtmeting tussen partijen en facties*. Groningen, 1978.

zich in sociaal opzicht dus af en hield uit eigenbelang de verdienstelijke burgers, op wie de Republiek steeds meer draaide buiten de macht. Ten tweede durfde zij in dit beeld ook de risico's van het ondernemerschap niet meer aan maar stelde zich tevreden met de opbrengsten van zijn kapitaal en van zijn ambten en ambtsverkopen. Als zodanig zijn - in deze visie - de regenten verantwoordelijk voor de achteruitgang van de Republiek in politieke macht, economische positie en culturele prestaties. De Patriottenbeweging en de Bataafse Revolutie van het einde van de eeuw worden vanuit deze visie verklaard als een reactie op het falen van de regentenklasse, die uit pure vadsigheid de Republiek te gronde deed gaan. Deze visie is evenwel het gevolg van het onkritisch overnemen van de kritiek van patriotse opposanten zelf, die geobseedeerd waren door het verval van Nederland en naar schuldigen zochten.

Met het verval van Nederland viel het evenwel nogal mee. In feite zakte de Republiek in deze periode af naar de plaats, die haar qua omvang, bevolkingsgrootte en grondstoffenbezit toekwam. In de politiek speelde zij inderdaad niet meer de eerste viool zoals onder Johan de Witt en Willem III, maar dit was normaal voor een zo klein land. In feite was er sprake van een normalisatie. De Gouden Eeuw was - we hebben het boven gezien - het product van uitzonderlijke omstandigheden - fundamentele crises in alle omringende landen en een permanente oorlogsdreiging die de inwoners boven zichzelf uit deed rijzen. In de achttiende eeuw herstelden Engeland, Frankrijk en Pruisen zich en werd het bestaan van de Republiek in de internationale politiek niet meer ter discussie gesteld. Wat de Patriotten als een verval waarnamen was in feite normalisatie. De Republiek werd de tweederangsmogendheid, waar haar territorium, haar bevolkingsomvang en haar gebrek aan grondstoffen haar in normale omstandigheden toe veroordeelde.

Aristocratisering en misstanden. Dit neemt niet weg, dat er zich in de achttiende eeuw een aantal maatschappelijke misstanden voordeed. Een aantal daarvan hadden betrekking op het aristocratiseringstendens van de Nederlandse elite. Na 1675 vertoonde de Nederlandse regentenklasse de neiging zich sterker dan voorheen af te sluiten voor nieuwkomers, en het politieke gezag tot een relatief klein aantal families te beperken. Geheel gesloten aan de onderkant was die elite niet. Evenals in de 17de eeuw vonden wisselingen van de macht plaats tussen aanhangers van de Ware Vrijheid en de stadhoudelijke partij (zoals in 1702 en 1747). Daarnaast kon men via lagere ambten en via een huwelijk met een regentendochter in de elite opgenomen worden. Dat kon echter alleen op basis van protectie van een zittend regent. Deze weg tot opwaartse sociale mobiliteit werd dus zorgvuldig gecontroleerd door de heersende elite. Eerst diende de kandidaat te accultureren alvorens hij 'one of the club' werd. In deze periode werden ook de universiteiten steeds sterker gemonopoliseerd door de elitekinderen, die er hun rechtentitel kwamen halen, die voor de status van de jonge regent van belang was. Het is dus juist om te stellen, dat in de achttiende eeuw de regentenklasse de politieke macht meer dan voorheen monopoliseerde.

In deze omstandigheden konden ook een aantal misstanden in de regentenklasse gaan woekeren. Allereerst verwerd het instituut van de 'contracten van correspondentie', dat in de zeventiende eeuw nog een functie had in het harmonieus verdelen van de te vergeven ambten tot een instrument van zelfverrijking, waarin de ambten nu verkocht werden aan volstrekt incapabelen - zoals kinderen. Deze lieten dan een substituut aanstellen, die het ambt waarnam. Het aldus verworven ambt werd geëxploiteerd zodat het geld opracht zonder dat daar arbeid tegenover hoefde te staan.

Daarnaast was eigenlijk overal in de gewesten het systeem van politieke representatie gedegenereerd. De gewestelijke en lokale vertegenwoordiging berustte op oude, uit de middeleeuwen stammend principes, waarvan de leidende gedachte was dat medezeggenschap een *ius in fundo inhaerens* was, d.w.z. dat stemrecht in een gewestelijke statenvergadering of in een lokale gemeenschap voortvloeide uit grondbezit. Economisch belang voor de gemeenschap werd vertaald in rechtstreekse medezeggenschap. In de loop der tijd werd deze koppeling echter verbroken. Men ging op lokaal niveau onderscheid maken tussen meetellende en niet-meetellende erven, welke op lijsten werden vastgelegd. Hetzelfde geschiedde op gewestelijk niveau met adellijke havezaten. Doordat deze lijsten niet werden geactualiseerd, weerspiegelden zij op een gegeven moment niet langer de economische realiteit. Verwaarloosde havezaten bleven stemdragend voor de gewestelijke Statenvergadering, terwijl bloeiende boerenbedrijven van medezeggenschap waren uitgesloten. Door slim onbezet, stemdragend land op te kopen konden rijke regentenfamilies zich voldoende stemmen verwerven om zeker te zijn van permanente vertegenwoordiging in de Staten. Op deze wijze werden de boeren, die niet over stemdragend land beschikten, maar wel degelijk een economisch van betekenis hadden, politiek buitenspel gezet. Een klein aantal rijke landbezitters kon zo de politieke macht monopoliseren. Dit stond op gespannen voet met de oorspronkelijke, middeleeuwse idee achter de representatie in de gewestelijke Statenvergadering, nl. representatie van alle economische belangen.

Een ander verwijt dat de achttiende-eeuwse regenten vaak voor de voeten werd geworpen is dat van corruptie en baatzucht. Van elke grond is dit verwijt wel niet gespeend. Maar de vraag is, of de regentenklasse er als geheel door getypeerd werd. In de onderlinge antagonismen werd van dit verwijt maar weinig gebruik gemaakt, zelfs niet door buitenlandse ambassadeurs, die in wilden grijpen in de politieke verhoudingen in de Republiek. En ten aanzien van corruptie is het twijfelachtig of de schandalen die hierover naar buiten traden wel onder corruptie in onze zin van het woord te vatten zijn. Het proces tegen de Drentse regent Van Lier leverde vooral op, dat hij de gewestelijke financiën in een warboel had laten ontaarden omdat - zoals overal in deze periode - de publieke en de privékas niet goed gescheiden waren.

In het algemeen is toch de indruk, dat de levensstijl van de Nederlandse regenten na 1700 wat frivoler werd. In deze periode lijken zij minder zwaar aan hun plichten getild te hebben dan eerder of later. Dit zal mede het gevolg zijn geweest van het feit, dat de permanente oorlogsdruk en de bedreigdheid van de Republiek ophield te bestaan. Na de Vrede van Utrecht in 1713 was er in het geheel geen twijfel meer dat de Republiek een vaste plaats in het internationale Statenstelsel had verworven.

Gevolg van dit aristocratiseringsproces was, dat de kloof tussen de regenten en het volk groeide. De misstanden ondermijnden het vertrouwen in het leiderschap van de politieke klasse, die meer dan vroeger op zelfverrijking uit scheen. Na 1740 leidde dit tot de opkomst van een oppositie uit de rangen der burgerij, die in 1780 een grote rol zou spelen in de Patriottenbeweging.

Institutioneel onvermogen? Meer dan in de 17de eeuw schenen nu ook de instituties van de Republiek niet meer adequaat om de Republiek te doen overleven. Diverse malen in de eeuw is door leidende politici gepoogd die instituties te hervormen - zonder enig resultaat.

Het centrale probleem van de Republiek in de 18de eeuw waren de *financiën*. De laatste grote oorlog waar de Republiek op grote schaal aan deelnam - de Spaanse

Successieoorlog (1702-1713) - had het uiterste van haar financiële middelen gevegd. Dit had zowel bij Holland als bij de Generaliteit tot een staatsschuld geleid, die vooral de krachten der Unie te boven ging.¹ Deze financiële problemen waren typerend voor staat, die een internationale status wilde ophouden, die boven haar macht ging. Zeker in de achttiende eeuw werden de kosten van de nationale defensie steeds hoger, met name door de steeds kostbaarder scheepsbouw. De Republiek, die immers geleid werd door zuinige kooplieden, was niet bereid deze kosten te maken. Dit financieel verstandige beleid had echter politieke consequenties. Toen in 1780 de oorlog tegen Engeland uitbrak, werd de vloot van de Republiek vernietigend verslagen.

Men heeft het gebrek aan zorg voor de defensie wel geweten aan het 'institutioneel onvermogen' van de in haar staatsinstellingen zo gedecentraliseerde Republiek: het gebrek aan centrale daadkracht leidde er toe dat de particularistische belangen overheersten, die zich tegen belastingverhogingen kantten. Dit spoort weer met het traditionele beeld: het egoïsme van de vermogende klassen de voornaamste factor, die de ondergang van de Republiek zo al niet veroorzaakte dan toch bevorderde. Fritschy heeft echter aangetoond, dat de Republiek in de 18de eeuw per hoofd van de bevolking een aanzienlijk hoger bedrag aan defensielasten opbracht dan de gecentraliseerde eenheidsstaat Engeland. Dat de vloot van de Republiek niet meer opgewassen was tegen de Engelse moet eerder op het conto van de aanzienlijk geringere bevolking van de Republiek worden geschreven en op dat van de relatieve economische stagnatie.²

Verval en herstel der stadhouderlijke macht

De dood van de kinderloze stadhouder-koning Willem III in 1702 gaf de Hollandse regenten de gelegenheid de macht definitief aan zich te trekken en de zo gekoesterde 'ware vrijheid' te herstellen. Tussen 1702 en 1747 benoemden de meeste provincies geen stadhouder (het Tweede Stadhoudersloze tijdperk). De Statenpartij (d.w.z. de partij van de antistadhoudersloze regenten) was nu aan de macht. De vredeskoers, die deze regenten inzetten, scheen het stadhouderschap, waarvan het opperbevelheerschap van het leger het belangrijkste element was, minder nodig te maken. Het Huis Oranje was één van de belangrijke centraliserende elementen in de Republiek, en de teloorgang van het stadhouderschap zette dan ook een decentralisatie van het Republikeinse leven in, waarbij de Staten-Generaal steeds machtelozer en overbodiger werden tegenover het gewestelijk particularisme.

De verslechterende economische omstandigheden en de als gevolg van de Spaanse Successieoorlog zeer hoge belastingen leidden echter in de loop van de eerste helft van de 18de eeuw tot een toenemende ontevredenheid over het nieuwe regentenbewind. Deze ontevredenheid verscherpte zich nog na 1740 toen een combinatie strenge winters, misoogsten en veepest het land teisterden. Tegelijkertijd bleek de nietige paalworm in staat te zijn het dijkenstelsel te ondermijnen zodat kostbaar herstel noodzakelijk was. In deze slechte omstandigheden raakte de Republiek geheel tegen haar wil betrokken bij de Oostenrijkse Successieoorlog. In het kader van deze oorlog hadden de Fransen in 1747 Zeeuws (Staats)Vlaanderen bezet en sloegen ze het beleg om Bergen-op-Zoom en Maastricht. De Republiek bleek zich niet goed te kunnen verdedigen. Zij geraakte in een effectiviteitscrisis.

¹ Fritschy, *Patriotten en financiën* 41.

² Fritschy, *Patriotten en financiën* 61-64; Hovy, "Institutioneel onvermogen" 126-138.

De regentenpartij scheen in deze omstandigheden de Republiek niet goed te kunnen leiden en verloor aan geloofwaardigheid. Dat gaf de Oranjepartij de kans de macht te grijpen. In vele grote steden begon zich in 1747 een volksoproer te organiseren, dat zich vooral tegen de hoge belastingen en het symbool daarvan, de belastingpachters, richtte. Het radicaalst waren de Amsterdamse Doelisten die naast hervorming van de belastingpacht ook een soort herstel van de politieke macht van de gilden eisten. De buiten de regering staande burgerij begon politieke macht op te eisen. De grote held van dit kleinburgerlijke oproer was de prins van Oranje, Willem IV, de stadhouder van Friesland, Groningen, Gelderland en Drenthe. Deze maakte van de gelegenheid gebruik om zijn gezag ook in de overige provincies te vestigen en de stadhouderlijke macht aanzienlijk uit te breiden. Onder meer werd het stadhouderschap voor het eerst erfelijk verklaard, zodat de benoeming van de stadhouder niet meer aan de Staten toe viel en stadhouderloze tijdperken tot het verleden zouden behoren. De uitbreiding van de stadhouderlijke macht was zo aanzienlijk, dat men er wel een eerste aanzet tot de centralistische nationale eenheidsstaat van 1795 in heeft gezien. Dat is echter overdreven. Misschien dat daar institutioneel nog wel iets voor te zeggen is, qua persoonlijkheid hadden zowel Willem IV als zijn opvolger Willem V (stadhouder 1751-1795) niet de mogelijkheid van die gestegen machtspositie gebruik te maken.

We zien dat al bij Willem IV. Wel werd deze graag in de oude, stadhouderlijke bevoegdheden door de Statenvergaderingen hersteld; hij voelde er niets voor als volksprins door het leven te gaan. De meer radicale voorstellen van zijn kleinburgerlijk aanhang, die de macht van de regenten moesten breken, keurde hij dan ook niet goed. Toen puntje bij paaltje kwam koos hij eerder voor de regenten en de bestaande politieke structuren dan voor vernieuwing. Toen ook hij niet in staat bleek voor militaire successen te zorgen - Maastricht en het onneembaar geachte Bergen-op-Zoom vielen al snel - zette de desillusie over het herstel van de Oranjemacht al gauw in.

De Patriottenbeweging

De onvrede over het verval van de Republiek, over haar instituties en over het vermeende zedelijk verval van haar leiders zwol vervolgens in de tweede helft van de achttiende eeuw aan tot een brede hervormingsbeweging, die uit zeer diverse delen bestond.

Hervormers: regenten, burgerij, genootschapsleven. Allereerst waren dit regenten, die naar middelen zochten de positie van de Republiek weer haar 17de-eeuwse glorie te doen hergeven. Deze regenten konden zowel in de Oranje- als tot de staatsgezinde partij gevonden worden. Vanwege hun neiging de bestuursmacht onderling te verdelen worden zij ook wel "aristocraten" genoemd.

Daarnaast betrof het rijke burgers die echter niet tot de regentenklasse behoorden, maar daar wel naar streefden: dissenters, die vanwege hun geloof buiten de macht vielen of rijke industriëlen of kooplieden die hun maatschappelijke macht ook in politieke macht vertaald wilden zien.

Ten derde waren er ook sommige kleinburgers - ambachtslieden, schrijvers, onderwijzers, predikanten - die aan het debat over de toekomst van de Republiek gingen deelnemen.

Met name deze laatste groepen, ook wel aangeduid als "democraten", zouden al gauw antistadhouderlijke opvattingen gaan koesteren, toen bleek dat de komst van

Oranje niets had veranderd aan de bestaande sociale en politieke instellingen. In 1747 werd Oranje binnengehaald als symbool van de vaderlandse eenheid, maar al in 1756 duiden de tegenstanders van zijn zoon, Willem V, zich met de naam 'patriotten' aan, een naam die de wens tot herstel van de vroegere glorie en de oudvaderlandse deugden moest uitdrukken.¹

Deze diepgaande preoccupatie met het herstel van de Republiek was een belangrijke motor achter de bloei van het *genootschapswezen*. Overal organiseerde de ontwikkelde elite zich in genootschappen van allerlei aard, die in veel gevallen wel één of ander maatschappijkritische achtergrond hadden. Deze genootschapsbeweging beoogde in de eerste plaats de leden door vorming tot betere leden van de maatschappij te maken: hiertoe hield men zich met een breed scala van onderwerpen bezig - van literatuur tot de bestrijding van de veepest, van het redden van drenkelingen tot de hervorming van het onderwijs. Vooral na 1770 nam het streven naar maatschappijhervorming een hoge vlucht, culminerend in de oprichting van de *Oeconomische Tak van de Hollandsche Maatschappij der Wetenschappen* in 1777. Hoewel de meeste genootschappen lokaal waren georganiseerd, ontstond toch voor het eerst een soort *nationale publieke opinie*, die uit 'gekwetste nationale trots' (Kossmann) zich in wilde zetten voor het "vaderland". Uit deze patriottenbeweging ontstond voor het eerst een modern nationaal besef.

De genootschapsbeweging kan met opvatten als de Nederlandse variant van de Europese *Verlichting*. Door het oefenen van de redelijke vermogens en door redelijk na te denken over maatschappelijke problemen hoopte men de traditionele, vastgeroeste structuren te kunnen verbeteren en een nieuwe nationale bloei mogelijk te maken. Maar de genootschapsbeweging was niet alleen een redelijke beweging, ook en vooral was het een zedelijke beweging, die door het beoefenen van deugdzaamheid betere burgers wilde vormen, die die nieuwe samenleving moesten dragen. Deze deugdzaamheidscultus richtte zich uiteraard tegen de vermeend egoïstische, frivole en wufte regentelite, die zo'n gebrek aan verantwoordelijkheidsbesef toonde. Dit accent op deugdzaamheid gaf de Nederlandse Verlichting een specifiek christelijk karakter. Dit christelijke element sloot aan bij de Republikeinse identiteit, die eerder religieus dan nationaal gevoeld werd. Maar typerend genoeg beriepen de patriotten zich niet alleen op christelijke deugden, maar ook op de 'oudvaderlandse' deugden der Batavieren. Ook hierin zien we het nationale over het traditioneel-christelijke schuiven.

Het belang van het genootschapswezen was in dit opzicht gelegen in het vormen van een nieuw burgerschapsideaal, waarin de samenleving niet meer gedragen werd door een oligarchie van sociaal en religieus bevoorrechtten, maar door alle burgers te zamen, ongeacht sociale positie of religieuze overtuiging.² In de praktijk ging het evenwel nog steeds om een elite, maar wel een veel bredere elite van ontwikkelde, deugdzaam en goedwillende burgers. Dezen duiden zichzelf niet zelden als de 'wel-denkenenden' aan. In principe zou iedere ontwikkelde burger van goede wil tot deze elite moeten kunnen toetreden, ongeacht afkomst. Daarbij werd uiteraard niet aan de paupers en de onderkant van de samenleving gedacht. Die lagere klassen moesten

¹ Kossmann, *De Lage Landen* 15. Hierbij moet wel bedacht worden, dat Willem IV in 1751 overleden was, en Willem V pas in 1766 meerderjarig werd. De Oostenrijkse veldmaarschalk, de hertog van Brunswijk-Wolfenbüttel, was de sterke man achter het Oranje-regime.

² Stuurman, *Wacht op onze daden* 87.

vooral getemd en gedisciplineerd worden. Uitdrukking van deze opvoedingsdrang van het lagere volk was de *Maatschappij tot Nut van 't Algemeen* die in 1784 in Edam werd opgericht en al gauw in de kleinste gehuchten zijn afdelingen had.

De crisis van de jaren '80: burgeroorlog. De ontevredenheid over de toestand van de Republiek culmineerde in de jaren tachtig van de achttiende eeuw tot een heuse burgeroorlog. Om dit te kunnen begrijpen moeten ook de buitenlandse verhoudingen in het verhaal betrokken worden. Sinds het ontstaan van de Republiek stonden de beide partijen in de Republiek, de Staatsgezinden en de Prinsgezinden, ook op het terrein van de buitenlandse politiek tegenover elkaar. De partij van de stadhouder was traditioneel pro-Engels, omdat de stadhouder - als kapitein-generaal van het leger - vooral voor een landoorlog tegen Frankrijk beducht was. Bovendien waren ook de dynastieke banden tussen Engeland en de Oranjes hecht: zowel Willem II, Willem III als Willem IV waren met Engelse prinsessen gehuwd. De Statenpartij die door de Amsterdamse kooplieden geleid werd zag daarentegen in Engeland zijn grootse handelsconcurrent en streefde dus naar versterking van de vloot en een alliantie met Frankrijk. Omdat de Republiek in het Europese krachtenspel door zijn ligging en rijkdom van grote strategische waarde was, poogden de mogendheden op hun beurt ook de binnenlandse politiek van de Republiek te beïnvloeden, waarbij de Engelse gezant actief ijverde voor de Oranjepartij en de Franse gezant voor de Staatsgezinden. Na 1770 liet ook Pruisen zich - aanvankelijk op de achtergrond - in het Oranjekamp horen. Pruisen was in deze periode verbonden met Engeland en Willem V was met een dochter van de Pruisische koning gehuwd.¹

Na 1776 nam de politieke spanning in de wereld sterk toe door de onafhankelijkheidsoorlog van de dertien Amerikaanse koloniën tegen het Britse moederland. Frankrijk, dat Engeland zijn wereldrijk betwistte, koos de kant van de opstandelingen. Engeland oefende grote druk op de Republiek uit geen goederen voor de Amerikanen te vervoeren en haar schepen te laten doorzoeken. Frankrijk zette de Republiek aan zich desnoods gewapenderhand hiertegen te verzetten. Amsterdam en Haarlem steunden de Franse politiek, de stadhouder wilde berusten in de Engelse eisen.

Vooraf onder de antistadhouderlijke patriotten was de sympathie voor de Amerikaanse zaak groot. De patriotsgezinde gouverneur van het Caraïbische eiland St. Eustatius zou de eerste vertegenwoordiger van een staat zijn, die een Amerikaans schip met officiële saluutschoten begroette en de jonge republiek aldus erkende.² Vooral de antistadhouderlijke partij zette doelbewust tot een oorlog met Engeland aan,³ die - gezien de volstreekte verwaarlozing van leger en vloot - niet dan de meest rampzalige gevolgen kon hebben. In 1780 brak dan ook de Vierde Engelse oorlog

¹ De Nederlandse historicus Colenbrander heeft de invloed van de buitenlandse gezanten zo sterk aangezet, dat hij de gebeurtenissen in de Patriottentijd als een 'marionettentheater' kon beschrijven, waarbij het buitenland aan de touwtjes trok (*De Patriottentijd*, 1897-1899). Dit beeld is echter sterk overdreven. Colenbrander kwam tot deze visie, omdat hij vooral buitenlandse bronnen had bestudeerd. (E.O.G. Haitzma Mulier, "De geschiedschrijving over de Patriottentijd en de Bataafse Tijd" in: W.W. Mijnhardt, *Kantelend geschiedbeeld*. Bussum, 1983. p. 206-210).

² Stuurman, *Wacht op onze daden* 86.

³ E.H. Kossmann, "1787. De ineenslorting van de Patriottenbeweging en het probleem van het Nederlandse verval" in: E.H. Kossmann, *Vergankelijkheid en continuïteit. Opstellen over geschiedenis*. Amsterdam, 1995. p.123. Ook het volgende dankt veel aan Kossmanns beschouwing.

uit, waarin de vloot van de Republiek vrijwel onmiddellijk vernietigend verslagen werd en de koopvaardijvloot in groten getale door de Engelsen werd opgebracht.

Voor dit verloop van de oorlog werd de prins - als opperbevelhebber van leger en vloot - verantwoordelijk gesteld. Dit was geheel onredelijk, omdat juist de prins - de staat van de Republikeinse defensie kennende - tot alle prijs gepoogd had de oorlog te voorkomen. Maar ook dit keerde zich tegen hem. Hijzelf - en zijn Pruisische adviseur, de hertog van Brunswijk-Wolfenbüttel - werden van heimelijke pro-Engelse sympathieën en landverraad verdacht. De verwijdering tussen Oranje en de natie - een band die in 1747 zo hecht scheen - was compleet. De eerste aanzet tot een modern Nederlands nationalisme ontstond uit verzet tegen het Oranjehuis.

De patriotten begonnen zich nu door het hele land heen te organiseren. Voor het eerst ontstond er zoiets als een nationale, georganiseerde oppositie die de gewestelijke kaders wilde overstijgen. Het belangrijkste daarbij was het ontstaan van een nationale periodieke pers, waarin uitdrukkelijk politiek stelling werd genomen en waarin lezers konden reageren. De *Post van den Neder-Rijn* en de *Politieke Krayer* waren de belangrijkste weekbladen van de oppositie. Spectaculairder nog waren de zogenaamde 'exercitiegenootschappen' waarin de opstandige burgers zich gingen oefenen in de wapenhandel en zo een eigen, paramilitaire macht ontwikkelden. Deze Vrijkorpsen sloten zich in 1785 in Utrecht tot een nationale federatie aaneen. De dynamiek van de beweging was zo groot, dat zij in 1785 in vele Hollandse steden vrijwel zonder slag of stoot de macht kon grijpen. Willem V vluchtte naar het veilige Nijmegen, alwaar hij de gebeurtenissen maar verder afwachtte.

De Patriotten van de jaren '80. De patriotten waren in hun wensen en doelen zeer verschillend. Een geschrift, dat evenwel op iedereen grote indruk maakte was het in 1781 anoniem verschenen pamflet *Aan het volk van Nederland*, waarvan al spoedig uitlekte, dat de Overijsselse edelman en oppositioneel Statenlid baron Joan Derk van de Capellen tot de Pol er de auteur van was.¹ In dit geschrift werd voor het eerst sinds de zestiende eeuw² het Nederlandse volk als één geheel toegesproken. Volgens Van der Capellen moesten er op lokaal niveau deugdzaam patriotten gekozen worden om het volk ('de natie') te representeren, die er op moesten toezien dat er door de Statenvergadering een onderzoek naar de nederlaag tegen de Engelsen werd gedaan. Bovendien moest ook de stadhouder middels een op dezelfde wijze gekozen raad worden gecontroleerd. Zijn macht moest aldus worden ingeperkt. Daarnaast hechtte van de Capellen een hoge waarde aan wat wij nu doorzichtigheid van het bestuur zouden noemen en aan een vrije discussie op basis van een vrije dрукpers. Tenslotte riep hij de burgers op tot zelfbewapening.³ Dit stemde overeen met het Amerikaanse

¹ Over hem: Klein, *Patriots republicanisme* 76-88; J. & A. Romein, *Erflaters van onze beschaving. Nederlandse gestalten uit zes eeuwen*. Amsterdam, 1938-1940, 1973 541-565.

² Men kan daarbij bijvoorbeeld denken aan het befaamde geuzenlied 'O Nederlant let op uw saeck' uit Valerius' Gedenkklancken. Valerius bedoelde met Nederland evenwel iets anders dan Van de Capellen. Over het gefnuikte nationale besef van de zestiende eeuw zie E.H. Kossmann, "De zestiende-eeuwse poging tot natievorming" in: E.H. Kossmann, *Een tuchteloos probleem. De natie in de Nederlanden*. Leuven, 1994. p. 7-29.

³ "Doet dan dit! Verzamelt U elk in Uw steden en ten plattelande in uw dorpen. Komt vreedzaam bijeen, en kiest uit Uw midden een matig aantal goede, deugdzaam, vrome mannen; kiest goede patriotten waarop gij vertrouwen kunt. Zendt dezen als Uw gecommiteerden naar die plaatsen, waar de Staten van Uw verschillende provincies vergaderen en beveelt hun, dat zij zodra mogelijk bij elkander komen om uit naam en op het gezag dezer natie, met en naast de Staten van elke provincie een nauwkeurig onderzoek te doen naar de redenen van de verregaande traagheid en slapheid waarmee

idee van een burgermilitie, die in staat moest zijn het huurleger van de vorst te kunnen weerstaan.¹

Opvallend is de grote waarde die de patriotten aan een gedecentraliseerd bestuur hechtten. Politieke representatie diende vooral op lokaal niveau plaats te vinden, en de soevereiniteit van de gewestelijke Statenvergaderingen mocht niet worden aangetaast. Slechts in kleine gemeenschappen was vrijheid mogelijk. In deze conceptie werd het soevereine volk vooral gezien als het lichaam, dat een tegenwicht tegen tirannie en oligarchie moest vormen.² De Patriotten namen duidelijk afstand van het traditionele soevereiniteitsbegrip van de Opstand. De traditionele leer hield in, dat de soevereiniteit bij de vorst of een corporatie berustte om de 'oude constitutie' te beschermen. Zij gingen uit van het moderne soevereiniteitsbegrip, zoals door Jean Bodin ontwikkeld. Zij beschouwden echter niet de monarch, maar het "volk" als drager van de soevereiniteit. Zij hadden bovendien uitgesproken ideeën over de taak van de soeverein: hij diende door middel van wetgeving vorm te geven aan de samenleving. In deze theorie was politiek een creatief proces. Bovendien vatten de Patriotten het begrip 'volkssoevereiniteit' anders op dan hun 16de en 17de eeuwse voorgangers. Voor hen was het 'volk' niet meer de verzameling van corporaties, standen en instituties, die uiteindelijk de drager van de soevereiniteit waren, maar een verzameling levende individuen. Weliswaar maakten zij een fundamenteel onderscheid tussen het 'plebs' en de 'aanzienlijken' of 'het eerbiedwaardig deel der natie' en meenden zij dat alleen de laatsten de dragers der natie waren, het bleven individuen en niet instituties waar de soevereiniteit uiteindelijk berustte.³ De Patriotten verschilden van de zeventiende-eeuwse regenten - de aanhangers van de leer van de 'Ware Vrijheid' - doordat zij zoveel nadruk op de combinatie van representatie en volkssoevereiniteit legden. Zij waren daardoor eerder democratisch dan aristocratisch.

De nederlaag van de Patriotten. De oppositie mocht dan wel nationaal geworden zijn, eensgezind was zij allerminst. Zij bestond globaal genomen uit dezelfde drie groepen als de oppositie in 1747: de antistadhouderlijke, Staatsgezinde regentenpartij, die in wezen ook al in de 17de eeuw tegen de stadhouder geweest was; de gegoede burgerij die buiten de regering stond (dissenters, industriëlen, professoren, predikanten) en de kleine burgerij, die de macht van de gilden terug wilde en zo controle over het stadsbestuur wenste te verwerven. Deze laatste groep wordt meestal aangeduid met de

de bescherming van het land tegen een geduchte en vooral actieve vijand wordt behandeld. Beveelt hun verder, dat zij insgelijks met en naast de Staten der bijzondere provinciën een raad voor Zijne Hoogheid kiezen en hoe eerder hoe liever al zulke middelen helpen beramen en in het werk stellen als tot redding van het benauwde vaderland dienstig zullen worden geoordeeld. Laat Uw gecommitteerden U van tijd tot tijd door middel van de drukpers in het publiek en openlijk verslag doen van hun verrichtingen. Zorg voor de vrijheid van de drukpers, want zij is de enige steun van Uw nationale vrijheid. (...) Wapent u allen, verkiest zelf degenen, die u bevelen moeten geven en gaat (...) in alles met kalmte en bescheidenheid te werk, en Jehova, de God der Vrijheid (...) zal onze goede zaak ongetwijfeld ook ondersteunen." *Aan het volk van Nederland*, p.130-131, citaat in: J. Verrips en T. Zwaan, "De mannen van het groene laken", in: idem *Staatsvormingsprocessen in Europa en Azië na 1750*, Martinus Nijhoff, 1981.

¹ S.R.E. Klein, *Patriots republicanisme. Politieke cultuur in Nederland (1766-1787)*. Amsterdam UP, 1995. 290.

² Klein, *Patriots Republicanisme* 86.

³ E.H. Kossmann, "Volkssoevereiniteit aan het begin van het Nederlandse *ancien régime*" in: E.H. Kossmann, *Politieke Theorie en Geschiedenis. Verspreide opstellen en voordrachten*. Amsterdam, 1987. p. 78.

'democratische oppositie'. Deze verdeeldheid zou de beweging later verzwakken.¹

Naarmate de beweging zich verder organiseerde en de tegenstand van de Oranjes verwaarloosbaar bleek, radicaliseerde ze. Dit vervreemde de patricische Patriotten van de beweging, die geleidelijk weer naar het stadhoudelijke kamp toe bewogen. Dit leidde tot de ondergang van de beweging. Niet alleen verloor ze zo ervaren en kwalitatief belangrijke leiders, ook de buitenlandse steun dreigde zij te verspelen toen het Frankrijk van Lodewijk XVI de 'democraten' wat te radicaal begon te vinden. Dit gaf de Engelse ambassadeur sir James Harris volop gelegenheid de Oranjepartij weer op de been te brengen, en wel vanuit het voor de Oranjes veilige Gelderland. Van groot belang daarbij was, dat Engeland na het beëindigen van de oorlog in 1784 in ruime mate subsidies verleende om het leger Orangistisch te houden nu Holland, dat het grootste deel van de legerbudget financierde, Patriots was geworden.

Het Orangistisch tegenoffensief in het oosten leidde het einde van de coup der Patriotten in. De Orangisten wilden vervolgens ook in Holland het initiatief, dat ze in 1780 verloren hadden, hernemen. Prinses Wilhelmina van Pruisen, de echtgenote van Willem V, deed een poging naar Holland te gaan en daar de leiding van de Orangisten op zich te nemen. Zij kwam echter niet ver; de Hollandse Patriotten hielden haar bij Goejanverwellesluis nabij Woerden tegen. Dit affront was evenwel reden voor haar broer, de Pruisische koning, in te grijpen. Met een leger van 20.000 man bezette hij de Republiek, zonder dat de Vrijkorpsen noemenswaardige tegenstand boden. Niet minder dan 5000 tot 6000 Patriotten meenden naar Frankrijk te moeten vluchten, alwaar zij tot 1795 een over het algemeen genomen een nogal jammerlijk bestaan leidden. Willem V verving overal de niet-loyale stadsbesturen door loyale Orangisten. Onder druk van Engeland en Pruisen namen de diverse gewesten het erfstadhouderschap als geïntegreerd onderdeel van hun provinciale constituties op zodat stadhoudersloze tijdperken definitief tot het verleden zouden behoren. Engeland en Pruisen stelden zich voor deze bepaling bovendien garant, zodat zij te allen tijde ten gunste van de stadhouder zouden kunnen interveniëren.² Aan de Patriottenepisode scheen voorgoed een einde gekomen te zijn.

Kossmann heeft opgemerkt, dat die nederlaag niet het einde van een veelbelovende vernieuwing van de Republiek heeft betekend. De hervormingen die de Patriotten nastreefden - bestrijding van de privileges van adel en regenten, toelating tot de ambten van de middenklassen, een eerlijker verdeling van de fiscale lasten, reorganisatie van de staatsschuld, werkverschaffing voor de paupers, steun aan nijverheid en handel, hervorming van het onderwijs - waren *onrealiseerbaar* gegeven hun politieke uitgangspunten van decentralisatie en machtsherstel van de Republiek. Hun gedroomde hervormingen zouden alleen door een veel sterker gecentraliseerd bestuur verwezenlijkt kunnen worden - bijvoorbeeld door de verlichte despotie die zij nu juist bestreden. Daarnaast zou ook de politiek van machtsherstel fatale gevolgen voor de financiën van de Republiek hebben gehad. De droom van herstel van de Gouden Eeuw berustte op een historische illusie, die - wilde men er echt werk van maken

¹ De Patriotten waren het sterkst in Holland en Utrecht, verdeeld in Overijssel en Friesland en zwak in de traditionele Oranjegewesten Gelderland en Zeeland (Lademacher, *Geschiede der Niederlande* 192).

² Lademacher, *Geschiede der Niederlande* 207-208.

door een sterk leger in te richten en een actieve buitenlandse politiek te voeren - het land spoedig aan de rand van de afgrond zou hebben gebracht.¹

DE BATAAFS-FRANSE TIJD (1795-1813)

Van decentrale Republiek naar centralisme en monarchie. In 1795 stortte de oude Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden als gevolg van externe druk ineen. De Republiek raakte vermalen in de oorlogen, die de Franse Revolutie op het Europese continent met zich mee had gebracht. Tussen 1795 en 1813 stonden haar inwoners onder zeggenschap van de Fransen. Tussen 1795 en 1806 was die zeggenschap informeel. De Patriotten, die de komst van de Fransen verwelkomden, riepen in 1795 de *Bataafse Republiek* uit, die door de Fransen erkend werd. In deze periode was er sprake van soms grote Franse druk; de staatsstructuren bleven evenwel door Nederlanders bemand. Anders werd dit in 1806 toen de Franse keizer Napoleon zijn broer Lodewijk Napoleon op de troon van het Koninkrijk Holland plaatste. In 1810 werd dit tenslotte ingelijfd in het Franse keizerrijk.

Deze periode van 1795 tot 1813 is van grote betekenis voor het proces van staatsvorming van Nederland geweest. Voor het eerst werd gepoogd het territorium van de oude Republiek als een uniforme eenheidsstaat te denken, waarin voor alle bewoners dezelfde wetten golden en waar overal dezelfde, uniforme staatsstructuren heersten.

Vroeger is deze periode wel als een vreemd element in de Nederlandse geschiedenis beschouwd, waarin de Fransen aan de touwtjes trokken en de Nederlandse leiders niet meer dan marionetten in Franse handen waren. Deze visie is nu verlaten. De ontwerpen, die de Nederlandse leiders voor hun samenleving maakten sloten aan bij authentieke Nederlandse discussies uit de tweede helft van de 18de eeuw; in de eerste helft van de 19de eeuw is hier weer op voortgeborduurd.

Ondanks dit authentiek Nederlandse karakter van de Franse tijd zijn de resultaten van die discussies beslissend door de Franse invloed en macht beïnvloed. Onder externe druk werden allerlei maatregelen genomen, die nooit uit de Nederlandse samenleving van dat moment zelf hadden kunnen komen. Dit gaf aan sommige van de wetten een enigszins irrealistisch karakter; zij werden dan ook niet of slecht geïmplementeerd. Dit gaf de hele periode - evenals trouwens de daaropvolgende periode van Willem I en Willem II een enigszins provisorisch en experimenteel karakter. Pas in 1848 wist Thorbecke staatsstructuren te ontwerpen, die bij de Nederlandse samenleving aansloten. Dat hij zich daarbij sterk liet leiden door de experimenten van de Bataafs-Franse tijd geeft echter het belang van deze periode aan.

De Franse Revolutie en het einde van de Republiek. De tweede helft van de 18de eeuw was de 'Age of democratic revolutions'. Op verschillende plaatsen in de Atlantische wereld vonden politieke omwentelingen plaats, die gemeen hadden dat zij grote waarde hechtten aan representatieve vormen van bestuur en aan constitutionalisme. De Amerikaanse Revolutie van 1776, de Franse Revolutie van 1789, maar ook de Patriottenbeweging in Nederland en een vergelijkbare opstand in Genève behoorden in dit opzicht tot een brede beweging, die vooral kan worden beschouwd als een emancipatiebeweging van de 'derde stand': de burgers, die een steeds grotere economische rol in de samenleving waren gaan spelen, maar uitgesloten bleven van de politieke macht.

¹ Kossmann, "1787" 128-132.

De meest belangrijke van deze revoluties was uiteraard de Franse Revolutie. De Franse koningen hadden vanaf de late 17de eeuw naar een hegemoniale positie in Europa gestreefd, daartoe vele oorlogen gevoerd met als voornaamste resultaat een gigantische staatsschuld. De enige manier om orde in de financiën te scheppen was het belasten van de tot dan van belastingen vrijgestelde adel. Deze verzette zich hevig, zodat de koning zich in 1788 door geldnood gedwongen, genoodzaakt zag tot het bijeenroepen van de *Etats-Generaux*, die sinds 1614 niet meer bijeen waren geweest. Dit werkte echter contraproductief. De *Tiers Etat* of Derde Stand, d.w.z. de vertegenwoordiging der burgerij, scheidde zich af en riep zichzelf uit tot vertegenwoordigers van het Franse volk als geheel. Dit lichaam werd de eerste Franse *Assemblée Nationale Constituante* (Nationale Grondwetgevende Vergadering). Deze stelde in 1789 de *Déclarations des droits de l'homme et du citoyen* (Verklaring van de Rechten van de Mens en Burger) op, waarin de principes waaraan de grondwet had te voldoen werden vastgesteld: volkssoevereiniteit, individuele grondrechten en een representatief politiek systeem. De vergadering schafte verder het feodalisme en vele adellijke privileges af. In tegenstelling tot de Nederlandse Patriotten, die zich met een deel van de regenten tegen de stadhouder gekeerd hadden, verbond de *Tiers Etat* zich aanvankelijk met de koning, Lodewijk XVI, tegen de adel. In beide gevallen was het bondgenootschap echter van korte duur. Terwijl de Nederlandse Patriottenbeweging al gauw in 'democraten' tegenover 'aristocraten' uiteenviel, verloren de Franse burgers het vertrouwen in hun vorst toen deze naar Duitsland trachtte te vluchten en de contrarevolutionaire legers van Pruisen en Oostenrijk het voor de koning opnamen. In 1792 werd Lodewijk XVI gevangen genomen en werd de Franse Republiek uitgeroepen. In 1793 werd de koning onthoofd. De Revolutie doorliep verschillende fasen, waarvan de Jakobijnse de meest radicale was. Onder leiding van de Jakobijn Robespierre kwam het tot de Terreur waarbij vele tegenstanders onder de guillotine terecht kwamen. Robespierre zelf ontkwam dit lot echter evenmin (1794).

De Franse Revolutie had inmiddels ook messianistische trekken gekregen. De legers van de Revolutie, aanvankelijk in allerijl gerekruteerd uit alle lagen van de Franse samenleving om de Revolutie tegen de contrarevolutie te verdedigen, waren vanaf 1794 op pad om de Revolutie te verbreiden over Europa. In 1792 had de Conventie een resolutie aangenomen, waarin Frankrijk beloofde die landen die onderdrukt werden door feodale machthebbers of absolutistische vorsten te komen bevrijden en te helpen bij het revolutionariseren van de maatschappij.¹ Deze idealistische doelstellingen waren echter vanaf het begin een façade, waarachter naakt expansionisme schuil ging. Niet dat de Fransen niet in hun revolutionaire idealen en hun 'universele kruistocht voor de vrijheid' (Brissot) geloofden, en niet dat oppositionelen tegen de diverse *ancien régimes* niet op interventie aandrongen, maar eenmaal op pad lieten de Fransen de door hen voor bevrijding in aanmerking komende volken geen keuze of zij wel bevrijd en of en hoe zij gerevolutionariseerd wilden worden. En individuele generaals zagen de bevrijdingstochten niet zelden als plundertochten waarmee zij persoonlijk fortuin konden maken. Zo hield generaal Custine in het Rijnland huis, nadat hij een proclamatie "Van de bevrijde Fransen aan de onderdrukte Duitsers" het licht had doen zien. De onschuldige bewoners van Aken zeiden hierop nog, dat zij al

¹ Schama, *Patriots and Liberators* 8.

in 1185 bevrijd waren en sindsdien geen tiran meer binnen hun stad hadden gehad. Maar het hielp niet. Aken moest ook bevrijd.¹

De bevrijding van Nederland lag niet in de directe planning, maar vloeide voort uit het verloop van de militaire gebeurtenissen in de Zuidelijke Nederlanden, die sinds 1714 Oostenrijks bezit waren. De Oostenrijkse keizer was, als broer van de inmiddels onthoofde Franse koningin Marie Antoinette, de grote tegenspeler van de Franse revolutie geworden, zodat de Zuidelijke Nederlanden rechtstreeks bij de strijd werden betrokken. Na een wisselvallig strijdverloop wisten de Fransen de Oostenrijkers bij Fleurus in juni 1794 beslissend te verslaan. Vervolgens vielen Brussel, Antwerpen en geheel Vlaanderen snel in Franse handen. De geëmigreerde patriottenleiders zagen nu hun kans; in 1792 hadden zij zich verenigd in het *Bataafs legioen* onder leiding van Herman Willem Daendels met als bedoeling in de Republiek revolutie te gaan maken. Nu zetten zij de Franse legers aan de grote rivieren over te steken en Nederland te bevrijden. Na enige aarzelingen trok Pichegru in 1795 om reden van logistieke aard² over de bevroren rivieren. De stadhouder vluchtte met zijn gezin naar Engeland en overal werd in korte tijd het stadsbestuur door patriotsgezinde leiders overgenomen. Na 216 jaar - als men vanaf de Unie van Utrecht rekent - was aan het bestaan van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden een einde gekomen.

De Bataafse revolutie

De verhouding tussen de Patriotten en de Fransen. De val van de Republiek bracht overal in het land de Patriotten aan de macht. De meest fervente Orangisten werden van het kussen gewipt en de emigré's keerden terug om hun positie in de Nederlandse samenleving en de Nederlandse politiek weer in te nemen. Al voor de komst van de Franse legers gingen de meeste steden 'om' omdat men vreesde dat de Fransen anders zouden claimen de Republiek veroverd te hebben en deze claim dan zouden gebruiken om haar in te lijven. De nieuwe uit patriotten bestaande stadsbesturen wezen patriotten aan als hun vertegenwoordigers in de Staten van de gewesten, en deze zonden op hun beurt patriotten naar de Staten-Generaal, die daardoor een hervormingsgezinde signatuur kreeg. In tegenstelling tot in Frankrijk vloeide er geen bloed bij de coup. De deugdzaamheid der Patriotten was zo groot dat zij hun voormalige tegenstanders genadiglijk leven en bezit lieten. De revolutionairen wilde zich ook in dit opzicht van de rancuneuze Orangistische contrarevolutie van 1787 onderscheiden en zo werd het een 'Fluwelen Revolutie'. Ook de Fransen droegen tot het bezadigde karakter van de Revolutie bij. Zij hadden net de bloedige fase van de Terreur achter zich (1794), waarbij duizenden onder de guillotine de dood hadden gevonden. Het nieuwe, meer gematigde regime wilde voor alles orde en rust bewaren en zo werden de Fransen ook in Nederland een kalmerende factor.

De Fransen erkenden direct de zelfstandigheid van de door de Patriotten uitgeroepen 'Bataafse Republiek'. Met deze naam wilden de Patriotten aangeven, dat er sprake was van een grote vernieuwing: het ging niet meer om een Republiek van corrupte en frivole regenten maar van deugdzame patriotten, die zich aan de deugden van hun Bataafse voorouders spiegelde. De Fransen hadden geen plannen tot inlij-

¹ Schama, *Patriots and liberators* 8.

² Hij had zijn doel - natuurlijke grenzen voor Frankrijk - bereikt met de verovering van de Generaliteitslanden. Ravitailleringproblemen dreven hem echter de rivieren over (Rogier, *Eenheid en Scheiding* 250).

ving zoals ze wel de Zuidelijke Nederlanden hadden ingelijfd. Zij verkondigden weliswaar dat dat uit eerbied voor het revolutionaire verleden van de Republiek was geweest; in feite ging het de Fransen vooral om het financiële kapitaal van de Republiek, en dat zou - zo vreesden zij - wel eens kunnen ontvluchten bij een inlijving.¹ Hun eerste eis was dan ook een schadeloosstelling voor de geboden hulp bij de bevrijding van 100 miljoen gulden, een leger en een vloot voor de Franse oorlogvoering en het onderhoud van 25.000 man troepen.² Dit zou de toon zetten voor de relatie tussen de Fransen en de nieuwe Republiek. Aanvankelijk waren zij geneigd de Bataaven hun eigen revolutie te laten maken. Op het moment dat hen dat echter om financiële of militaire redenen zo uitkwam, aarzelden ze niet om met kracht in te grijpen. En juist vanwege het financiële belang dat zij bij de Bataafse Republiek hadden, speelden de rijke, Hollandse kooplieden steeds weer een cruciale rol in hun politiek. Hun stem bleef ook in de Bataafs-Franse tijd op cruciale momenten aan Nederlandse kant het zwaarst wegen.

De eerste Nederlandse verkiezingen en de nieuwe partijen. De nieuwe Staten-Generaal besloot dat zij plaats diende te maken voor een gekozen grondwetgevende Nationale Vergadering naar Frans model en schreef voor het eerst in de Nederlandse geschiedenis een nationale verkiezing uit. Deze nationale opzet was vooral door Holland doorgedrukt. Vooral hier waren de patriotten de onevenredigheid in de verdeling van lasten en politieke macht van het oude stelsel beu. Holland diende immers meer dan de helft begroting van de Republiek te betalen, maar had in politiek opzicht niet meer stem dan elke andere afzonderlijke provincie. Als eerste schaften de Hollandse Staten de standen af en legden ze de soevereiniteit bij het volk, dat nu als verzameling individuen werd opgevat. Afkomst en geloof speelde daarbij geen rol meer: katholieken, dissenters en joden kregen toegang tot de politieke macht. Dit volk delegerde die soevereiniteit aan representanten met wetgevende bevoegdheid. De soevereiniteit werd als één en ondeelbaar gezien. Lokale bestuurseenheden hadden als zodanig geen stem meer in de staat, zij konden geen aanspraak meer maken op gedeelde soevereiniteit.

Over de verdere inrichting van de staat bestond bepaald geen consensus. Al spoedig tekende zich binnen de patriotten drie stromingen af, die vanwege hun politieke voorkeur met betrekking tot de toekomstige bestuursinrichting aangeduid kunnen worden als *moderaten*, *federalisten* en *unitarissen*.

Uit vrees voor een al te democratische wending ontwierpen behoudende Amsterdamse patriotten, geleid door de regent J.B. Bicker en diens advocaat R.J. Schimmelpenninck, ook wel aangeduid als "moderaten", een getrappt kiesstelsel met een hoge census, waardoor de politieke macht in handen van de goeuden zou blijven.

Het Hollandse streven naar een nationale staat, die een einde aan het gewestelijk particularisme zou maken, stuitte op verzet bij de overige gewesten. Deze bevonden zich wel bij de bestaande constellatie en wilden hun autonomie niet opgeven. Uit deze hoek kwamen patriotten, zoals de Fries Vitringa, die wel een fundamentele hervorming van de oude Republiek wenselijk achtten en in de moderne volkssoevereini-

¹ Kossmann, *De Lage Landen* 50.

² Dit werd op 16 mei in het Verdrag van den Haag bepaald. Daarbij sloten Frankrijk en de Bataafse republiek tevens een of- en defensief verbond, en werden Staats-Vlaanderen, Maastricht en Venlo door de Fransen ingelijfd.

teit geloofden, maar niet aan de gewestelijke autonomie wilden tornen. Zij zetten in feite de denkbeelden van de patriotten uit de jaren '80 voort, die evenmin aan centralisatie gedacht hadden. Zij waren voornamelijk geïnteresseerd in de controle over de macht. Zij vreesden een al te grote en tirannieke macht van een sterk centrum. Wat ideeën betref lieten zij zich door Montesquieu inspireren. Deze richting staat bekend als de 'federalistische' tegenover de naar eenheid strevende Amsterdamse patriciërs die 'moderaten' genoemd werden. Deze richtingen domineerden de vernieuwde Staten-Generaal, waarbij de federalisten vooralsnog de sterkste bleken.

Naast deze twee groepen was er nog een derde, meer radicale groep, de 'democraten' of 'unitarissen' die naar een nationale eenheidsstaat streefden en radicale maatregelen niet schuwden. Zij vonden hun aanhang vooral in de kleinere burgerij en in de armere delen van het land. Zij waren aanzienlijk nationalistischer dan beide andere richtingen en streefden het meest fanatiek naar nationaal herstel en vergroting van het territorium. Hun leider was de uit Staats-Brabant afkomstige textielhandelaar Pieter Vreede.

Uit deze korte schets van de bestaande richtingen binnen de Patriottenbeweging blijkt, dat de oude tegenstellingen niet met een klap verdwenen waren. Dat kon ook niet anders gezien het feit dat het om fundamentele belangentegenstellingen ging. Het gewestelijk particularisme uit de oude Republiek bleef ook in de nieuwe Bataafse Republiek aanvankelijk de discussies bepalen. Maar tegelijk is duidelijk, dat het politieke klimaat in een aantal opzichten geradicaliseerd was. Naast de federalisten die de oude patriottenbeweging voortzetten, waren er de moderaten en democraten gekomen, die wel degelijk voor een nationale eenheidsstaat geporteerd waren en uit moderne soevereiniteitsopvattingen de consequentie trokken waar de patriotten uit de jaren tachtig voor terugdeinsden. Deze radicalisatie vindt zijn oorsprong in de Franse ballingschap van veel patriotten. Hier kwamen zij veel indringender in aanraking met het Franse gedachtegoed en vooral ook met de praktijk van de revolutie.

In het eerste jaar na de omwenteling werden dan ook vele maatregelen genomen die de nationale eenheid naderbij moesten brengen. Allereerst verloren de Generaliteitslanden en Drenthe hun achtergestelde positie. De Brabanders forceerden dit door, typerend voor de mengeling van oud en nieuw in deze periode, te eisen dat ze tot de Unie van Utrecht zouden worden toegelaten. Daarnaast werden de gewestelijk georganiseerde admiraliteiten en de Raad van State vervangen door nationale comités. Maar de belangrijkste beslissing aangaande de toekomstige structuur van het land moest door de Nationale Vergadering worden genomen.

Deze Nationale Vergadering kwam tot stand op basis van de eerste moderne algemene verkiezingen in Nederland in januari 1796. Kiesgerechtigd waren alle mannen van 20 jaar of ouder, die aanhanger van de nieuwe orde waren en niet leefden van de bedeling. Armen, vrouwen en Orangisten waren dus uitgesloten. Het kiesstelsel was een van de Fransen overgenomen drietrapsstelsel, van grondvergaderingen, kiesmannen en afgevaardigden: een lokale grondvergadering bestond uit 500 kiesgerechtigden; deze kozen kiesmannen in 124 kiesdistricten van 15.000 personen, die vervolgens 124 afgevaardigden in de Nationale Vergadering verkozen. Op 1 maart 1796 kwam de eerste Nationale Vergadering in den Haag bijeen. De leden kwamen uit de

meest gegoede klassen;¹ dat moest ook wel want op een daggeld van f10,- moesten de afgevaardigden uit eigen zak f2000 's jaars toeleggen. Door bovengenoemd kiesreglement werden de moderaten en de federalisten oververtegenwoordigd.

De eerste Nederlandse Grondwet. Deze Eerste Nationale Vergadering was opgezet om een grondwet te produceren, en daar heeft zij zich niet licht van af gemaakt. Zij produceerde een bijzonder lijvig ontwerpgrondwet (men sprak van het 'Dikke boek'). Gezien het overwicht van de federalisten in de Vergadering wekt het geen verbazing dat het ontwerp sterk federalistisch was. Het voorzag in een gedeelde soevereiniteit tussen de centrale overheid en de departementen, die als opvolgers van de gewesten waren gedacht. Deze departementen kregen een verregaande mate van autonomie in interne aangelegenheden waardoor uniformiteit van wetten onmogelijk zou zijn. Verder was het kiesstelsel erg aristocratisch. Alleen de allerrijksten zouden volksvertegenwoordiger kunnen worden. Het wekt dan ook geen verbazing, dat dit Grondwetsconcept in een plebisciet (volksraadpleging) met grote meerderheid verworpen werd.²

Vervolgens werd een nieuwe Tweede Nationale Vergadering gekozen, die in september 1797 bijeenkwam. Hieruit waren de meeste gematigden verdwenen, zodat de tegenstellingen verscherpt waren, maar evenmin een duidelijke meerderheid gevormd kon worden. Desondanks was de Tweede Nationale Vergadering productiever dan de Eerste. Vooral op instigatie van de 'democraten' kwam het tot een scheiding van Kerk en Staat en werd de emancipatie van de Joden bekrachtigd. Een grondwet leek zij echter evenmin te kunnen produceren.

Op dit moment veranderde de situatie in Frankrijk evenwel nogal drastisch. Het gematigde bewind dat de radicale Jacobijnen had doen vallen, werd door een agressiever régime vervangen, dat vooral de oorlog met Engeland met kracht wilde doorzetten. Voor die oorlog was een slagvaardige bondgenoot nodig. De vooral veel discussiërende maar erg besluiteloze Nationale Vergadering van de Bataafse Republiek was dat bepaald niet. Dat van de huidige Bataven weinig verwacht kon worden bleek in de zeeslag bij Kamperduin, waarin de Bataafse admiraal De Winter vrijwel de gehele Bataafse vloot verspeelde. De Fransen hadden een nieuwe vloot nodig, en dus een régime, dat krachtig genoeg was om de daartoe benodigde belastingen te kunnen heffen. Daarom besloten zij niet om ideologische, maar om machtspolitieke redenen een staatsgreep van de 'democraten' of 'unitarissen' onder leiding van Vreede in januari 1798 te steunen. De federalisten werden gedwongen de Nationale Vergadering te verlaten; enkelen werden gearresteerd. De Franse gezant Delacroix dicteerde een unitaristische grondwet, die in een plebisciet met ruime meerderheid - 153.913 tegen 11.597 stemmen - als *Staatsregeling voor het Bataafsche Volk* werd aangenomen. Zowel Orangisten als Federalisten waren echter van stemming uitgesloten.

De **Staatsregeling van 1798** was de eerste moderne grondwet van Nederland. Hij is opgebouwd uit drie onderdelen: de uit 8 artikelen bestaande Algemene beginselen, die sterk beïnvloed zijn door de idealen van Rousseau, gevolgd door eveneens filosofisch getinte Burgerlijke en Staatkundige Grondregels (B&SG), met daarin vervat een

¹ Het waren vooral advocaten, kooplieden, hoogleraren, fabrikanten, predikanten, enkele voormalige regenten, edelen en kleinburgers. Over deze en andere politieke lotgevallen van de Bataafse Revolutie zie vooral Kossmann, *De Lage Landen* 48-62.

² In totaal stemden 108.761 stemmers tegen, 29.755 voor.

aantal aan de Declaration des droits de l' homme et du citoyen ontleende grondrechten (art. 9-72). In deze onderdelen van de Staatsregeling is de inspiratie van de Franse Revolutie, en van auteurs als Locke en Rousseau duidelijk aanwijsbaar. Deze beginselen zijn vervolgens concreet uitgewerkt in de aansluitende Acte van Staatsregeling (303 artikelen) en de bijbehorende reglementen.

Er zit een zekere ironie in het feit, dat het de Fransen waren die hem moesten opleggen. Het belangrijkste aan de Staatsregeling was, dat Nederland nu toch een *nationale eenheidsstaat* werd. De Bataafse Republiek werd één en ondeelbaar verklaard. Zo radicaal werd deze gedachte uitgewerkt, dat de bestaande provincies werd opgeheven en vervangen door Departementen, die volgens geheel nieuwe grenzen ingedeeld werden. Alle bestaande, particularistische loyaliteiten dienden nu vernietigd. Verder was de Staatsregeling ook democratisch in die zin dat het Vertegenwoordigend Lichaam (parlement) zou worden gekozen via een (weliswaar getrapt) *algemeen kiesrecht*. Dit kiesrecht gold alleen de politiek correcte kiezers. Van hen werd een Eed van Afkeer van het stadhouderlijk bewind en van het Federalisme gevraagd. Belangrijk was ook de *scheiding der machten*, die geheel in de zin van Montesquieu in de Staatsregeling was opgenomen.

“De *drie* voornaame magten in eene welgeregelde Republiek zijn:
De Vertegenwoordigende Hoogste Magt.
De Uitvoerende Magt.
De regterlijke Magt.

Naast het Vertegenwoordigend Lichaam kwam een Uitvoerend Bewind, dat voor het eerst uit een soort *ministers met departementen* bestond (men sprak over Agenten). De Rechterlijke Macht was geheel los gemaakt van de politieke macht. De Staatsregeling bevatte voor het eerst een bescheiden catalogus van grondrechten: er kwam vrijheid van godsdienst (art. 19 B&SG) en van drukpers (art. 16 B&SG), de onschendbaarheid van de burger in zijn woning en van de eigendom werden gegarandeerd (art. 39, 40 B&SG). Iedereen was voortaan gelijk voor de wet; alle standsgebonden privileges en de gilden werden opgeheven (art. 24, 25, 53 B&SG). Het legaliteitsbeginsel in het strafrecht werd ingevoerd, terwijl de tortuur werd afgeschaft. Art. 28 B&SG bepaalde taakstellend, dat binnen twee jaar na de invoering van de Staatsregeling een codificatie totstand gebracht zou moeten zijn van burgerlijk recht, strafrecht en het burgerlijke en strafprocesrecht “op gronden door de Staatsregeling verzekerd, en algemeen voor de gantsche Republiek”.

De Staatsregeling van 1798 oogde buitengewoon modern. Haar zwakte was echter, dat zij van buitenaf was opgelegd. Deze zwakte bleek, toen noch de democraten noch de moderaten haar konden implementeren. De gewestelijke organen bleven nog tien jaar functioneren zoals ze altijd hadden gefunctioneerd. De gilden verdwenen al evenmin. De régimes, die haar steunden, bleken ook niet in staat tot productieve wetgevende arbeid. De democraten vervreemdden velen van zich door hun politiek van zuiveringen en bleken tot geen wetgevende arbeid in staat. Hierop volgde in juni 1798 een coup van de moderaten onder leiding van Daendels; het Uitvoerend Bewind dat hij aan de macht bracht was zo mogelijk nog krachtelozer dan dat der democraten. De revolutie verzandde volledig. In deze periode verloren velen hun politieke belangstelling.

Zo raakte de Bataafse Revolutie uitgewoed. In 1801 bracht een nieuwe staatsgreep het Staats-Bewind aan de macht, dat vooral op restauratie en verzoening uit was. Hoewel de naam van Departement werd behouden, werden de gewesten binnen hun oude grenzen hersteld. De Staatsregeling van 1801 gaf een geheel eigen invulling aan de trias politica. In deze staatsregeling stond de uitvoerende macht - het Staats-Bewind - voorop, op afstand gevolgd door de wetgevende macht, die niet langer als de hoogste macht werd aangeduid, en de rechterlijke macht. Het Staats-Bewind kreeg een grote autoritaire macht, ongehinderd door parlementaire controle. Democratisch was het allemaal ook niet meer. Het algemeen mannenkiesrecht werd vervangen door een straf censuskiesrecht, gebaseerd op een aanzienlijke mate van gegoedheid. De Eed van Afkeer werd afgeschaft, toen Willem V zijn voormalige aanhangers ontslagen had van hun eed van trouw. Orangisten namen nu naast patriotten plaats in de regering. Dissenters, joden en katholieken werden daarentegen weer uit de ambten geweerd.

Napoleon en de staatsvormingen in Nederland. Zowel het régime, dat in juni 1798 bij de staatsgreep van Daendels aan de macht was gekomen, als het Staatsbewind van 1801 steunde in belangrijke mate op de macht van de moderaten. Hun leider, Rutger Jan Schimmelpenninck, tevens gezant in Frankrijk, had de Fransen overtuigd van de wenselijkheid van de coup van 1801. Deze getalsmatig geringe groepering kon een relatief grote invloed uitoefenen omdat zij de partij van de Hollandse regenten waren en het belang van de Bataafse Republiek voor de Fransen vooral gelegen was in het geld van deze rijke klasse, waarmee vloten konden worden uitgerust of troepen onderhouden. Zolang de regenten bereid waren de hoge vermogensheffingen die hiervoor noodzakelijk waren op te brengen, hadden de achtereenvolgende Franse leiders steeds een open oor voor de wensen van de moderaten. Dat bleek ook weer in 1805. In Frankrijk was inmiddels Napoleon Bonaparte aan de macht gekomen (1799). Deze generaal had zich in 1803 als Napoleon I tot keizer laten kronen en was vastbesloten de oorlog met Engeland met kracht voort te zetten. Hij was van mening dat het Staatsbewind de bepalingen van het in 1795 gesloten bondgenootschap tussen de Bataafse Republiek en Frankrijk te zuinigjes nakwam en was daarom bereid naar Schimmelpenninck te luisteren. Deze was uit wanhoop over het gebrek aan daadkracht van het Staats-Bewind en onder de indruk van de successen van de alleenheerser Napoleon tot de overtuiging gekomen dat alleen een eenhoofdig, autoritair bewind iets tot stand kon brengen. In 1805 liet hij zich met steun van Napoleon tot 'raadpensionaris' benoemen - een oude titel met een geheel nieuwe inhoud. Feitelijk alle macht kwam bij de raadpensionaris en een kleine raad van ministers te liggen. Schimmelpenninck zocht hiervoor zorgvuldig bekwame en daadkrachtige figuren uit allerlei partijen uit. Hij zette de richting uit, maar liet zijn ministers verder een grote mate zelfstandigheid. In het ene jaar van zijn bewind wist hij zo erg veel te bereiken. Rogier noemt hem om die reden een groter leider dan bijvoorbeeld Willem I of zelfs Thorbecke, die geen andere grote figuren naast zich duldden.¹

Verreweg het belangrijkste dat zijn bewind tot stand bracht was de *belastinghervorming* van de radicaal en democraat Alexander Gogel. We hebben eerder gezien hoe de staat van oude Republiek juist op het punt van belastingheffing hopeloos tekortschoot. De staten van het *ancien régime* waren allen in de 18de eeuw geconfronteerd

¹ Rogier, *Eenheid en Scheiding* 265.

met een steeds toenemende staatsschuld als gevolg van de voortdurende oorlogen, die het onderhoud van sterke legers en een sterke vloot noodzakelijk maakte. Daarnaast was de pauperismebestrijding steeds meer geld gaan kosten. In dit licht moet ook de vredespolitiek van de 18de-eeuwse regenten als verstandig beschouwd worden. Maar ondanks die vredespolitiek was de staatsschuld in de Republiek opgelopen tot f760 miljoen met een rentelast van f34 miljoen 's jaars in 1795. Desondanks waren de belastingen in de Republiek de hoogste ter wereld - f600 op een inkomen van f2000 heeft men eens becijferd. Meer kon van de burgers echt niet gevegd worden. Het probleem zat hem echter in de onevenwichtigheid van de heffing. De belastingen werden opgebracht door middel van accijnzen op levensmiddelen en door tolheffingen. Hierdoor werden de kosten van het levensonderhoud erg hoog, en bleven de grote vermogens grotendeels buiten schot. Deze ongelijkheid hieven de Fransen in zoverre op, dat zij voor de financiering van hun kostbare oorlogen enkele malen tot zware vermogensheffingen overgingen, die tussen 1795 en 1804 wel 30% van het kapitaal en 53% van het inkomen hetzij in directe belastingen, hetzij in vaak oninbare leningen tegen lage rentes uit de zakken van de Nederlandse burgers klopten. Tegelijkertijd nam de staatsschuld toe tot f1126 miljoen, met een jaarlijkse rentelast van f34 miljoen - vrijwel evenveel als de totale opbrengst van de belastingen. In deze omstandigheden waren ook de Hollandse regenten voor een belastinghervorming. Gogel stelde een systeem op, waarbij alle accijnzen en interne tolleren werden afgeschaft, en er een progressieve belasting op welstand werd geheven. Dit zou de druk op de snel verarmende bevolking doen afnemen, en de sterke schouders van de middenklassen zwaarder belasten. Voor de grote vermogens had dit systeem het grote voordeel, dat de dreiging van de loodzware vermogensheffingen verdween en dat de kosten nu op een iets grotere groep draagkrachtigen werd afgewenteld.¹ Het systeem was een succes: binnen een jaar stegen de opbrengsten van f30,6 naar f42,6 miljoen. Deze hervormingen zouden ten grondslag liggen aan het 19de eeuwse belastingstelsel en waren een voorwaarde voor het functioneren van de staat in die periode. Het is tevens duidelijk dat dit systeem voor de grote Hollandse burgerij alleen onder druk van de Fransen voordelig kon schijnen zodat ze er mee akkoord gingen.

Een tweede belangrijke verandering was de nu definitieve *afschaffing van de autonomie van de gewesten*, die in 1801 nog zo verrassend was hersteld. Het régime was zo autoritair en centralistisch, dat er voor de gewesten helemaal geen ruimte voor eigen bestuur overbleef. Opmerkelijk genoeg leverde de afschaffing van het particularisme in het bestuur nu geen protesten meer op. Dat had ook weinig zin gehad. De grondwet van Schimmelpenninck – de Staatsregeling van 1806 – werd nog wel aan de kiezers voorgelegd. Het was inmiddels gebruikelijk geworden de niet-stemmers bij de voorstemmers op te tellen, en dat leidde bij een opkomst van 4% tot een uitslag van waarlijk totalitaire proporties.

Naast deze twee hervormingen van algemene aard wist Schimmelpenninck nog een *nationale lager onderwijswet* van de Agent voor Nationale opvoeding Van der Palm door te voeren, die volgens de Franse waarnemer Noël de modernste ter wereld was (1806), een *nationale spelling* in te voeren, het *postwezen* nationaal te organiseren en ten slotte een *landelijke regeling voor de medische zorg* door te voeren. In één jaar tijd was meer

¹ Kossmann, *De Lage Landen* 58-59.

bereikt dan in tien jaar van aanvankelijk grote, maar later snel wegebbende opwinning.

De Franse tijd (1806-1813)

Lodewijk Napoleon en Het Koninkrijk Holland (1806-1810). In 1806 was het bewind van Schimmelpenninck alweer voorbij en kwam er een einde aan de Bataafse Republiek. De raadpensionaris werd vervangen door de eerste koning sinds de afzweering van Philips II - Napoleons broer Lodewijk. Deze verandering had te maken met een verandering in de Franse oorlogsstrategie. In 1805 was namelijk vrijwel de gehele Franse vloot bij Trafalgar door Nelson vernietigd. Een militaire overwinning op Engeland was nu uitgesloten. Daarom besloot Napoleon dit eiland uit te hongeren door een economische blokkade - het Continentaal Stelsel. Alle handel op Engeland werd verboden. Deze maatregel was aanzienlijk ingrijpender dan de periodieke greep in de beurzen van de Nederlandse rijken. Het hele economische leven moest nu gecontroleerd worden en Napoleon meende daartoe een nauwere band tussen de door Frankrijk bevrijde gebieden en het moederland niet te kunnen ontberen. Overal zette hij familiekoninkrijken op;¹ de 28-jarige Lodewijk kreeg het zogenaamde Koninkrijk Holland.

Lodewijk Napoleon zette het beleid van Schimmelpenninck grotendeels voort. Onder zijn koningschap werd in 1809 het *Crimineel Wetboek voor het Koninkrijk Holland* opgesteld. Het departement had hier jarenlang aan gewerkt om een verzoening tussen het Franse en het oudvaderlandse strafrecht mogelijk te maken. Het civielrechtelijke *Wetboek Napoleon ingerigt voor het koninkrijk Holland* was vooral een regelrechte kopie van het Franse recht. In ieder geval maakten deze codificaties een einde aan de versnippering in de rechtspraak van de Republiek. Daarnaast herstelde Lodewijk Napoleon de rechten van de dissenters, katholieken en joden. *Gelijkheid voor de Wet* werd vooral onder zijn koningschap een realiteit.

Inlijving bij Frankrijk. In 1810 was zijn koningschap echter alweer afgelopen. Lodewijk Napoleon identificeerde zich zozeer met zijn volk, dat hij de handel op Engeland oogluikend toeliet. Daarop zette Napoleon zijn broer af en lijfde hij Nederland bij Frankrijk in. Aan een onafhankelijk bestaan van 238 jaar was een einde gekomen. De inlijving betekende voor Nederland echter vooral de apotheose van een trend, die de Staatsregeling van 1798 had voorbereid, maar vooral onder Schimmelpenninck en Lodewijk Napoleon ten uitvoer was gelegd: de vormgeving van een gecentraliseerde eenheidsstaat. Nu werden zowel het Franse bestuurssysteem als het Franse systeem voor rechtspraak ook in Nederland doorgevoerd. Bestuurlijk werd het land in zeven departement onder leiding van prefecten ingedeeld. Deze departementen leken nauwelijks op de oude provincies, omdat Napoleon net als in Frankrijk het oude regionalisme wilde doden. Onder de departementen kwam twintig arrondissementen onder een onderprefect en vervolgens 900 mairies onder een burgemeester. Deze bestuursseenheden stonden in een onderling strikt hiërarchische relatie. Aan de top stond de gouverneur als representant van de keizer. De juridische indeling was analoog aan de bestuurlijke: het keizerlijk Gerechtshof in Den Haag vormde de top van een piramide, met daaronder de arrondissementsrechtbanken, de vrederechters en de

¹ Napoleons broers Jerome werd koning van Westfalen, Jozef van Spanje; zijn schoonzoon Murat groothertog van Berg en later koning van Napels. Zijn schoonzoon Eugène de Beauharnais onderkoning van Italië.

politierechters. Eindelijk kwam een einde aan de vermenging tussen politiek en rechtspraak en kreeg het land ook het ambtelijk instrumentarium dat nodig was om de eenheidsstaat ordentelijk te laten functioneren.

In 1811 werd ook de Franse wetgeving in Nederland geïntroduceerd: de Code Civil en de Code Pénal. Deze Napoleontische codificaties hebben de Nederlandse rechtspraak diepgaand beïnvloed. De Code Civil bleef tot 1838 van kracht, maar het Burgerlijk Wetboek uit dat jaar leunde nog zeer sterk op zijn voorganger. De Code Pénal bleef zelfs gelden tot 1886 toen het door het Wetboek van Strafrecht werd vervangen. In de tussentijd is de Code Pénal echter nogal ingrijpend gewijzigd.

Zo was er dan vooral onder Franse druk nog veel tot stand gekomen ten aanzien van de centralisatie van de staat. Er was gelijkstelling tussen de provincies gekomen, eenheid van belasting en rechtspraak, gelijkheid voor de wet voor alle burgers, er was een functionerend centralistisch administratief systeem opgezet, er was een interne economische ruimte gecreëerd, een landelijk onderwijssysteem en een landelijk post-systeem, kortom het particularisme dat het kenmerk was van de oude Republiek behoorde definitief tot het verleden.

Men zou kunnen zeggen, dat het soevereiniteitsconcept van Bodin, dat de Patriotten voor het eerst in de Nederlandse politiek hadden geïntroduceerd, nu realiteit was geworden. Men zal zich herinneren dat dit soevereiniteitsconcept haaks stond op het soevereiniteitsconcept van de oude Republiek omdat het de soevereine macht als een actieve, wetgevende macht opvatte, die de samenleving vorm gaf en de macht als één en ondeelbaar zag. Tegelijkertijd is ook duidelijk dat na 1798 het Patriotse idee van de 'volkssoevereiniteit' geheel uitgehold was. Alleen al de volslagen mislukte verkiezingen na 1800 geven al aan dat er van enigerlei relatie tussen staat en volk geen sprake meer was. Met de val van het democratische bewind van Vrede in 1798 kwam er eigenlijk een einde aan de democratie. Pas in 1848 zou die in zeer gemiteerde vorm hersteld worden.

Ook in sociaal opzicht veranderde er eigenlijk weinig in de Bataafs-Franse tijd. De regentenklasse - zo is uit het voorafgaande gebleken - was onmisbaar voor het Franse bestuur van het land geweest en deze behield dan ook haar leidinggevende positie. Wel opende zij zich nu ook voor leidende dissenters, katholieken en joden en werd ook de elite uit de voormalige Generaliteitslanden in de nationale elite opgenomen. De macht van deze notablenklasse zou pas in de loop van de 19de eeuw onder druk komen te staan.

Betekenis en belang van de Bataafs-Franse tijd

Economische achteruitgang. Deze onder Franse druk geboekte resultaten staan op de creditzijde van de balans van de Bataafs-Franse tijd; aan de debetkant staat vooral een dramatische ineenstorting van het economisch leven.

We hebben gezien, dat de these van het economisch verval van de oude Republiek met veel omzichtigheid behandeld moet worden. Pas vanaf de Vierde Engelse Oorlog in 1780 kan men spreken van een economische neergang, die zich tot in de Bataafs-Franse tijd geleidelijk doorzette. Het beleid van de Fransen verscherpte die achteruitgang om twee redenen nogal drastisch. Ten eerste dwongen de steeds weerkerende kapitaalheffingen de kapitalisten hun investeringen in het buitenland terug te trekken. Het gevolg was dat de inkomsten uit buitenlandse leningen sterk terugliepen - van *f*40 miljoen tot *f*25 tot *f*30 miljoen per jaar. Daarnaast verviel de overzeese

handel door de aanhoudende oorlogen met Engeland. Schepen uit de koloniën konden het moederland niet meer bereiken. Op den duur ging de ene na de andere kolonie verloren en soms voorgoed. In 1811 werd zelfs Java door de Engelsen overgenomen. Het Continentaal Stelsel deed de rest. De dramatiek van het verval van de handel wordt scherp in kaart gebracht door de volgende cijfers:

<i>Aantal schepen in Hollandse havens gemiddeld per jaar</i>	
1785-1789	4180
1797	2713
1811	15

Het gevolg van de ineenzakkende handel was, dat ook de fabrieken niet meer aan hun grondstoffen konden komen. Overal in Nederland nam de werkloosheid met sprongen toe (met name in oude en reeds vervallen nijverheidssteden als Leiden en Haarlem). Het pauperisme was groter dan ooit. Tegelijkertijd namen ook de mogelijkheden tot ondersteuning af. Vanwege de hoge staatsschuld moest de overheid tot tiercering van de uitstaande schuld overgaan (d.w.z. dat slechts een derde op de rente werd uitbetaald). Daarop daalde de waarde van de staatsschuldpapieren natuurlijk meteen - tot 9% van de oorspronkelijke waarde. Veel liefdadigheidsinstellingen baseerden hun financiën nu juist op staatsschuldpapieren die een weldoener of weldoenster in een soms ver verleden ooit voor goede doelen had vastgezet. Het aantal armen was door de stijgende werkloosheid echter sterk toegenomen (in Amsterdam waren er 60.000 bedeeden op een bevolking van 200.000). Zo werden de onderste lagen van de bevolking zwaar getroffen.

Toch is het beeld niet geheel zwart. Door de stremming van het handelsverkeer stegen de graanprijzen. De boeren in de landprovincies maakten daarom een tijd van grote bloei door die zich ook na de val van Napoleon nog enige jaren zou voortzetten.

Natievorming. De Nederlanders hadden de inlijving bij Frankrijk lijdzaam ondergaan. Er was geen enkel geluid van nationaal protest te horen geweest. Dat is ook niet verwonderlijk. Het nationaal Nederlands besef was zich pas in de jaren '80 aarzelend beginnen te vormen. In het enthousiasme van de periode 1795-1798 leek dit nationaal besef zich te kunnen uitkristalliseren in een nationale identiteit, maar de coup van Vreede verdeelde het land. Vervolgens ebde het democratisch elan geheel weg. De slechte opkomst bij de verkiezingen na 1800 duidde ook op een geheel ontbrekend nationaal gevoel.

Dit probleem werd al in 1798 onderkend door de radicale democraten Gogel en Ockerse. In hun blad *De Democraat* stelden ze toen al dat de Staatsregeling van 1798 nu wel mooi een nationale eenheidsstaat had geschapen, maar dat die geen kans zou hebben als het proces van staatsvorming niet begeleid zou worden door een bijbehorend proces van natievorming, waarbij het Bataafse volk een 'Nationale gedaante' zou krijgen, die zich onderscheidde van de Engelse of Franse 'nationale gedaante'. Een staat kan nu eenmaal niet uit een verzameling losse individuen bestaan. Zij pleitten voor een Nationale Opvoeding. Zoals we gezien hebben kwam er inderdaad een Agent voor Nationale Opvoeding. Van der Palms onderwijswetten moeten daarom mede in dit licht van natievorming gezien worden. In 1810 hadden die wetten in dit opzicht echter nog geen vruchten kunnen afwerpen.

Dit nieuwe Nederlands nationaal besef was echter niet zozeer een reactie tegen de inlijving zelf als wel tegen de gevolgen ervan. Het economisch verval, dat al enige

jaren geleidelijk aan plaatsvond nam na de inlijving ondragelijk scherpe vormen aan. Tegelijkertijd dwong Napoleon Hollandse dienstplichtigen in zijn leger. Men was in Holland dienstplicht niet gewend - het vaderland werd traditioneel vooral door huurlegers beschermd. Het verzet tegen de conscriptie was daarom ook groot. En met recht. 15.000 Nederlandse soldaten namen deel aan Napoleons dramatische veldtocht tegen Rusland en slechts 2-3% ervan kwamen terug.

Het ontkiemende nationaal besef ontstond vooral in de talrijke genootschappen, die in de 18de eeuw ontstaan waren en nog steeds een grote bloei kenden. Hier werden gedichten voorgedragen die een sterk Nederlands nationaal gevoel uitdroegen. Het verleden uit de Gouden Eeuw - uit de particularistische Republiek - werd nu als een nationaal, Nederlands verleden verheerlijkt. Vele van deze gedichten zijn verloren gegaan omdat ze alleen voorgedragen werden - zodat de Fransen geen greep op dit anti-Franse besef konden krijgen. De befaamdste van deze nationale dichters was Helmers met zijn *Aan de Hollandse Natie* uit 1812. In deze poëmen werden de Nederlanders als een bijzonder deugdzaam, dapper, nuchter en eenvoudig volk bezongen, dat boven alles de vrijheid minde, veel waarde hechtte aan de huwelijksrouw en ook verder kalm en bedaard was.¹ Zo ontstond een nieuw, Nederlands nationaal besef uit de reactie tegen Napoleon, zoals zich al eerder een Duits nationaal besef uit de reactie tegen Frankrijk was gaan vormen. Naties zijn niet eeuwig maar worden in de geschiedenis gevormd. De Nederlandse natie kreeg haar vorm in deze periode.

Doorwerking. Ook na de val van Napoleon en de troonsbestijging van koning Willem I zette dit proces van staats- en natievorming zich door. Willem I voerde een politiek van nationale verzoening en in dit klimaat kreeg het nationale besef volop kans uit te groeien. Een ware hausse aan nationale lyriek overstroomde het land met als bekendste dichter de Rotterdamse koopman Tollens. Deze gedichten zijn voor ons onverdragelijk door het volstrekt overspannen nationalisme, dat ons des te schrijnender voorkomt in een tijd van nationale stagnatie. Maar men moet daarbij wel bedenken, dat hier een geheel nieuwe, Nederlandse natie werd gevormd, die tot dusverre nog nauwelijks had bestaan. En het natiebesef dat toen geconstrueerd is, bepaalt tot op de dag van vandaag onze nationale identiteit. Het creëerde een mythisch beeld van het verleden, dat voor velen nog steeds het beeld van de Nederlandse geschiedenis is: het verleden van een volk, dat van oudsher vrijheidminnend was, geneigd was zijn conflicten vreedzaam en bedaard op te lossen en dat dus van oudsher samen hoorde.²

¹ N.C.F. van Sas, "De Bataafs-Franse Tijd: Staat en Natie 1795-1813" in: *Dossier geschiedenisdagen*. Amsterdam, 1995. p. 203-207.

² Stuurman, *Wacht op onze daden* 21-55.

DE VERENIGDE NEDERLANDEN EN HET KONINKRIJK DER NEDERLANDEN

Van Soevereine vorst en autocratie tot het parlementaire stelsel

A.M.J.A Berkevens

Als gevolg van de nederlaag van Napoleon in de Volkerenslag bij Leipzig (16-19 oct. 1813) zagen de Fransen zich in november 1813 genoodzaakt zich terug te trekken uit Nederland. Het machtsvacuüm werd onmiddellijk ingevuld door een Algemeen Bestuur onder leiding van Van Hogendorp en Van der Duyn van Maasdam, dat de terugkeer van de erfprins, Willem Frederik van Oranje-Nassau, zoon van de laatste stadhouder Willem V, voorbereidde. Deze landde op 30 november 1813 te Scheveningen en werd op 2 december 1813 te Amsterdam ingehuldigd als “soverein vorst der Verenigde Nederlanden”. Hij aanvaardde als Willem I de regering “onder waarborging eener wijze Constitutie, welke Uwe vrijheid tegen volgende mogelijke misbruiken beschermt”.

Hiermee begon een merkwaardige episode uit de vaderlandse geschiedenis. Hoewel in de naamgeving – Verenigde Nederlanden – de herinnering aan de oude Republiek der Verenigde Nederlanden doorklinkt, was van terugkeer naar de oude staatsvorm geen sprake. Voor wat betreft de staatsinrichting knoopte het bewind van Willem I aan bij de trend zoals deze onder Napoleon reeds was gezet. Nederland bleef een gecentraliseerde eenheidsstaat.¹ In 1814 werden de Verenigde Nederlanden uitgebreid met de Zuidelijke Nederlanden, die eerst later door de Fransen waren ontruimd. Hierdoor ontstond het Koninkrijk der Nederlanden, dat door het Wener Congres op 16 maart 1815 werd uitgeroepen, om te dienen als bufferstaat tegen Frankrijk. Van het beoogde *amalgame perfecte* - de volmaakte samensmelting van Nederland en België - kwam in de praktijk weinig terecht, hetgeen er uiteindelijk in resulteerde, dat het Verenigd Koninkrijk als gevolg van de Belgische Opstand in 1830 in 1839 definitief werd ontbonden.

De staatsrechtelijke en politieke agenda van deze periode werd aanvankelijk gedomineerd door wat men zou kunnen aanduiden als de strijd om de constitutie en door de “Belgische kwestie”. Op economisch vlak verdient in deze periode de tegenstelling tussen de vroege industrialisatie van het zuiden en de overwegende agrarische economie in het noorden aandacht. Vanaf 1839 staat in Noord-Nederland herziening van de Grondwet, noodzakelijk door de afscheiding van België, hoog op de politieke agenda. Conservatieven en Liberalen hebben daarbij tegengestelde belangen, zodat in 1840 slechts een beperkte herziening tot stand gebracht kon worden. In het “Revolutiejaar” 1848 daarentegen maakte het algemene politieke klimaat een liberale herziening van de grondwet onvermijdelijk.

¹ Vlg. Koopmans' Compendium Staatsrecht, 7e druk 1994, blz. 80 werd Nederland dankzij de Grondwet van 1814 een *gedecentraliseerde* eenheidsstaat. “Aan de provincies werd evenwel niet veel armsgelaten.”

OP WEG NAAR EEN CONSTITUTIONELE MONARCHIE?

Hoewel het in 1814 vanzelfsprekend werd gevonden, dat de Verenigde Nederlanden een constitutionele monarchie naar Brits model zouden worden, heeft de realisatie daarvan de nodige voeten in de aarde gehad. Het democratisch gehalte van de regering van Willem I was zeer beperkt en de koning gedroeg zich eerder als een verlicht despoot, dan als een constitutioneel vorst.

De Grondwet van 1814 bood daartoe ruimschoots de gelegenheid. De uitvoerende macht berustte bij de soevereine vorst (art. 1; 32 GW 1814), die tevens het alleenbestuur had over de koloniën (art. 36 GW 1814). De wetgevende macht deelde hij met de Staten-Generaal, bestaand uit slechts één kamer (art. 46 GW 1814), gekozen door de Staten der provinciën. Deze Staten-Generaal vertegenwoordigde het gehele Nederlandse volk en stemde zonder last of ruggespraak (art. 52, 62 GW 1814) en verschilde daardoor wezenlijk van de Staten-Generaal der Verenigde Nederlanden van vóór de Bataafs-Franse tijd. De kamer bezat, evenals de soevereine vorst, het recht van initiatief. Zij miste echter het recht van amendement. Bovendien kon de soevereine vorst voorstellen van de kamer naast zich neerleggen. De kamer had slechts een beperkt begrotingsrecht: er werd onderscheid gemaakt tussen gewone en buitengewone uitgaven. Voor gewone uitgaven was slechts een eenmalige goedkeuring voorzien; voor de buitengewone uitgaven was jaarlijkse goedkeuring vereist (art. 71 GW 1814). De leden, die in elk geval tot 1817 zouden aanblijven, werden voor de eerste maal door de Soevereine Vorst in functie benoemd. De soevereine vorst werd bijgestaan door een Raad van State met consultatieve functie en door ministers, die alleen aan hem verantwoording schuldig waren (art. 35 GW 1814).

De grondwet van 1814 vormde na de samenvoeging van België het uitgangspunt voor de grondwet van het Koninkrijk der Nederlanden, die in 1815 in werking trad. De belangrijkste vernieuwing betrof de invoering van het bicamerale stelsel. De Staten-Generaal bestond voortaan uit twee kamers. De leden van de Eerste Kamer werden door de koning voor het leven benoemd uit “de aanzienlijksten van den lande”. De sterke invloed van de koning op de samenstelling van deze kamer bezorgde haar al spoedig de bijnaam van “*ménagerie du roi*”. De adel was in deze kamer sterk oververtegenwoordigd. De Tweede Kamer was paritair samengesteld uit vertegenwoordigers van Noord en Zuid (55 vertegenwoordigers voor elk der beide landsdelen), verkozen door de Staten der provinciën, die zoals voorheen op corporatistische wijze waren samengesteld uit vertegenwoordigers van de adel, de steden en van de landelijke stand, zodat ook hier het aristocratische element zwaar vertegenwoordigd was.

Opmerking verdienen ook de door de toetreding van het katholieke zuiden noodzakelijk geworden bepalingen met betrekking tot de godsdienst: art. 190 garandeert de vrijheid van godsdienst; terwijl art. 192 gelijke burgerlijke en politieke rechten toekent aan de belijders der onderscheiden godsdiensten. De vrijheid van drukpers is geregeld in art. 227.

Doordat de Grondwet een limitatieve opsomming bevatte van de onderwerpen die bij wet geregeld moesten worden - de (tienjaarlijkse) begrotingen, belastingen, de codificatie van burgerlijk recht, strafrecht en procesrecht (art. 163 GW 1815) - konden talrijke aangelegenheden door de koning, zonder tussenkomst van de Staten-Generaal, bij Koninklijk Besluit, worden geregeld. Ten aanzien van de begroting kende de Grondwet van 1815 opnieuw een opsplitsing in gewone en buitengewone

uitgaven, waarbij de gewone uitgaven voor de duur van tien jaar werden vastgesteld (art. 123 GW 1815). Doordat de koning bovendien bij uitsluiting het bestuur voerde over de koloniën (art. 60 GW 1815), beschikte hij over ruime financiële armslag om, niet gehinderd door parlementaire controle, een persoonlijk bewind te voeren. De Staten-Generaal heeft het de koning daarbij bijzonder gemakkelijk gemaakt, door in 1818 in te stemmen met een wet, die bij voorbaat straf stelde op de niet-naleving van vanwege de koning uitgevaardigde reglementen, de zgn. *Blanketwet* (Wet van 6 maart 1818, Stbl. 12). Ook het zgn. Conflictenbesluit van 1822 (Stbl. 44), waarin werd bepaald, dat provinciale gouverneurs na advies van Gedeputeerde Staten tussenbeide zouden kunnen komen in geschillen tussen burgers en administratie, en zodoende die geschillen aan de beoordeling van de gewone rechterlijke macht zouden kunnen onttrekken, paste in deze autocratische traditie.

DE BELGISCHE KWESTIE

De samenvoeging van Nederland en België in 1815 maakte van het verenigd koninkrijk der Nederlanden niet automatisch een natie, in de zin van een politieke en economische eenheid, gefundeerd op een saamhorigheidsgevoel, ontleend aan een gemeenschappelijke taal en cultuur. Men kan moeiteloos een aantal evidente tegenstellingen aanwijzen die overbrugd zouden moeten worden wilde de beoogde integratie succesvol zijn. Er was sprake van grote religieuze tegenstellingen - het noorden was protestant en het zuiden katholiek - die met een simpele grondwettelijke gelijkstelling van de religies niet te overbruggen waren. Bovendien was er sprake van een taalbarrière. Het noorden en Vlaanderen waren Nederlandstalig; in Wallonië en voor de maatschappelijk bovenlaag in Vlaanderen was het Frans de voertaal. Er was ook sprake van economische tegenstellingen. België kende reeds een redelijk vergaande mate van industrialisatie; terwijl de economie in het noorden nog altijd gedomineerd werd door koophandel, nijverheid en agrarische productie. Minder evident, maar zeer belangrijk, was ook het ontbreken van politieke homogeniteit in het zuiden. Anders dan in het overwegend conservatieve Noorden laten zich in het Zuiden aanvankelijk een drietal politieke stromingen onderscheiden - ultra-klerikalen (de katholieke geestelijkheid o.l.v. de Gentse bisschop De Broglie), gematigd conservatieven (voornamelijk de adel) en anti-klerikale liberalen (bourgeoisie) - die hun oorsprong vinden in de periode van de Franse inlijving (voor België: 1795-1814).

Ten gevolge van de invoering van de Franse kerkelijke wetgeving in 1796 waren de meeste reguliere orden en kloosters opgeheven en hun bezittingen generationaliseerd en vervolgens verkocht, met name aan de liberale bourgeoisie. Dit verklaart, waarom de klerikalen uiterst reactionair waren en streefden naar herstel van de *status quo ante*, terwijl de liberale bourgeoisie overtuigd aanhanger bleef van de verworvenheden van de Franse revolutie.

Ter overbrugging van deze verschillen was een gerichte culturele, economische en sociale politiek noodzakelijk. In cultureel opzicht trachtte men aan te knopen bij het Bourgondische verleden, steunend op het nationalisme van geleerden, historici en classicisten. Door middel van de zgn. taalbesluiten (1814; 1819) werd het Nederlands in Vlaanderen als ambtelijke voertaal, met name ook in de rechtspraak, verplicht gesteld. Ook het onderwijs werd ingezet als instrument ten behoeve van de natievorming. Zijn onderwijspolitiek bracht Willem I al spoedig in ernstig conflict met het

Belgische episcopaat, dat bevreesd was, dat het overheidsingrijpen afbreuk zou doen aan het traditioneel katholieke karakter van het onderwijs. De verhoudingen werden pas echt op de spits gedreven toen Willem I bij KB van 14 juni 1825 de sluiting gebood van alle Latijnse scholen die zonder koninklijke toestemming waren opgericht; hetgeen de doodsteek betekende voor de katholieke klein-seminaries. Het katholieke verzet werd daardoor zeer geprikkeld en verbond zich uiteindelijk in 1828 in een “monsterverbond” met de anti-klerikale, Frans-georiënteerde, zuidelijke liberalen, die om geheel eigen redenen een afkeer hadden gekregen van het auto-cratisch bewind van Willem I.

De Belgische liberalen hadden evident het meeste te danken aan de Franse revolutie en het meeste winnen bij continuatie van de verworven vrijheden. Dit was ook de reden waarom zij in 1815 zonder veel bezwaar akkoord zijn gegaan met de nieuwe grondwet van het Verenigd Koninkrijk. Zij zagen in de introductie van het bicamerale stelsel voldoende waarborg voor de introductie van een parlementaire monarchie naar Engels model, waarin de opvattingen van John Locke in optima forma waren gerealiseerd. Hun aanvankelijk enthousiasme verminderde al spoedig, toen bleek dat het “kiesstelsel” - voor zo ver men daar-van al kan spreken, wanneer de koning de eerste kamer rechtstreeks benoemt - het conservatief oligarchisch en vorstgetrouw karakter van het parlement in de hand werkte ten nadele van de meer liberale elementen. Het staatsbestel werkte in de praktijk anders dan men wel had verwacht. Willem I voelde en gedroeg zich als het centrum van de staat: alles wat niet nadrukkelijk aan de wetgever was voorbehouden, beschouwde hij als zaak van de koninklijke regering. Deze houding werd in sterke mate in de hand gewerkt doordat het toch al niet zeer scherpe begrotingstoezicht in de praktijk nog verder werd uitgehold, doordat de koning over belangrijke geldmiddelen beschikte buiten de begroting om, met name inkomsten uit de koloniën en uit het zgn. “amortisatie-syndicaat”.

Voor de Zuidelijke liberalen werd de wijze waarop Willem I de grondwettelijk gegarandeerde vrijheid van drukpers aan banden legde het breekpunt. Katholieken en liberalen vonden elkaar in de ideeën van de Franse neo-liberalist Lamennais over “een vrije kerk in een vrije staat”. Het “monsterverbond” dat hieruit ontstond, leidde via campagnes in de katholieke en liberale pers tot een grote petitiebeweging met als inzet de vrijheid van drukpers en de vrijheid van onderwijs. Deze politieke agitatie resulteerde in 1829 in verwerping van de tienjarige begroting als demonstratie tegen de koning. Moties over de persvrijheid en de invoering van de jury-rechtspraak werden echter verworpen.

Het vertrouwen, dat men langs parlementaire weg herstel van grieven zou kunnen verkrijgen, nam daarna - ondanks het partiële succes van de petitiebeweging - sterk af. Toen vervolgens de zgn. juli-revolutie te Parijs een einde maakte aan het absolutistische regime van de Franse koning Karel X, inspireerde dit voorbeeld de Zuidelijke katholieken en liberalen tot de Belgische Opstand, die uitbrak op 25 augustus 1830 na opvoering van de opera “La Muette de Portici” van Aubert in de Munt-schouwburg te Brussel, toen men de aria “Amour sacrée de la Patrie” al te letterlijk begon te nemen.

VAN DE BELGISCHE OPSTAND NAAR DE GRONDWET VAN 1840

De bezwaren tegen het autocratisch bewind van Willem I, die door de hogere graad van politiek engagement in het Zuiden daar eerder tot een uitbarsting kwamen, be-

stonden evenzeer in het Noorden. Zij werden verscherpt door de grote financiële lasten, die het gevolg waren van de jarenlang volgehouden “politiek van volharding” van Willem I, die zich niet wenste neer te leggen bij het verlies van België. De militaire inspanningen, die Nederland zich in deze jaren heeft getroost, hebben een zeer zwaar beslag gelegd op de landsbegroting, zodat de financiële toestand in 1839 bijzonder precair was. Omdat de Tweede Kamer zich niet kon verenigen met de voorgestelde maatregelen ter dekking van het tekort door middel van inzet van koloniale baten (resultaat van het zgn. cultuurstelsel), verwierp zij - evenals in 1829 - de tienjaarlijkse begrotingswet. Deze maatregel richtte zich over de hoofden van de ministers van financiën en van koloniën, die hun ontslag indienden, in feite tegen het autoritair bewind van de koning. Ook hier stelde zich dus het probleem van de ministeriële verantwoordelijkheid. Deze begrotingskwestie vormde de opmaat voor de Grondwetsherziening van 1840, die noodzakelijk was geworden, toen Nederland zich in 1839 definitief neerlegde bij de afscheiding van België.

Het is welhaast paradoxaal te moeten constateren, dat een aantal staatsrechtelijke vernieuwingen, die in de Belgische grondwet van 1831, als resultaat van de Opstand zijn gerealiseerd, in het Noorden pas bij de grondwetsherzieningen van 1840 en 1848 tot stand zijn gebracht.

De Belgische Grondwet van 1831 weerspiegelde de doelstellingen van de klerikalen en van de liberale burgerij: vrijheid van erediens, onderwijs en vereniging leidden in het Zuiden tot grote opbloei van de katholieke kerk, haar scholen en congregaties; voor de liberalen bracht deze grondwet een systeem van parlementaire democratie, waar de ministers verantwoording schuldig waren aan het parlement en niet aan de koning - een novum op het Europese continent. In het kader van de parlementaire controle werden zowel de strafrechtelijke als de politieke ministeriële verantwoordelijkheid en het verplichte contraseign bij wetgeving ingevoerd. Aldus werd niet alleen de macht des konings aan banden gelegd, maar werd tevens de basis gelegd voor de liberale staat. De overtuiging van de burgerij dat door de bevordering van het materieel eigenbelang van de bezittende klasse de samenleving in haar geheel het beste gediend zou worden, stelde het recht op zelfbeschikking van de burgerij centraal op economisch vlak (vrije concurrentie), maar ook op het politieke vlak (burgerlijke en politieke vrijheden, waaronder het recht van vereniging en vergadering en persvrijheid). Echter, het cijnskiesrecht sloot de lagere sociale klassen van rechtstreekse politieke invloed uit.

Van deze Belgische grondwet ging een belangrijke voorbeeldwerking uit, overal waar liberalisering van de monarchie werd nagestreefd (Spanje 1837; Griekenland 1844; Piëmont-Sardinië 1848, etc.); en het Belgische voorbeeld heeft ook Nederlandse liberalen geïnspireerd.

Ook in Nederland stelde zich steeds nadrukkelijker de vraag van de ministeriële verantwoordelijkheid. Dient de regering af te hangen van de wil van de soeverein, of moet ze de uitdrukking worden van de wil van het parlement en dus tegenover deze laatste verantwoordelijk zijn? Noord-Nederlandse liberalen, waaronder Thorbecke, Donker Curtius en de katholieke voormannen Sasse van Yssel en Le Sage ten Broek wensten invoering van ministeriële verantwoordelijkheid naar Belgisch model. Hoewel daartoe reeds in 1831 een commissie werd ingesteld, duurde het vanwege de politieke afwikkeling van de Belgische Omwenteling nog tot 1840 totdat een eerste grondwetsherziening kon worden doorgevoerd. Als belangrijkste vernieuwingen

kunnen hier worden genoteerd, de invoering van de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid voor ministers voor daden in strijd met de Grondwet (art. 75-77 GW 1840); versterking van het begrotingsrecht der kamers (tweejaarlijkse vaststelling der gehele begroting, dus ook van de voorheen tienjaarlijks vastgestelde "gewone" uitgaven; en de bepaling, dat het stemrecht in de steden en ten plattelande alsmede de samenstelling der Provinciale Staten voortaan bij de wet zouden moeten worden geregeld.

Hoewel tengevolge van deze grondwetsherziening louter de wetmatigheid en niet de doelmatigheid van het beleid der ministers ter beoordeling van de kamers stond - en zij daarmee voor de liberalen lang niet ver genoeg ging - werd zij voor een zich miskend voelende Willem I reden tot abdicatie ten gunste van zijn zoon Willem II.

DE GRONDWETSHERZIENING VAN 1848

Willem II toonde zich aanvankelijk - evenmin als zijn vader - voorstander van de regel "Le roi règne, mais ne gouverne pas". Ook na de invoering van de beperkte ministeriële verantwoordelijkheid was er geen sprake van een "homogeen ministerie", dat zelfstandig de richting van het beleid bepaalde. Er bestond weliswaar een ministerraad, maar wat daarin werd besproken besliste niet een minister-president, maar de koning, die meer dan eens weigerde bepaalde zaken ter sprake te brengen. Daarnaast bestond er nog altijd het kabinetsberaad, een bijeenkomst van de koning met de vice-president van de Raad van State, de ministers van staat en de hoofden van de algemene bestuurlijke departementen, die men zou kunnen kwalificeren als een door de koning voorgezeten ministerraad.

Niet voldaan door de partiële invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid in 1840 bleef in de publieke opinie de roep om verdergaande herziening van de grondwet actueel. In het najaar van 1844 wilde de Tweede Kamer ook harerzijds daaraan uitdrukking geven in het adres van antwoord op de troonrede. Aangezien de Eerste Kamer weigerde zich daarmee te verenigen, en de koning het niet passend achtte een adres van de Tweede Kamer te aanvaarden, aangezien hij zich tot beide kamers had gericht, stierf dit voornemen een ontijdige dood. Thorbecke - door de Provinciale Staten van Zuid-Holland afgevaardigd naar de Tweede Kamer - stelde vervolgens voor, dat de Tweede Kamer zelf met een initiatief tot herziening van de grondwet zou komen. Dit voorstel, dat slechts door hem en acht medestanders werd ondersteund - vandaar dat men spreekt van het voorstel der Negenmannen - haalde het niet en werd afgewezen. De conservatieve meerderheid der kamer stelde zich op het standpunt, dat een dergelijk initiatief zou moeten uitgaan van de kroon. Een nieuwe grondwet moest "als een weldaad komen van het Huis van Oranje". Voor de Staten van Zuid-Holland was een en ander aanleiding Thorbecke's mandaat niet meer te verlengen.

Het uitblijven van de grondwetsherziening deed de liberale oppositie buiten de kamer in de periode 1844-1847 verder toenemen. De onrust in het land werd bovendien bevorderd door werkeloosheid en stijging van de levensmiddelenprijzen. Terwijl bij de middenklasse der burgerij de liberale denkbeelden steeds meer aan kracht wonnen, bleef de hogere klasse, die de meerderheid van de Provinciale Staten vormde en daarmee de samenstelling van de Tweede Kamer bepaalde, in hoofdzaak conservatief.

Deze zich verscherpende tegenstelling tussen liberalen en conservatieven was geen typisch Nederlands verschijnsel, maar een algemeen Europees fenomeen. Overal in Europa was geleidelijk een sterke weerzin gegroeid tegen het stelsel, dat de Heilige Alliantie na de val van Napoleon Europa had opgedrongen. Dit stelsel, dat was gebaseerd op de legitimiteit van het vorstelijk gezag en de onmondigheid van de onderdaan, streefde ernaar iedere vrijheidsbeweging met vereende krachten neer te slaan. De Griekse vrijheidsoorlog (1827), de Belgische Opstand (1830) en de Engelse Reform-act (1832) waren de eerste tekenen van de noodzaak tot modernisering. In Frankrijk ontladden de spanningen tussen conservatieven en liberalen zich in Februari 1848 in een revolutie, die een einde maakte aan het bewind van minister Guizot, die vanaf 1840 consequent elke vorm van vernieuwing had tegen gehouden. De revolutie van 1848 verdreef met de minister de “burgerkoning” Louis Philippe van Orleans, met de koning de dynastie, en met de dynastie de monarchie. Binnen enkele dagen was Frankrijk opnieuw een Republiek.

De februari-revolutie fungeerde overal in Europa als katalysator van politieke vernieuwingen. In maart 1848 waarde het revolutiespook rond in Hongarije, Oostenrijk, Pruisen en Italië. Overal zagen conservatieve regeringen zich genoodzaakt aan de eisen der liberalen tegemoet te komen: geschreven grondwetten, representatieve vertegenwoordiging, ministeriële verantwoording, hervormingen van het kiesrecht en grondrechten werden op grote schaal toegestaan.

Tegen deze achtergrond is het begrijpelijk, dat ook Willem II niet langer kon achterblijven: in maart 1848 nam hij buiten zijn ministers om het initiatief tot een grondwetsherziening. Een grondwetscommissie, bestaande uit Donker Curtius, De Kempenaer, Luzac, Storm en Thorbecke, werd op 17 maart 1848 ingesteld en bood reeds op 11 april 1848 de koning zijn verslag aan. Op 19 juni diende de regering de herzieningsontwerpen in bij de Tweede Kamer, die de voorstellen in eerste en tweede lezing behandelde op 7 en 8 september, resp. 11 oktober, waarna op 3 november 1848 de plechtige afkondiging van de nieuwe grondwet plaats vond.

De grondwetsherziening bracht in het Nederlandse politieke bestel een aantal drastische wijzigingen zoals:

- de invoering van het beginsel van de (politieke) ministeriële verantwoordelijkheid - nadat in 1840 al het contraseign was ingevoerd - met als pendant het beginsel van de onschendbaarheid van de Koning (art.53 GW 1848).
- rechtstreekse verkiezingen voor de Tweede Kamer, de Provinciale Staten en de gemeenteraden door kiezers, die in de directe belastingen een bedrag betaalden, dat de Grondwet naar beneden en naar boven limiteerde (o.a. art. 76 GW 1848). Vervanging van een benoemde Eerste Kamer door een indirect - door de Provinciale Staten - verkozen Eerste Kamer (art.78 GW 1848). Dit betekende een einde aan de politieke rechten zowel van de in 1814 weer in het leven geroepen standen als van de eigenaars van heerlijkheden (additionele artikelen art. 4).¹

¹ In de Grondwet van 1814 was bepaald, dat de Provinciale Staten in de meeste provincies zouden worden verkozen op basis van vertegenwoordiging van het platteland, de steden en de ridderschap. Bij deze gelegenheid waren ook de oude heerlijke rechten met betrekking tot de benoeming van schout, secretaris, schoolmeester of predikant hersteld, die voor de Bataafse Revolutie bij de heer over een bepaald gebied (de zgn. heerlijkheid) hadden berust.

- versterking van de rechten van het parlement: de Tweede Kamer kreeg het recht van amendement (art. 107 GW 1848), het recht van enquête of onderzoek (art. 90 GW 1848) en het recht van interpellatie; versterking van het budgetrecht (beide Kamers) door jaarlijkse vaststelling van de Rijksbegroting (art. 120 GW 1848).
- invoering van het recht van kamerontbinding voor de Koning, gekoppeld aan de verplichting tot het uitschrijven van nieuwe verkiezingen (art. 70 GW 1848).
- De provinciale en gemeentelijke vertegenwoordigende lichamen en besturen kregen een zelfstandiger positie tegenover de centrale regering. Provinciale Staten bestonden voortaan niet meer uit vertegenwoordigers van de drie standen, maar werden direct gekozen door de kiezers die voldeden aan de census voor de kamer-verkiezingen. Op het stuk van de bestuursorganisatie verdween elk verschil tussen de steden en de plattelandsgemeenten. Het aantal kiezers voor de gemeenteraadsleden werd echter veel groter dan voor de tweede kamer en de provinciale staten, doordat de census voor het gemeentelijk kiesrecht slechts de helft bedroeg van dat voor de twee hogere colleges (GW 1848, hfdst. IV). Een en ander moest nader worden uitgewerkt in de Provinciale Wet en de Gemeentewet, die – in additioneel art. 5 GW 1848 aangekondigd – in 1850 door Thorbecke tot stand werden gebracht.
- totstandkoming van nieuwe grondrechten, zoals het recht van vereniging en vergadering (art. 10 GW 1848) en vrijheid van onderwijs (art. 194 GW 1848).

Deze herziening betekende in een aantal opzichten een belangrijke cesuur in de Nederlandse politieke geschiedenis. Zij markeert zowel het beginpunt van het liberalisme als dominante politieke stroming in Nederland, als het eindpunt van het conservatisme als politieke factor van betekenis. Er werd formeel een einde gemaakt aan de persoonlijke macht van de Koning als wettelijk-zelfstandige politieke factor. De grondwettelijke bevoegdheden van de Koning zijn bevoegdheden van de regering geworden, voor de uitoefening waarvan een of meer (of alle) ministers verantwoording verschuldigd zijn aan de Staten-Generaal. De invloed en de betekenis van de Tweede Kamer namen aanzienlijk toe door de ingevoerde wijzigingen, vooral door de invoering van de (politieke) ministeriële verantwoordelijkheid. Maar hoewel de herziening een belangrijke verschuiving betekende in de bevoegdheidsverdeling tussen Koning, ministers en Staten-Generaal, waren de nieuwe verhoudingen op basis van de nieuwe Grondwet bij lange na nog niet duidelijk en moesten zij nog uitkristalliseren. In 1848 verkeerde men met die nieuwe grondwet nog in het stadium van zoeken en tasten naar haar theoretische en praktische consequenties.

DE RECHTSSTAAT

DE KLASSIEK-LIBERALE IDEE VAN DE RECHTSSTAAT

Aan de vooravond van de Franse revolutie leek een gouden toekomst in het verschiet te liggen voor de lockeaanse leer van de natuurlijke rechten (zie p.161). Er had zich een brede consensus gevormd rond de klassiek-liberale ideeën van de materiële rechtsstaat en de vrije markt (Adam Smith's *system of natural liberty*, zie p.183). De Franse revolutie zou echter niet alleen het einde van het Ancien Régime inluiden maar ook krachten oproepen die een geheel andere richting uitgingen dan de vestiging van een natuurrechtelijk bestel.

Inzicht in de dramatische transformatie van het politieke en het juridische denken in de loop van de negentiende eeuw is onmisbaar voor een goed begrip van de hoge graad van legitimatie die de moderne staat en zijn gebruik van de politieke methode genieten. Ook de alsmar verder oprukkende vermaatschappelijking van de samenleving heeft daar haar intellectuele wortels. Die transformatie wordt gekenmerkt door het totale verdwijnen van de enkele welomschreven natuurlijke rechten uit de klassieke liberale en christelijke traditie. Zij zijn vervangen door een alsmar aanwassende lijst van 'grondrechten'. Van Locke's materiële rechtsstaat is er nog nauwelijks een spoor te bekennen. De invloeden van Hobbes en Rousseau zijn daarentegen onmiskenbaar.

Wij beperken ons hier tot de beschouwing van enkele fundamentele filosofische ideeën. De historische gebeurtenissen en processen waarin die transformatie zich uitte, komen later ter sprake.

FUNCTIE EN ORGANISATIE VAN HET GEWELD

Het achttiende-eeuwse liberalisme. De achttiende-eeuwse klassiek-liberale analyse van de staat was gebaseerd op het natuurrechtelijke onderscheid tussen de economische en de politieke methode — in de terminologie van die tijd, tussen 'de commerciële samenleving' en de 'militaire maatschappij'. De vorstelijke absolutistische staat werd sociologisch gedefinieerd als een monopolistische organisatie van de politieke methode van het geweld.¹ Als zodanig stond hij tegenover de samenleving waarin mensen volgens de economische methode van arbeid en ruil leven en werken. Evenwel had de staat in de tijd van het vorstelijke absolutisme en de daarbij horende mercantilistische economische politiek zijn tentakels alsmar dieper in het weefsel van de samenleving uitgestrekt. Dat had tot gevolg gehad dat alsmar meer economische activiteiten het voorwerp van met politieke middelen gevestigde en gehandhaafde monopolies en andere privileges waren geworden.

¹ Dit is de klassieke sociologische definitie van de staat (van o.a. Max Weber, Franz Oppenheimer, zie eerder in dit blok). Recentere uitwerkingen in Charles Tilly, *Coercion, Capital and European States* (Oxford, 1990) en J.A.Hall, red., *The State* (London, 1993).

Voor de toenmalige critici van de staat kwam het erop aan het geweld in het algemeen en het geïnstitutionaliseerde staatsgeweld in het bijzonder aan banden te leggen. Dat geweld nodig is om geweld te beteugelen, werd evenwel door niemand betwist. Dat betekende echter alleen dat men een goed onderscheid diende te maken tussen agressief geweld en defensief geweld — dus tussen rechtsdwang en dwang die erop gericht is de wil van de heersers te doen gehoorzamen. Het criterium voor dat onderscheid waren de natuurlijke rechten. Defensief geweld of rechtsdwang ter bescherming van de natuurlijke rechten tegen agressief geweld werd algemeen als geoorloofd beschouwd. Agressief geweld, ongeacht of dat uitging van particulieren, kleine bendes of van de machtige staten, werd onvoorwaardelijk veroordeeld.

De materiële rechtsstaat. Op grond van die analyse lag het voor de hand de staat om te vormen van een agressieve tot een louter defensieve geweldsorganisatie voor de bescherming van de natuurlijke rechten. Dat was de kern van het lockeaanse politieke programma voor de institutie van een materiële rechtsstaat, een staat in dienst van het recht. Het vond een enorme weerklank. Het leek inderdaad op het eerste gezicht een gematigd programma. Het raakte niet aan de instelling van het koningschap als zodanig en evenmin aan het geweldsmonopolie van diens machtsapparaat. Het wilde enkel politieke organen creëren of in ere herstellen om dat apparaat te controleren en via wetten te binden aan het recht.

De natuurlijke rechtsorde. Er was echter ook een radicalere stroming die verder wou gaan en de geweldmacht van de staat ontmantelen. Ook die stroming kon zich op Locke beroepen, zij het dan op diens idee van de natuurlijke samenleving — een zuivere rechtsorde zonder staat. Zij trad evenwel pas in de negentiende eeuw op de voorgrond. Het was toen voor velen duidelijk geworden dat de staat per slot van rekening weinig zekerheid gaf voor het behoud van de vrijheid van de mensen. Een van de prominentste vertegenwoordigers van die liberaal-anarchistische stroming was de econoom Gustave de Molinari (zie Documenten).

Tegen de soevereiniteit van de staat. Het belangrijkste bezwaar van die radicale liberalen was dat de negentiende-eeuwse staat nog altijd de soevereiniteit (zie p.60) voor zichzelf opeiste. Als zodanig was hij onverenigbaar met het beginsel van een vrije samenleving. Dat beginsel hield immers in dat de mensen zelf vrij zijn en dus aan geen soeverein gezag van enige groep of instantie onderworpen zijn. Een maatschappelijke of politieke organisatie kon in een vrije samenleving niet meer zijn dan een middel voor de behartiging van rechtmatige belangen. Zij kon daarom geen aanspraken maken op monopolierechten of andere privileges. In geen geval kon zij aanspraak maken op soeverein gezag over mensen.

De soevereiniteitskwestie is belangrijk voor een goed begrip van de theorie en de praktijk van de staat in het Westen. Wat de latere negentiende-eeuwse liberalen (zoals Thorbecke in Nederland, zie p.266) onderscheidde van hun achttiende-eeuwse klassieke voorgangers was precies hun aanvaarding, ja beklemtoning van de leer van de staatssoevereiniteit. Daardoor maakten zij het zichzelf logisch onmogelijk nog enig gewicht toe te kennen aan de natuurlijke rechten, die precies de soevereiniteit van elke mens over zichzelf en niemand anders veronderstellen: Met betrekking tot dezelfde personen en zaken kunnen er geen twee 'sovereinen' zijn. Wegens die aanvaarding van de staatssoevereiniteit noemt men het negentiende-eeuwse liberalisme

soms ook het ‘politieke liberalisme’ om het te onderscheiden van het klassieke natuurrechtelijke liberalisme.¹

Al in 1789, bij de discussies over de redactie van de Verklaring van de rechten van de mens en de burger, had de revolutionaire voorman Sieyès gewaarschuwd voor het behoud van de idee van de staatssoevereiniteit:

De soevereiniteit, ook de volkssoevereiniteit, is een royalistische... notie die de vrijheid bedreigt en niet alleen de privé-eigendom maar ook de republiek zelf vernietigt. ... Zij doet de republiek ontaarden in een totale staat... die zich het beheer van ieders leven, geluk en huishouden tot taak stelt.²

Het natuurlijke politieke recht: opstand of zelfverdediging? De vrees voor het dreigende totalitarisme van de staat leidde tot de opnemings van het verzet tegen onderdrukking als een natuurlijk recht in de Verklaring van 1789. Opstand en rebellie waren echter niet meer dan een laatste en overigens onzekere en gevaarlijke remedie tegen onderdrukking. Daarom had een aantal klassieke liberalen er ook geen vertrouwen in. Zij zagen geen brood in de handhaving van het geweldsmonopolie van de staat als dat uiteindelijk alleen door de dreiging van een opstand beteugeld zou worden. Zij vreesden dan ook dat pogingen om de Leviathan te temmen en er een onschadelijk huisdier van te maken, tot mislukken gedoemd waren. De noodzakelijke politieke hervormingen moesten er daarom volgens hen op gericht zijn de rechtsorde te beschermen, niet door monopolisering en concentratie van de geweldmacht in een staatsapparaat maar door de decentralisatie ervan. Kortom, in de plaats van een gevaarlijk politiek recht van opstand moest het natuurlijke recht van zelfverdediging als basis voor de organisatie van de rechtsbescherming komen. In de plaats van een monopolistische leverancier (de staat) zou er een vrije markt voor beschermingsdiensten moeten zijn. Op die markt zouden mensen, individueel of in vereniging met anderen, de bescherming kunnen vinden die zijzelf nodig achten, zonder ooit de gevangenen of de gegijzelden te worden van enige leverancier van beschermingsdiensten.³

Aanbod	Overwicht defensief geweld (Liberale alternatieven)	Overwicht agressief geweld
Concurrentie	<i>Natuurlijke rechtsorde</i> Locke's natuurlijke samenleving Cf. Gustave de Molinari	<i>Oorlog</i> Hobbes' natuurlijke toestand Burgeroorlog
Monopolie	<i>Rechtsstaat</i> Locke's beperkte staat	<i>Heerschappij</i> Beleidsstaat

¹ In Frankrijk bleef de klassiek-liberale oppositie tegen het ‘politieke liberalisme’ in de eerste helft van de negentiende eeuw heel actief. Wij zullen er later nog op terugkomen (zie de tekst van F. Bastiat, *Eigendom en wet*, Documenten). In de Verenigde Staten kwam het vrij vroeg tot een conflict tussen Thomas Jefferson en Alexander Hamilton. Laatstgenoemde was voortdurend in de weer om de macht van de federale regering en de president uit te breiden. Zijn voornaamste argument was ‘that every power vested in a government is in its nature sovereign, and includes by force of the term, a right to employ all the means requisite, and fairly applicable to the ends of such power’ (*Opinion in favor of the constitutionality of a National Bank*, 23 februari 1791).

² Geciteerd in Stéphane Rials, *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* (Hachette, Parijs, 1988), p. 398.

³ In de twintigste eeuw werd dit standpunt vertolkt door de vooral in Amerika actieve beweging van het libertarisme. Zie o.a. M.N. Rothbard, *For a New Liberty* (MacMillan, New York, 1973)

De matrix van de klassiek-liberale politieke analyse. De matrix voor het door Locke geïnspireerde natuurrechtelijke politieke denken van de achttiende eeuw had derhalve twee dimensies. De eerste werd bepaald door het natuurrechtelijke onderscheid tussen agressief en defensief geweld, de tweede door het onderscheid tussen een monopolistisch en een competitief aanbod van geweld en geweldmiddelen. In die matrix zijn er derhalve vier types van organisatie en aanwending van geweldmiddelen te onderscheiden.

Het klassieke liberale denken stond dus voor de keuze ofwel voor een versterking van de natuurlijke rechtsorde zonder daartoe een staatsmonopolie van de geweldmiddelen in te richten, ofwel voor de inrichting van een rechtsstaat met stevige constitutionele waarborgen voor de binding van de staat aan de natuurlijke rechtsorde. In de praktijk leek evenwel alleen de tweede optie politiek haalbaar. De inrichting van de materiële rechtsstaat werd dan ook de belangrijkste eis van het klassieke liberale verzet tegen het vorstelijke absolutisme. Dat betekende dat men allerlei maatregelen diende te voorzien om te beletten dat de staat toch weer een beleidsstaat zou worden die zijn eigen prioriteiten aan de samenleving zou opdringen. Het betekende echter ook dat men de geweldmacht van de staat diende te behouden opdat hij zijn taak als beschermer van de rechtsorde naar behoren zou kunnen vervullen. Gelet op de te verwachten weerstand van gevestigde belangen die hun privileges dreigden te verliezen, moest zelfs een aanzienlijke versterking van de staatsmacht in overweging genomen worden.

Het klassiek-liberale politieke programma dat aan de vooravond van de Franse revolutie gestalte kreeg, moest derhalve een precair evenwicht zien te bewaren tussen twee tegengestelde tendensen: enerzijds de versterking van de staatsmacht als een middel om revolutionaire hervormingen door te voeren, anderzijds de beteugeling van de staatsmacht om te beletten dat die zou gaan ingrijpen in de natuurlijke rechtsorde van de samenleving. Wij zullen zien dat er van dat evenwicht in feite niets in huis kwam.

Het verdere verloop van de Franse revolutie zelf luidde de zwanenzang in van de leer van de natuurlijke rechten, al zou die nog gedurende de gehele negentiende eeuw een rijke bron van juridisch en politiek denken blijven. De geschiedenis van de Franse revolutie was er immers niet een van vreedzame constitutionele hervormingen. Zij werd integendeel gekenmerkt door alsmaar gewelddadiger confrontaties, terreur, financiële ontwrichting, massale mobilisaties en grootscheepse militaire campagnes die tot doel hadden heel Europa onder Franse voogdij te brengen. Uit de escalatie van conflicten in de revolutionaire periode kwam in eerste instantie de dictatuur van Napoleon Bonaparte te voorschijn en uiteindelijk een staat die nog maar weinig overeenkomst vertoonde met het vooropgestelde ideaal van een materiële rechtsstaat.

VERKLARING VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN VAN DE BURGER

Tijdens de eerste dagen van de Franse revolutie leek de toekomst er echter bijzonder rooskleurig uit te zien voor de lockeaanse traditie van de natuurlijke rechten en van de materiële rechtsstaat als een middel om die rechten te vrijwaren. Die staat zou gegrondvest worden op basis van de constitutionalistische beginselen die de achttiende-eeuwse politieke auteurs en opposanten van het absolutistische regime uit hun lezing van Locke's theorie onthouden hadden. Die beginselen klinken ons ook vandaag nog vertrouwd in de oren: legaliteit, representativiteit, scheiding der machten en

dergelijke. In hun natuurrechtelijke context hadden zij echter nog een heel eigen betekenis, die nu vrijwel geheel vergeten is (zie p.79).

De belangrijkste poging van de Franse revolutionairen om de beginselen voor een nieuwe staatsinrichting te formuleren, was de Verklaring van de rechten van de mens en van de burger van 1789. Het document getuigde van de grote invloed van de natuurrechtelijke traditie van John Locke en zijn vele Franse bewonderaars (onder anderen Montesquieu) op het politieke denken van de late achttiende eeuw. Daarnaast bevatte het echter ook uitdrukkelijke verwijzingen naar de ideeën van Rousseau met betrekking tot de eenheid en de soevereiniteit van de natie en de wet als uitdrukking van de ‘algemene wil’ van alle burgers.

De samenvoeging twee zo verschillende politieke doctrines met hun zo verschillende filosofische uitgangspunten in een revolutionaire doctrine zorgde uiteraard voor heel wat intellectuele spanningen die evenwel slechts na verloop van tijd merkbaar werden (zie verder in het blok). Op het moment waarop de Verklaring werd opgesteld, had men daar weinig oog voor. Integendeel, de opstellers meenden een formule gevonden te hebben om uit beide doctrines een harmonisch geheel te smeden. Volgens die formule was de vrijwaring van de natuurlijke rechten van iedere mens het doel van elke legitieme politieke vereniging (art.2).¹ De politieke vereniging — de staat derhalve — was slechts het middel om dat doel veilig te stellen. Bijgevolg werden ook de rechten van de burger slechts als middelen gezien voor de vrijwaring van de natuurlijke rechten van de mensen:

De meeste leden van de Grondwetgevende vergadering... zijn er ten stelligste van overtuigd dat de wet het recht niet minder zal beschermen dan dat de burger de mens zal beschermen.²

Het lockeaanse uitgangspunt blijkt niet alleen uit artikel 2 van de Verklaring waarin de natuurlijke rechten van vrijheid, eigendom, zekerheid (dat wil zeggen bescherming tegen agressie en oplichting en dergelijke) en verzet tegen onderdrukking opgesomd worden. Het blijkt ook uit de heel beperkte rol die voor de wetgevende macht is weggelegd. De wet heeft tot taak de bescherming van de natuurlijke rechten efficiënter te maken en de rechtszekerheid te vergroten. Zo kan de wet weliswaar grenzen stellen aan de uitoefening van de natuurlijke rechten, maar alleen waar de uitoefening van die rechten haar natuurlijke grens bereikt, dus waar zij anderen schaadt (art.4). De wet mag in geen geval handelingen verbieden die niet schadelijk zijn voor ‘de samenleving’ (art.5), dat wil zeggen voor anderen. De rechtsbescherming die de wet moet bieden, geldt voor alle mensen (art.7), omdat de rechtsorde een natuurlijke en geen conventionele of contractuele orde is. Daarentegen hebben wettelijke verplichtingen hun grond in een maatschappelijk verdrag, dat derhalve alleen de burgers bindt. Bijgevolg maken de burgers, die volgens het artikel 6 het recht hebben aan de totstandkoming van de wet mee te werken, zich schuldig aan weerspannigheid aan de

¹ Zie ook artikel 1 van de Staatsregeling voor het Bataafsche Volk (1798): ‘Het oogmerk der maatschappelijke vereeniging is beveiliging van persoon, leven, eer en goederen, en beschaaving van verstand en zeden’. Artikel 2 voegde daaraan toe: De vereniging van personen in een politieke gemeenschap ‘wijzigt, noch beperkt, de natuurlijke regten van den Mensch, dan in zoo verre zulks, ter bereikinge van dat oogmerk, noodzakelijk is’.

² Stéphane Rials, *La Déclaration des droits de l’homme et du citoyen* (Hachette, Parijs, 1988), p. 398.

wet wanneer zij geen onmiddellijk gevolg geven aan een wettige dagvaarding of beslagname. Ook vermijdt de Verklaring de term 'belasting' (*impôt*); zij heeft het enkel over bijdragen (*contributions*, art.13) die 'de burgers zelf of hun vertegenwoordigers' moeten vaststellen (art.14). Die formulering is letterlijk overgenomen uit Locke's *Tweede Verhandeling over het politieke bestuur*, hoofdstuk XI, §140.

DE MATERIËLE RECHTSSTAAT: EEN LOGISCHE RECONSTRUCTIE

Het is voor ons wellicht moeilijk te vatten hoe zo'n materiële rechtsstaat er zou uitgezien hebben, omdat hij in Europa nergens van de grond gekomen is.¹ Wij moeten ons daarom beperken tot een logische reconstructie. De bedoeling daarvan is te laten zien hoe radicaal de idee van een staat in dienst van het recht wel is, als het recht in klassieke zin opgevat wordt als de objectieve orde van samenleving en niet als de door de heersende opinie in de staat opgelegde (dus subjectieve) ordening van menselijke aangelegenheden.

Beperkte staatsopdracht. De idee van een staat in dienst van het recht leidt ertoe de staat weliswaar machtig maar tegelijkertijd beperkt en op grote afstand van het dagelijks leven te houden. Dat laatste wordt immers geacht zich geheel binnen het kader van de rechtsorde te ontplooiën, waar de staat als zodanig niets te zoeken heeft. Hij dient zich te beperken tot het handhaven van dat kader tegen binnenlandse en buitenlandse bedreigingen.

Nationale defensie en handhaving van de openbare orde. Die beperking houdt in dat de staat zich slechts bezighoudt met nationale defensie en met die aspecten van ordehandhaving die de inzet van veel geweldmiddelen (troepen, zware wapens) vergen, bijvoorbeeld strijd tegen grote misdaadorganisaties, beteugeling van rellen en massademonstraties en dergelijke. Het leger en de rijkswacht en de daarbij horende diensten van de staatsveiligheid zijn de essentiële machtsmiddelen van de staat. Het kwam erop aan ervoor te zorgen dat zij alleen ter vrijwaring van de rechtsorde ingezet worden.

Gewone rechtsbescherming geen staatszaak. Voor het gewone politiewerk (bewaking, opsporing, bestrijding van de kleine criminaliteit, verkeerscontrole en dergelijke) en voor de meeste gewone gerechtszaken (zowel burgerlijke als strafrechtelijke) is de inzet of onmiddellijke beschikbaarheid van omvangrijke geweldmiddelen niet nodig. Er is dus geen reden om voor de vervulling van die taken beroep te doen op de staat of om die taken in een staatsmonopolie onder te brengen.² *De gewone rechtbanken en de gewone politiediensten zijn in een rechtsstaat geen staatsmachten.*³ Zij zijn geheel onafhankelijk van de staat, omdat zij net zoals bakkers en slotenmakers volgens de economische methode

¹ Daarbij kunnen wij wel steunen op de Amerikaanse geschiedenis. In de Verenigde Staten had de traditie van de materiële rechtsstaat beter wortel geschoten dan in Europa.

² Zie Adam Smith, *Wealth of Nations* (1776) over de taken van de overheid (de passus werd eerder in het blok aangehaald).

³ Zo maakt Lockes beginsel van de scheiding der machten geen gewag van een rechterlijke macht—zijn derde macht is wat hij 'de federatieve macht' noemt, die betrekking heeft op de buitenlandse betrekkingen en in het bijzonder kwesties van oorlog en vrede met andere staten. Montesquieu die de rechterlijke macht wel onder zijn trias politica vat, stelt evenwel dat de rechterlijke macht 'pour ainsi dire, invisible et nulle' (als het ware onzichtbaar en nietig) moet zijn. Zij moet deel blijven uitmaken van de samenleving zelf. Zij mag niet opgaan in het formele staatsapparaat. Mensen moeten voor hun gelijken verschijnen. (Montesquieu, *De L'Esprit des Lois*, 1748, Boek XI, hoofdstuk 6)

kunnen functioneren in de rechtsorde zelf. Dat was een logische implicatie van het geloof in het bestaan van een natuurrechtelijke orde van samenleving:

Ik meen dat economische wetmatigheden dezelfde universele geldigheid hebben als natuurwetten. Ik heb evenveel vertrouwen in het beginsel van de arbeidsdeling en in het beginsel van de vrijheid van arbeid en ruil als in de wetten van de zwaartekracht. Zij gelden zonder uitzondering, dat wil zeggen dat elke gedraging of praktijk die daar geen rekening mee houdt, zonder enige tussenkomst van wie dan ook nadelige gevolgen heeft.¹ Als dat zo is, dan gaat het niet aan de productie van de veiligheid aan de beginselen van de vrije mededinging te onttrekken. Als wij dat toch zouden doen, dan gaat dat ten nadele van de samenleving [dus van de rechtmatige belangen van ten minste een aantal mensen].

Ofwel is dat een logische en ware conclusie, ofwel zijn de grondbeginselen van de economische wetenschap ongeldig.²

In beginsel dient de gewone dagdagelijkse rechtsbescherming in een materiële rechtsstaat dus aan het vrije initiatief van particulieren overgelaten te worden. Dergelijke initiatieven zijn immers niet schadelijk voor anderen in de samenleving en kunnen derhalve niet door de wet verboden worden (zie art.5 van de Verklaring van de rechten van de mens en de burger). Om dezelfde reden kan er in een materiële rechtsstaat geen sprake zijn van een nationale eenheidspolitie die geen ruimte laat voor plaatselijke politiekorpsen voor de handhaving van de lokale openbare orde, bijvoorbeeld op het gemeentelijke vlak.

Weliswaar kan de staat een rol hebben bij de beteugeling van misbruiken bij dergelijke van hem onafhankelijke rechtbanken en politiediensten, maar dat is wat anders dan hun dienstverlening naar zich toetrekken en monopoliseren. Zo'n afstandelijke controle zou bijvoorbeeld geleverd kunnen worden door een hof van verbreking (*cour de cassation*) dat onrechtmatige vonnissen en arresten van onafhankelijke rechters verbreekt en hen eventueel kan veroordelen tot het betalen van een schadevergoeding aan de benadeelde partijen.

In deze consequenties komt naar voor wat men later in een overigens sterk gewijzigde vorm het subsidiariteitsbeginsel zou noemen: De staat is niet de eerste maar de laatste macht. Hij treedt slechts subsidiair op, dus aanvullend en voorzover dat strikt nodig is voor de rechtsbescherming van de burgers. De bewijslast rust altijd op de schouders van hen die een staatsinterventie vragen. Zij moeten dat bewijs bovendien leveren voor de wetgevende vergadering die immers tot taak heeft erop toe te zien dat de staat niemands rechten schendt.

De scheiding der machten. De rechtsstatelijke traditie beperkt de publieke geweldmacht tot uitvoerende taken. De regels volgens dewelke zij dient te werken en de procedures die zij dient te volgen om de nationale veiligheid en de ordehandhaving te verzekeren, worden haar opgelegd door de wetgevende macht. Zij is beperkt tot wat de wet haar toestaat en elke daad die zij stelt moet een grondslag in de wet hebben — het legaliteitsbeginsel. In de orde der staatsmachten komt de wetgevende macht voor de uitvoerende.

¹ Deze stelling hebben wij al in de oudheid aangetroffen, namelijk bij Antifoon, zie p.107.

² Gustave de Molinari, 'De la production de la sécurité', *Journal de économistes*, februari 1849, 277-290.

De wetgevende macht heeft geen andere taak dan te waken over de binding van de uitvoerende macht aan de rechtsorde. Aangezien het hier om een vrij technische kwestie gaat, die nogal wat juridisch en politiek inzicht vergt, ligt het voor de hand dat de wetgevende macht een gespecialiseerd orgaan is dat als gevolmachtigd vertegenwoordiger van het volk optreedt, bijvoorbeeld een senaat van vooraanstaande burgers. Die volmacht houdt voor de bevolking weinig of geen risico in, zolang men zich houdt aan de regel dat de wetgever met zijn wetten alleen de uitvoerende macht bindt en niet ook de burgers (zie hieronder).

Geen belastingrecht voor de staat. Een essentiële voorwaarde voor het bestaan van een rechtsstaat is bovendien dat de publieke macht werkt met middelen die haar door het volk (de burgers) of de vertegenwoordigers ervan worden toegestaan. Zij heeft dus geen belastingmacht en ook geen bevoegdheid om mensen op te vorderen, dienstbaarheden of dienstplichten op te leggen (tenzij eventueel naar aanleiding van samenlevingsbedreigende crisissen, oorlogen en mogelijk ook grote natuurrampen, dus wanneer er een noodtoestand is).

Let wel, voor het bestaan van een rechtsstaat is het even essentieel dat ook de wetgevende vergadering geen belastingmacht heeft. Zij mag dus geen lasten opleggen die geen rechtsplichten zijn (dat wil zeggen handelingen nodig voor het respect van de rechtsorde¹). Met betrekking tot de fiscale heffingen was dat een bekend principe. William Pitt formuleerde het in 1765 in een beroemde redevoering² in het House of Commons: 'Taxation is no part of the governmental or legislative power'.

De 'power of the purse' moet dus zowel van de 'power of the sword' (de uitvoerende zwaardmacht) als van de 'power to legislate' (de wetgevende macht) gescheiden blijven. Dat betekent dat de vergadering die over de toekenning van middelen aan de staat beslist, hetzij moet bestaan uit de geldschietters van de staat zelf hetzij slechts als tussenpersoon mag optreden. Zij mag zeker niet optreden als gevolmachtigde vertegenwoordiger die eigenmachtig over de middelen van de burgers beschikt. De uitvoerende macht aan het recht binden (de wetgevende macht uitoefenen) is inderdaad van een geheel andere aard dan over de burgers en hun middelen beschikken (belastingmacht uitoefenen). Het eerste is van vitaal belang in een rechtsstaat, het andere heeft daarin geen plaats. Als de 'publieke middelen' via een vertegenwoordigend orgaan worden toegekend, dan zal dat dus liefst niet de wetgevende vergadering zijn.³

Voor de burgers het recht, voor de staat de wet. Hier zitten wij bij de kern van de zuivere rechtsstaat. Zoals de uitvoerende macht van de vorst, zo is ook de wetgevende macht van de volksvertegenwoordiging er voor de handhaving van de rechtsorde en voor niets anders. In het bijzonder geldt dat ook de wetgevende vergadering geen recht heeft om het land en de burgers te besturen of te beheren. De materiële rechtsstaat is

¹ '[De wetgevende macht] kan ... nooit meer zijn dan de bevoegdheid die een mens had in de natuurtoestand, vóór hij er afstand van deed ten gunste van de gemeenschap.' Locke, *Second Treatise* (hoofdstuk 11, eerder geciteerd in het blok). Zie ook art.7 in fine van de Verklaring van de rechten van de mens en van de burger.

² William Pitt, *Taxation of Colonies*, House of Commons, December 17th, 1765.

³ Zie bijvoorbeeld, F.A.Hayek, *Economic Freedom and Representative Government*, in Idem, *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas* (London, 1978), p. 105-118, voor een suggestie in deze zin.

geen beleidsstaat, geen politiestaat.¹ *De wetgevende macht bindt wel de staat, maar niet de burgers die zich binnen de perken van de rechtsorde bewegen.* Beslissingen van de wetgevende macht die deze fundamentele scheiding van staat en samenleving niet respecteren zijn dus van rechtswege nietig — zij zijn strijdig met de constitutie van een rechtsstaat.² Er is immers in een rechtsstaat geen overheid en de burgers van een rechtsstaat zijn geen onderdanen. De burgers worden integendeel geacht in vrijheid als gelijken onder elkaar te leven en derhalve slechts gebonden te zijn door de eisen van de rechtsorde, het wederzijds respect voor elkaar en elkaars leven en werk.

Het mag duidelijk zijn dat de hedendaagse staat hoegenaamd niet beantwoordt aan de eisen van de materiële rechtsstaat, waarvan wij hierboven een logische reconstructie hebben gegeven op basis van de natuurrechtelijke uitgangspunten van de Verklaring van de rechten van de mens en van de burger van 1789. Vanuit het standpunt van het achttiende-eeuwse klassieke liberalisme bekeken, is de huidige staat een politiestaat, waarin de burgers zonder meer onderdanen zijn (zij het dat zij bij gelegenheid hun meesters mogen kiezen).³

¹ In de negentiende eeuw was de term 'politiestaat' een synoniem voor 'beleidsstaat', vergelijk de Franse en Engelse termen 'police' en 'policy', die 'beleid' betekenen. Pas in de twintigste eeuw wordt de term 'politiestaat' in subjectieve zin gebruikt om een onderscheid te maken tussen 'goede' en 'slechte' beleidsstaten.

² Dit is de zwakste plek in de structuur van een zuivere rechtsstaat: Wie zal die nietigheid vragen, wie zal haar vaststellen en wie zal haar afdwingen? Vandaar het grote belang van de eis dat het volk de fiscale macht niet uit handen mag geven. Vaak wordt ook het bestaan van een hooggerichtshof bepleit dat erop zou moeten toezien dat ook wetten stevig in de rechtsorde verankerd blijven.

³ Voor de achttiende-eeuws auteurs was de verkiezing van de leden van de wetgevende macht veeleer een bedreiging voor de vrijheid dan een bescherming ervan (zie bijvoorbeeld de uitlatingen van Rousseau en van J.-B. Say, in Documenten, over het nu overal toegepaste 'Engelse' parlementaire systeem waarin wetgevende en politieke functies niet gescheiden zijn).

THORBECKE: DE CONSTITUTIONELE STAAT¹

De Franse Revolutie heeft een diepgaande verandering teweeg gebracht in de politieke organisatie van de Europese samenlevingen. Sinds de Franse Revolutie en gelijksoortige omwentelingen in andere landen, speelde het politieke leven zich in het Europa van de negentiende eeuw steeds meer en steeds vaker af binnen de kaders van een nieuw type staat, die in het navolgende de constitutionele staat genoemd wordt. Dat is een soevereine, nationale staat, met één centrale regering en een gecentraliseerde ambtenarij, waarin de macht van het staatshoofd niet meer van God werd afgeleid, maar van de wil van de Natie. De bron van alle macht kwam te liggen bij de Nationale Vergadering, als woordvoerder van de Natie. De grondslag van het staatsleven werd de Grondwet of Constitutie — vandaar de benaming ‘constitutionele staat’. Het was de bedoeling door middel van zo’n formele grondwet het staatsapparaat en de daarin geconcentreerde politieke macht te organiseren en te controleren.

De meeste landen in het negentiende-eeuwse Europa waren weliswaar monarchieën, maar dan van een nieuw constitutioneel type: De Kroon moest handelen binnen de grenzen en met de organen vastgelegd in de Grondwet. De strijd om de politieke macht werd geleverd met constitutionele middelen: verkiezingen en meerderheidsbeslissingen. Daartoe verkregen de burgers, althans het mannelijke en het 'betere' deel der natie, politieke rechten. Ondanks alle politieke verschillen vertoont de huidige staat, wat de staatsrechtelijke façade betreft, nog veel gelijkenis met de constitutionele staat.

De concepten waarop de theorie van de constitutionele staat gebouwd werd, kwamen grotendeels voort uit de achttiende-eeuwse kritiek op de politieke en maatschappelijke ordening van het Ancien Régime. Toch beantwoordde de constitutionele staat geenszins aan de klassiek-liberale natuurrechtelijke voorstellingen waarin die kritiek zich aanvankelijk had geuit. Hij bleef immers verankerd in wat Sieyès het ‘royalistische concept’ van de staatssoevereiniteit had genoemd (zie p.259). Ofschoon aan de wieg van de constitutionele staat vooral liberale politici en juristen stonden, waren dat veeleer vertegenwoordigers van het negentiende-eeuwse ‘politieke liberalisme’ dan van het natuurrechtelijke liberalisme.

In Nederland werd dat politieke liberalisme vooral uitgedragen J.R. Thorbecke en zijn medestanders, de auteurs van de Grondwet van 1848. Door de bril van hun analyses en stellingen zullen wij de constitutionele staat beschouwen.

LIBERALE KRITIEK VAN HET ANCIEN RÉGIME

De liberale kritiek op het Ancien Régime betrof in eerste instantie de bemoeienis van overheden met het sociale en economische leven. In de economische orde van het Ancien Régime speelde politieke regelgeving, zij het van uiteenlopende 'overheden', een belangrijke rol. De critici meenden dat het grootste deel van die regelgeving een

¹ Dit hoofdstuk is in essentie de door dr. H.Spoormans geschreven tekst voor een eerdere versie van ons werkboek. De voorliggende versie is een bewerking van Frank van Dun die er ook de eindverantwoordelijkheid voor draagt. De oorspronkelijke tekst is ter inzage beschikbaar via het secretariaat van de capaciteitsgroep Metajuridica.

voorspoedige economische ontwikkeling belemmerde in plaats van mogelijk maakte, zoals de betreffende 'overheden' beweerden. De achtergrond van die kritiek is eerder aan de orde gekomen bij de bespreking van de economische analyse van Adam Smith (zie p.183).

Verstoring van de natuurlijke orde van de samenleving. De voornaamste conclusie van die economische analyse was dat er een harmonieuze, natuurlijke orde bestond of kon bestaan zonder tussenkomst van politieke of andere gezagsdragers. Dat was een kritiek op alle gezagsdragers, om het even of het gilden, handelscompagnieën of koninklijke bestuurders betrof. Zij pretendeerden weliswaar arbeid en productie te regelen ten behoeve van het algemeen welzijn, maar hadden al te duidelijk eigen particuliere belangen op het oog. Hun interventies deden hoe dan ook meer kwaad dan goed. Met haar gebruik van de politieke methode stuurde zelfs de meest welwillende overheid de natuurlijke samenlevingsprocessen in de war.

Een beginselloze ordening. De kritiek op de publieke gezagsuitoefening leidde uiteindelijk tot een kritiek op de gehele bestaande politieke orde als zodanig. Met name de traditionele rechtsgronden die de zittende machthebbers aandroegen ter rechtvaardiging van hun gezagsuitoefening werden strijdig met de rede bevonden.

Men vroeg naar het *beginsel*, naar den regtsgrond der bestaande vormen, en daar het bleek, dat deze af te leiden waren uit eenen vroegeren toestand, dien men als niet meer passend en geschikt voor den tegenwoordigen leeftijd beschouwde, zo nam men de *bespiegeling*, de theorie, die zich intusschen had opgedaan, te baat. Deze kritiek nu, welke *algemeene regelen der rede* in de plaats van voorhandene inrigtingen stelde, eindigde met de magt in handen te krijgen, en den staat als op nieuw te scheppen. Bij deze regelen werd tot beginsel aangenomen, dat de hoogheid, dat de majesteit der staatsvereniging oorspronkelijk berustte bij de *gezamenlijkheid des volks*.¹

Het beroep op de 'algemene voorschriften van de rede' en 'de gezamenlijkheid des volks' is kenmerkend voor de kritiek van de negentiende-eeuwse politieke liberalen. De aandacht gaat niet naar de klassieke tegenstelling tussen de economische en de politieke methode, wel naar de tegenstelling tussen irrationele traditie en rationele vernieuwing en vooruitgang. De verheerlijking van de Rede, die ten tijde van de Franse revolutie zelfs de status van een godheid had gekregen, diende zowel de veroordeling van het oude bestel als de consecratie van 'de opnieuw te scheppen staat'.

Hier wordt al een duidelijk onderscheid met het natuurrechtelijke liberalisme merkbaar. Dat had namelijk verondersteld dat het nodig en mogelijk was de bestaande staat te temmen en aan de natuurlijke rechtsorde te binden, niet hem van de grond af te herscheppen aan de hand van een rationalistische blauwdruk. Het had evenmin verondersteld dat de samenlevingsprocessen volgens 'de voorschriften van de rede' verlopen. Adam Smith's 'onzichtbare hand' was niet die van de Rede, maar die van de ervaring van mensen van wie niet een de macht heeft om wat hem 'redelijk' lijkt aan de anderen op te dringen.

Het was bovendien onvermijdelijk dat de idee dat men tabula rasa moet maken van de geschiedenis, de politieke liberalen in aanvaring zou brengen met de conservatieve stromingen die zich van in den beginne tegen de rationalistische pretenties van de

¹ Thorbecke, *Staatsinrigting en Staatsbestuur*, oorspr. 1828, Bewerkt door J.P. Duyverman, Arnhem: Gouda Quint-Brouwer en Zn.1968, p. 13-14.

Fransche revolutie hadden gekeerd.¹ In Nederland vond Thorbecke in Groen van Prinsterer een geduchte vertolker van dat antirevolutionaire gedachtegoed. Wij geven hem in een volgend hoofdstuk het woord.

Vermenging van particulier en algemeen belang. Veel minder filosofisch geladen was de klacht van de liberalen dat in de oude orde de regeerbevoegdheid vaak in handen was van personen of groepen die zelf belang hadden bij de betreffende regelgeving. Vorsten, gildenmeesters, grondbezitters, corporaties, kerkelijke en andere gezagsdragers namen eigenmachtig beslissingen die talloze anderen of zelfs 'de gehele gemeenschap' raakten. Dat betekende een vermenging van particulier en algemeen belang, oftewel, zoals Thorbecke opmerkte, een 'publiek regt naar den maatstaf van bijzonder eigenbelang afgemeten'.² Het welhaast onvermijdelijke gevolg daarvan was dat in de naam van het algemeen belang de belangen van de heersende groepen werden gediend. Zo werd maatschappelijk voorrecht weerspiegeld in politieke voorrechten:

Vóór de fransche revolutie, heerschappij van particuliere belangen; vóór de fransche revolutie de vrijheid of het algemeen belang onderdrukt ... niet alleen op het gebied van het staatsregt en de staatsdienst, maar ook op dat der nijverheid: geen vrijheid van bedrijf, van handel omdat het eigenbelang van bezitters van uitsluitende regten en monopoliegeest de wet stelden.³

De ontwarring van die belangenvermenging werd het centrale punt in het staatsdenken van de politieke liberalen. Om dat nog meer reliëf te geven construeerden zij uit de herinnering van het feodale en absolutistische verleden het begrip van de 'patrimoniale staat', volgens hen de kenmerkende politieke organisatie van het Ancien Régime.

DE PATRIMONIALE STAAT

Begripsbepaling. Onder een patrimoniale staat verstonden de negentiende-eeuwse politieke liberalen een staat waarin de rechtsgrond van publieke gezagsuitoefening gebaseerd was op de militaire of economische macht van 'Heren'. Een Heer was iemand die in macht boven allen verheven was. Als eigenaar van grote domeinen beschikte hij vrijelijk over zowel de goederen als de mensen die zich daarop bevonden. De zwakkeren die zichzelf niet konden verdedigen tegen rovers en plunderaars, wendden zich tot een Heer om hem bepaalde diensten te vragen, zoals bijvoorbeeld verdediging van persoon en goed of rechtspraak. In ruil voor die diensten verbonden zij persoon en goed tot wederdienst. Een boer verplichte zich bijvoorbeeld een bepaald deel van zijn oogst af te dragen, zijn graan op de molen van de Heer te laten malen of het land van de Heer te bewerken voor een bepaalde tijd van het jaar.

Aan die zogeheten 'heerlijke' rechten waren geen juridische, hooguit zedelijke verplichtingen verbonden. Een Heer werd geacht zijn christelijke verplichtingen na te komen. Voor het overige werd de macht van een Heer beperkt door die van andere

¹ In Engeland was Edmund Burke de meest eminente vertegenwoordiger van een zeker niet reactionair conservatisme. Zie zijn *Reflections on the Revolution in France* (1790).

² Thorbecke, J.R., *Bijdrage tot de herziening der Grondwet*, Nieuwe uitgave (oorspronk. 1848), 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1907, p. 47.

³ Thorbecke geciteerd door C.H.E de Wit, Thorbecke, Staatsman en historicus, in *Thorbecke en de wording van de Nederlandse Natie*, Nijmegen: SUN 1980, p.101-2.

Heren of van invloedrijke onderdanen. Sommige onderdanen waren machtig genoeg om hun Heer bepaalde concessies af te dwingen. Een Heer kon bijvoorbeeld in ruil voor een bepaalde dienst of een geldbedrag aan een groep edelen of stedelingen toestaan bepaalde zaken in eigen beheer af te handelen. Dergelijke concessies werden privileges of 'vrijheden' genoemd, omdat ze een bepaalde groep in staat stelden naar eigen inzicht, onafhankelijk van een Heer, zaken te beslissen en uit te voeren.

De patrimoniale staat versus de rationele staat. In de ogen van de negentiende-eeuwse liberalen leek de relatie tussen een Heer en zijn onderdanen op 'eene soort van burgerlijke overeenkomst'¹ tussen private personen, zij het personen met een zeer ongelijke politieke en sociale status. Zo oefenden de Heren — vorsten, edellieden, stedelijke gilden en andere met regeermacht toegeruste personen — hun rechten en bevoegdheden uit als waren het private vermogensrechten. Dat was volgens die politieke liberalen de historische grondslag van de 'oude' staat die door de Franse revolutie omvergeworpen was. De macht van een vorst was een min of meer toevallige opeenstapeling van verworven of geërfde regeringsrechten. Weliswaar hadden sommige vorsten, bijvoorbeeld Lodewijk XIV, meer regeringsrechten in hun persoon samengetrokken dan andere, maar in alle gevallen, schreef Thorbecke in 1844, was de staat van het Ancien Régime te typeren als:

eene verzameling, niet een stelsel of ligchaam, van bijzondere genootschappen of huishoudingen onder één soeverein. Souvereiniteit echter was... niet een algemeen begrip, waaruit nog ongeoefende regten bij gevolgtrekking konden worden afgeleid; eene kroon niet van één metaal noch van een gietsel, maar uit ongelijksoortige, op verschillende tijden en gronden aangekomene, stukken ineengezet. Zoolang het publiek regt, nog in de hulsels van het burgerlijk recht, door civielrechtelijke stelregelen wierd beheerscht, kon het zich niet tot een helder besef van zijn eigen wezen opbeuren.²

Het liberalisme als leer van de emancipatie van de soevereine staat? Het lijkt wel of Hegel hier aan het woord is: De staat of het publiekrecht wordt zich eindelijk bewust zijn ware aard, zijn ene en zuivere soevereiniteit, en kan zich daardoor emanciperen uit het historische moeras van subjectieve impressies en privaatrechtelijke opvattingen!

Of Thorbecke zich wel of niet bewust was van de hegeliaanse toon van zijn uitspraak, doet er hier verder niet toe. Belangrijk is wel dat voor hem het probleem van de patrimoniale staat niet lag in de willekeurige schendingen van de natuurlijke rechten van personen waartoe die staat ruime gelegenheid bood. Het probleem lag in een onvolgroeid bewustzijn van zijn eigen 'majesteit' als de concrete manifestatie van 'de gezamenlijkheid des volks'.

De mystificatie van het publiekrecht: het Volk en het algemeen belang. Met die opvatting sloten Thorbecke en de zijnen aan bij een oude traditie volgens dewelke de vorst weliswaar boven iedere onderdaan verheven is, maar regeert bij de gratie van God en het gehele

¹ J.T. Buijs, De zelfstandigheid van het staatsrecht, in *Studiën over Staatskunde en Staatsrecht*, Arnhem: Gouda Quint 1895, p.495.

² Thorbecke, Over het hedendaagsche Staatsburgerschap (1844), afgedrukt in *Thorbecke en de wording van de Nederlandse Natie*, Nijmegen: SUN 1980, p.267-68. Het citaat lijkt bijna letterlijk overgenomen uit Jean Bodin (zie noot 2 op p.60). Ook die had zijn soevereiniteitsleer voorgesteld als een systematische fundering en rationalisatie van de middeleeuwse lappendekens van regalia (koninklijke prerogatieven).

Volk.¹ Aan diezelfde traditie had Rousseau geappelleerd met zijn idee van de volkssoevereiniteit als de soevereiniteit van de fictieve collectieve persoon — *le moi commun* — van alle staatsburgers. Het ontging Thorbecke dat de ‘gezamenlijkheid des Volks’ evenmin uit een stuk gegoten is als de regeringsbevoegdheden van de ‘patrimoniale staat’, maar evenzeer ‘uit ongelijksoortige, op verschillende tijden en gronden aangekomen stukken ineengezet’ is. Wat was het Volk anders dan een abstracte naam voor de toevallige bewoners van gebieden die toevallig tot een machtsgebied onder een enkel oppergezag aaneengesmeed waren?

Voor de constructie van de constitutionele staat was dit fictieve Volk echter onontbeerlijk. Wat hem moest onderscheiden van de verderfelijke patrimoniale staat was precies de ontwarring van privaatrecht en publiekrecht, dus van de private vermogensrechten van individuen of groepen enerzijds en de soevereine hoogheidsrechten van de gemeenschap als een ondeelbaar geheel — dat wil zeggen, het Volk als een zelfstandige, zij het niet-natuurlijke persoon. Het privaatrecht werd daarbij geacht de bijzondere of particuliere belangen van de leden van een gemeenschap onderling te regelen, en het publiekrecht ‘het algemene belang’ van het Volk.

In vergelijking met de opvattingen verkondigd in 1789 in de Verklaring van de rechten van de mens en van de burger, was dat alles pure mystificatie. Daarin was de fictieve burger niet meer dan een juridisch instrument geweest voor de vrijwaring van de natuurlijke rechten van mensen (art.2 van die Verklaring, zie ook p.261). Bij Thorbecke wordt het even fictieve Volk echter als een *persona sui generis* ten tonele gevoerd die niet naast maar boven de natuurlijke individuen staat. De soevereiniteit is bij hem een exclusief en oorspronkelijk publiekrechtelijk attribuut van de staat: Daarom kan ‘publiekrechtelijke bevoegdheid... niet in eigendom zijn’, want zij ‘is steeds afhankelijk van de wil van het geheel en bij deze regeling heeft de wetgever niet de belangen der individu's, maar het belang van het geheel in het oog’.²

Formele rechtsstaat en liberalisme. Het lijkt geen twijfel dat Thorbecke ervan overtuigd was dat zijn staatsrechtsleer geheel strookte met zijn liberale overtuigingen. Met betrekking tot de verwarring van publiekrecht en privaatrecht schreef hij:

Het was eene, in de vorige eeuwen onvermijdelijke verwarring, die welke meer dan eenige andere dwaling, de vrijheid heeft belemmerd, dat men in de praktijk geene grens trok tusschen hetgeen de overheid vermag en hetgeen daarbuiten ligt. ... Eerst in de groote crisis van het eind der vorige eeuw [de Franse Revolutie] drong de wezenlijke en voor de volgende geschiedenis van het mensdom beslissende onderscheid door, dat de staat de organisatie van het regt, niet van de geheele menselijke levenstaak is.³

Zeker, de vrijheid lag hem na aan het hart. En ja, de liberale traditie van de rechts-

¹ Die traditie had haar wortels gedeeltelijk in oude Germaanse opvattingen over de koning als het hoofd van een door bloedverwantschap gekenmerkte stam, gedeeltelijk in de aristotelische opvatting van de polis als een ‘morele gemeenschap’ (zie p.115). Zij heeft ongetwijfeld een rol gespeeld in de kritiek op de extreemste uitingen van het absolutisme (volgens dewelke de vorst ook boven ‘het geheel van het Volk’ stond). Zij was echter slechts van marginaal belang geweest in het achttiende-eeuwse natuurrechtelijke liberalisme, dat wel de natuurlijke rechten van natuurlijke personen erkende maar geen ruimte liet voor ‘oorspronkelijke’ (dus niet uit die natuurlijke personen afgeleide) rechten van fictieve personen als ‘het Volk’.

² Thorbecke geciteerd bij E. Poortinga, *De scheiding tussen publiek- en privaatrecht bij Johan Rudolph Thorbecke (1798-1872)*, Nijmegen: Ars Aequi 1987, p.118.

³ Thorbecke geciteerd door C.H.E de Wit, p.101.

staat wilde dat de staat zich zou beperken tot de rechtshandhaving. Het is evenwel de vraag of er voor de negentiende eeuw veel mensen gedacht zouden hebben dat hun vrijheid bedreigd werd door een *conceptuele* verwarring van privaatrechtelijke en publiekrechtelijke bevoegdheden. Hoe dit ook zij, het zijn de abstracte formalismen van de politieke liberalen als Thorbecke die de aan de juridische faculteiten gedoctrineerde juridische doctrines zijn gaan bepalen, niet de in een eeuwenlange ervaring geleerde les dat er geen groter bedreiging voor de vrijheid is dan de concentratie van geweldmacht, onder welke vlag die ook mag varen.

Politieke vertegenwoordiging en Volksvergadering. Niet alleen de grondslag van de publieke machtsuitoefening in de patrimoniale staat was voorwerp van kritiek, maar ook de inrichting van het staatsgebouw, bijvoorbeeld de politieke vertegenwoordiging. Volgens de liberale staatsrechtgeleerde Buijs waren de vertegenwoordigende organen van de patrimoniale staat geen volksvertegenwoordiging in 'eigenlijke zin', namelijk 'geen lichaam met de uitoefening van regeeringsregten belast; maar eenvoudig vertegenwoordiging van bijzondere belangen'. In het oude stelsel konden de afgevaardigden, gezanten van groepen met overheidsrechten en 'vrijheden', niet altijd bindende besluiten nemen. Vaak hadden zij immers geen volmacht en ook geen volheid van bevoegdheid.¹ Kortom, zij hadden geen soeverein gezag.

De volksvergadering van de constitutionele staat daarentegen was geen vergadering van zaakwaarnemers die opkwamen voor deelbelangen. Zij 'was niet meer eene vereeniging van procureurs..., nee, zij moest zelve Staat zijn...'.² De afkeer voor de politieke vertegenwoordiging in de gewone zin van het woord deelden de politieke liberalen met Rousseau, maar bij hen betekende 'volkssoevereiniteit' niet dat de burgers zelf in persoon de wetgevende macht zouden uitoefenen. Voor hen waren de burgers immers wezenlijk particuliere personen — letterlijk 'deelpersonen' — aan wie het niet toekwam soevereiniteitsrechten te hebben.

De Volksvergadering van de constitutionele staat mocht dus geen vergadering van het volk zijn. Zij moest de belichaming zijn van de 'gezamenlijkheid des volks'. De leden van de Volksvergadering mochten aan de kiezers 'hun mandaat ontleenen [en dus] de bevoegdheid om als regeerders op te treden', maar zij dienden te beseffen dat zij niet hun kiezers maar het Volk zelf vertegenwoordigden. Zoals een Engelse tijdgenoot het formuleerde: De afgevaardigde uit het district Brighton hield op de burgers van Brighton te vertegenwoordigen zodra hij gekozen was. Slechts in de Volksvergadering kwam het soevereine Volk tot zeggingskracht en daadkracht. Daarom moest de Volksvergadering 'zelve Staat zijn'. Zij droeg de soevereiniteit van 'het gehele Volk' en oefende in zijn naam alle regeermachten uit. Tenzij de grondwet het met betrekking tot een bepaalde materie anders bepaalde, was zij ten opzichte van de particuliere burgers en hun groeperingen door het Volk gevolmachtigd en had zij volheid van bevoegdheid.

Als vertegenwoordigers van het Volk en niet van hun kiezers dienden de leden van de Volksvergadering zich vrij en onafhankelijk van hun kiezers te kunnen bewegen. Vandaar dat de politieke liberalen zich lange tijd verzet hebben tegen partij- en frac-

¹ De gevolmachtigde gezant bindt zijn opdrachtgevers, althans voor zover hij binnen de perken van zijn opdracht blijft. De gezant met volheid van bevoegdheid bindt hen voor zover hij geen bevoegdheden inroept die zij hem uitdrukkelijk ontzegd hebben.

² Buijs, op. cit., 1895, p.497.

tievorming. Een ‘partij’ is een deel (part) en een ‘fractie’ is een afgebroken stuk: Beide woorden suggereerden dus het tegendeel van wat de Volksvergadering moest zijn, namelijk de vergadering waarin ‘het geheel’ zelf tegenwoordig is — een geheel dat niet slechts de som van andere vooraf bestaande onafhankelijke gehelen is, maar iets dat al het andere als zovele afhankelijke delen bevat.

Kiesrecht. De nieuwe conceptie van vertegenwoordiging impliceerde een nieuwe vorm van kiesrecht. Dat was in het Ancien Régime gekoppeld geweest aan grondbezit, eigendom of lidmaatschap van bepaalde standen of corporaties (de ridderschap, de stedelijke schutterij en dergelijke). Bovendien was het kiesrecht altijd beperkt tot het kiezen van vertegenwoordigers van deelbelangen (standen, corporaties, regio’s) die geacht werden precies die deelbelangen te bewaken en te bevorderen.

Voor de politieke liberalen moest het kiesrecht echter in de eerste plaats een ‘publiekrechtelijke bevoegdheid’ zijn, die haar grond niet kon hebben in particuliere rechten. In beginsel kwam derhalve iedere burger in aanmerking voor kiesrecht. Daarnaast zouden de gekozenen vertegenwoordigers van het niet nader gedefinieerde ‘gehele Volk’ moeten zijn, waarvan het niet nader gedefinieerde belang ‘het algemeen belang’ zou zijn.

De twee eisen die de politieke liberalen ten aanzien van het kiesrecht formuleerden, stonden op gespannen voet met elkaar. Algemeen kiesrecht was een relatief eenvoudige idee die iedereen moeiteloos kon snappen. Het algemeen belang daarentegen was een buitengewoon moeilijke idee. Het was bovendien als een eenzame held in een onophoudelijke strijd gewikkeld met het duizendkoppige monster van de particuliere belangen. Men kon niet in redelijkheid verwachten dat de meerderheid van de mensen (burgers) enig inzicht in het algemeen belang zouden hebben of voldoende gemotiveerd zouden zijn om hun particuliere belangen terzijde te schuiven.

Daarom eiste het algemeen belang zelf dat het kiesrecht zou voorbehouden worden aan mensen die niet alleen aan de formele eisen van burgerschap voldeden, maar ook aan bepaalde morele, intellectuele en sociale eisen. De belangrijkste eis was die van onafhankelijkheid. De kiezer moest zelfstandig kunnen kiezen, niet slechts een gemanipuleerd stuk kiesvee zijn dat alleen maar de ambitie van machtsgeile demagogen of bijzondere belangen zou dienen. Die eis van zelfstandigheid hield in dat de kiezer niet mocht blootstaan aan invloed of druk van georganiseerde groepen of corporaties noch aan die van individuen of zelfs van omstandigheden.¹

Logisch doorgedacht kwam die eis erop neer dat geestelijken en gelovigen, alle leden van religieuze of ideologische bewegingen, afhankelijke gezinsleden (vrouwen en huispersoneel), loonarbeiders, armen en uiteraard paupers (steuntrekkers) van het kiesrecht moesten uitgesloten worden. Die consequentie was niet politiek haalbaar. Bovendien was het onmogelijk praktisch handelbare criteria voor zelfstandigheid en gerichtheid op het algemeen belang te formuleren en toe te passen. De politieke liberalen namen vrede met een hoogst onbevredigend compromis. In veel landen werd lange tijd de census, de belastingbijdrage, gezien als een geschikte maatstaf voor kiesrecht (zie p.291). Let wel: De belastingbijdrage was niet de rechtsgrondslag van de kiesbevoegdheid. Zij was een maatstaf voor bezit en dus voor zelfstandigheid en be-

¹ Wij zijn deze eis reeds tegengekomen bij de bespreking van de politieke filosofie van Aristoteles, zie p.116.

trokkenheid bij 's lands belang. Als zodanig werd zij geacht een index van burgerlijke rijpheid te zijn.

Het zal niemand verwonderen dat het kiesrecht in de periode tussen de Franse Revolutie en de Eerste Wereldoorlog een van de meest gevoelige kwesties in de Europese binnenlandse politiek zou blijven. Uiteindelijk haalde het simpele idee van het algemeen kiesrecht het op de eis dat het kiesrecht een 'publiekrechtelijke bevoegdheid' voor de handhaving van 'het algemeen belang' moet zijn.

De patrimoniale staat: een stroman? De politiek-liberale kritiek van de idee van de patrimoniale staat en de daaruit voortvloeiende staatkunde berustten op een tweevoudig theoretisch postulaat. Zij veronderstelden dat er een wezenlijke, door de zuivere Rede vast te stellen kloof bestaat tussen particuliere en publieke aangelegenheden. Zij waren ook gebaseerd op de veronderstelling dat de staat de manifestatie is van een duidelijk als Volk herkenbare gemeenschap met een eigen, algemeen belang dat als zodanig voorrang heeft op alle andere belangen. Geen van beide postulaten is zo vanzelfsprekend als de politieke liberalen lieten uitschijnen.

De politiek-liberale voorstelling dat in het Ancien Régime de overheidsrechten in private eigendom waren is later op historische gronden bestreden.¹ Het is inderdaad nogal anachronistisch de *regalia* ('heerlijke' rechten van de vorsten) en andere bestuurspraktijken uit de middeleeuwen te beschrijven als een verwarring van privaatrechtelijke en publiekrechtelijke bevoegdheden zoals de negentiende-eeuwse politieke liberalen die termen gebruikten. De personen die diensten leverden of organiseerden, die in de ogen van de negentiende-eeuwse staatsburgers als 'publiekrechtelijke aangelegenheden' zouden verschijnen, konden dat alleen doen doordat zijzelf daar de inkomsten van konden plukken. De ambachtsheer die bijvoorbeeld het recht had om markten in te stellen, had tevens het recht om marktgeden te heffen; de heer die het recht had om wegen aan te leggen of bruggen te bouwen, had tevens het tolrecht. Dat was geen uiting van begripsverwarring. Het was een manier — en in die tijd wellicht de enige manier — om markten, wegen en bruggen te hebben. Dat het ook een manier was om zakken te vullen en onrecht te doen, zal niemand betwisten, maar die verschijnselen werden door het aanroepen van de 'gezamenlijkheid des Volks' niet uit de wereld gebannen. Daaraan zouden de politieke liberalen spoedig herinnerd worden door het militante verzet tegen 'de burgerlijke maatschappij' van allerlei ideologische en sociale bewegingen en door een publieke opinie die gefascineerd werd door 'de sociale kwestie'. Wij komen daar nog op terug.²

Hoe het ook zij, de kritiek op de 'patrimoniale staat' vormde een rechtvaardiging voor de liberale eis tot modernisering van de staat. Volgens de politiek-liberale diagnose leidde de foute staatstructuur van de 'patrimoniale staat' onherroepelijk tot misbruik van staatsmacht en daardoor tot onrecht en onvrijheid. De remedie lag dan voor de hand: een algemene herziening van de staatsinrichting met een strikte scheiding van particulier en algemeen belang. In zijn 'Bijdrage tot herziening der Grondwet' (1848) stelde Thorbecke:

Het hedendaagsche regeerstelsel rust op strenge onderscheiding van publiek en privaatrecht. Men keert tot achter dit beginsel, men keert tot de middeleeuwsche Staat terug,

¹ Poortinga, op. cit., p.100.

² Zie ook de Inleiding Geschiedenis, p.xxx.

zoodra men burgerlijk regt en politisch regt verwacht of op één lijn plaatst of naar één-zelfden regel behandelt.

Gedurende ruim honderd jaar bleef die stelling een schijnbaar onwrikbaar postulaat van het juridische en in het bijzonder van het staats- en bestuursrechtelijke denken.¹ In een beschouwing van de langere termijn zien wij echter dat zij een radicale breuk inluidt met het natuurrechtelijke denken. Zij stelt immers het louter formele, aan abstracte concepties als 'het geheel' en 'het algemeen belang' opgehangen onderscheid tussen 'publiekrecht' en 'privaatrecht' in de plaats van het materiële onderscheid tussen de politieke en de economische methoden van handelen. In die zin is haar succes te begrijpen als een triomf van de vorm over de inhoud.

Het was wellicht onvermijdelijk dat binnen een vrij korte tijdspanne de publiekrechtelijke bevoegdheden van de staat ter behartiging van het algemeen belang zouden ingeroepen worden om alsmear meer en indringender toepassingen van de politieke methode te rechtvaardigen. Dat was niet de bedoeling geweest van de politieke liberalen in de negentiende eeuw. Wellicht bleven zij ervan overtuigd dat het natuurrechtelijke onderscheid tussen politieke en economische methoden samenviel met hun onderscheid tussen publiekrecht en privaatrecht. Hoe dit ook zij, het resultaat van hun inspanningen was dat de idee van een materiële rechtsstaat voorgoed begraven werd onder de nieuwe constructie van de formele soevereine wettenstaat. De fundamentele onderscheiden tussen de reële mens en de fictieve burger en tussen de samenleving en de maatschappij (zie p.23) waren uit hun juridische theorieën verdwenen, al bleven zij nog enige tijd aanwezig in hun politieke en ideologische beschouwingen.

DE GRONDREGELS VOOR EEN FORMELE RECHTSSTAAT

Was er een systeem denkbaar waarin liberalisme en staatssoevereiniteit verzoenbaar waren? Volgens de politieke liberalen zou dat mogelijk zijn door bij de staatsinrichting rekening te houden met twee grondregels. Er diende ten eerste een 'staatsvrije sfeer' te bestaan teneinde de 'burgerlijke vrijheid' — er is geen sprake meer van menselijke vrijheid — van de individuen te garanderen en daardoor de welvaart van de gehele gemeenschap te bevorderen. Zoals Thorbecke het zei: De staat diende zich te onthouden 'van hetgeen zijne roeping als regtvereniging te buiten gaat'. In de tweede plaats diende alle publieke gezagsuitoefening gecentraliseerd te worden in de handen van één soeverein, die de behartiging van het belang van de gemeenschap als geheel tot taak had. Scheiding dus van staat en samenleving — exacter, van de politieke en de burgerlijke maatschappij — en uitzuivering van het begrip van de staatssoevereiniteit: Dat was de essentie van het politiek-liberale staatsrechtelijke programma.

Scheiding van staat en 'burgerlijke maatschappij'

Verwarring van samenleving en maatschappij. Al eerder hebben wij aandacht besteed aan de liberale natuurrechtelijke gedachten dat de samenleving een natuurlijke orde heeft en dat de vrije ontplooiing van individuele initiatieven binnen die orde de bron van

¹ Aan het einde van de twintigste eeuw kwam zij echter onder zware druk te staan. In Nederland ging men zelfs spreken van een 'twee-wegenleer' om aan te duiden dat het eigenlijk om het even was of de overheid publiek- dan wel privaatrechtelijke middelen gebruikte om haar beleidsdoelen te halen.

welvaart zou zijn. Daarom diende het gebruik van de politieke methode van dwang en geweld aan banden te worden gelegd en in dienst gesteld van de handhaving van rechtsregels ter vrijwaring van de natuurlijke rechten van mensen in samenlevingsverband.

De politieke liberalen interpreteerden dat uitgangspunt als volgt: De maatschappelijke orde kent een natuurlijk evenwicht dat tot stand komt door de vrije ontplooiing van de maatschappelijke krachten.¹ De staatstaak kon en moest daarom beperkt blijven tot het ontwerpen en handhaven van regels die een vrije ontwikkeling van die krachten mogelijk maakten. Voor de politieke liberalen kon iedere maatschappij opgedeeld worden in twee andersoortige, maar complementaire delen: een politiek of publiekrechtelijk deel en een burgerlijk of privaatrechtelijk deel. Het kwam erop aan die twee delen goed van elkaar te onderscheiden en inderdaad ook te scheiden.

Voor de politieke liberalen werden 'samenleving' en 'maatschappij' quasi-synoniemen. Het verlies van het onderscheid betekende een onherstelbare intellectuele verarming, die de verdediging van de constitutionele staat lelijk parten zou spelen. Mensen werden nu immers in alle opzichten 'maatschappelijke wezens', leden van hetzij de politieke hetzij de burgerlijke maatschappij. Overigens was de uitdrukking 'de vrije ontwikkeling der maatschappelijke krachten' nogal dubbelzinnig. Zij kon een synoniem zijn voor 'het vrije initiatief van individuen' (zoals bij auteurs als Buijs en Opzoomer), maar ook een naar corporatisme neigende lading dekken (zoals althans het taalgebruik van Thorbecke vaak suggereerde).

Protocorporatisme? De intentie van het programma was ontegenzeggelijk nog liberaal in de klassieke lockeaanse zin, maar de uitwerking was dat veel minder. Het model dat Thorbecke voor ogen stond was dat van de in zijn tijd zo goed als voltooide formele scheiding van kerk en staat:

Oeconomische, sociale, kerkelijke regeling voorheen met die van den Staat vereenigd; thans, niet enkel krachtens eene natuurlijke wet van arbeidsverdeeling, te scheiden. Gelijk beginsel, als hetgeen voor het kerkwezen onafhankelijkheid van de Staatsregering verlangt, geldt ook voor de oeconomische en sociale huishouding.

Het is een stelling met een merkwaardige corporatistische ondertoon. Zij maakt geen melding van de godsdienstvrijheid van mensen noch van hun natuurlijk recht om naar eigen inzicht hun leven en werken in te richten binnen de grenzen van het wederzijds respect voor elkaars eigenheid. Zij betreft integendeel enkel de wederzijdse onafhankelijkheid van de staat en het kerkwezen en de daarnaar te modelleren wederzijdse onafhankelijkheid van de staat aan de ene zijde en de bedrijfs- en gezins-huishoudingen en andere maatschappelijke verenigingen aan de andere. De stelling ligt geheel in de lijn van Thorbeckes geloof dat de constitutionele staat een einde zou maken aan de 'vermenging' van de particuliere (corporatistische) belangen en het algemene belang die de 'patrimoniale staat' zou gekenmerkt hebben. Vanuit het perspectief van het natuurrechtelijke liberalisme is zij desalniettemin een adembemende wending.

¹ De Fransen, die alleen het woord 'société' hebben om zowel de samenleving als de maatschappij aan te duiden, hadden het onderscheid ingevoerd tussen 'la société civile' en 'la société politique' of 'l'État'. De Nederlandse auteurs hadden dit ongelukkige taalgebruik argeloos overgenomen, met alle begripsverwarring van dien.

Het 'vrije spel der krachten'. Het lijdt echter geen twijfel dat die wending verborgen bleef voor het oog van Thorbecke en zijn medestanders. Zo beschreef Buijs, in menig opzicht een klassiekere liberaal dan Thorbecke, het 'maatschappelijke leven' in alles behalve corporatistische termen:

Naast het leven van de Staat verkrijgt men dus het zelfstandig leven der enkele menschen. Wat is dat leven? Een eindeloze strijd voor het bestaan.... Het beginsel van dien strijd is het eigenbelang; het wapen waarmede ze wordt gevoerd, de arbeid, en de vruchten van dien arbeid, de goederen, welke elk uit de buitenwereld tot de zijne maakt, zij zijn de zegeningen, welke men uit den strijd terugbrengt'.¹

Overgelaten aan het vrije spel der krachten, leidde het maatschappelijk verkeer voor sommigen wellicht tot afhankelijkheid en in elk geval tot een zekere mate van ongelijkheid of sociale hiërarchie, maar dat was 'eene hiërarchie door geen wil opgelegd, maar door behoefte geschapen en door behoefte in stand gehouden'.² Sommigen hadden in de strijd van het bestaan nu eenmaal meer succes dan anderen. Die ongelijkheid in de maatschappij hoefde echter geenszins in strijd te zijn met het beginsel van de natuurlijke vrijheid en gelijkheid. Het principe van de individuele vrijheid werd geen geweld aangedaan, zolang een ieder het recht behield met anderen samen te werken volgens onderling overeengekomen regels en voorwaarden, en zolang deze samenwerking geschiedde onder het regime van de vrije mededinging. Een ongelijkheid die ontstond met behoud van natuurlijke rechten en vrije mededinging, hield geen onrecht in.

De rechtsgrondslag van de liberale staat. Gelet op zijn grondslag, het vrije maatschappelijke verkeer, gold voor de staat dat 'zijn eigen regten en verplichtingen... op die van de burgers tegenover elkander gegrond zijn; er behoort dus een waarborg te bestaan, dat hij ze op geen anderen grondslag zal doen rusten', meende de liberale rechtsgeleerde Opzoomer. Buijs verklaarde nadrukkelijk 'dat handhaving van de natuurlijke regten der individuen het eigenlijke groote staatsdoel moet zijn'.³

Met dergelijke uitspraken komen wij opnieuw in het klassiek-liberale vaarwater terecht, maar hoe diende dat 'eigenlijke groote staatsdoel' volgens de politieke liberalen verwezenlijkt te worden? Niet door de binding van de staat aan de rechtsorde van de samenleving, maar door hem uit te roepen tot de autonome, soevereine behoeder van het algemeen belang! De enige rechtsgrond voor publieke machtsuitoefening was het belang van de gezamenlijkheid van de burgers. Alleen met een beroep op het belang van het geheel mocht de individuele vrijheid van burgers of de uitoefening van hun rechten ingeperkt worden. Die stelling opende deuren voor de staat die bijvoorbeeld de artikels 4 en 5 van de Verklaring van de rechten van de mens en van de burger nog zorgvuldig hadden afgesloten.

Ook Buijs hield vast aan de idee van de staatssoevereiniteit om de mogelijkheid van de orde onder 'de vrije maatschappelijke krachten' te verzekeren. Dat bracht hem tot

¹ Vgl. J.T. Buijs, *De strijd tusschen Staat en maatschappij*, in: *Studiën over Staatskunde en Staatsrecht*, 1895, pp. 511-512. Let hier op de darwiniaanse metafoor van de strijd om het bestaan, die aan het einde van de negentiende zwaar op het politieke denken ging drukken.

² Buijs, op.cit., p.512.

³ C.W. Opzoomer, *Staatsrechtelijk onderzoek*, Amsterdam 1854, blz. 5-6, resp. Buijs, Het weezen van den constitutionelen regeringsvorm (1862), in: *Studiën*, op.cit., p.444.

de merkwaardige uitspraak dat mensen zich aan een gezag moeten onderwerpen ten einde hun vrijheid te handhaven, opdat 'alle onderdanen ... vrij zijn en alle vrijen onderdaan'. Zo'n gezag was nodig voor de rechtsbescherming. Immers, aldus Opzoomer, de burgers 'ieder voor zich, missen de kracht er toe. Zoo neemt de maatschappij het karakter van een staat aan, een inrichting... die... als een zelfstandige magt optreedt, boven hen allen verheven, en waaraan zij allen onderwerping schuldig zijn'.¹ Dat was een directe echo van Rousseau, zoals trouwens ook Buijs' idee van de vrije onderdaan die een onderdanige vrije is, een echo was van Rousseau's conceptie van het burgerschap als 'een perfecte vereniging van soevereiniteit en onderwerping'.

Het moderne dualistische mensbeeld op de burger geprojecteerd. Volgens het politiek-liberale schema leefden mensen (burgers) aldus als het ware twee levens, een als staatsburger of lid van de politieke gemeenschap en een als 'gewoon burger' of lid van de burgerlijke maatschappij. De grens tussen die twee 'levens' liep dwars door elk individu heen, dat dientengevolge opgesplitst werd in een publieke en een private rechtspersoon. Ieder van die twee personen bezat eigen rechten en vrijheden. Daardoor kon de ene zijn leven naar eigen inzicht invullen, en kon de andere deelnemen aan de uitoefening van de collectieve soevereiniteit. Het probleem was uiteraard dat het een louter conceptuele grens was, die dus alleen in de gedachten van de theoretici bestond. Zo werd de mens, ooit een natuurlijk wezen dat geboren wordt, leeft en sterft, een 'burger' en als zodanig een 'theoretische constructie'. De politieke liberalen mochten er nog zo van overtuigd zijn dat hun scheiding tussen het private en het publieke aan de 'algemeene regelen der rede' beantwoordde, zij zouden spoedig ervaren dat andere theoretici daar anders over dachten. De in het moderne dualistische mensbeeld ingebakken onzekerheid over de grens tussen het particuliere en het universele liet zich niet door een juridisch formalisme opheffen.

De soevereiniteit van de staat

De tweede grondregel van de liberale staat was de centralisatie van alle publieke gezagsuitoefening in een soeverein lichaam. Het recht van de gemeenschap als geheel is ondeelbaar en daarom was ook de uitoefening van publiek gezag ondeelbaar. De liberale staat was soeverein, zowel naar buiten toe ten opzichte van andere staten, als naar binnen ten opzichte van de bevolking op het staatsterritorium.

Externe soevereiniteit. De externe of volkenrechtelijke soevereiniteit is het recht van de staat op politieke onafhankelijkheid en op erkenning van en respect voor zijn 'interne' soevereiniteit. Overeenkomstig de politieke praktijk sinds de Vrede van Westfalen (1648) gingen de politieke liberalen ervan uit dat de wereld bestond uit gelijke, soevereine staten die geen enkel formeel gezag boven zich erkenden. De internationale orde was afhankelijk van het vrijwillig toepassen van gedragsregels tussen staten, die elkaars rivalen waren. Het regelen van conflicten berustte bij de individuele staten die bij het conflict betrokken waren. Het was afhankelijk van hun vermogen tot zelfverdediging. Zelfverdediging was dus het fundamentele recht van elke staat. Daarnaast kwam de soevereiniteit van de staat tot uiting in de onschendbaarheid van zijn grondgebied en in zijn beschikkingsrecht over dat grondgebied, met inbegrip van de uitoefening van de soevereine rechtsmacht aldaar. Onder staten gold derhalve het beginsel van wederzijds respect of niet-inmenging in elkaars binnenlandse aangele-

¹ Opzoomer, op.cit., p.5.

genheden.

Interne soevereiniteit. Soevereine staten maakten alle aanspraak op een onafhankelijke en ongehinderde uitoefening van soevereine rechtsmacht op hun eigen grondgebied. Binnen het eigen territorium was de staat de enige, exclusieve bron van alle macht en openbaar bestuur. Aan niet-statelijke verbanden werd elke oorspronkelijke rechts- en bevoegdheidsfeer ontzegd. Hun rechtsorde gold dus slechts als een afgeleide van de soevereine statelijke rechtsorde. De consequentie hiervan was

De vernietiging aller bijzondere regten en bijzondere politieke lichamen..., alsof men vele gemeenten in ééne ontbond. ... In plaats van ieders bijzonderen stand kwam ééne zelfde betrekking tot den Staat in zijne eenheid.¹

De staat, gerechtigd, om de individuele vrijheid voor zoover te beperken, als het algemeen belang het vordert, kan geene lichamen of vereenigingen onder zijne burgers dulden, die aan zijn eigen kracht en ontwikkeling in den weg zijn.²

Tussen de staat en ieder van zijn burgers stond geen enkel ander lichaam, geen tussenpersoon. Als er al sprake kon zijn van een 'maatschappelijk middenveld', dan moest dat leeg blijven. Ook dat was een rechtstreekse echo van Rousseau (zie p.24).

Een gecentraliseerde eenheidsstaat. In de formele rechtsstaat dienden de lagere rechtsgemeenschappen geheel in de centrale staat op te gaan. De gezaghebbende, bindende besluitvorming diende te geschieden op één plaats, bij een enkel centrum van besluitvorming, ongeacht hoe gedifferentieerd en ingewikkeld het besluitvormingsproces verliep. Geen enkele persoon of instantie kon gezaghebbend bindende besluiten nemen tenzij als orgaan, vertegenwoordiger of gedelegeerde van de staat. Enkel de staat bepaalde welke activiteiten wettig uitgevoerd konden worden, volgens welke regels en met wat voor sancties ter handhaving van de regels.

Dat was een ander uitgangspunt dan dat van de materiële rechtsstaat, die wel een geweldsmonopolie maar geen soevereiniteit bezat (zie p.262). Volgens de idee van de materiële rechtsstaat was het relevante criterium dat van het recht, niet dat van de wet. Integendeel, wij hebben al gezien dat de wet in geen geval 'het recht heeft handelingen te verbieden die anderen geen schade toebrengen' (art.5 van de Verklaring van de rechten van de mens en van de burger). Bijgevolg kon de wet ook geen verenigingen verbieden die buiten de staatsstructuur om rechtshandhaving organiseerden zonder zich daarbij aan onrecht jegens anderen te bezondigen.

Gedurende het Ancien Régime (ook ten tijde van het absolutisme) waren er talrijke terreinen die buiten het bereik van de staat, de vorst, of andere centrale bestuurders lagen. De diversiteit van levenssferen en competenties was juist een kenmerk van het Ancien Régime. Het was zaak van de gilden, Kerkelijke overheden, grondbezitters en dergelijke om op hun eigen domein 'rechten' te handhaven. Dat dat vaak onrechtmatig verworven 'rechten' waren, was zeker een terechte kritiek van het Ancien Régime. Anderzijds bood die pluriformiteit van rechten en rechtsmachten een zekere mate van bescherming tegen de willekeur van hogere overheden. Precies die organisaties die onder het Ancien Régime geacht werden bescherming te bieden tegen het optreden van de staat, dienden in de nieuwe orde te verdwijnen. Omdat de staat geacht

¹ Thorbecke, *Hedendaagsch Staatsburgerschap*, p.269).

² Opzoomer, op.cit., p.23.

werd in het belang van allen op te treden, moest alles en iedereen voor zijn rechtsmacht wijken.

Een niet-contractuele transfer van de soevereiniteit van het Volk aan de verkozen politici. Tijdens het Ancien Régime was het gebruikelijk dat een vorst bij zijn aantreden aangaf welke privileges hij zou respecteren. Dat was in zekere zin zijn contract met zijn onderdanen. De grondwet van de liberale staat werd echter niet beschouwd als een overeenkomst tussen vorst en volk voorafgaand aan de erkenning van het gezag, wel als een wilsuiting van de soeverein.

De soeverein was nominaal ‘de gezamenlijkheid des Volks’, die echter slechts in de Volksvergadering zeggingskracht en daadkracht kreeg. Die Volksvergadering was echter niet een vergadering van al het volk (zoals bij Rousseau) maar de vergadering van verkozen politici die ‘het geheel’ van de natie vertegenwoordigden (en niet hun kiezers, zie p.271). In de beroemde woorden van Abraham Lincoln: In de staat geldt ‘de regering van het Volk, door het Volk, voor het Volk’ — dat wil zeggen van en voor het Volk, maar door de meerderheid van de verkozen politici in de Volksvergadering.

De paradox van de nieuwe staat. Tezamen genomen leidden de grondregels van het politieke liberalisme — de scheiding van ‘staat’ en ‘burgerlijke maatschappij’ en de absolute soevereiniteit van de staat — tot een paradoxaal resultaat.

De nieuwe Leviathan... De liberale staatshervormers eisten dat men ter wille van de beheersing en beperking van de publieke gezagsuitoefening, alle gezag centraliseerde in één instantie met in beginsel onbeperkte bevoegdheden. De liberale staat, een soort nieuwe Leviathan, had in principe een absolute macht over personen en hun bezittingen. Thorbecke sprak van ‘een onbepaalde magt, aan de soeverein over het burgerlijk regt toegekend’.¹ Omdat de staat het algemene belang behartigde en omdat het algemene belang voorrang had op het particuliere belang, diende het primaat in de maatschappelijke besluitvorming bij de staat te liggen. De staat was daarom te allen tijde gerechtigd de individuele vrijheid van burgers aan banden te leggen, zij het dat ‘dat beperken der individuele vrijheid, alleen dan redelijk mag heten, wanneer het door het belang der burgers in het gemeen gevorderd wordt.’²

...Gekenmerkt door zelfbeperking. ‘Wil dit zeggen, dat de Staat voor alles te zorgen, alle kwalen en gebreken der maatschappij te genezen hebbe? Willen wij op een omweg terugkeeren tot den toestand, waarin ieder gezellig werk leven, wijding en zegel van de regering des Staats scheen te moeten ontleenen? Integendeel. Eene eerste wet is onthouding; onthouding van hetgeen zijne roeping als regtvereniging te buiten gaat. Het zijn in wezen, bestemming en middelen andere levensmagten dan de Staatsmagt, welke de kerk, het onderwijs, wetenschap, kunst, maatschappelijk te vormen en te besturen hebben; magten in wier sfeer burgerlijk overheidsgebod of dwang niet te pas komt.’ Aldus Thorbecke in een terugblik op zijn staatkundig werk.³

¹ Thorbecke, *Over het hedendaagsche Staatsburgerschap* (1844), in *Thorbecke en de wording van de Nederlandse Natie*, Nijmegen 1980, p.269.

² Opzoomer, op.cit., p.22

³ Thorbecke, *Narede*, in *Parlementaire redevoeringen*, Deventer 1870, blz. VIII. Merk ook hier de protocorporatistische formulering van Thorbecke op.

Buiten het bereik van de staatsbemoediging viel ten eerste, ‘alles, wat, ofschoon het in het belang der burgers in het gemeen is, geen beperking der individuele vrijheid vordert, maar beter door het werken dier vrijheid zelf kan worden verkregen’, en ten tweede ‘alles, wat niet in het belang der burgers in het gemeen is, maar slechts in het belang van sommige burgers’.¹

Kortom, de absolute soevereiniteit in handen van mannen die er slechts met de grootste zuinigheid gebruik van zullen maken!

CONSTITUTIONELE WAARBORGEN

Hoe nu te waarborgen dat de vrijheid van de burgers behouden bleef en dat de staat zijn grenzen niet te buiten ging? Het liberalisme wilde dit probleem oplossen door het scheppen van drie institutionele waarborgen: de toekenning van grondrechten aan individuele burgers, machtscheiding en machtscontrole.

Grondrechten

Grondrechten vloeiden voort uit de gedachte dat er gebieden zijn waar ieder vrij moet zijn om te doen of te laten wat hem goed dunkt, zonder in conflict te geraken met de overheid. Voor de klassieke liberalen waren de grondrechten niet meer dan de grondwettelijke erkenning van de natuurlijke rechten. De politieke liberalen waren daarover minder duidelijk. Enerzijds bleven zij het geloof in de geldigheid van de natuurlijke rechten belijden, anderzijds moesten zij de idee van de natuurlijke rechten trachten te verzoenen met de idee van de soevereiniteit van de staat. Dat was geen gemakkelijke opgave. Hun pogingen om dat probleem op te lossen leidden hen tot een in wezen hobbesiaanse stelling: Slechts in en door de staatsbescherming kregen de natuurlijke rechten een werkelijke of praktische betekenis. Anders gezegd, de staat was nodig en onmisbaar om de natuurlijke rechten te doen gelden. Bijgevolg konden die rechten alleen in een staat gelden.

Zo werden de grondrechten afhankelijk van de staat en zijn wil om die te beschermen. Belangrijker was evenwel dat die staat zijn rechtsgrondslag ontleende aan het soevereine maar fictieve Volk en niet, zoals in het klassiek-liberale schema, aan de wil van individuen om hun natuurlijke rechten te beschermen. De soevereiniteitsgedachte had getriomfeerd over de natuurrechtelijke gedachte, de fictie over de realiteit. Boven de natuurlijke gelijkheid van mensen troonde de maatschappelijke ongelijkheid tussen de ‘gezamenlijkheid des volks’ en zijn vertegenwoordigers aan de ene zijde en de individuele burgers aan de andere.

Machtscontrole

Tijdens het Ancien Régime had publieke gezagsuitoefening doorgaans een persoonlijk en betrekkelijk ongebonden karakter. Dit maakte volgens de liberalen willekeur en misbruik mogelijk. Dit probleem trachtte men te ondervangen door een juridificering van de statelijke macht. Machtsuitoefening door de staat diende een volgens het recht *geregelde* machtsuitoefening te zijn.

Volgens het klassiek-liberale schema was daartoe vereist dat geen politiek gezag buiten het bereik van de gewone rechtsmiddelen zou vallen. De staatsmacht moest onder het gezag staan van een wetgevende vergadering die de uitvoerende machten

¹ Opzoomer, op.cit., p.27

via wetgeving aan het recht zou binden. Over de burgers zou zij echter geen gezag mogen uitoefenen tenzij wanneer die zich weerspanning zouden tonen aan het wettelijke (en dus rechtmatige) optreden van de uitvoerende machten. Op die wijze kon ook aan de wetgevende vergadering de volheid van bevoegdheid — en dus de politieke soevereiniteit — onthouden worden, terwijl zij toch gevolmachtigd was om het rechtmatig gebruik van de in het staatsapparaat geaccumuleerde geweld- en dwangmacht te controleren.

De politieke liberalen van de negentiende eeuw zaten echter vast aan de idee van de nationale soevereiniteit die in de wetgevende vergadering zelf tot uiting kwam. Volgens die idee kon die vergadering de wetten maken die zij wilde maken, al werd zij geacht alleen verstandige, dus ‘liberale’ wetten te maken. Met die in wezen hobbesiaanse gedachte viel de klassieke beperking van de wetgevende macht weg. Alle aandacht ging naar de hiërarchie van de staatsmachten, waarin de wetgevende boven de uitvoerende macht moest staan.

Zo diende de statelijke machtsuitoefening losgekoppeld te worden van de natuurlijke persoon van de vorst en orgaanmacht te worden. De vorst in het Ancien Régime had weliswaar nooit het gehele land en zijn bewoners ‘in eigendom’ gehad, maar wel het machtige staatsapparaat. In de nieuwe staat zou hij niet alleen met betrekking tot het land en zijn bewoners slechts een ‘vertegenwoordiger’ zijn, maar ook met betrekking tot het staatsapparaat niet meer dan een hoge ambtenaar van een bijzondere soort. Het bijzondere van zijn positie was dat hij ook in die rol snel zijn persoonlijke beslissingsmacht en zijn verantwoordelijkheid verloor. Hij kon geen geldige beslissingen nemen die niet door een van zijn ministers mede ondertekend werden. Zo werd de koning ‘onschendbaar’, terwijl zijn ministers de verantwoordelijkheid droegen voor alle daden van de uitvoerende macht.

Vervolgens diende het statelijke gezag onder beslag van wetten te geraken. De burgers waren niet meer onderworpen aan het gezag van een bij de gratie Gods regerende koning, maar aan het gezag van de wet waarin de oppermacht van de gezamenlijke leden der maatschappij tot uitdrukking komt, zoals de staatsregeling van 1798 het formuleerde. De ontwerper van de Grondwet van 1813, Van Hoogendorp, zei het als volgt: ‘Alleen de wet heerst over ons’. Dit principe kwam tot uiting in het legaliteitsbeginsel, dat eist dat de staat vrijheid en eigendom van de burgers niet aantast dan door of op basis van een formele wet. Dat betekende dat niet het bestuur maar wel de wetgever zelfstandig de vrijheid of de eigendom van burgers mocht aantasten.¹ Tegen de wetgever werd geen materiële bescherming nodig geacht omdat men met Rousseau meende dat de *vorm* van de wet als een algemene regel voldoende waarborgen tegen misbruik en willekeur zou bieden. De wetgevende nationale vergadering vertegenwoordigde immers ‘het geheel’ van Volk dat zeker geen belang kan hebben dat tegengesteld is aan enig belang van zijn ‘delen’ (Rousseau).

Het beginsel van de wetmatigheid van bestuur had belangrijke consequenties voor de bevoegdheid van het bestuur. Het bestuur kon alleen op basis van door de wet toegekende en afgebakende bevoegdheden handelen. Anders dan private personen, die gerechtigd waren te doen of laten wat hen goed dunkt voorzover de wet niet an-

¹ I. van der Vlies, *Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*, 's-Gravenhage 1984, blz. 92. N. Verheij, ‘Alleen de wet heerscht over ons’, *Over wetmatigheid van bestuur*, in *Publiek Domein*, 1989, p.189.

ders bepaalde, waren overheidsorganen slechts gerechtigd tot iets wanneer zij daartoe uitdrukkelijk, via de bevoegdheid, gemachtigd waren.

Machtenscheiding

De machtenscheiding had tot doel dat de onderscheiden machten elkaar in evenwicht zouden houden, elkaar zouden controleren en daardoor beperken. Dit principe was op zichzelf niet nieuw. Ook vroeger dienden gezagsdragers rekening te houden met rechten van anderen. Zelfs absolute heersers konden niet zonder meer over bestaande rechtsaanspraken heen stappen. Kenmerkend voor het type machtenscheiding van het Ancien Régime was echter dat rechten en bevoegdheden waren onderscheiden naar plaats en beleidsterrein en dat de uitoefening ervan geschiedde door groepen van belanghebbenden. Een wereldlijke overheid mocht zich niet bemoeien met de beslissingen en rechtsaanspraken van een kerkelijke overheid; stedelijke arbeidsverhoudingen waren een zaak van de lokale gilden en niet van een vorst, enzovoort. De machtenscheiding van het politieke liberalisme abstraheerde echter van plaats en beleidsterrein. De in de staat geaccumuleerde rechtsmacht werd integendeel opgedeeld naar gelang van de functie in de centrale gezagsuitoefening: wetgeving, uitvoering en rechtspraak.¹

De zin van het onderscheid in deze drie machten hing nauw samen met de politiek-liberale opvatting over recht en soevereiniteit.² De idee van een soevereine wetgevende macht hield in dat 'het recht' door mensenhanden gemaakt kon worden. Voorheen werden de wetten meestal gezien als 'noodzakelijke verbanden' die de mens weliswaar kon toepassen of interpreteren, maar niet *maken* of veranderen. Daarom was volgens die traditionele opvatting de rechtspraak en de rechtshandhaving de voornaamste functie van de vertegenwoordigende organen (parlementen) en de overheid. Regelgeving en regeltoepassing waren onderdelen van die jurisdictie. De Koning kwam tot overeenstemming met een parlement inzake de (juiste interpretatie van de) wetten en de rechters waren 's konings helpers bij de uitvoering.

Toen de regelgevende bevoegdheden in één soeverein gezag gecentraliseerd werden, ontstond een gezag dat naar willekeur 'rechtsregels' in het leven kon roepen. De materiële *rule of law* ruimde de baan voor de formele *Rechtsstaat*, dus voor de heerschappij van het door de staat afgekondigde 'recht'. Tegenover het door de staat vastgesteld 'recht' verloren de waarborgen, die aan overgeleverd of natuurlijk recht konden worden ontleend, hun beschermende waarde.

Het klassiek-liberale verweer tegen de nieuwe 'staatsalmacht' had uitdrukking gekregen in de leer van de scheiding der machten. Die leer hield in dat de machtsuitoefening zodanig moest ingericht worden dat alle maatschappelijke groepen erbij betrokken zouden zijn en geen persoon of groep haar kon monopoliseren. Dat was een traditionele opvatting. Van oudsher was de theorie van de machtenscheiding verbonden met de theorie van de 'gemengde regeringsvorm', de overtuiging dat de grote

¹ Vgl. M.J.C. Vile, *Constitutionalism and the separation of powers*, Oxford 1967, p. 14.

² Vgl. Vile, op.cit., p. 24 e.v., F. Neumann, *Der Funktionswandel des Gesetzes im Recht der bürgerlichen Gesellschaft*, in: *Demokratischer und Autoritärer Staat, Beiträge zur Soziologie der Politik*, Frankfurt am Main 1967, blz. 11.

belangen in de samenleving gezamenlijk deel moeten hebben aan de regering, om te voorkomen dat het ene belang zijn wil aan alle anderen zou opleggen.¹

In de formuleringen van het politiek-liberale constitutionalisme was die machtspolitieke achtergrond verdwenen. De machtscheiding die de politieke liberalen tot stand brachten was louter formeel, ofschoon zij wel geacht werd dezelfde gunstige gevolgen te hebben als de 'gemengde regeringsvorm'. Zij was gebaseerd op de opvatting dat de staat drie specifieke taken vervult: wetgeving, uitvoering van wetten en rechtspraak. Op grond van die veronderstelling werden alle overheidsinstellingen ingedeeld in drie categorieën, wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende. Dat beginsel van de machtscheiding eiste dat het uitoefenen van een ambt of mandaat in een van die machten onverenigbaar zou zijn met het bekleden van een ambt of mandaat in een van de andere machten.

Dat was eerder een beginsel van functionele arbeidsverdeling dan een waarborg tegen monopolisering van de macht. Dat werd trouwens vrij snel duidelijk bij de vorming van politieke partijen. Die streefden ernaar in elk van de gescheiden machten zoveel mogelijk van hun eigen leden en sympathisanten te droppen. Het was dus mogelijk dat een partij alle macht in handen kreeg en toch formeel aan het functionele beginsel van de machtscheiding voldeed: Daartoe volstond het immers dat zij in de verschillende machten ook door verschillende personen vertegenwoordigd werd. Toch werd die scheiding verondersteld tot gevolg te hebben dat de drie machten elkaar in evenwicht zouden houden, controleren en beperken.

CONCLUSIE

Per saldo was de politiek-liberale 'constitutionele staat' een filosofisch monster, lockeaanse vrijheidswijn in een politieke zak ontworpen door Hobbes en Rousseau, de goeroes van de staatssoevereiniteit. Eerder dan ter beteugeling van het gebruik van de politieke methode zou hij dienst doen als de heersende legitimering ervan.

Toen de regering niets anders vertegenwoordigde dan het gezag van de kroon of de belangen van een klasse, was het de eerste plicht van vrijheidslievende mensen om haar gezag en haar uitgaven te beperken. Dat kan ik begrijpen. Nu is dat allemaal anders geworden. De regering is vandaag immers de uitdrukking van de wensen en de behoeften van het volk. Onder deze omstandigheden is wantrouwen tegenover de regering misplaatst.²

Waarom zou men een staat wantrouwen die toch niets anders is dan 'de gezamenlijkheid des volks'? Op de drempel van de twintigste eeuw is er van het natuurrechtelijke klassieke liberalisme in de politieke debatten niets meer te merken. Van dat moment af wordt de zak ('democratie') belangrijker dan de wijn ('vrijheid'). Niet lang daarna zou 'vrijheid' niet meer zijn dan een vloek, een synoniem voor 'asociaal, egoïstisch en volksvijandig gedrag'. De totalitaire en technocratische staten van de twintigste eeuw

¹ Een typische voorstelling van de 'gemengde regeringsvorm' legde de regelgeving bij de standenvergadering of andere vertegenwoordigende lichamen, de rechterlijke macht bij de notabelen, de adel of de parlementen en de uitvoerende macht bij de vorst. Die machtspolitieke benadering vinden wij ook bij Montesquieu (zie noot 3 op p.262), die gewoonlijk wordt opgevoerd als de geestelijke vader van de moderne machtscheiding. W.J. Witteveen, Zeer vrij naar Montesquieu, in: P.B. Cliteur & M.R. Rutgers (red.), *De trias onder spanning*, Groningen: Wolters-Noordhoff, p.29 e.v.

² Aldus de industrieel en politicus, Joseph Chamberlain, de burgemeester van Birmingham, in een rede gehouden op 28 april 1885.

ontleenden hun legitimiteit aan hun bewering dat zij beter dan wie ook de 'wensen en behoeften van het volk' vertegenwoordigden. Het fundamentele recht van de mensen was dan ook niet langer hun zelfbeschikking, maar de bevrediging van hun wensen en behoeften. Ten opzichte van de staat hadden zij niet langer recht op respect voor hun eigenheid maar op verzorging voor zover dat mogelijk was binnen het door de soevereine staat 'in het algemeen belang' te voeren nationale beleid.

De staatsinrichting die in de negentiende eeuw tot stand kwam en die men gewoonlijk aanduidt als 'de constitutionele staat', was misschien wel bedoeld als een rechtsstaat, maar had daar in feite weinig mee te maken. 'Scheiding van staat en samenleving', 'scheiding der machten' 'legaliteitsbeginsel', 'voorrang van de wetgevende ten aanzien van de uitvoerende macht', 'onafhankelijkheid van de rechterlijke macht', 'eerbied voor het recht' — dat bleven wel belangrijke kreten, maar zij werden snel van hun natuurrechtelijke en rechtsstatelijke inhoud ontdaan en gereduceerd tot elastische formules die met vrijwel elke georganiseerde machtspraktijk verzoenbaar zijn. Zo bleven publiekrecht en privaatrecht weliswaar nog lange tijd twee strikt gescheiden compartimenten van de rechtsmacht van de staat, maar dat belette niet dat er een overheid tot stand kwam die zich ongegeneerd ging inlaten met het dwingend regelen en belasten en subsidiëren van allerlei aspecten van het dagelijkse leven en werken van haar onderdanen.

INSTITUTIONELE EN IDEOLOGISCHE VERANDERINGEN

In vorige hoofdstukken hebben wij aandacht besteed aan de veranderingen op het filosofische en het rechtstheoretische vlak die het einde inluiden van de klassieke idee van een materiële rechtsstaat. In dit hoofdstuk bespreken wij enkele van de markantste institutionele en ideologische ontwikkelingen die geleid hebben tot de opkomst van de beleidsstaat. Dat is een type van staatsinrichting waarin niet zozeer de binding van de staat aan de materiële rechtsorde centraal staat als wel het vermogen van de staat om met gebruikmaking van de politieke methode (via dwingende wetgeving, regulering en belastingen) zogeheten 'maatschappelijke krachten' te mobiliseren en te sturen.

Het ontstaan van de 'grote ideologieën'. Veel negentiende-eeuwse waarnemers waren zich er goed van bewust dat de staat waarin zij leefden, niet beantwoordde aan de verwachtingen die de grote revoluties van het einde van de achttiende en de eerste helft van de negentiende eeuw hadden gewekt. Het bleek evenwel al snel dat die verwachtingen allesbehalve eensluidend waren. In hun pogingen om met de revolutionaire erfenis in het reine te komen, ontwikkelden de negentiende-eeuwse intellectuelen wat men later 'de grote politieke ideologieën' zou noemen: conservatisme, liberalisme en socialisme (elk met hun eigen filosofische, universele en uitgesproken politieke, vaak nationalistische varianten). Die zouden later in de eeuw een onwaarschijnlijk grote invloed uitoefenen. Zij werden geadopteerd door diverse politieke partijen die er de theoretische grondslag van hun programma's van maakten.

Het probleem van de staatsalmacht. De gemeenschappelijke bron van afkeer was de staatsalmacht, die in de negentiende eeuw alsmat duidelijker op de voorgrond trad. Het was inderdaad gebleken dat de 'sovereiniteit' van de staat geen loze, louter juridische formule was, zonder verdere consequenties dan de opheffing van de gehate soevereiniteit van de vorst. Zij had zich ontpopt tot een reële bedreiging en niet alleen voor de conservatieve verdedigers van het traditionele 'maatschappelijke' gezag. Ook de liberale verdedigers van de individuele vrijheid en de natuurrechtelijke gelijkheid van alle mensen hadden hun redenen om de nieuwe staat op de korrel te nemen. Daarbij kwam nog de kritiek van de socialistische verdedigers van de 'maatschappelijke gelijkheid'. Wij komen daar nog uitvoerig op terug. Hier is het erom te doen te verduidelijken waarom hun vaak heel theoretische en intellectuele beschouwingen zovelen konden aanspreken.

CENTRALISME EN MACHTSCONCENTRATIE

De strijd tussen vorst en parlement beslecht. In juni 1791 beging Lodewijk XVI een flater die hem achttien maanden later zijn kop kostte — letterlijk dan, in januari 1793 stierf hij onder het mes van de guillotine nadat hij in september 1792 was afgezet. In de zomer van 1791 probeerde de vorst Frankrijk te ontvluchten uit vrees voor de alsmat scherpere vormen die de revolutie aldaar aannam. Door die 'verraderlijke' daad verspeelde hij zijn nog altijd aanzienlijke persoonlijke populariteit en daarmee ook zijn politieke bescherming.

De revolutie veranderde meteen van karakter. Zij was niet langer een poging om een nieuwe verhouding tot stand te brengen tussen vorst en volk en Frankrijk te verlossen van de absolutistische aberratie. Zij werd integendeel een totale revolutie die korte metten zou maken van het gehele verleden: in de plaats van God de Rede, in de plaats van de oude christelijke een nieuwe revolutionaire tijdrekening met een nieuw jaar 1, in de plaats van de monarchie een republiek.

Hobbes' dreigende waarschuwing 'Zonder koning wil iedereen koning zijn' verkeerde in een revolutionaire illusie: 'Zonder koning kan iedereen koning zijn'. Via zijn kersverse revolutionaire organen zou het volk immers zelf regeren en deel hebben aan alles wat voordien het voorrecht van enkelen was geweest. Niet de afschaffing maar de veralgemening van voorrecht — dat werd de belofte van de revolutie. De revolutionaire vertegenwoordigende organen werden daarbij geacht geen eigen machtspretenties te hebben. Zij waren immers slechts organen van het volk. Dat was een naïef idee, dat nog tijdens de revolutionaire periode door de feiten achterhaald werd. Als in een door Hobbes geschreven scenario onderwierpen de Fransen zich in een volksraadpleging *en masse* aan Napoleon Bonaparte. Van 1804 tot 1814 regeerde hij als een absolute vorst — hij kroonde zichzelf tot keizer — over Frankrijk en grote delen van Europa, waar hij familieleden op de troon zette van Franse vazalstaten.

De Restauratie. Na de val van Napoleon in 1815 kwam in Europa een reactie op gang, de Restauratie. Het ging daarbij weliswaar niet om een herstel van de gehele maatschappelijke status quo ante — daarvoor was er te veel gebeurd en te veel van het oude bestel onherroepelijk vernietigd — maar om een herstel van de koninklijke macht en waardigheid (en soms ook van de positie van de Kerk). Zo poogden Restauratie-autocraten als Karel X van Frankrijk (r. 1824-1830) en Willem I (r. 1813-1840) in Nederland het politieke initiatief in handen te krijgen. Tot een duurzaam herstel kwam het evenwel niet.

In 1830 werd Karel X tot aftreden gedwongen en vervangen door de 'burgerkoning' Lodewijk Filips, een constitutionele monarch met beperkte bevoegdheden. In datzelfde jaar verloor Willem I België, dat hem was toebedeeld in 1815 toen de mogendheden de Europese kaart hadden hertekend in een poging een herhaling van Franse expansionistische avonturen te voorkomen. De nieuwe Belgische grondwet, waarin de koning slechts een heel beperkte macht gelaten werd, stond model voor vele andere grondwetten in Europa. In 1848 werd Frankrijk zelfs voor korte tijd een republiek. Nederland kreeg toen een nieuwe grondwet (Thorbecke), die na korte tijd eveneens leidde tot een gevoelig machtsverlies voor de koning en een versterking van de regering. Volgens Thorbeckes conservatieve opponent Groen van Prinsterer bestond er onder Thorbecke 'een ministeriële autocratie in stede van een landsvaderlijke', en herleefde 'Willem I in thorbeckiaanse vorm'.¹ In 1868 kwam in Nederland formeel een einde aan de praktijk van 'de koninklijke kabinetten', die slechts bestaan bij de gratie van 's konings wil en vertrouwen.

Het machtsverlies van de vorst was een algemene tendens. In de revolutiejaren 1830 en 1848 werd in de West-Europese landen de koninklijke macht beperkt, uitgehouden of vernietigd. Toen Frankrijk in 1871 definitief een republiek werd, was er in

¹ Geciteerd in L.G.J. Verberne, *Geschiedenis van Nederland in de jaren 1850-1925* (Utrecht, 1957) deel I, p.179.

West-Europa geen sprake meer van autocratische regimes. In Centraal-Europa (Duitsland, Oostenrijk) en in Rusland bleven die nog wel bestaan.

Formele scheiding der machten en partijpolitieke werkelijkheid. Zo verdween in de West-Europese staten tussen 1830 en 1870 de vorst als een onafhankelijke macht. Zijn ministers, niet langer ‘mannen van de koning’, werden ‘mannen van het parlement’. Het parlement werd in de loop van het laatste kwart van de eeuw een vergadering van partijmannen. Het was niet langer een vergadering van onafhankelijke notabelen die door hun kiesdistrict afgevaardigd werden om zaken van algemeen belang te bewaken. De parlementaire meerderheidspartijen werden de regeringspartijen. Politiek werd toen vrij snel een aangelegenheid voor georganiseerde partijen die streefden naar controle over de wetgevende en dus meteen ook over de uitvoerende macht. Met wetgevende en bestuurlijke handelingen (onder andere benoemingen) konden zij macht en invloed uitoefenen in alle staatsmachten, in de magistratuur, de civiele en de militaire ambtenarij. De soevereiniteit van de staat gaf hun de waarborg dat er geen juridisch verweer mogelijk was tegen hun bij wet bekrachtigde of uit de toepassing van de wet voortvloeiende handelingen.

Die evolutie was een flagrante schending van het kort voordien nog heilig bevonden beginsel van de scheiding der machten. In feite kwamen wetgeving en uitvoering rechtstreeks en de andere machten onrechtstreeks in dezelfde handen en bleef er nog slechts een louter formele functionele werkverdeling bestaan. Begonnen de politici hun carrière in de staat meestal in het parlement, de ambitieusten onder hen hielden het oog gericht op regeringsmacht. Voor een beperking daarvan hadden zij bijgevolg weinig interesse:

Laat hij nog met de beste bedoelingen bezielde zijn, zo'n partijman is altijd tegen een beperking van de soevereine staatsmacht. Hij ziet zichzelf als de opvolger van de huidige heersers en ook als die zijn tegenstanders zijn, gaat hij uiterst voorzichtig om met de macht die eens de zijne zal zijn.¹

De samenvloeiing van de wetgevende en de uitvoerende macht in de handen van politieke partijen betekende de wedergeboorte van ‘de overheid’. Het onderscheid tussen overheid en onderdanen was nochtans voor de critici van het Ancien Régime een van de grootste stenen des aanstoots geweest.² In een vrije samenleving is er geen overheid en geen onderdaan, evenmin in een staat die tot taak heeft die samenleving te vrijwaren.

Het nieuwe absolutisme van de partijstaat. Door het verdwijnen van de vorst als een onafhankelijke speler op het politieke toneel werd de gehele rechtsstatelijke notie van vertegenwoordiging onsamenhangend. Bij wie vertegenwoordigden de volksvertegenwoordigers het volk, nu de koning, waar hij niet gewoon uitgeschakeld was, niet meer was dan een protocollair staatshoofd met nog slechts een symbolische macht? Zij vertegenwoordigden het volk bij zichzelf precies zoals de Hobbesiaanse soeverein

¹ Benjamin Constant (1767-1830), *Cours de politique constitutionnelle*, deel I, p. 10, heruitgegeven 1872.

² Ook vandaag nog horen wij soms een vage echo van die kritiek: ‘Een democratische staat erkent zelfbewuste burgers en burgeressen, geen onderdanen. Een democratische staat behoort de onafhankelijkheid van de burger te stimuleren...’ *Liberaal bestek '90*, een document van de Nederlandse VVD uit 1990.

dat gedaan had. Het parlement — dat wil zeggen de parlementaire meerderheid van het moment — werd aldus een ‘nieuwe absolute monarch’. Het volk werd geacht te willen wat het parlement wil en niet, zoals Hobbes verondersteld had, wat hun soevereine vorst wil. Het parlement kwam aldus in de plaats van de nominale soeverein, het Volk. Het werd een plaatsvervanger (vicaris) eerder dan een vertegenwoordiger. In feite kwam de politieke verandering neer op de vervanging van een persoonlijk, erfelijk en veeleer symbolisch absolutisme¹ door een collectief, verkozen en daadkrachtig absolutisme.² ‘Een Engelse eerste minister met een veilige meerderheid in het parlement,’ schreef een waarnemer, ‘kan meer dan de Duitse Keizer...; hij kan de wetten veranderen, belastingen opleggen of opheffen en alle machten van de staat besturen. De enige voorwaarde is dat hij zijn meerderheid behoudt.’³

Het nieuwe absolutisme was een vrucht van het oude. De absolute vorsten hadden altijd al gepoogd zichzelf te verheffen door hun meest directe rivalen, de aristocratie en vaak ook de Kerk, te vernederen. De Franse revolutie had niet anders gedaan. Die had de standen afgeschaft, omdat die bolwerken van verzet zouden kunnen worden tegen de nieuwe heersers. Zij had de Kerk verketterd. De beruchte wet Le Chapelier (14 juni 1791) verbood organisaties van werknemers en legde met deze aantasting van de vrijheid van vereniging een zware hypotheek op de beslechting van sociale geschillen in de negentiende eeuw. Tegenover de staat stond nu een amorfe massa ‘citoyens’, die, beroofd van de bescherming van de traditionele structuren tegen de staatsalmacht, naar nieuwe wegen moesten zoeken om zich te doen gelden. Onder het nieuwe absolutisme konden zij die in eerste instantie alleen in het parlement zelf vinden — maar dan moesten zij zich daar wel eerst toegang toe verschaffen. Dat was de rol van politieke clubs en later van politieke partijen (vanaf 1870-1880) en van wel of niet aan politieke partijen verbonden pressiegroepen (na de eerste wereldoorlog).

De afhankelijkheid van de rechterlijke macht. De negentiende-eeuwse staat maakte korte metten van de reële onafhankelijkheid van de rechterlijke functie en van de politieke dienstverlening. De Franse revolutie had de oude *parlements* (de belangrijkste elementen in het gerechtelijke systeem van het oude bestel) ontbonden, alhoewel die de reputatie genoten werkelijk onafhankelijk te zijn en zelfs agenten die onder rechtstreeks gezag van de koning handelden, ter verantwoording konden roepen. Die *parlements* waren de naar absolute macht strevende vorsten altijd al een doorn in het oog geweest, maar ook de sterksten onder hen hadden het nooit gemakkelijk gehad die bolwerken van ‘oude rechten en vrijheden’ geheel naar hun hand te zetten.

De revolutionairen stelden een nieuw gerechtelijk systeem in dat ‘de rechtspraak aan het volk zou geven’. Een middel daartoe was de verkiezing van rechters, maar

¹ De invloed van de vorsten op het dagelijks leven was immers gering. Ondanks al hun pracht en praal waren zij niet zo machtig als zij wilden doen geloven. Zij hadden nog niet de controle over zo geduchte indoctrinatie- en propaganda-instrumenten als de massamedia en het algemeen door de staat georganiseerd of gesubsidieerd onderwijs, die kinderen van in hun prille jeugd "maatschappelijk vormen". Dat zijn nieuwe factoren die pas laat in de negentiende en vooral in de twintigste eeuw hun opmars begonnen, ofschoon de eerste aanzetten al in de Jacobijnse fase (1793) van de Franse revolutie gegeven waren.

² Een van de eerste handelingen van de leden van de grondwetgevende vergadering in juli 1789 was zichzelf uit te roepen tot gevolmachtigde vertegenwoordigers van de natie, alhoewel zij in feite regionale afgevaardigden waren die met specifieke en dwingende instructies naar de hoofdstad waren gestuurd.

³ Sidney Low, *The Governance of England*, London 1904.

omdat het volk 'politiek incorrecte' rechters bleef verkiezen, gingen de Parijse autoriteiten er vanaf 1796 met grote regelmaat toe over die verkiezingen nietig te verklaren. Sedert 1800 worden de rechters benoemd door de staat.¹ Al in 1796 kregen de tribunalen verbod opgelegd kennis te nemen van 'administratieve handelingen van welke aard ook' en werden alle uitspraken tegen leden van de administratie en veiligheidscomités inzake opeisingen, belastingen en andere administratieve daden in uitvoering van de wetten nietig verklaard.² Zoals Emile Faguet sarcastisch opmerkte: 'De onderwerping van de magistratuur aan de regering is een triomf van de Revolutie. Op het moment waarop die de rechten van de mens proclameerde, vernietigde zij hun burcht en nam zij hun verdedigers alle macht uit handen.'³

Nationalisatie van de rechterlijke macht. Gerecht en gerechtelijke politie werden in de negentiende eeuw bijna overal genationaliseerd — dat wil zeggen gemonopoliseerd door de staat — en omgevormd tot staatsmachten. Wat volgens de critici van het absolutisme hun primaire functie was, de rechtshandhaving, verschoof naar de achtergrond en zij gingen in de eerste plaats voor de afdwinging en toepassing van de wet zorgen. Dat is geen geringe verandering. Immers, de wet werd in de negentiende-eeuwse staat niet opgevat in rechtsstatelijke zin,⁴ namelijk als een regel die de uitvoerende machten bindt aan het recht. Zoals onder het Ancien Régime was de wet een voorschrift van de wetgever dat de onderdanen-burgers minstens evenzeer bindt als de uitvoerende macht — en in feite in veel hogere mate, want de regering was van in den beginne een actieve factor in het ontwerpen en door het parlement loodsen van wetten en bestuursmaatregelen. Tegelijkertijd was de onderdanen de mogelijkheid ontnomen bij een onafhankelijke rechter tegen de wettelijke beperking en schending van hun rechten te protesteren.⁵ Zij konden nog alleen langs politieke weg reageren, maar dat was uiteraard een bevestiging van hun afhankelijkheid van de politieke macht.

Fiscale almacht. Het parlement, opvolger van de oude vertegenwoordigende vergaderingen (staten-generaal), hield de 'power of the purse' stevig in handen. Dat was altijd al zijn sterkste troef geweest in de confrontaties met de vorsten en het middel waarmee het die uiteindelijk op de knieën had gekregen. In de negentiende eeuw kon het met zijn fiscale macht de toch al in een zwakke positie verkerende constitutionele monarchen nog meer onder druk zetten en tenslotte de regering overnemen. Wat is de onafhankelijkheid van de uitvoerende macht als de wetgevers ook de begroting en de financieringswetten stemmen en in de vorm van een formele wet in feite elk willekeurig bevel aan de uitvoerende macht kunnen doorgeven? Later zou evenwel blijken dat in de aldus gevormde overheid de regering vaak het leidende actieve en het parlement het volgzaam passieve deel is.⁶

¹ J. Bourdon, *La Réforme judiciaire de l'an VIII* (Paris, Rodez, 1941)

² Besluit van 10 Fructidor van het jaar III.

³ E. Faguet: *Du Libéralisme* (Paris, 1903)

⁴ Dat wil zeggen dat de wet een door de wetgever aan de uitvoerende macht opgelegde rechtsregel is, die de handhaving van de rechtsorde dient te waarborgen--bijvoorbeeld met betrekking tot door de uitvoerende macht te volgen procedures.

⁵ Herlees de klacht van Bastiat in zijn *La Loi* (zie p.39) en ook *Propriété et loi* (Documenten).

⁶ Men sprak later van "een abdicatie van de wetgever" en zelfs van de vervanging van de wetgever door een "wetnemer", een instantie die zonder veel discussie of commentaar, meerderheid tegen

Met het verdwijnen van de vorst veranderde ook de fiscale positie van het parlement. Zolang de vorst een eigen positie had in de politieke verhoudingen kon het parlement met enige geloofwaardigheid volhouden het belang van het belastingbetalende volk te vertegenwoordigen (althans de mondigste en machtigste geledingen daarvan) tegenover een altijd meer belastingen eisende vorst. Er was daar een belangentegenstelling die dergelijke instellingen en de daarmee samenhangende scheiding der machten een reële politieke zin gaf.

Die belangentegenstelling verdween in de nieuwe constitutionele orde met de opkomst van de partijenstaat. Daarin waren de parlementaire meerderheidspartijen steevast de regeringspartijen. Zij beslisten over de regeringsprogramma's en over de belastingen die zij nodig achtten om de uitvoering ervan te financieren. Het was onzin vol te houden dat het parlement de belastingbetalers vertegenwoordigde bij de belastingontvangende kroon. Dat was des te meer onzinnig nu er voor de toekenning van het kiesrecht geen onderscheid gemaakt werd tussen belastingbetalers en belastingontvangers (ontvangers van belastinggeld in de vorm van ambtelijke salarissen, zitpenningen, pensioenen, subsidies, overheidsbestellingen, wettelijke monopolies en andere privileges en protectionistische maatregelen).

De vermenging van de wetgevende en de fiscale machten bracht een fundamentele contradictie aan het licht in de constructie van de constitutionele staat.

De fiscale ratio van het censuskiesstelsel. Volgens de oude rechtsstatelijke opvattingen moest de wetgevende macht de uitvoerende macht aan het recht binden. Zij had geen beleidsmacht over de burgers zelf, in het bijzonder had zij geen macht om van de ene burger te nemen en aan een andere te geven. De wet was geen behartiging van enig subjectief individueel of groepsbelang, zelfs niet van een meerderheidsbelang, maar een uiting van het algemene objectieve belang in de rechtshandhaving. Daarom lag het in de rede dat iedere burger evenveel kiesrecht zou hebben als elke andere in de verkiezing van de leden van de wetgevende vergadering (zie bijvoorbeeld artikel 6 van de Verklaring van de rechten van de mens en van de burger van 1789).

Voor de financiering van de publieke uitgaven voor de rechtshandhaving lag dat anders. De Verklaring van 1789 had in artikel 13 gesteld dat de last van de 'publieke middelen' proportioneel onder alle burgers verdeeld zou worden. Bovendien gold

Art. 14. Alle burgers hebben het recht hetzij zelf, hetzij door middel van hun afgevaardigden de noodzaak van de publieke bijdrage vast te stellen, ze in vrijheid goed te keuren, de besteding ervan te controleren en de hoogte, de vaststelling, de invordering en de duur ervan te bepalen.

Hoewel beide artikelen het over 'alle burgers' hebben, zijn zij slechts zinvol als wij die uitdrukking lezen als 'alle werkelijke of nettobelastingbetalers'. Het zou in flagrante tegenspraak zijn met de geest van de Verklaring dat ambtenaren, rechters, politiemannen, legerofficieren, steuntrekkers en dergelijken zeggenschap zouden hebben over 'de hoogte, de vaststelling, de invordering en de duur' van de publieke bijdrage. Hun inkomen en vermogen worden immers gevormd door de *besteding* van het belastinggeld. In een extreme (maar niet onmogelijke) situatie, zouden die mensen een meerderheid hebben en dan hun zeggenschap aanwenden om de andere burgers kaal

minderheid, door de regering, haar administratie of machtige maatschappelijke groepen voorbereide ontwerpen goedkeurt en zo wetkracht verleent.

te plukken.

Anders dan voor de wetgevende macht was derhalve voor de fiscale controle het algemene kiesrecht geen implicatie van de rechtsstaatgedachte. In de plaats daarvan moest een stelsel komen dat rekening hield met het onderscheid tussen belastingbetalers en belastingontvangers. Alleen zij die werkelijk 'de publieke bijdrage' betaalden zouden in het fiscale controleorgaan van de staat vertegenwoordigd mogen zijn en wel volgens de omvang van hun bijdrage. Als bijvoorbeeld 90% van de 'bijdrage' betaald wordt door A en als B en C ieder 5% voor hun rekening nemen, dan moet het stemrecht overeenkomstig verdeeld worden. Wie zijn fiscale macht gebruikt om anderen meer te doen betalen, levert dan automatisch fiscale macht in. Zo'n systeem is een censuskiesstelsel (in een 'ideaaltypische materiële rechtsstaat').

De politieke ratio van het negentiende-eeuwse censuskiesstelsel. Het in de negentiende eeuw vrij algemeen in voege zijnde kiesstelsel werd ook 'het censuskiesstelsel' genoemd. Het betrof evenwel niet uitsluitend het kiesrecht voor de fiscale controlemacht, maar ook voor de wetgevende macht. Bovendien was het niet gebaseerd op het onderscheid tussen nettobelastingbetalers en nettobelastingontvangers. Het was gebaseerd op een louter formeel, fictief-juridisch onderscheid tussen mensen die de wet als belastingbetalers erkende en mensen die hij niet als zodanig erkende. Zo bleven mensen die de last van de indirecte of kostprijsverhogende belastingen droegen (armen, kleine boeren, ambachtslui en bij invoertarieven uiteraard ook buitenlandse producenten) zonder kiesrecht. De rijken daarentegen kregen dat recht wel, ongeacht de economische of de politieke herkomst van hun inkomen en vermogen. Het censusstelsel werd daardoor het politieke bolwerk van de gevestigde burgerij (de *bourgeoisie*, zie het citaat van Tocqueville op p.82).

De legitimatie van het negentiende-eeuwse censuskiesstelsel kwam onvermijdelijk los te staan van de fiscale functie ervan in een materiële rechtsstaat. Waarom zouden alleen de rijken kiesrecht voor de wetgevende vergadering mogen hebben? Het standaardantwoord op die vraag was, dat het betalen van belasting een teken van welvaart is en welvaart een teken van onafhankelijkheid en verantwoordelijkheidszin en 'dus' van burgerzin (zie p.272). Lang niet iedereen nam daar vrede mee, al waren er maar weinigen die het probleem terugvoerden tot zijn fundamentele oorzaak, namelijk de vermenging van de wetgevende en de fiscale macht.

Door de toepassing van dat censuskiesstelsel kwam er een polarisering van de maatschappij tot stand in niet-stemgerechtigde armen en stemgerechtigde rijken. Die tegenstelling zou tot uiting komen in een scherpe politisering van de economische verhoudingen (onder andere de 'sociale kwestie'). De gevolgen zouden nog lang naderwerken.

Een ander gevolg van het stelsel was dat de inzet van de verkiezingen uiteindelijk veel meer bepaald werd door de concrete belangen dan door het abstracte wetgevend werk in de klassieke rechtsstatelijke zin van het woord. De parlementaire meerderheid controleerde immers zowel de 'power to tax' als de 'power to spend'. De wetgeving werd een middel om het door de politieke meerderheid gewenste beleid en de daarmee samenhangende politieke verdeling van lasten en baten te legitimeren als 'een algemeen belang'. Bastiats profetie (zie p.82) van een staat waarin iedereen op kosten van iedereen probeert te leven en die dus een soort georganiseerde oorlog van allen tegen allen is, leek ten volle vervuld te worden.

Nationale banken en overheidsleningen. Overigens had de negentiende-eeuwse staat nog een andere pijl op zijn fiscale boog. Door de oprichting van centrale of nationale banken¹ met een monopolie voor het produceren van betaalmiddelen de overheden erin geslaagd controle te verwerven over het monetaire stelsel. De centrale banken waren evenwel in de eerste plaats fiscale machines die de overheden de mogelijkheid gaven buiten de constitutionele en wettelijke voorschriften om beslag te leggen op goederen en diensten. Door gebruik te maken van het monetaire monopolie van de nationale bank kon de overheid immers in de ene of de andere vorm aan 'geldscheping' doen. Tegen de te verwaarlozen kostprijs van het drukken van een bankbiljet of van de administratieve handeling die erin bestaat de balans van een bankrekening te verhogen, kreeg zij de beschikking over de veel hogere monetaire waarde van dat bankbiljet of van die balansverhoging. Meestal bleef die operatie verborgen in de balansen van de centrale bank zelf, maar die kon de aldus spotgoedkoop gerealiseerde meerwaarde uiteraard gebruiken om te lenen aan de overheid. Deze 'statelijke valsemunterij' (Adam Smith) stelde de overheden in staat snel en autonoom beslag te leggen op middelen en mensen door die met zelfgemaakt geld uit de markt weg te kopen tegen prijzen waar geen privé-persoon of maatschappij mee kon concurreren.

Van die monetaire macht maakten de overheden in de negentiende eeuw gebruik om oorlogen, koloniale expansie en grote moderniserings- en industrialiseringsprojecten te financieren. De in de laatste decennia van de negentiende eeuw vrijwel wereldwijd aanvaarde gouden standaard legde hun daarbij nog wel een sterke discipline op. Om het vertrouwen in hun munt te herstellen en het risico van verlies van goudvoorraden te beperken, zagen landen met een al te expansionistische monetaire politiek zich verplicht na verloop van korte tijd een restrictiever beleid te voeren.² De klassieke gouden standaard en de monetaire discipline die hij nodig maakte, overleefden de ravages van de eerste wereldoorlog echter niet.

DE STAATSMACHTEN IN EEN TIJD VAN SNELLE VERANDERING

Met zijn politieke, demografische, technologische, industriële en culturele revoluties was de negentiende eeuw er een van grote veranderingen en onzekerheid. Volgens de theorie van de materiële rechtsstaat zouden veranderingen opgevangen moeten worden aan de basis door een permanente stroom van economische handelingen (kopen, verkopen, huren, verhuren, oprichting van verenigingen en maatschappijen, enzovoort) die geheel binnen de perken van de rechtsorde blijven. Om dergelijke aanpassingen mogelijk te maken mogen er niet al te veel zaken buiten het bereik van de rechtsorde en het gewone verkeer vallen (dat wil zeggen in een 'publiek domein' zitten waar alleen politici iets te vertellen hebben). Bovendien moet de primaire rechtshandhaving via rechtbanken en gewone politiediensten heel soepel op veranderingen kunnen inspelen. De vraag naar rechtshandhaving moet op een vlotte en efficiënte wijze beantwoord worden met een aangepast aanbod.

¹ De Bank of England dateert al van het einde van de zeventiende eeuw, maar op het continent kwamen centrale banken pas in de negentiende eeuw in zwang: Frankrijk (1800), Nederland (1814), Oostenrijk (1817), België (1850), Duitsland (1875).

² Deze wisselingen in het beleid werden door klassieke economen aangewezen als de voornaamste oorzaken van de 'economische cycli' die de westerse economieën in de negentiende eeuw gingen kenmerken. (Cf. Ludwig von Mises, *Theorie des Geldes und der Umlaufmittel*, 1911),

Verstarring en politisering van de rechterlijke functie. Omdat in de negentiende-eeuwse staat de rechtshandhaving genationaliseerd en gemonopoliseerd was, kon er van dergelijke soepelheid geen sprake zijn. De publiekrechtelijke organisatie van de rechtsbedeling — het feit dus dat de rechterlijke functie een staatsmacht geworden was — had een grondwettelijk beschermd rechterlijk monopolie geschapen. De rechterlijke macht ondervond daardoor weinig prikkels om de maatschappelijke ontwikkelingen van dichtbij te volgen. Zij was niet een ‘als het ware onzichtbare en nietige’ functie in de samenleving zelf (zoals Montesquieu geëist had). Zij was nu een elitaire, prestigieuze instelling geworden, bekleed met allerlei voorrechten en een bijzondere macht in de staat. Zij had meer aandacht voor de wet waar zij haar voorrechten en prestige aan te danken had dan voor de handhaving van de rechtsorde. Rond deze beschermde monopoliepositie van de rechterlijke macht kon zich een corporatistische juristerij handhaven. Zij liet niets onverlet om haar maatschappelijke positie tegen concurrentie te vrijwaren. Haar aanzien en inkomen dankte zij in toenemende mate aan haar kennis van de alsmaar ingewikkelder wet- en regelgeving. De rechtsgeleerdheid werd nog meer dan vroeger een tekstwetenschap (exegese van wetteksten).¹

Ook de juridische wereld kwam aldus nog meer dan onder het vorstelijke absolutisme in de sfeer van de overheid terecht, waar hij zijn steentje bijdroeg tot de opgang van de bestuurs- en de beleidsstaat. De rechters gingen zich aanmatigen om naar de letter of de geest van de wet ‘maatschappelijke belangen af te wegen’ en ‘maatschappelijke waardeoordelen en voorkeuren uit te spreken’. Zij zagen zichzelf immers vooral als gezaghebbende handhavers van de maatschappelijke orde. Als zodanig konden zij zich zelfs geroepen voelen in te grijpen in het bestuur van allerlei particuliere maatschappijen (gezinnen, bedrijven, verenigingen). Was de rechtsorde iets anders dan de door de soevereine staat gewenste ordening van mensen en dingen? En waren zij niet een belangrijk deel van diens soevereine macht?

Het gerechtelijke monopolie had evenwel ook een prijs. De rechterlijke macht, die in naam een onafhankelijke staatsmacht was, was in feite volledig onderworpen aan de wet — en dus aan de politieke machten die de wetgeving en haar toepassing en afdwinging controleerden. De politici bleken echter niet geneigd veel te investeren in de uitbreiding en versoepeling van de rechterlijke macht. Dat leidde onvermijdelijk tot inefficiënties en een dure justitie doordat het aanbod nauwelijks reageerde op de vraag naar een vlotte rechtsbedeling.² Bovendien waren rechters als dragers van de

¹ Een gevolg van hun verheven monopoliepositie was dat de toegang tot de officiële rechtbanken door een hoge sociale en culturele drempel werd bemoeilijkt. Rechters en rechtsgeleerden konden zich daardoor nogal wat wereldvreemd gedrag en even wereldvreemde theorieën veroorloven. Veel energie ging naar de ontwikkeling van allerlei doctrines, waarin juristen bijvoorbeeld beweerden een ‘systeem’ in de wetgeving te hebben gevonden of een methode om ‘de wil van de wetgever’ te achterhalen—alsof de wetgever een tijdloos wezen is met een constante wil en niet een opeenvolging van politieke coalities met wisselende belangen en wisselende waardering voor de ‘systematiek’ van het recht.

² R. Pieterman, *De plaats van de rechter in Nederland 1813-1920* (Gouda Quint, Arnhem, 1990), p.165-166 verwijst naar klachten uit 1873 over het feit dat de rechterlijke macht “aan mannen met werkkracht en begaafdheid niet meer de meest begeerde plaats biedt”—en van “eene plaats van aanzien in de maatschappij” kan men nu eenmaal niet leven. De rechterlijke macht, klaagt Loeff nog in zijn wetsontwerp van 1905, dreigt “gaandeweg een beambtenkorps te worden, dat behalve uit gefortuneerden, ook uit dezulken zal worden aangevuld, die elders minder goed terecht kunnen”

staatsmacht gemakkelijk geneigd allerlei beleidsoverwegingen (nationale veiligheid, modernisering en industrialisering en dergelijke) te laten meespelen eerder dan in strikte zin recht te spreken. Daardoor stelden zij zich bloot aan het verwijt ‘een politieke justitie’ of ‘een klassenjustitie’ te bedrijven.

De wetgevende macht geeft het roer uit handen. Ook de wetgevende macht was slecht gewapend om de snelle en grote veranderingen in de samenleving op te vangen. Weliswaar was zij soeverein in de staat, maar uiteindelijk bestaat zij slechts uit een beperkt aantal leden, die niet geneigd zijn de waarde van hun stem (de enige harde munt waarover zij in het parlement beschikken) uit te hollen door het aantal parlementsleden te vermeerderen. Ook de partijen — die in hun moderne georganiseerde vorm evenwel slechts laat in de eeuw verschenen — hadden geen belang bij een uitbreiding van het aantal parlementsleden, die immers het risico van dissidentie verhoogde en de verhouding tussen regering en parlementaire meerderheid bemoeilijkte.

De soevereiniteit van het parlement betekende dan misschien wel dat het in principe om het even welke beslissing kon nemen, maar niet dat er uren en mensen beschikbaar waren om via wettelijke voorschriften elke dag nieuwe bijzondere zaken efficiënt te regelen. Voor dergelijke regelingen moest men derhalve beroep doen op andere machten, dus op de uitvoerende of de rechterlijke macht of beide. De politici in het parlement voelden zich uiteraard meer verwant en vertrouwd met de politici in de uitvoerende macht dan met de doctrinaire juristen van de rechterlijke macht.

Het verval van de koninklijke macht en de opkomst van het moderne partijwezen versterkten die relatie tussen de politici van de wetgevende en de uitvoerende macht nog. De wetsontwerpen van de regering werden voordien meestal gezien als initiatieven van de regering des koning, die besproken, geamendeerd en aangenomen of verworpen dienden te worden door een parlement dat zeker niet ‘des konings’ was. In die situatie lagen een scherpe controle en weerstand tegen uitbreiding van de overheidsbevoegdheden meer voor de hand dan in de situatie die nadien ontstond. Daarin kwamen de wetsontwerpen van de regering immers als het ware uit dezelfde politieke schoot als de wetsvoorstellen en standpunten van de meerderheidsfracties of meerderheidspartijen.

Ontstaan van de vierde macht. Gezien die institutionele beperkingen is het niet verwonderlijk dat de opvang van de grote sociale en economische veranderingen afgeleid werd naar de uitvoerende macht, en dan niet naar de formele regering maar naar de departementen en ministeries. Later zou men spreken van de vierde macht— ‘een reuzenmacht uitgeoefend door dwergen’ (Balzac). Die kon zonder veel wettelijke of grondwettelijke bezwaren uitgebreid worden, omdat zij geen plaats had in de constituties en er dus niets voorzien was met betrekking tot haar omvang, organisatie en taken. Bovendien was het ook politiek handig om de administraties uit te breiden. Individuele parlementsleden en partijen kregen daardoor een nieuwe bron van macht en invloed. Zij konden een aantal soms heel belangrijke benoemingen onder hun medestanders verdelen, beroep doen op de expertise van hun mannetjes in de bureaucratie en netelige kwesties ‘ter nadere bestudering’ en ‘voor uitgebreid advies door deskundige commissies’ begraven in de administratieve laden.

(of zoals Pieterman het zegt, "bejaarde en bemiddelde man[nen], afkomstig uit de hoogste stand en gezegend met middelmatige juridische vaardigheid", *ibid.* p.166).

De vermenigvuldiging en de uitbreiding van de administraties ging met sprongen vooruit. Zo verdubbelde in Nederland het percentage civiele 'overheidspersonen' ten opzichte van de gehele bevolking van ongeveer 1,5 in de periode voor 1900 tot 3 in 1920.¹ Waren er in de achttiende eeuw bijna nergens meer dan drie of vier ministers (financiën, justitie, oorlog en/of buitenlandse zaken), in de loop van vooral de twingste eeuw groeide hun aantal tot twintig of meer, her en der nog aangevuld met enige staatssecretarissen. Zij hadden allen hun departement en hun diensten.

De ambtenaar als de burger boven alle verdenking. De bureaucrativering van de overheid leverde een geheel nieuwe situatie op. De ambtenaren waren uiteraard niet verkozen, maar benoemd. Zij hadden geen evidente democratische legitimatie terwijl zij toch door hun snel groeiend aantal en hun hand over hand toenemende invloed op het overheidswerk een niet te miskennen macht vormden. Zij zochten hun legitimatie gedeeltelijk in hun deskundigheid, maar meer nog in het feit dat zij juist geen democratische legitimatie hadden in de zin waarin politici die beweerden te hebben. Politici moesten verkozen worden; die konden dus in de ogen van de nieuwe bureaucraten niet zonder demagogische overwegingen en electorale strategieën. Het 'algemeen belang' zou verweesd achter blijven, terwijl politici stemmen probeerden te ronselen uit een groter en militanter wordend kiezerspubliek, waarvan het gemiddelde intellectuele en sociale niveau alsmaar lager kwam te liggen. Er was in die politieke sfeer dus weinig ruimte voor 'burgerzin'. Tegenover de laag-bij-de-grondse wereld van de politieke democratie profileerden de ambtenaren zich als de 'ware burgers', hoog boven het politieke strijdgewoel verheven, het oog gefixeerd op het algemeen belang en gewapend met door diploma's en getuigschriften gewaarborgde kennis van zaken.

Dat verheven zelfbeeld impliceerde dat de ambtenaren individueel een vaste betrekking² en een bij hun intellectuele status passende vergoeding zouden krijgen en collectief op een ruime allocatie van werkingsmiddelen zouden kunnen rekenen. Hoe zouden zij anders hun ingewikkelde specialistenwerk kunnen doen? Hoe zouden zij weerstand kunnen bieden aan partijdige druk als zij afhankelijk zouden zijn van door de politici te verlenen gunsten?

Bureaucratie en technocratie. De groeiende bureaucratie moest haar nut bewijzen. Dat deed zij enerzijds door 'maatschappelijke vraagstukken' te identificeren en daarvoor 'wetenschappelijk verantwoorde en budgettair haalbare' oplossingen te bedenken en anderzijds door 'maatschappelijk relevante' dingen te doen die haar de steun verzeckerden van politici, journalisten en vertegenwoordigers van maatschappelijke organi-

¹ F.M. van der Meer, L.J. Roborgh, *Ambtenaren in Nederland, Omvang, bureaucrativering en representativiteit van het ambtelijk apparaat* (Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1993), p. 67. Tussen 1950 en 1975 bleef de omvang stabiel op 3,5%, maar daarna ging het snel naar 4,5%. Deze cijfers houden echter geen rekening met onderwijzers, medisch personeel en anderen met een statuut van ambtenaar die echter geen 'ambtelijke' taken in de overheidsadministratie vervullen. Het geheel van het overheidspersoneel ging in West-Europa van ongeveer 11% van de niet-militaire beroepsbevolking in 1950 naar bijna 25% in de jaren tachtig.

² In de meeste landen (met name in Frankrijk, Groot-Brittannië, ook in de Verenigde Staten) heerste lange tijd een 'spoils system', dat wil zeggen dat de winnaars van de verkiezingen hun eigen mannetjes benoemden in de administratie ter vervanging van degenen die door hun verliezende tegenstanders benoemd waren. Er was dus geen 'vastheid van betrekking', wat vele van die politiek benoemde ambtenaren ertoe aanzette hun aanstelling zo snel mogelijk leeg te melken (corruptie, wanbeheer), maar anderzijds ook de waarborg gaf dat er zich geen staat in de staat en geen permanente positionele belangen zouden vormen.

saties en groeperingen. Het gevolg was evenwel dat afzonderlijke diensten in de bureaucratie zich vrij snel gingen verbinden met maatschappelijke krachten,¹ met andere diensten in de administratie en zelfs met individuele politici en politieke partijen om de eigen positie veilig te stellen en te versterken. Uiteindelijk waren alle diensten immers afhankelijk van een toedeling van middelen uit dezelfde grote begrotingspot en in de strijd om een aandeel daarin waren coalities en bondgenoten onmisbaar. Bureau-politiek deed haar intrede en met haar de verstrengeling van overheid en maatschappelijke organisaties. Niet iedereen was er gerust op dat in die omgeving de officiële grondslag van de ambtelijke machtsposities, namelijk de boven alle partijen verheven 'toewijding aan het algemeen belang', ongeschonden zou blijven. Vrij snel werd de vierde een gevreesde macht.

Geen behoefte aan rechtsbescherming tegen bestuurshandelingen. De statistische en bestuurlijke invalshoek² van de ambtenaren en deskundigen had een belangrijk theoretisch aspect. Deze technocraten zagen helemaal geen been in het feit dat zij bezig waren niet alleen de via belastingheffing vergaarde middelen van anderen te gebruiken en te verbruiken, maar ook het leven en het werken van anderen te organiseren volgens de onder de deskundigen populairste theorie van de dag. Het onderscheid tussen de politieke methode en de economische methode, tussen staat en samenleving, waarop de gehele ratio van de rechtsstaat gebaseerd was, leek voor hen nauwelijks relevant. Het officiële standpunt was dat dát onderscheid niet van toepassing is op relaties onder burgers (in de zin van Rousseau) die immers een perfecte gemeenschap vormen waarin het onderscheid tussen mijn en dijn niet bestaat en het volk zichzelf regeert.³ Deze verklaring speelde ook een rol toen de vraag rees naar de bescherming van de burgers tegen de bestuurshandelingen die in alsmaar hogere golven over hen heen rolden.

In Nederland was die vraag het onderwerp van een langdurig politiek-juridisch debat over de rechtsbescherming tegen administratieve wandaden, dat tot vlak voor het uitbreken van de eerste wereldoorlog gevoerd werd.⁴ Op grond van hun rechtsstatelijk gedachtegoed waarin de tegenstelling tussen staat en particulieren centraal stond, waren vele liberalen voorstanders van een algemene voorziening voor administratieve rechtsbescherming. Zij werden vanuit de oppositie gesteund door de confessionelen, die aldus hoopten de overheidswillekeur in te tomen. Toen zij evenwel zicht kregen

¹ Vooral zochten zij contact met specialisten in allerlei organisaties, pressiegroepen en dergelijke, die met betrekking tot bijzondere aspecten van het maatschappelijke leven nog veel meer deskundigheid en onmiddellijke feitenkennis in huis hebben.

² De statistiek is 'de staatswetenschap', die de staat (toestand) van het rijk wil beschrijven met het oog op een rationeel bestuur en beheer ervan. Statistiek is dus het complement van de zogeheten 'bestuurswetenschap' die bestuurs- en beheerstechnieken bestudeert en ontwikkelt.

³ "Waar volk en regering gescheiden zijn is deze sterke gecentraliseerde macht zonder twijfel gevaarlijk, maar niet waar de regering niets anders is dan de daadwerkelijke natie." (Alphonse de Lamartine, 1790-1869, geciteerd in B. de Jouvenel, *Du Pouvoir*, Genève 1947, p.364); "Nu is de regering de uitdrukking van de wensen en behoeften van de bevolking; laten we er dus mee ophouden haar met wantrouwen te bekijken." (Joseph Chamberlain, 1836-1914, in een rede gehouden op 28 april 1885, zie *Mr. Chamberlain's Speeches*, red. Charles E. Boyd, London 1914, deel I, p.161-166); "De uitdrukkelijke erkenning van de volkssoevereiniteit werkt de opheffing van de tegenstelling tussen 'Mens' en 'Staat' in de hand. De staat wordt inderdaad niet een 'Ik', maar een 'Wij'." (David G. Ritchie, *The Philosophy of State Interference*, London 1891, p.64).

⁴ R. Pieterman, op. cit., hoofdstuk 7.

op regeringsdeelname (uiteindelijk gerealiseerd in de 'Pacifiatie' van 1917) gingen die partijen uit een ander vaatje tappen. Tegen dergelijke administratieve rechtsbescherming voerden zij aan dat er in een democratisch-parlementair bestel geen belangtengstelling meer bestaat tussen staat en burgers, omdat daarin het volk (door zijn vertegenwoordigers) leiding geeft aan het hele staatsgebeuren. Administratief beroep zou afdoende moeten zijn.¹ De in 1905 ingediende wetsontwerpen, die in een algemene toedeling van administratieve rechtsmacht aan de bestaande rechterlijke macht voorzagen, werden van de agenda afgevoerd en na verloop van jaren ingetrokken. De vorming van de administratieve rechtsbescherming gebeurde sindsdien ad hoc en 'pragmatisch'. Dat leidde tot een onoverzichtelijk stelsel van voorzieningen. Pas in 1992 heeft de Awb daar een einde aan gemaakt.

TRANSFORMATIE VAN DE RECHTSSTAATSIDEE

Het is wellicht ironisch dat de negentiende-eeuwse 'politieke liberalen', de architecten van de constitutionele staat (zie p.266 en volgende), onbewust een grote rol hebben gespeeld in die overgang naar een politie- of beleidsstaat. Hun obsessieve verheerlijking van de staatssoevereiniteit en daarmee samenhangend van 'het algemeen belang' als de bron van alle staatsmachten leidde hen ertoe een staatsstructuur op te zetten waarin de soevereine wetgevende macht aanvankelijk alleen *de jure* maar later ook *de facto* ook een soevereine politieke (dus beleids-)macht werd.

Dat het ideaal van de materiële rechtsstaat in de loop van de negentiende eeuw in de vergeetheek verzeilde, was echter in de eerste plaats het gevolg van het verloop van de Franse revolutie zelf. De wreedheden en chaotische toestanden waartoe die aanleiding gaf, overtuigden velen van de juistheid van het cultuurpessimisme van Rousseau en van de hobbesiaanse overtuiging dat de mens een wolf is voor zijn medemens. Zo bekeken zijn mensen niet geneigd anderen te respecteren en verdienen zij derhalve ook niet gerespecteerd te worden.

De staat als opvoeder. Als dat zo is, dan moeten de rol en de taak van de staat grondig herdacht worden. Eerder dan de rechten van de mensen te beschermen, zou de staat een nieuwe soort van mensen moeten creëren — mensen die niet langer gehouden zijn tot respect voor elkaar (want mensen als zodanig zijn niet respectabel) maar tot respect voor de hun opgelegde wet. 'De burger' zou de mens moeten vervangen. De staat zou de menselijke natuur moeten veranderen.

Die boodschap hebben wij al eerder bij Plato, Hobbes en Rousseau gehoord. In de negentiende eeuw vond zij echter meer weerklank dan ooit te voren. Om haar aannemelijk te laten klinken, moest men uiteraard afstappen van de idee dat er zoiets is als een gegeven onveranderlijke menselijke natuur. De moderne religie van de Mens (zie p.140) had al gesteld dat de mens kan zijn en hebben wat hij wil: Hij is tomeloze begeerte, heeft als zodanig recht op alles maar kan dat recht alleen verwezenlijken door zijn particuliere individualiteit op te geven en als burger de wet van de staat te aanvaarden.

De negentiende-eeuwse politieke opvoedingsleer trok daaruit de conclusie dat de staat de mogelijkheid en de plicht heeft de mensen te maken die hij nodig heeft. Die overtuiging was fundamenteel strijdig met de traditionele natuurrechtelijke opvattingen.

¹ Zie het invloedrijke vertoog van Struyken, 'Administratie of rechter' (1910).

gen en ook met de traditionele christelijke overtuiging dat de mens een scheepsel Gods is. Zo hield zij in dat de in wezen onbepaalde menselijke natuur geen objectieve grenzen kan stellen aan het politieke optreden van de staat. De menselijke natuur is immers per slot van rekening niet meer dan plastisch materiaal waaruit de staat (en dus de politieke elite die het in de staat voor het zeggen heeft) de burgers maakt die hij wil.

Politieke opvoeding, staatsdienst in de plaats van godsdienst. In de negentiende eeuw ging Rousseau's programma van de 'opvoeding tot burger' (zie p.166) en de daarbij horende 'burgerlijke religie' alsmar nadrukkelijker deel uitmaken van het politieke denken. Zelfs in de Verenigde Staten, waar de federale constitutie toch diepe wortels had in de achttiende-eeuwse natuurrechtelijke opvattingen, kregen die opvoedingsmotieven een enorme weerklank:

Dat onze leerling leert dat hij niet zichzelf toebehoort, maar publieke eigendom is. Dat hij leert zijn familie in zijn hart te dragen, maar ook dat hij haar moet opgeven en zelfs vergeten als het algemeen belang van het land daarom vraagt. ... Dat hij leert hoe hij rijkdom kan vergaren, maar alleen opdat hij zo zijn vermogen zou vergroten om bij te dragen tot de bevrediging van de behoeften en de verlangens van de Staat... [Mensen moeten] omgevormd worden tot republikeinse machines opdat zij hun rol zouden kunnen spelen in de grote regeringsmachine van de staat.¹

Zoals Abraham Lincoln, later President van de Verenigde Staten, het zei in 1837:

Laat het ontzag voor de wetten het eerste woord zijn dat elke moeder de onmondige baby op haar schoot inluidert. Laat dat het programma zijn van de scholen, seminaries en colleges. Laat dat de boodschap zijn in de schoolboeken, de leerboeken en de almanakken voor praktisch gebruik. Laat dat de inhoud zijn van elke preek, elke wet, elke rechterlijke uitspraak. Kortom, laat het ontzag voor de wet de politieke religie van de natie zijn.²

De staat is geen schepping van mensen, de mensen zijn scheppingen van de staat. Niet in de traditionele godsdienst maar in de staatsdienst vindt de mens zijn ware bestemming. Op het praktische politieke vlak gingen die ideeën een belangrijke rol spelen in talrijke bewegingen voor door de staat te verzorgen verplicht onderwijs voor iedereen. Daar zouden zij voor heel wat commotie en conflicten zorgen.³

De ideologie van de politieke opvoeding klinkt de heersende elites altijd buitengewoon goed in de oren. Zij laat hen toe zichzelf voor te stellen als het superieure 'Wij' dat de ongeregelde materie (de anderen) naar hun eigen beeld vorm moet geven. Die ideologie sloot derhalve goed aan bij het dualistische mensbeeld dat onder invloed van de moderne religie van de Mens in het denken was binnengedrongen (zie p.145 en p.188). Volgens die religie is er een absolute tegenstelling tussen de 'verlichte' mensen en degenen die nog in de duisternis dwalen — in de terminologie van Nietz-

¹ Benjamin Rush, geciteerd in W. Smith, ed., *Theories of Education in Early America 1655-1819* (Indianapolis 1973), p.274.

² Abraham Lincoln (1809–1865), *Speech to the Young Men's Lyceum of Springfield, Ill* (27 januari 1837).

³ Bijna overal in Europa kwam het in de late negentiende eeuw tot een 'schoolstrijd'. Voor de Nederlandse versie daarvan, zie de Syllabus Geschiedenis.

sche, tussen de ethiek van de Übermensen ('wij' dus) en van de Untermensen (de anderen).

De staat als een formele fictie. Dat mens en staat moeilijk samengaan, was een oude gedachte. Bij Hobbes en Rousseau was de staat precies bedoeld als een middel om aan de menselijke natuur te ontsnappen. Daarom was de essentiële voorwaarde voor een toetreding tot de staat dat men afstand zou doen van al zijn natuurlijke rechten ten voordele van de 'soeverein'. Mensen als zodanig hebben geen plaats in de staat. Een staat zonder onrecht is niet denkbaar als een reëel verband van natuurlijke personen. Hij is alleen denkbaar als een formeel wettelijk verband van fictieve personen (burgers). Is de staat naar zijn vorm beschouwd een juridische fictie, dan ligt meteen ook de opdracht van de politiek vast: Zij moet die fictie werkelijkheid doen worden; de triomf van de staat is de triomf van de fictie over de werkelijkheid.

Over de aard van dat wettelijke verband kon er verschil van mening zijn. Zo had Hobbes zijn staat gehuld in het kleed van de lastgeving. Elke burger werd geacht als lastgever de eigenlijke 'auteur' van elke officiële daad van de soeverein te zijn. De soeverein verscheen dan als de lasthebber van zijn onderdanen, wier wil hij uitvoert. Rousseau had daarentegen zijn staat voorgesteld als het collectieve ego van de burgers als zodanig, dus als een artificiële rechtspersoon die geheel volgens zijn eigen wetten handelt (zie p.26).

De strekking van beider opvattingen was echter dezelfde: Zolang hij de vormen van de wettelijkheid respecteert kan de staat zijn burgers geen onrecht aandoen en kunnen zij geen rechten inroepen tegen de staat die hun niet eerst door de staat werden verleend. *Legale* schendingen van de traditionele of lockeaanse natuurlijke rechten (in het bijzonder het persoonlijke eigendomsrecht in het eigen lichaam en de vruchten van de eigen arbeid) zijn dan ook niet bezwaarlijk. Zij moeten immers geïnterpreteerd worden in het licht van de fictie dat geen burger enig onrecht kan leiden door een wettige daad van de overheid of iemand anders, omdat de wet niets anders is dan de uitdrukking van de wil van diezelfde burger.

Grondwettelijke rechten in de plaats van natuurlijke rechten. Zo'n formele staatsopvatting sluit de geldigheid van de natuurlijke rechten uit. Zij laat evenwel ruimte voor de formulering van 'grondrechten' die de soevereine grondwetgever eventueel in de grondwet kan inschrijven. Anders dan de natuurlijke rechten, die onverenigbaar zijn met de soevereiniteit van de staat (zie p.259), zijn die grondrechten dus uitingen van de staatssoevereiniteit. Zij dienen uiteraard niet de vrijwaring van de natuurrechtelijke vrijheid van natuurlijke personen, maar wel de vrijwaring van een bij wet te definiëren privésfeer van de burgers. Zoals Hobbes had geschreven: De vrijheid van de burger is beperkt tot wat de Soeverein nog niet heeft geregeld. Het behoorde dus ook tot de bevoegdheid van de soeverein de 'grondrechten' van zijn onderdanen vast te leggen.

Die opvatting kwam de negentiende-eeuwse heersers goed uit. Een aantal onder hen ging hun onderdanen grondwetten en grondrechten *verlenen*. Die zogeheten 'constitutions octroyées' waren bedoeld als *gunsten* die de vorsten toekenden. Zij lieten derhalve de soevereiniteit van de vorsten onaangetast. Zij hielden geen erkenning in van enig van de staatsgunst onafhankelijk natuurlijk recht. Integendeel, ook voor zover zij inhoudelijk identiek leken met de natuurlijke rechten, hadden zij toch een geheel andere grondslag, namelijk de soevereiniteit van de staat en niet de natuur van mens en samenleving.

Dezelfde interpretatie van de grondrechten kon ook door republikeinse regimes gehanteerd worden, zodra die zich ontdaan hadden van het natuurrechtelijke gedachtegoed. Aangezien burgers als zodanig geen natuurlijke personen zijn, kunnen zij geen natuurlijke rechten hebben. Hun 'grondrechten' zijn de rechten die in de grondwet ingeschreven zijn en zij zijn grondrechten om geen andere reden dan dat zij in de grondwet ingeschreven zijn. Dergelijke grondrechten laten de soevereiniteit van de republikeinse staat over zijn onderdanen-burgers onaangeroerd. Aangezien zij geen natuurlijke rechten zijn, is er ook geen objectief criterium om uit te maken wat een grondrecht kan zijn en wat niet. Grondrechten zijn een willekeurige schepping van de politieke soeverein.

De ont koppeling van de grondrechten en het natuurrechtelijke zelfbeschikkingsrecht maakte het op den duur bijvoorbeeld mogelijk de algemene militaire dienstplicht ook in vreedstijd te handhaven, het bankgeheim uit te hollen voor fiscale doeleinden, de vrije keuze van een geneesheer te beperken en dergelijke meer. Zij maakte het ook mogelijk allerlei grondrechten in te voeren die per saldo een voorwendsel zijn voor de overheid om willekeurig in te grijpen in de samenleving. Zo komt de grondwettelijke bepaling dat iedereen 'recht' heeft op een woning, erop neer dat de overheid het grondwettelijke excuus heeft om gronden, materialen en geld te confisceren om woningen te bouwen en toe te wijzen. Hetzelfde geldt voor andere grondrechten, zoals het 'recht op onderwijs', het 'recht op medische verzorging' en dergelijke.

In feite komen de grondrechten aldus neer op een emancipatie van de staat uit de beperkingen die de natuurrechtelijke traditie hem had opgelegd. Uw 'recht op een woning' geeft de staat een grond om mij te belasten, mijn 'recht op onderwijs en cultuurgenot' geeft hem een grond om u te belasten. Beide rechten tezamen geven hem een grond om naar willekeur (of volgens de politieke invloed die ieder van ons heeft) de lasten en de baten van zijn beleid tussen u en mij te verdelen. In elk geval is hij er niet toe gehouden de natuurlijke grens tussen u en mij te respecteren. Het is de staat zelf die die grens bepaalt. Wij, u en ik, hebben derhalve geen andere identiteit dan die welke de wet ons geeft. Wijzelf zijn 'creatures van de wet' — in een woord, burgers.

De grens tussen privésfeer en maatschappelijke sfeer: een politieke kwestie. De proliferatie van al die 'rechten op dure dingen' ligt geheel in de lijn van de hobbesiaanse politieke theorie. Daarin was immers ieders 'recht op alles' de grond voor de rechtvaardiging van de staatsconstructie. Iedereen heeft 'recht op alles', maar niet iedereen kan alles hebben. Daarom moet de staat op elk moment ieders 'recht op alles' bij wet beperken om zo een vreedzame coëxistentie mogelijk te maken.

De hobbesiaanse staat moest daarbij zorgvuldig letten op het weliswaar juridisch irrelevante, maar politiek uiterst belangrijke onderscheid tussen 'goede' en 'slechte' wetten. Een verstandige wetgever probeert niet alles te regelen, maar laat zijn onderdanen enige vrijheid. Dat neemt echter niet weg dat het recht te beslissen over wat wel en wat niet behoort geregeld te worden een politieke beslissing is, die alleen aan de soeverein toekomt. Het is derhalve de soevereine wetgever die eigenmachtig de grens trekt tussen wat tot de privésfeer behoort en wat maatschappelijk belang heeft, zij het dat hij daarbij rekening dient te houden met de politieke realiteit en dus met de heersende meningen.

Het dualistische mensbeeld van de moderne tijd (zie p.145) biedt daarbij een flexibel schema om de grenzen tussen privésfeer (vrijheid) en maatschappelijke sfeer (dwingende regulering) aan te passen aan de eisen van de 'political correctness' van het moment. Ook dat schema gaat immers geheel voorbij aan de objectieve natuurrechtelijke onderscheiden onder mensen om het toepassingsgebied van de politieke methode te bepalen. Het gaat integendeel uit van een onzichtbare, niet in objectieve termen te omschrijven grens tussen een privésfeer en een maatschappelijke sfeer. Voor zover hij deel heeft aan de ene sfeer heeft ieder mens recht op alles jegens iedereen; voor zover hij deel heeft aan de andere is hij verplicht tot alles jegens iedereen.

De objectieve wil als grondslag van de staat. De essentie van die formele 'rechtsstaat' ligt dus niet in de handhaving van een vooraf gegeven rechtsorde, maar in de realisatie van de 'soevereine' wil van de staat. Wat de staatswil voortbrengt, is het recht. Hij is de eerste of zelfs de enige rechtsbron (zie p.7).

Rond die ideeën vormde zich in de negentiende eeuw een brede consensus. Zolang echter de oude natuurrechtelijke opvattingen hun invloed deden gelden, bleef het fictieve karakter van de staat elke poging tot legitimering van zijn soevereiniteit parten spelen. Het was daarom nodig zijn soevereiniteit een objectieve grondslag te geven die op geen enkele wijze gehypothekeerd werd door de natuurlijke rechten van mensen. Dat betekende dat men niet langer vrede kon nemen met de klassieke theorieën van het sociale contract, waarin de natuurlijke rechten zo'n prominente rol hadden gespeeld.

*De staat als een rationeel maar contingent gegeven.*¹ Voor Hobbes en Rousseau was de staatsvorm een voorschrift van de rede geweest, dat zij vanuit hun filosofenzetel konden ontdekken. Het bestaan zelf van de staat was voor hen echter een min of meer toevallige aangelegenheid. Zij hadden immers de staat voorgesteld als de uitkomst van een sociaal contract, dus van een overeenkomst onder mensen. Daardoor leek het alsof het staatsgezag berustte op de instemming van die mensen en alsof de staat zelf een menselijke schepping was. Dat zou dan evenwel betekenen dat het natuurlijke recht van de mensen niet alleen aan de staat voorafgaat maar er ook de rechtsgrond en de bron van is. Op die wijze kon de staat uiteraard niet echt soeverein zijn. De geldigheid van zijn aanspraken op de gehoorzaamheid van individuele onderdanen bleef dan immers onherroepelijk afhankelijk van hun instemming, die zij naar eigen willekeur konden geven of niet geven.

De staat als een rationeel noodzakelijk gegeven. Dat had de Duitse filosoof Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831) goed begrepen: Om de staatssoevereiniteit te grondvesten waren de sociale-contracttheorieën onvoldoende. Dat was zeker zo voor de theorie van Locke. Het was evenwel niet minder waar voor de theorieën van Hobbes en Rousseau, ofschoon die toch de bedoeling hadden een absoluut staatsrecht te grondvesten. Hun theorieën bevatten volgens Hegel weliswaar een kern van waarheid, maar die kern was niet het sociale contract dat de mensen wel of niet hadden kunnen sluiten. Het contract was immers volgens hem niet meer dan de subjectieve erkenning van een objectieve noodzaak die er ook zou zijn als nooit iemand haar als

¹ Over de tegenstelling tussen rationeel-contingent en rationeel-noodzakelijk, zie p.101, p.120 en p.135.

zodanig herkend zou hebben. Hegel betoogde dat het recht van de staat zijn grond heeft in die objectieve noodzaak zelf en niet in de toevallige erkenning ervan. Het bestaan van de staat en zijn soevereine wil dienen volgens hem dan ook begrepen worden als een rationele noodzakelijkheid: ‘Deze idee [van de staat] is het absoluut tijdloze en noodzakelijke zijn van de geest’. De staat is niet een vrije schepping van ‘de geest’, maar de noodzakelijke en onvermijdelijke bestaanswijze ervan! Ook als er nooit een contract geweest zou zijn, dan nog zou de staat het soevereine recht over zijn onderdanen hebben. Kortom, staat en recht vallen samen. Het recht kan dan ook geen limiet stellen aan de staat. Het is, zoals de staat zelf, de uiting van een aan elke willekeur onttrokken objectieve rationaliteit—een rationele noodzakelijkheid. Wie kan daar tegenop?

De staat als instrument van verlossing. De beschrijving van de staat in dergelijke termen liet maar een conclusie toe: de staat zelf is God (als de schepper van een Nieuwe Mens) of in elk geval het instrument van Gods wil (waarmee hij de ‘oude’ mensheid verlost of emancipeert uit haar historisch en natuurlijk noodlot). In de woorden van Hegels *Rechtsfilosofie* uit 1821:

[De staat] heeft het hoogste recht tegenover het individu, wiens hoogste plicht het is een lid van de staat te zijn... [D]e individuele mens zelf [heeft] geen objectief bestaan, geen waarheid of ethiek. Hij krijgt die eigenschappen slechts voor zover hij een deel is van de staat. De vereniging die de staat is, is als zodanig het enige ware gegeven en het enige ware doel van de politiek. De ware bestemming van de mensen is een collectief leven te leiden.... De staat is de mars van God in de wereld.¹

De staat is de wereld die de geest voor zichzelf geschapen heeft.... Boven de natuur verheven is de geest.² Evenzo is de staat verheven boven het natuurlijke leven. De mens moet daarom de staat verheerlijken als een wereldlijke godheid.³

Is die vergoddelijking van de staat ondertussen alweer uit het collectieve bewustzijn verdwenen, zij laat nog altijd sporen na in de overtuiging dat de staat (en dus ook de politieke methode van geweld en dwang) in wezen een emancipatoire kracht is. Moderne ‘emancipatiebewegingen’ hebben niet langer tot doel mensen te emanciperen van de staatsdwang. Zij zijn er integendeel ieder voor zich opuit de staatsmacht te gebruiken om hun doelgroep bijzondere bescherming te verlenen tegen de risico’s van het leven en vooral van het samenleven met anderen.

Van een staat in dienst van het recht is hier geen sprake meer, evenmin trouwens als van de burger in dienst van de mens. Integendeel, de staat wordt voorgesteld als de enige bron van orde (en dus recht) en als de kracht die de mensheid uit het moeras van haar primitieve en materiële bestaanswijze tilt door haar de geestelijke vorm van het staatsburgerschap te geven. Hoe verschillend de theorieën van Hobbes, Rousseau, Hegel en hun talrijke epigonen overigens ook waren, over dit punt waren zij het allen eens: Het recht heeft geen bestaan buiten de staat en zijn wetten, het is niets anders dan de wettelijke vorm die de menselijke aangelegenheden aannemen voorzover zij in het staatsverband zijn opgenomen.

¹ Hegel, *Grundlinien der Philosophie des Rechts* (1821), §258 en de toevoeging bij die paragraaf.

² Dit is de grondvorm van het ‘moderne’ dualisme dat wij eerder beschreven hebben, zie p.145.

³ *Ibid.*, toevoeging bij §272.

GEEN RECHTSSTAAT MAAR EEN BELEIDSSTAAT

Van bij zijn ontstaan in de Franse revolutie was de negentiende-eeuwse staat andere wegen opgegaan dan de meeste critici van het vorstelijke absolutisme zich hadden voorgesteld. Hadden de gebeurtenissen en processen die wij hierboven beschreven hebben, weinig te maken met de verwezenlijking van een materiële rechtsstaat, zij betekenden wel een reusachtige sprong vooruit voor de beroepspolitici, de nieuwe organisatoren van de politieke methode. In korte tijd slaagden die erin hun 'democratische legitimiteit' — het feit dat zij 'verkozenen des volks' waren — aan te grijpen voor een uitbreiding van de staatsmacht waarvan de absolute vorsten van weleer alleen maar hadden kunnen dromen. De staat slaagde er in de negentiende eeuw in de algemene dienstplicht in te voeren en in de twintigste eeuw de fiscale en reguleringsdruk tot voordien ongekende hoogten op te drijven. Zoals William Penn in 1693 had voorspeld: 'Let the people think they govern and they will be governed.'

Veel van de ontwikkelingen die wij in dit hoofdstuk beschreven hebben waren in de negentiende eeuw nog in een embryonale fase. Vergeleken met de toestanden die in de twintigste eeuw zouden ontstaan, stellen zij inderdaad op het eerste gezicht niet veel voor. Voor de opmerkelijksten onder negentiende-eeuwse waarnemers waren zij desalniettemin al duidelijke en vaak alarmerende tekenen van een toekomst waarvan zij niet wilden weten. De echo's van hun kritieken zijn ook in de hedendaagse politieke discussies nog niet verstomd.

IDEOLOGIE EN POLITIEK

DE CRITICI VAN DE NIEUWE ORDE

De pen en het blad. Hobbes had ‘de geest van het gewone volk’ gekarakteriseerd als een ‘onbeschreven vel papier waarop de soeverein kan schrijven wat hij wil’. Dat was zijn versie van de stelling die vandaag bekend staat als de ‘maakbaarheidsthese’, het idee dat wie de macht heeft en voldoende politieke wil kan opbrengen, de maatschappij en meteen ook de mensen naar eigen inzicht kan hervormen of herschrijven. Ook bij Rousseau hebben wij de gedachte aangetroffen dat het weliswaar moeilijk maar toch mogelijk en noodzakelijk is de menselijke natuur te veranderen. Zijn ‘burger’ was als iemand die bewust zijn geest leeg maakt, alle ervaringen uit het verleden uitwist en zich als een onbeschreven blad door de pen van de geniale wetgever laat beschrijven. Nieuwe mensen maken, nieuwe maatschappijen stichten — dat waren de ‘moderne’ ambities van veel verlichtingsdenkers. Die ambities lagen overigens geheel in de lijn van de moderne religie van de Mens, die de verlossing van de mens uit zijn natuurlijke en historische conditie in het vooruitzicht had gesteld. De vraag was alleen wie of wat de verlossing zou brengen. Er waren er velen die zichzelf graag in die rol van Verlosser zagen figureren.

Bij lange na niet iedereen deelde die utopische ambities. Locke, een van de grondleggers van het Britse empirisme (zie p.161), was ook de mening toegedaan dat ‘de menselijke geest bij de geboorte een onbeschreven blad is’. Voor hem kwam het echter niet de soeverein noch de wetgever toe dat blad vol te schrijven. Het kan geen andere tekst bevatten dan de impressies die de levenservaring erop achterlaat. Iedere mens leeft onvermijdelijk zijn eigen leven, op basis van zijn eigen ervaringen en hoe hij daar min of meer bewust, met minder of meer intelligentie mee omgaat. Niet alleen het gewone volk maar ook de ‘sovereinen’ en de ‘wetgevers’ waren bij de geboorte als een onbeschreven blad. Het onderscheid tussen bladmensen en penmensen was voor hem dan ook zinloos. In zijn *Theory of Moral Sentiments* uitte Adam Smith die kritiek in scherpe bewoordingen:

The man of system... is apt to be very wise in his own conceit; and often is so enamoured with the supposed beauty of his own ideal plan of government, that he cannot suffer the smallest deviation from any part of it... He seems to imagine he can arrange the different members of a great society with as much ease as the hand arranges the different pieces upon a chess-board. He does not consider... that in the great ‘chess-board’ of human society, every single piece has a principle of motion of its own, altogether different from that which the legislature might chuse to impress upon it. If those two principles coincide and act in the same direction, the game of human society will go on easily and harmoniously, and is very likely to be happy and successful. If they are opposite or different, the game will go on miserably, and the society must be at all times in the highest degree of disorder.¹

¹ Adam Smith, *The Theory of Moral Sentiments* (1759, Oxford 1976, VI.ii.2.17)

Voor Locke en Smith en hun talrijke aanhangers was het ‘tabula rasa’-motief geen aanleiding om te pleiten voor de schepping van een ‘nieuwe mens’ of voor groot-scheepse interventies in de maatschappelijke structuren. Wij weten dat zij gewonnen waren voor een geleidelijke afbouw van de bestaande interventionistische organisaties. Hun programma behelsde de vervanging van het onvermijdelijk willekeurige interventionisme door een open systeem van rechtshandhaving. De basis van dat systeem was niet het ene of het andere ‘maatschappelijke ideaal’ maar het natuurrecht met zijn eenvoudige, voor iedereen begrijpelijke beginselen. Hun natuurlijke rechten waren inderdaad de keerzijde van — en bijgevolg niet ingewikkelder dan — dan de laatste vijf of zes van de bijbelse ‘tien woorden’ van God (zie p.123). Zij golden echter wel voor iedereen, ook voor degenen die zich hoog boven het ‘gewone volk’ verheven achtten. Leef en laat leven; laissez faire, laissez passer — dat was het populaire motto van dat klassiek-liberale Verlichtingsdenken.

De concrete uitwerking van die gedachte leidde tot het opstellen van proclamaties waarin de principes vervat lagen ten aanzien van de inrichting van staat en zijn verhouding tot de samenleving. De *Bills of Rights* van de Amerikaanse staten, de Franse *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* (1789) en de Hollandse *Proclamatie der rechten van den Mensch en Burger* (1795) zijn gebaseerd op de gedachte dat alle individuen precies als mensen gelijke rechten hebben, onafhankelijk van de staat of van de geschreven wet, en dat zij voor de bescherming van die rechten moeten kunnen rekenen op een efficiënte organisatie ter controle van agressief geweld en bedrog.

Het waren echter de ‘systeemmannen’ en de ‘penmensen’ die na de Franse revolutie de intellectuele toon gingen zetten. De idee van een soevereine, aan niets of niemand onderworpen en door niets dan enkele vorm- en procedurevereisten beperkte staatsmacht bracht hen permanent in verleiding. Hoeveel moois zouden zij wel niet kunnen doen als zij eenmaal eerste minister waren! De wetgevende macht kon voor hen niet ver genoeg reiken, de uitvoerende macht niet daadkrachtig genoeg zijn. Eens aan de macht, zouden zij ‘iets doen’, ‘hun verantwoordelijkheid voor de maatschappij en het lot van de gehele mensheid opnemen’. Dat was de keuze waarop zij hun aanspraak op politieke macht baseerden: Ofwel deden zij iets ofwel kwam er van de anderen niets terecht.

Nog afgezien van de fundamentele kritiek van hen die het veronderstelde onderscheid tussen ‘penmensen’ en ‘bladmensen’ van de hand wezen, was er ook de vraag wie in dat schema de actieve ‘zij’ en wie de passieve ‘anderen’ waren. De antwoorden op die vraag waren niet eensluidend.

De matrix van de negentiende-eeuwse ideologieën. De negentiende eeuw zag zich aldus geconfronteerd met een dubbelzinnige erfenis van de Verlichting. Wij kunnen haar, sterk vereenvoudigend, voorstellen als de monsterlijke combinatie van twee fundamenteel verschillende politiek- en rechtsfilosofische tradities.

Enerzijds was er de natuurrechtelijke (lockeaanse) traditie van de materiële rechtsstaat die niet meer zou doen dan de orde van samenleven vrijwaren. Haar uitgangspunt was de veelheid en verscheidenheid van concrete mensen, ieder van hen een natuurlijk ondeelbaar geheel, wiens natuurlijke integriteit (heelheid) als basisbeginsel van ordelijk samenleven gold. Politieke organisatie kon slechts een middel zijn om die orde te vrijwaren.

Anderzijds was er de traditie van Hobbes en vooral Rousseau die de ‘burgers’ de verzekering gaf dat de wet niets anders is dan hun eigen wil en dat zij bijgevolg geen

enkele beperking aan de soevereiniteit van de staat hoefden te stellen. Hun ‘burgers’ waren geen concrete individuele mensen, maar juridische ficties die uit zichzelf geen eigen identiteit of integriteit hadden. Wie en wat zij waren, kon men bijgevolg niet op basis van objectieve natuurlijke eigenschappen vaststellen, maar enkel en alleen op basis van een conventie, een heersende mening. Hun wezen was de wet, ‘de wil van de soeverein’ die geacht werd de wil van alle burgers (onderdanen van de soeverein) als zodanig te zijn. De concrete mensen waren hier slechts het scherm waarop ‘het burgerschap’ werd geprojecteerd. *Als mens* maakte de burger geen deel uit van de staat, *als burger* was hij de staat zelf — één met het geheel.

De ene traditie had haar wortels diep in de joods-christelijke morele anthropologie van interpersoonlijke menselijke relaties, de andere hanteerde een schema waarin precies de transformatie van ieder mens van een zelfstandig geheel in een wezenlijk ononderscheidbaar deel van een geheel centraal stond.

Voor de eerste traditie gold het primaat van de samenleving van mensen met mensen, in negentiende-eeuwse termen het primaat van het privaatrecht. Voor de tweede gold het primaat van de vereniging van de ‘burgers’ in een soeverein publiekrechtelijk gezag. Beide tradities beriepen zich op de vrijheid en de gelijkheid, de ene op de natuurlijke vrijheid en gelijkheid (individuele zelfbeschikking met respect voor de zelfbeschikking van anderen), de andere op de burgerlijke vrijheid en gelijkheid (gelijke deelname in de bepaling van de soevereine wil van de staat).

De combinatie van die ten gronde onverzoenlijke tradities was de oorzaak van het ontstaan van de grote ideologieën van de negentiende eeuw. Wij doen hun geen recht wanneer wij hen zonder meer aanduiden als verschillende theorieën of opvattingen. Dan zouden wij niet kunnen begrijpen waarom zij zo lang en zo indringend het denken en handelen van zo veel mensen zijn blijven beheersen. Zij waren inderdaad omvattende schema’s waarin fundamentele filosofische en religieuze uitgangspunten een praktische uitwerking kregen in politieke programma’s en ethische voorschriften.

Wij beperken ons hier tot de conservatieve, de klassiek-liberale, de politiek-liberale en de socialistische reacties. Hun onderlinge verhoudingen worden in grote lijnen (ideaaltypisch) weergegeven in het hierbijgevoegde schema.¹ Het spreekt vanzelf dat de posities die in dit schema worden aangegeven heel verschillende uitwerkingen konden krijgen, bijvoorbeeld met meer of minder nadruk op nationalistische, religieuze, culturele of zelfs biologische of raciale factoren. Toch geven zij de essentiële verschillen weer tussen de grote ‘filosofisch’ geïnspireerde ideologische stromingen die in de eerste helft van de negentiende eeuw gestalte kregen.

Reacties	Locke Natuurrecht / Privaatrecht Samenleving, markt Mens	Rousseau Burgerlijk / Publiekrecht Maatschappij, staat Burger
Conservatisme	-	-
Klassiek liberalisme	+	-
Socialisme	-	+
Politiek liberalisme	+	+

¹ Een ‘+’ staat voor aanvaarding, een ‘-’ voor verwerping van de betrokken politiek-filosofische traditie.

Het politieke liberalisme van de bourgeoisie. De dominante ideologie onder de gegoede burgerij was wellicht die van het politieke liberalisme die wij hierboven uitvoerig besproken hebben. Zij was een bevestiging en verdediging van de nieuwe orde, zowel in haar privaatrechtelijke als in haar publiekrechtelijke aspecten.

Het conservatisme. De conservatieven waren de radicaalste critici van de nieuwe orde. Zij verwierpen de natuurrechtelijke én de staatsrechtelijke aspecten ervan omdat zij zowel in de eerste als in de andere een grond zagen om al het bestaande af te breken en als het ware volgens rationeel voorschrift opnieuw op te bouwen. Dat betekent evenwel niet dat wij alle conservatieven over een kam kunnen scheren, zoals wij nog zullen zien.

Het klassieke liberalisme. Waar de conservatieven te hoop liepen tegen het verlichtingsdenken en de daaruit afgeleide politieke aspiraties, richtten de klassieke liberalen (en ook de socialisten) hun kritiek op het ‘onvoltooide’ karakter van de omwenteling. Volgens een van hun invloedrijkste woordvoerders, Frédéric Bastiat, bood de moderne staat, ondanks alle grondwettelijk vastgelegde rechten, niet voldoende waarborgen tegen wat hij de ‘wettelijke plundering’ noemde. Daarmee bedoelde hij het gebruik of misbruik van de soevereine wetgevende macht om particuliere belangen te behartigen of om in de naam van de ene of de andere conceptie van ‘het algemeen belang’ de rechten en de vrijheden van mensen te beperken of te schenden. De revolutie had de vorstelijke willekeur een halt toegevoerd, maar de deur opengelaten voor de willekeur van toevallige meerderheden in het parlement.

Het socialisme. Vooral onder invloed van Marx kwamen de negentiende-eeuwse socialisten — aanvankelijk niet meer dan een marginale groep van dissidente intellectuelen — tot een tegenovergestelde conclusie. Volgens hen waren de natuurlijke rechten niet meer dan vrijbrieven voor het onbeperkt egoïsme van ‘particuliere’ mensen. Als zodanig waren zij de ketens die de ontwikkeling van een nieuwe ‘universele’ mensensoort tegenhielden. De politieke rechten — de ‘rechten van de burger’ — waren in principe wel correct, omdat zij de individuele burger geheel lieten opgaan in de staatsgemeenschap, maar zij gingen niet ver genoeg als hun toepassingsgebied niet verder reikte dan de traditionele staatsfuncties. Zij dienden daarom ook op alle aspecten van het leven (in het bijzonder de economische aspecten) toegepast te worden. Dat was nodig opdat de particuliere mens en zijn particuliere eigendom uit de geschiedenis zouden verdwijnen om plaats te maken voor de ‘universele’ mens van de toekomst. Die nieuwe mens zou het zonder particuliere eigendom kunnen stellen omdat hij ook in economisch opzicht deel zou uitmaken van een volmaakte gemeenschap.

In de volgende beschouwingen gaan wij dieper in op de kritiek van de conservatieven, liberalen en socialisten en laten wij enkele van hun meest eminente vertegenwoordigers aan het woord.

LIBERALE KRITIEK

Een bepaalde vorm van geschiedschrijving ziet het verleden graag als het verhaal van de opmars van zekere gewaardeerde opvattingen en inzichten — het verhaal van ‘de vooruitgang’. Voor die ‘progressieve’ historiografie waren ‘de burgerij’ en haar ‘liberale ideologie’ op een bepaald moment in de geschiedenis de dragers van de progressieve idealen. Zij stimuleerde de ontwikkeling van de moderne wetenschappen en de

politieke emancipatie tegen het obscurantisme van het geloof en de sinistere kracht van de gevestigde belangen. Zo werden zij, zich al dan niet bewust van hun historische rol, symbolen van een nieuwe levenshouding en wereldbeschouwing die men vaak typeert als ‘het moderne denken’.

Het dubbelzinnige ‘liberalisme’ van het burgerlijke denken. Wij hebben echter gezien dat het ‘moderne denken’ uiterst dubbelzinnig was (zie p.145). Het bewoog zich tussen de polen van de natuurrechtelijke vrijheid en de emancipatie of bevrijding van de ‘ware mens’. In de politieke retoriek van de burgerlijke maatschappij van de negentiende eeuw werd niet altijd een goed onderscheid gemaakt tussen die twee thema’s. Het ‘liberalisme’ dat toen de intellectuele toon zette, was een amalgaam van de natuurrechtelijke en de emancipatorische concepties van het moderne denken, waarin echter het motief van de emancipatie steeds luider ging klinken naarmate de eeuw vorderde. Dat liberalisme ging inderdaad steeds vaker uit van de stelling dat in de kosmos een vaste, redelijke orde heerst die door de mens kan worden gekend en beheerd. Dat was een fundamenteel humanistische en atheïstische opvatting die grote aanhang had in genootschappen en broederschappen, zoals die van de vrijmetselaars,¹ die in veel landen aanzien genoten onder de burgerij. Zij verwierp het idee dat Gods Openbaring (de decaloog) het uitgangspunt voor moraal en recht moet zijn. Door haar gelijkstelling van recht en rede kantte zij zich ook tegen de opvatting dat recht niets anders is dan een uiting van macht.

Ook ging het verschil verloren tussen enerzijds de door de rechtshandhaving verkregen harmonie der belangen — ieder mens ziet immers in dat hij voor zichzelf niet beter kan doen dan rekening te houden met de belangen van anderen, als hij verplicht is zelf de door zijn handelingen veroorzaakte kosten te dragen — en anderzijds het samenvallen van ‘individueel’ en ‘algemeen’ belang dat een gevolg heet te zijn van het feit dat mens en kosmos, deel en geheel uiteindelijk één zijn. Voor het natuurrechtelijke liberalisme was harmonisch samenleven een proces van wederzijdse aanpassing onder concrete mensen. Individualisme en universalisme gaan samen: De individuele natuurlijke rechten zijn universele mensenrechten omdat alle mensen soortgelijke wezens zijn. Vooruitgang komt er door meer respect voor en betere bescherming van die natuurlijke rechten.

Voor het emancipatie-liberalisme daarentegen was vooruitgang een gevolg van de alsmaar zuiverder toepassing van de ‘rationele beginselen’ in de organisatie van het persoonlijke leven en de constructie van staat en maatschappij. Ook hier gaan individualisme en universalisme samen maar dan om geheel andere redenen: Moraal en politiek zijn beide uitingen van dezelfde objectieve rede. Die rationele beginselen golden overigens voor alle aspecten en sferen van menselijke activiteit, in de wetenschap, de economie, de opvoeding enzovoort.

Naarmate het burgerlijke liberalisme in de ban kwam van het emancipatiedenken, ging het de vrijheid steeds meer zien als een middel om de maatschappelijke vooruitgang te bevorderen en steeds minder als een aan elk individu eigen recht. Kortom, vrijheid werd een ‘maatschappelijk recht’ veel meer dan een natuurlijk recht. Dat betekende een fundamentele verschuiving ten opzichte van het klassieke natuurrechte-

¹ Hun motto ‘Vrijheid, gelijkheid, broederlijkheid’ was, zo beweerden zij althans, overgenomen door de Franse revolutionairen van 1789 en uiteindelijk opgenomen in de Franse grondwet: Liberté, égalité, fraternité.

lijke liberalisme. Weliswaar bleef het burgerlijke liberalisme geloven dat persoonlijke eigendom nodig was voor de vooruitgang van welvaart en welzijn, maar dat geloof werd steeds meer gecontesteerd.

In de plaats van de stelling dat elk individu als zodanig een oorspronkelijke recht heeft op de vruchten van zijn arbeid, poneerde het burgerlijke liberalisme steeds vaker dat het individu dat recht heeft omdat de maatschappij gebaat is bij de particuliere eigendom en de vermeerdering daarvan. Om eigendom te verwerven ontwikkelt het individu activiteiten die de economische ontwikkeling ten goede komen doordat zij kapitaalaccumulatie en dus ook investeringen mogelijk maken. Materieel bezit stimuleert de arbeid en de economie en is de motor van de vooruitgang. Individuele eigendomsverwerving heeft derhalve een belangrijk sociaal nut.

In de eerste helft van de negentiende eeuw kwam aldus een liberaal schisma tot uitdrukking in de groeiende tegenstelling tussen de klassieke liberalen en de politieke liberalen. Terwijl de klassieke liberalen (zie Bastiat, *Eigendom en wet*; en Molinari, *De samenleving van de toekomst*) in naam van het individuele vrijheidsrecht tegen de moderne staat tekeergingen, zagen de politieke liberalen hem als de concretisering van het bewind van de Rede. De staat, geleid door de 'verlichte burgerij', was in hun ogen het instrument van de verlossing of emancipatie uit de catacomben van de geschiedenis.

CONSERVATIEVE KRITIEK¹

Conservatisme als levenshouding. Het woord 'conservatisme' stamt van het Latijnse *conservare* (behouden) en staat voor behoudsgezindheid of afkeer van verandering. Conservatisme drukt steeds een gehechtheid uit aan een fundamentele waarde alsook de vrees dat die door min of meer recente of te verwachten ontwikkelingen in het gedrag wordt gebracht. Wat de een wil behouden is echter niet noodzakelijk wat voor een andere waardevol is. Ook betekent het feit dat iemand met betrekking tot bepaalde aspecten van het leven behoudsgezind is, niet dat hij dat ook met betrekking tot andere aspecten is. In zijn meest algemene zin is het conservatisme derhalve een attitude die niet aan enige ideologie gebonden is, maar aan een persoonlijke appreciatie van ervaringen en verwachtingen.

De economische basis van het conservatisme. In een specifiekere zin is 'conservatisme' een benaming voor een algemeen cultureel patroon dat kenmerkend heet te zijn voor samenlevingen met een statisch, in elk geval weinig dynamisch karakter. Zo heeft een agrarische samenleving, in tegenstelling tot een stedelijk-industriële, een betrekkelijk statische structuur. Dat maakt haar tot een goede voedingsbodem voor de ontwikkeling van een conservatief wereldbeeld en een daarbij aansluitend gedragspatroon.

Bij een leven beheerst door de opeenvolging van de seizoenen past een cyclisch tijdsbesef, waarbij in wezen alles herhaling is. Er is weinig of geen behoefte aan fundamentele veranderingen, ook al omdat er weinig relevante mogelijkheden voor verandering zijn. Dat brengt als vanzelf mee een grote verering voor de tradities en de

¹ *Literatuur:* H.W. von der Dunk, *Conservatisme*, 1976; en H.W. von der Dunk, *Conservatisme*, in: Winkeler Prins Encyclopedie; P. Cliteur, *Conservatisme en Natuurrecht*, Amsterdam 1989; J.M.M. de Valk, Inleiding, in: Edmund Burke, *Traditie en Vooruitgang*, Kampen 1989; Woldring en Kuiper, *Reformatorische Maatschappijkritiek*, Kampen 1980; H. Woldring, *De Franse Revolutie*, Kampen 1989. Deze tekst is een bewerking door F. van Dun van een tekst van H. Spoormans voor een eerdere versie van dit blok. De eindverantwoordelijkheid voor deze versie berust geheel bij de eerstgenoemde.

wijsheid der voorouders, waarvan de ervaringen immers onveranderlijke geldigheid bezitten in een onveranderlijke wereld. Het verleden geldt als norm en afwijkingen daarvan zijn verwerpelijk. Zoals het in het Oude Testament heet: 'Mijn zoon, vrees den Heere en den Koning, vermeng u niet met hen, die naar verandering staan...' (Spreuken 24:21¹).

Filosofische en religieuze bronnen van het conservatisme. Het zal geen verwondering wekken dat die conservatieve levenshouding soms een intellectuele uitdrukking kreeg in filosofische en religieuze theorieën die wij als vroege verschijningsvormen van het ideologische conservatisme kunnen beschouwen.

Het ideologische conservatisme van de kosmosfilosofie. In de oudheid werd het economische conservatisme van de agrarische samenleving versterkt door de overheersende kosmosfilosofie. De kosmos zelf werd geacht een eendeloos cyclisch verloop te kennen van geboorte, verval, ondergang en wedergeboorte. Volgens die opvatting liggen de kleine cycli van de seizoenen ingebed in grote kosmische cycli. Elke cyclus begint zoals de vorige met een 'gouden tijdperk' waarin alles zuiver en perfect is, en eindigt in volslagen chaos en verwarring. Zo vloeit uit de bron zuiver water, dat echter verderop meer en meer vervuild geraakt. Als het begin perfect is, dan moet elke verandering wel tot imperfectie leiden en elke verdere verandering tot nog meer imperfectie. Behouden wat is en weerstand bieden aan verandering zijn dan ook de essentiële voorschriften van de praktische wijsheid. Wij kunnen spreken van een absoluut of fatalistisch conservatisme, dat elke verandering veroordeelt op grond van het filosofische a priori dat het nieuwe of het andere noodzakelijk een verslechtering is.

Het pragmatische conservatisme van de joods-christelijke traditie. De joods-christelijke traditie had dat cyclische tijdsconcept doorbroken. In de plaats van de zich immer herhalende opeenvolging van kosmische cycli had zij de idee van een geschapen wereld gesteld: een wereld met een absoluut begin en een even onherroepelijk einde. De wereld waarin Adam en Eva na hun 'zondeval' terecht kwamen, was geen paradijs maar een wisselvallige omgeving waarin goede en slechte tijden elkaar afwisselden. In die wereld moesten de mensen zelf hun weg zoeken, zelf de consequenties van hun handelingen dragen. De joods-christelijke traditie impliceerde aldus een lineair tijdsbesef, waarin het heden het moment van keuze is — en de mensen leven altijd in het heden, kunnen er niet aan ontsnappen keuzen te maken. Het heden is niet slechts een vluchtig moment dat verleden en toekomst ongemoeid laat. Beide zijn gevolgen van keuzen, beide zijn derhalve in wezen contingent. Ook het verleden: Ofschoon gedane zaken geen keer nemen, was er altijd een tijd waarop die zaken nog niet gedaan waren. Contingentie en dus ook verandering zijn derhalve onvermijdelijk. Verandering is niet per se kwaad, maar ook niet per se goed. Voorzichtigheid blijft te allen tijde geboden.

Voor een absoluut, fatalistisch conservatisme is in de joods-christelijke traditie geen plaats, wel voor wat wij een pragmatisch conservatisme zouden kunnen noemen. Het is de uitdrukking van een duidelijke voorkeur voor het beproefde. Het wil geen verandering om de verandering, maar ook geen behoud om het behoud.

¹ De katholieke Willibrordvertaling luidt: 'laat je niet in met andersgezinden [of afvalligen]'. Zij houdt geen algemene afwijzing van verandering in. Vergelijk 'Het heeft geen zin raad te vragen aan hen die een andere weg gaan' (Analecten van Confucius, XV,39).

Het christelijke ideologisch conservatisme van het millenarisme. Toch kende ook het christelijke tijdperk een ideologisch conservatisme. Dat was voor een groot deel een uitvloeisel van een bepaalde onorthodoxe interpretatie van de christelijke verlossingsleer. In het laatste boek van het Nieuwe Testament, Het Boek der Openbaring (de *Apocalyps*), was beschreven hoe deze wereld, in de greep van de duistere machten van het kwaad, te midden van grote rampen ten onder zou gaan. Daarna zou er een duizendjarig Rijk Gods op aarde gevestigd worden. Voor een aantal christenen was dit een letterlijk te nemen voorspelling. Die millenaristen (de benaming verwijst naar het Latijnse ‘millennium’, een periode van duizend jaar) leidden daaruit af dat zij zich van deze wereld dienden af te keren om het einde der tijden af te wachten. In elk geval dienden zij niet mee te werken aan de verdere ontwikkeling van de wereld (lees: van het kwaad). Bij een aantal onder hen, leden van pacifistische protestantse sekten zoals de Quakers en de Amish, nam dit ideologisch conservatisme een extreme vorm aan: Zij bevroren als het ware hun levenswijze, gemeenschapsleven, klederdracht, taalgebruik en technologie in de toestand waarin die zich bevonden op het moment waarop zij zich organiseerden (de zeventiende en de vroege achttiende eeuw).¹

Conservatisme als politieke ideologie

Verstedelijking en revolutie. Tot in de negentiende eeuw was Europa een overwegend agrarische samenleving, al waren er her en der wel al grote steden en commerciële en industriële centra ontstaan. Waar een stedelijk-commerciële samenleving opkwam, die vanzelf een grotere mobiliteit meebracht, werd het agrarische culturele patroon aangetast. De met het land verbonden groeperingen — de landadel, de grondbezitters en de boeren — waren de voornaamste dragers van een conservatieve houding, die in de steden vaak de steun kregen van de traditionele ambachtelijke beroepen, wier activiteiten nauw aansloten bij die van de regionale agrarische economie. In de steden waren de meer kosmopolitisch ingestelde groepen — de intellectuelen, de handelaars en de industriëlen — veel minder gehecht aan de traditionele patronen. Zij bleven echter lange tijd een minderheid, zij het dat zij meestal het gros van de geletterden leverden en zo toch een relatief grote invloed hadden op het intellectuele leven.

Ofschoon tegenstellingen tussen agrarische en stedelijke belangen gedurende heel de oudheid en de middeleeuwen optraden, bleef het dominante kader in hoge mate dat van de agrarische samenleving. Daarin kwam verandering met de Verlichting en de grote Amerikaanse en Franse politieke revoluties van de late achttiende eeuw. De verzwakking van de feodale tradities en de absolutistische vorstelijke macht opende nieuwe mogelijkheden die voor sommigen veelbelovend en voor anderen veeleer bedreigend waren. In een dergelijke omgeving was een conservatieve levenshouding niet langer vanzelfsprekend. Daar ontstond dan ook de behoefte te beredeneren en uit te leggen waarom de nieuwe mogelijkheden die zich voordeden, genegeerd moesten worden. Kortom, er ontstond een behoefte aan een conservatieve ideologie.

Kritiek op de Franse revolutie. In de loop van de negentiende eeuw kreeg de term ‘conservatisme’ inderdaad een herkenbare ideologische betekenis, en wel als de verzamelnaam voor allerlei opvattingen die de Franse revolutie als een fundamentele vergissing afschilderden. Niet zozeer een nostalgisch verlangen naar een al dan niet

¹ In Nederland is de gemeente Staphorst een begrip geworden voor dit conservatieve christendom.

imaginaire goede oude tijd, maar een intellectuele kritiek van de grondslagen van de nieuwe politieke, sociale en economische orde was kenmerkend voor het ideologische conservatisme. Die kritiek hield vaak maar niet altijd en zeker niet in de eerste plaats een gunstige appreciatie van het Ancien Régime in. Overigens was het Ancien Régime niet meer dan een naam voor een complex en slechts in vage termen gedefinieerd verleden. Niet alle conservatieven baseerden hun kritiek van de nieuwe orde op een positieve waardering van dezelfde aspecten van dat verleden.

De vergissing van de Franse revolutie. Dat er reden was om in verband met de Franse revolutie van een fundamentele vergissing te spreken, hebben wij al eerder gezien. Wij herinneren eraan dat de ‘theorie’ van de Franse revolutie van in den beginne gebaseerd was op een combinatie van lockeaanse natuurrechtelijke en aan Rousseau ontleende burgerrechtelijke elementen. Voor een coherente theorie was het nodig geweest die elementen goed van elkaar te onderscheiden. Met de vermenging van natuurlijke en burgerlijke rechten verdwijnt immers het onderscheid tussen mens en burger, tussen de natuurlijke orde van samenleving en de maatschappelijke ordening. Precies die onderscheiden werden echter snel uit het oog verloren.¹

In plaats van de ‘rechten van de burger’ te interpreteren als middelen om de natuurlijke rechten te vrijwaren (zoals in de Verklaring van 1789), waren velen ze als gelijkwaardige en gelijksoortige rechten gaan zien. Dat wil zeggen, zij waren de mening gaan verkondigen dat ook de burgerrechten — en bij implicatie alle wettige maatschappelijke rechten van welke aard dan ook — gegrond zijn in de menselijke natuur en dus een even tijdloze, universele geldigheid hebben als de natuurlijke rechten. Daarmee wekten zij de indruk dat ‘de juiste politieke en maatschappelijke organisatie’ rechtstreeks uit de menselijke natuur afgeleid konden worden, zonder acht te slaan op enige historische context of bijzondere omstandigheden, verhoudingen en problemen.

Het was die implicatie die de conservatieven absoluut onaanvaardbaar achtten. Politieke en maatschappelijke structuren en de daarin gegronde maatschappelijke ‘rechten en vrijheden’ waren voor hen essentieel historische verschijnselen, zoals wij nog zullen zien. Hun kritiek is nooit welsprekender en overtuigender dan wanneer zij het gewicht van historische factoren stellen tegenover ‘de abstracte rede’ van de Franse revolutionairen en hun erfgenamen. Ook zij waren evenwel niet geneigd een onderscheid te maken tussen natuurlijke rechten en maatschappelijke rechten, tussen mens en burger. Anders dan de klassieke liberalen, voor wie de natuurlijke rechten een absolute maatstaf leverden voor de kritiek van maatschappelijke organisaties, konden de conservatieven niets ander doen dan het verleden invoeren als maatstaf om het heden te beoordelen.

¹ Reeds bij de bespreking van het eerste artikel van de Verklaring van de rechten van de mens en de burger had de afgevaardigde Mounier erop gewezen dat het onderscheid tussen natuurlijke en maatschappelijke rechten niet duidelijk genoeg gesteld kon worden: ‘Zeggen dat de mensen van geboorte vrij en gelijk in rechten zijn en dat ook blijven, heeft alleen zin als het gaat om natuurlijke rechten. Men had er goed aan gedaan dat ook duidelijk te zeggen. Volgens de definitie van de juristen is een recht namelijk [geen natuurlijk recht, maar] het vermogen te vorderen wat u toekomt. Welnu in die betekenis zijn rechten niet gelijk, maar zijn aan verschillende functies of activiteiten ook verschillende rechten verbonden. Ik heb al vaak onwetende lieden de meest buitenissige prenties horen verkondigden op grond van de zogeheten gelijkheid van rechten, zoals die in de verklaring vermeld wordt...’ Zie Stéphane Rials, *La Déclaration des droits de l’homme et du citoyen* (Hachette, Parijs, 1988), p.223.

Het antirevolutionaire karakter van het negentiende-eeuwse conservatisme. In de negentiende eeuw vormden zich in de meeste westerse landen conservatieve groepen, later partijen, die zich profileerden als een tegenbeweging tegen de Franse revolutie, het politieke liberalisme dat zich als haar erfgenaam had opgeworpen en de volkssoevereine staat en de marktsamenleving die algemeen beschouwd werden als haar politieke en economische erfenis. Ondanks voor de hand liggende verschillen op grond van hun nationale tradities en verhoudingen en persoonlijke preoccupaties, deelden al die bewegingen enkele kenmerken die als de essentie van de negentiende-eeuwse politieke ideologie van het conservatisme kunnen gelden.

Anticonstructivisme. Opmerkelijk is de conservatieve afkeer van 'abstracte' politieke ideologieën en theorieën. Die golden als een typische modernistische ontsporing. Conservatieven zagen zich zelf graag als pragmatici, die van de historische ervaring uitgingen. De historisch gegroeide werkelijkheid was hun meer waard dan abstracte principes of normatieve blauwdrukken. Edmund Burke (1729-1797) stelde tegenover de arrogantie van een generatie die meende bij het jaar nul opnieuw te kunnen beginnen zonder zich iets van het verleden aan te trekken, de eerbied en ontvankelijkheid voor de geaccumuleerde wijsheid van het voorgeslacht. Joseph de Maistre (1753-1821) veroordeelde het opstellen van geschreven, dat wil zeggen door mensenhanden gekunstelde constituties, die als een universeel geldige blauwdruk voor de staatkundige ordening zouden moeten dienen: 'Een grondwet die voor alle naties gemaakt is, is voor geen enkele natie geschikt'.

Het conservatisme wilde de verscheidenheid en pluriformiteit van het historisch gegroeide niet opofferen aan de simplistische kreten die de partizanen van de revolutie voor absolute 'beginselen' hielden en uitwerkten in ingewikkelde gedachteconstructies. De mensen leven in de wereld; zij zijn niet de makers of de scheppers ervan. De idee van een rationele constructie of reconstructie van de menselijke natuur en de menselijke maatschappij was voor de conservatieven een anathema. Als de ontwikkeling van de mensheid een vast patroon vertoont, dan is dat een gevolg van de goddelijke voorzienigheid of van de taatheid van de tradities, niet van een alwetende autonome menselijke rede.

Corporatisme. De wijsheid van het voorgeslacht lag voor de conservatieven typisch niet opgeslagen in de geest of de rede van enig individu, maar in overgeleverde of traditionele gebruiken, praktijken of instellingen. In veruit de meeste gevallen kon volgens hen een mens bijgevolg niet beter doen dan zich aanpassen aan die tradities en hun regels en voorschriften volgen, ook als hij niet wist waarom zij zijn zoals zij zijn. Voor de conservatieven was het trouwens een illusie te geloven dat mensen zich door 'de rede' laten leiden. Hun rede is veeleer een dienaar van hun passies en hun emoties. Mensen zijn geen goden. Hun vermogens zijn in alle opzichten beperkt. Zij zijn egoïstisch en kortzichtig en daarom geneigd domme of gevaarlijke dingen te doen die niet alleen voor anderen maar vaak genoeg ook voor henzelf nadelig uitpakken.

Om die neigingen tegen te gaan en te disciplineren is er echter geen andere kracht beschikbaar dan die van andere mensen die eendrachtig volgens vaste en beproefde regels optreden. Dat wil zeggen dat de discipline van de enkeling het werk moet zijn van maatschappelijke organisaties, hun leiders en organen, die met betrekking tot een aantal aspecten van het leven en werken de eerbiediging van de tradities moeten bewaken. Zij en niet de enkelingen zijn de essentiële eenheden van de samenleving, de

lichamen of *corpora* waaruit die is samengesteld. De enkelingen participeren weliswaar in de samenleving, maar dan alleen als leden van zo'n corporatief verband, volgens hun status, positie en functie in haar organisatie.

Het individu als maatschappelijk wezen. Voor de conservatief was het individu niets meer dan een abstractie, namelijk wat er in gedachten overblijft als wij bijvoorbeeld abstraheren van het feit dat de persoon in kwestie gezinshoofd, Parijzenaar, Fransman, politieagent, rooms-katholiek, lid van een voetbalvereniging en voorzitter van het buurtcomité is. Het is echter als lid van die corporaties (het gezin, Parijs, Frankrijk, de politie, de Kerk, de sportvereniging en het buurtcomité) dat hij iets is in de maatschappij en daarin rechten en plichten heeft en aansprakelijk en verantwoordelijk is. Als individu als zodanig is hij niets.

De conservatieven waren dan ook niet geneigd veel gewicht te hechten aan de notie van de natuurlijke rechten, dat wil zeggen rechten die aan mensen als zodanig, los van hun maatschappelijke status, positie of functie toekomen. Dat betekent niet dat conservatieven geen belang hechtten aan eigendom of vrijheid. Voor hen waren dat echter maatschappelijk bepaalde traditionele of gewoonterechten.

Ook de idee van de individuele vrijheid en de gelijkheid van mensen zei de conservatief weinig. Dat waren voor hem irreële rationalistische bedenkzels die niets betekenen in het werkelijke leven van de maatschappij. Onder vrijheid verstond hij het recht van diverse organen en corporaties om binnen hun eigen domein hun door de traditie voorgeschreven taak te volbrengen. Gelijkheid was voor hem alleen relevant als een verhouding onder mensen van dezelfde rang of stand in een corporatie. Dat alle leden van een organisatie 'gelijk' zouden zijn, was voor de conservatief onzin. Zonder de ongelijkheid tussen soldaten en officieren is geen leger, alleen een zootje ongeregeld mogelijk.

Staat en politiek in dienst van morele waarden en tradities. De houding van conservatieven ten opzichte van de staat was ambivalent en hing af van twee andere factoren. In de eerste plaats hechte het conservatisme veel waarde aan een krachtig gezag, opdat vrijheid geen bandeloosheid wordt. Daarbij dacht het conservatisme aan een van oudsher geldend of door God ingesteld gezag in plaats van een gezag dat volgens een contract tot stand is gekomen. Ten tweede hing zijn waardering van het staatsgezag af van de houding tegenover conservatieve waarden, in het bijzonder de 'nationale traditie'. Voor de conservatieven was het de taak van de staat de traditionele orde te handhaven of te herstellen. Waar een sterke staat een rem vormde op groot-scheepse veranderingen of op ideeën van nieuwlichters (zoals het verlichtingsdenken), werd hij toegejuicht. Waar hij die verandering in de hand leek te werken, werd hij bestreden. Hoe de staat georganiseerd was, interesseerde de conservatieven veel minder dan wat hij deed.

De meeste conservatieven stonden sympathiek tegenover de kerk en de traditionele christelijke waarden. De scheiding van kerk en staat was voor een aantal onder hen een vergissing die zij het liefst ongedaan gemaakt wilden zien. Anderen namen er genoegen mee dat de staat zich uitdrukkelijk als de verdediger van de christelijke waarden en het christelijke geloof zou opstellen. Toch waren er conservatieven die daar absoluut geen waarde aan hechtten. Atheïsten konden conservatieven zijn en ook zij die de meest authentieke tradities vonden in het verre voorchristelijke Germaanse of Keltische verleden van hun 'natie'.

Varianten van het negentiende-eeuwse conservatisme

Binnen de gemeenschappelijke conservatieve instelling en wereldbeschouwing waren en zijn allerlei varianten mogelijk. Wij onderscheiden er hier drie: een *herstelconservatisme* of reactionair conservatisme dat het herstel van een toestand uit het verleden tot doel heeft; een status-quo of *behoudconservatisme* dat de bestaande toestand aanvaardt, maar verdergaande verandering bestrijdt; en een antirevolutionair of *reformistisch conservatisme* dat de onvermijdelijkheid van veranderingen volop erkent, de bestaande toestand ook voor verbeteringen vatbaar acht, zij het niet door revolutionaire ingrepen die een radicale breuk met het verleden vormen.

Reactionairen. *Herstelconservatieven* worden dikwijls ook reactionairen of traditionalisten genoemd. De belangrijkste woordvoerders daarvan waren de Fransen Joseph de Maistre en Louis de Bonald (1754-1840). Zij noemden zichzelf 'contrarevolutionair' en wilden terug naar de tijd voor de Franse revolutie.

Louis de Bonald. De Bonald bepleitte een herstel van de religieuze relatie van de mens tot God. De mens is slecht en alleen door Gods genade kan hij het goede doen. Niet de rechten van de mens moesten volgens hem als uitgangspunt voor de wetgeving worden genomen, maar de wet van God. Tevens bepleitte hij een publiek herstel van de positie van het katholicisme en van de pauselijke suprematie over de politiek. Daaraan gekoppeld wenste hij een herstel van de monarchie en van de politieke macht van de adel en van de geestelijkheid.

Met zijn pleidooi voor het herstel van de monarchie wilde De Bonald niet terugkeren naar de 'gedegeneerde monarchie' van de achttiende eeuw. Hij wilde terug naar een glorierijke monarchie, zoals die naar zijn geïdealiseerde voorstelling had bestaan in de renaissance van de zestiende eeuw onder Frans I. Hij loofde de verscheidenheid en de hiërarchie van diverse gezagssferen in de late middeleeuwen. De Kerk, de staat, het gezin en andere gemeenschappen hadden toen elk een onherleidbaar gezag op eigen terrein. Zij verkeerden onderling in een heilzaam evenwicht. Als de staat zijn gezag zou uitbreiden, dan zou hij met het gezag van andere maatschappelijke verbanden in botsing komen. De Bonald bepleitte een herstel van dergelijke gemeenschappen, opdat de 'natuurlijke orde' van de samenleving zou terugkeren.

Behoudconservatieven. In tegenstelling tot de reactionairen aanvaardden de behoudconservatieven de bestaande realiteit.

Edmund Burke. Burke keerde zich niet tegen verandering of vooruitgang, maar tegen de wijze waarop de revolutie in Frankrijk veranderingen wilde bewerkstelligen (zie zijn *Reflections on the Revolution in France*, 1790). De revolutionairen die zich beriepen op vrijheid en gelijkheid, zouden door hun onjuiste analyse en aanpak ten slotte een tirannie tot stand brengen. Het betoog van Burke rustte op twee stellingen, waarvan de eerste de mysterieuze aard van de menselijke maatschappij betreft en de tweede de onmogelijkheid die volgens een vooropgezet schema te veranderen.

De maatschappij als een generaties overspannende consensus. De maatschappij, schreef Burke, is inderdaad een contract, maar het gaat niet om een verbintenis als tussen handelspartners. Het gaat veeleer om zoiets als de morele en culturele consensus die wij al bij Aristoteles gezien hebben (zie p.115). Maatschappelijk leven is deelgenoot zijn in een mysterieuze eenheid die gekenmerkt wordt door gemeenschappelijke elementen die vrijwel onveranderd van de ene aan de volgende generatie wordt doorgegeven: taal,

cultuur, omgangsvormen, verhalen, rituelen, godsdienst, gezagsstructuren en gebruiken in verband met opvoeding, scholing, handel, werk en dergelijke. Die gemeenschap bestaat uit een complex geheel van wederzijdse afhankelijkheden, ingebed in traditie en gewoonte. Zij omvat niet alleen de levenden maar ook de overledenen en zij die nog geboren moeten worden. Het maatschappelijk contract kan dus niet afhankelijk zijn van de wil van toevallig levende, individuele mensen. Het kan daarom ook geen onderwerp van maatschappelijke discussie zijn. Het is veeleer de basis waarop discussie pas mogelijk en zinvol wordt.

Rechten en vrijheden zijn historisch bepaald. Het maatschappelijk verdrag is de basis van de rechten en vrijheden van haar leden en deelgenootschappen, maar dat betekent niet dat die rechten en vrijheden het resultaat zijn van een eenmalige afspraak. Zij krijgen gestalte in de geschiedenis van een natie en variëren dus naar tijd en omstandigheden volgens de concrete behoeften van mensen en de doelstellingen en werkwijzen van de maatschappelijke instellingen. Rechten en vrijheden kunnen derhalve niet georganiseerd worden volgens een abstracte regel.

De beperkingen van de menselijke rede. In de tweede plaats keerde Burke zich tegen de zelfoverschatting van mensen die menen dat het met behulp van de menselijke rede mogelijk is om geheel opnieuw te beginnen, de maatschappelijke instellingen van de grond af opnieuw op te bouwen. Burke gaf toe dat Frankrijk in de achttiende eeuw een monarchie met veel misstanden had. Maar was daarom een revolutie gerechtvaardigd? De Franse revolutionairen gingen te werk alsof er nog nooit een Franse samenleving en een staatkundig bestel bestaan hadden. De 'Rede' waarop de revolutionairen zich beriepen bestond in feite uit de ideeën van een beperkte groep intellectuelen. Er was geen reden om die lieden voor onfeilbaar te houden.

Elke samenleving berust op een ingewikkeld samenspel van krachten, dat gemakkelijk verstoord kan worden. Burke benadrukte de betekenis van de ongewilde gevolgen van menselijk handelen en pleitte voor grote voorzichtigheid bij het aanbrengen van politieke veranderingen. Hij achtte het onmogelijk en onwenselijk om algemene regels op te stellen waaraan nationale maatschappijen moeten voldoen. Een verandering die radicaal met alle historische tradities breekt, doet in feite afbreuk aan de vooruitgang die in de geschiedenis zelf aanwezig is.

Wat in politieke en morele kwesties vooruitgang is en wat niet kan niet a priori door de rede bepaald worden. Daarover kan alleen de ervaring een oordeel vellen. Bovendien hoeft vooruitgang niet het werk van de rede te zijn. Ook de zogeheten 'irrationele' aspecten van het menselijk gedrag kunnen bronnen van vooruitgang zijn. Wat ook de intellectueel mag denken van gewoonten en tradities die niet in zijn rationele schema's passen, zij zijn door de tijd beproefd en hebben hun waarde bewezen. Zij belichamen vaak de verzamelde wijsheid van vele generaties en moeten daarom worden gerespecteerd. Politieke instellingen die in een lang proces van vallen en opstaan tot stand zijn gekomen, mag men daarom niet zomaar afschaffen. Het valt niet uit te sluiten dat zij verbeterd kunnen worden, maar het is absurd ze zonder meer op te heffen en te vervangen door strikt 'rationele' constructies. Het inzicht van vele elkaar opvolgende generaties, neergeslagen in traditie en gewoonte, bevat meer wijsheid dan de redematies van welke enkeling dan ook: 'the individual is foolish, the species wise'.

Kortom, Burke twijfelde aan de maakbaarheid van de werkelijke maatschappij omdat die daarvoor een veel te ingewikkeld verschijnsel is.

Anti-revolutionairen. Het reformistisch conservatisme treft men in Nederland aan bij de confessionelen, met name bij de anti-revolutionairen. In 1847 publiceerde Groen van Prinsterer *Ongeloof en Revolutie*, een manifest dat opriep tot strijd tegen het liberalisme. Groen voorzag een toespitsing van een tegenstelling, niet tussen klassen (zoals Marx en Engels dat deden) maar tussen *beginselen* en levensbeschouwingen. Waar Marx en Engels meenden dat de ‘burgerlijke’ Franse revolutie voltooiing behoeftte met een proletarische, meende Groen dat de Franse revolutie reeds een brug te ver was. Hij typeert zijn denken zelf als *antirevolutionair*.

Groen van Prinsterer. In zijn denken over de samenleving reflecteerde hij op de oorzaken en gevolgen van de Franse Revolutie. Anders dan Burke richtte Groen zijn kritiek niet zozeer op het plotselinge en gewelddadige karakter van de revolutie. Onder revolutie verstond hij niet in de eerste plaats de politieke en maatschappelijke omwenteling die aan het einde van de achttiende eeuw in Frankrijk had plaats gevonden, maar vooral de omwenteling *in denkwijze en gezindheid*, die bij een toenemend aantal mensen openbaar werd. De Revolutie bestond voor Groen vooral uit de verwerping van Gods woord als evangelie voor de mens en de samenleving, tevens uit de nadruk op de mens en zijn autonomie, gebaseerd op zijn onfeilbare rede.

Groen was geen voorstander van een herstel van de oude politieke orde. Hij verheelde niet dat er in die oude orde talrijke misstanden waren. Maar de revolutionaire en in het kielzog daarvan de liberale analyse van de misstanden stoelde op verkeerde begrippen en leidde derhalve tot foutieve uitkomsten.

Groen beschouwde het politieke liberalisme (van zijn voornaamste opponent, Thorbecke) als een kind van de Revolutie. De liberale vrijheidsleer was zijns inziens gegrondvest op foutieve, revolutionaire principes en moest derhalve noodzakelijkerwijs eindigen in losbandigheid en dwingelandij. De voorstelling dat de staat gebaseerd is op afspraken van vrije mensen en dat de kracht van de staat berust op het alvermogen van gemeenschappelijk geformuleerde wil, leidde tot ‘afgoderij ten opzichte van den Staat; want aan het Staatsbelang (onder velerlei benaming, van Algemeen Welzijn, en Volksheil en Nationaal geluk) moet ook het heiligste en dierbaarste, wanneer de Staat het eischt, ten offer worden gebracht’. Maar, vroeg hij zich af, ‘hoe is het mogelijk dat eene leer waaruit zoodanig gezag ontspruit, als een theorie der vrijheid uitgebazuind is? want welke waarborgen zijn er, dat deze concentratie, dat deze suprematie ... niet ter verdrukking zal worden misbruikt?’. De waarborgen die de liberalen te bieden hadden achtte Groen volstrekt ontoereikend. Immers, deze waarborgen berustten op twee onjuiste veronderstellingen, namelijk ‘dat de mensch van nature goed is’ en ‘dat er vormen kunnen uitgedacht worden, waarin werking en tegenwerking zo juist is berekend, dat de meest kwaadwilligen tot eensgezindheid worden gedrongen’. Ten aanzien van het eerste wisten christenen, schreef Groen, ‘dat de mensch uit zich zelve geneigd tot het kwaad is’; ten aanzien van het laatste vroeg hij zich af: ‘zou de verdrukking behagelijk worden, omdat zij van het goedvinden der meerderheid uitgaat?’ Neen, het despotisme van de liberale vrijheidsleer zou leiden tot vernietiging van individuele vrijheid. In de bijgevoegde tekst uit *Ongeloof en Revolutie* kunt u lezen waarom dit volgens Groen het geval is.

Antirevolutionair staatsrecht. Tegenover het revolutionaire staatsrecht plaatste Groen van

Prinsterer het antirevolutionaire staatsrecht, gebaseerd op ‘onafhankelijkheid van gezag’ en ‘zelfontwikkeling en echte vrijheden’. Gezag diende niet af te hangen van de willekeur van vorsten of meerderheden. Alle macht is van God verordineerd; het gezag is Gods stedehouder en tevens Gods dienaar: ‘Wij moeten aan de over ons gestelde Magt gehoorzamen om des Heeren wil; zij moet gehoorzaam wezen aan God’. Ter voorkoming van willekeur kende Groen ‘geen beteren waarborg dan de handhaving en inscherping der Goddelijke wet van gerechtigheid en liefde en de daaruit voortvloeiende onschendbaarheid van verkregene vrijheden en regten’. Groen van Prinsterer wenste geen ‘algemeene Vrijheid’, maar ‘historische vrijheden en regten’; vrijheid in enkelvoud stond daarbij voor een abstract systeem van de ‘natuurlijke vrijheid’, ‘vrijheden en regten’ stonden voor concrete, historische verworvenheden en voorrechten. De praktijk der Vaderen leerde toch dat ‘ieder hoofd van een gezin, ieder Corporatie, ieder stand, ... gerechtigd (was) over persoon en eigendom te beschikken ... al wat eigene zaken betrof, in den ruimsten zin te regelen gelijk hun beviel’. Het euvel van de moderne staat en vooral van het staatsrecht was dat die ‘vrijheden en regten’, dat wil zeggen ‘het beginsel van het zelfbestaan der individuen en Corporatiën’ werden geofferd op het altaar van de rede, en aldus leidde, ‘onder de schijn eener betamelijke handhaving van het gezag, naar vernietiging van alle zelfontwikkeling en echte vrijheden’. Doch zonder dat zelfbestaan, betoogde Groen, verviel ‘het eenige middel om aan het alvermogen van den Staat ... paal en perk te stellen’. In het verleden diende een ‘stevig bolwerk van tusschenligchamen, ter bescherming ... of van Volksvrijheden tegen de willekeur des Vorsten, of van de regten van den Troon tegen de woelingen van het Volk’. ‘Waar het eigene bevoegdheid, privaatrechten, regten van Corporatiën, Gemeenten, Geweten gold, was dikwerf en doorgaans de Vorst hoe magtig, magteloos; de onderdaan hoe gehoorzaam, weigerachtig en in die weigering onverwinbaar. Geene voorwendzelen, aan algemeen belang of Staats-welzijn en alvermogen ontleend, waren bij de hand om den tegenstand te bedwingen. Dit kon alleen vlotten toen de theorie der vrijheid in gebruik raakte’.

Deze gedachten van Groen van Prinsterer over de ‘tusschenligchamen’ zijn later een belangrijke rol gaan spelen in het confessionele denken over de staat en de inrichting van het openbaar bestuur. Ook in recente publicaties van het CDA wordt gewag gemaakt van de belangrijke rol van intermediaire organen. Daarmee wordt verwezen naar gedachtengoed als dat van Groen van Prinsterer.

SOCIALISTISCHE KRITIEK¹

Een omkering van de klassiek-liberale kritiek. De reacties die wij hier onder de verzamelnaam ‘socialistisch’ rangschikken, vormen in zekere zin het spiegelbeeld van de klassiek-liberale reactie. Bastiat aanvaardde, in de traditie van Locke, de natuurlijke rechten. Hij richtte zijn pijlen op de mogelijkheden tot ‘wettelijke plundering’ van die rechten die de moderne staat bood aan particuliere belangenassociaties en ideologische bewegingen. In beginsel volstond het immers dat zij er onder het mom van de uitoefening van hun burgerlijke rechten in zouden slagen een door hen gewenste wet

¹ Deze tekst is een bewerking door Frank van Dun van een tekst van Huub Spoormans voor een eerdere versie van dit onderwijsblok. De verantwoordelijkheid voor deze versie ligt geheel bij eerstgenoemde. De oorspronkelijke tekst is ter inzage beschikbaar via het secretariaat van de capaciteitsgroep Metajuridica.

te doen stemmen opdat de staatsmacht zich te hunnen dienste zou stellen. Daarom stuurden de klassieke liberalen aan op meer waarborgen voor de vrijwaring van de natuurlijke rechten, dus op meer mogelijkheden om de wetgevende macht te controleren en haar de onbeperkte soevereiniteit te ontzeggen.

Uitbreiding van Rousseaus notie van het burgerschap. In navolging van Rousseau meenden de socialisten daarentegen dat het misbruik van de staatsmacht alleen zou kunnen worden voorkomen door de menselijke natuur te veranderen. Zij gingen daarbij echter heel wat verder dan Rousseau zelf. Die had gemeend dat het zou volstaan van de mensen staatsburgers te maken die bij de vervulling van hun politieke taken nog slechts door het algemeen belang geleid worden. De Franse revolutie had echter aangetoond dat een dergelijke louter politieke omwenteling niet voldoende was om de conflicten en spanningen in de maatschappij op te heffen. De politieke emancipatie van het algemeen belang uit de greep van de eigenbelangen — de overdracht van de macht van particuliere mensen aan de zich met de staat zelve identificerende burger — was maar half werk. Voor de socialisten was daarom een tweede sociale en economische revolutie nodig om de ‘menselijke emancipatie’ te voltooien.

Die emancipatie zou niet leiden tot meer respect voor de lockeaanse natuurlijke rechten (die immers rechten van particuliere mensen als zodanig zijn), maar tot een uitbreiding van Rousseaus idee van de burgerlijke rechten tot alle aspecten van het leven, niet alleen de politieke maar ook en vooral de sociale en economische. De burgerlijke rechten waren immers geen rechten van individuele of particuliere mensen als zodanig, wel van leden van een politieke gemeenschap: Zij kwamen aan mensen toe op grond van hun lidmaatschap in zo'n gemeenschap. Ook de sociale en economische rechten moesten derhalve rechten worden die hun grond in de gemeenschap hebben, niet in de natuur van de individuele mensen. Die gedachtegang zullen wij nader bestuderen aan de hand van het denken van Karl Marx (1818-1883).¹

Karl Marx. Al vroeg raakte Marx als hoofdredacteur van de *Rheinische Zeitung* in conflict met de Pruisische staat. Hij liet zich onder andere zeer kritisch uit over een in de Rijnlandse Landdag besproken wet op de houtdiefstal, die het sprokkelen van hout, tot dan toe beschouwd als een gewoonterecht van de armen, strafbaar stelde. Volgens die wet konden de bouseigenaars het gesprokkelde hout terugvorderen en bovendien een vergoeding voor de gederfde winst eisen in de vorm van een boete die door de opzichters die zij zelf aanstelden, zouden worden bepaald en geïnd. Volgens Marx werd hier de staatsmacht in feite dienstbaar gemaakt aan de belangen van de privébezitters. Een wet die bedienden van bouseigenaars in vertegenwoordigers van het staatsgezag verandert, maakt het staatsgezag tot bediende van de bouseigenaars.

Marx' stellingname in deze zaak was nog liberaal geïnspireerd, maar spoedig zou hij alsmaar radicalere communistische theorieën gaan verkondigen. Gesteund door de industrieel Friedrich Engels nam hij zich voor aan te tonen dat de bestaande maatschappij, die hij ‘kapitalistisch’ noemde, gedoemd was aan haar eigen ‘contradicties’ (tegenstellingen) ten onder te gaan en dat haar ondergang zou leiden tot de vestiging van een communistische samenleving waarin alle tegenstellingen zouden opgeheven zijn. Ofschoon dat project, waar hij van zijn dertigste tot zijn vijftigste jaar onverdroten aan werkte, onvoltooid bleef, werd het geloof in de noodzakelijke en immi-

¹ Literatuur: M. van Herpen, *Marx en de Mensenrechten*, Weesp 1983, hfd. 8 en 10, en op B. de Clercq, *Macht en Principe*, Tiel 1988, pp. 224 e.v.

nente crisis van het kapitalisme en in het succes van de onafwendbare communistische revolutie gedurende lange tijd het centrale dogma van de meeste Europese socialistische ('sociaal-democratische') bewegingen. Die 'economische' analyse van het kapitalisme laten wij hier verder onbesproken. Wij beperken ons tot Marx' filosofische ideeën over mens en maatschappij die hij al in zijn vroege geschriften (geschreven vóór 1845) ontwikkelde. Zij vormen een verbinding tussen het denken van Rousseau en dat van de socialisten die later aan de orde komen.

De mens is een gemeenschapswezen

Scheiding van staat en samenleving geen oplossing. Was de wet op de houtdiefstal een illustratie van de gevaren van het gebruik van de staatsmacht voor particuliere belangen en daarom van de noodzaak een strikte scheiding aan te brengen tussen staat en samenleving? Voor de klassieke liberalen was de scheiding van staat en samenleving nodig op grond van hun onderscheid tussen de economische en de politieke methoden van handelen en van hun eis het gebruik van geweld te beperken tot de verdediging van de natuurlijke rechten. Voor de politieke liberalen was zij nodig op grond van de noodzaak onderscheid te maken tussen de publieke en de private sfeer, de ene de plaats waar de staatsburger het algemeen belang behartigt, de andere de plaats waar de particuliere burger zijn eigenbelang najaagt.

Volgens Marx was een scheiding van staat en samenleving evenwel geen oplossing. De mens is zijns inziens een sociaal wezen dat alleen in gemeenschappen tot zijn recht komt. Door de sfeer van het gemeenschappelijke (de staat) te scheiden van de dagelijkse leef- en werkomstandigheden (de samenleving) vervreemdt de mens volgens Marx van zijn ware natuur als sociaal wezen.

De universele gemeenschap, niet de concrete historische gemeenschap. Met die stelling lijkt Marx op dezelfde golfte te zitten als de conservatieve critici die wij eerder besproken hebben. Ook zij benadrukten de sociale of maatschappelijke aspecten van de mens; ook zij keerden zich tegen een radicale afscheiding en concentratie (in handen van de staat) van politieke gezagsstructuren. Zij hadden daarbij echter concrete historische gemeenschappen en maatschappelijke verbanden op het oog. Dat was bij Marx niet het geval. Wat hem voor ogen stond was een nog niet bestaande universele mensengemeenschap die pas na een nieuwe revolutie, een definitieve omwenteling van de bestaande historische orde, concrete vorm zou kunnen aannemen. Volgens hem was de mens voorbestemd om in een perfect communistische gemeenschap te leven. Om dit en hetgeen volgt te begrijpen, dienen wij in gedachten te houden dat bij Marx uitdrukkingen als 'de maatschappelijke natuur van de mens' of 'het wezen van de maatschappij' niet naar enige concrete, historische of particuliere maatschappij verwijst, maar naar de idee van een universele gemeenschap zoals er in de geschiedenis nog niet een heeft bestaan.

De communistische gemeenschap is de ware democratie. In de communistische gemeenschap van de toekomst wordt het algemene belang daadwerkelijk door het volk zelf gerealiseerd (een rechtstreekse echo van Rousseaus idee van de volkssoevereiniteit). Deze 'ware democratie' stelde Marx tegenover de bestaande staat die hij de 'abstracte' of de 'politieke' staat noemt, omdat hij als de sfeer van het algemene belang los staat van de rest van de maatschappij. Marx was van mening dat men de zorg voor het algemene belang niet kon toevertrouwen aan een aparte sector, de staat, terwijl in de rest van de samenleving particularisme en eigenbelang de boventoon voerden. Wil het

algemeen belang werkelijk en op optimale wijze gerealiseerd worden, dan zal het niet alleen het leidende beginsel van de staat, maar van de gehele samenleving moeten zijn. Dat betekent dat de staat, althans in zijn functie van exclusieve hoeder van het algemeen belang, zal moeten verdwijnen. De legitieme staatsfuncties zullen echte gemeenschapsfuncties moeten worden, waarbij de staat vanzelf zijn onderdrukkend karakter verliest.

Dat is alleen mogelijk in de communistische maatschappij waar er een universele gemeenschap is die werkelijk alles omvat. Het was niet mogelijk in de door de conservatieven verheerlijkte oude of middeleeuwse gemeenschappen. Dat waren immers gemeenschappen waarin er nog een onderscheid bestond tussen heren en horigen, heersers en onderdanen. Niet iedereen deelde in alle gemeenschapsfuncties. Onder de feodale verhoudingen waren de lijfeigenen en de horige boeren zowel in politiek als in economisch opzicht van de feodale heer afhankelijk en aan hem onderworpen, bijvoorbeeld via de verplichting tot het betalen van grondpacht of belastingen. In ruil hiervoor stond de heer zijn grond in bruikleen af en bood hij zijn onderhorigen bescherming aan. In de middeleeuwen, aldus Marx, was er weliswaar een organische maatschappelijke eenheid, maar daarin had niet iedereen gelijke rechten. In de 'ware communistische democratie' zal echter álles gemeenschappelijk zijn. Daar zal iedereen exact dezelfde rechten hebben en recht hebben op alles waar een ander recht op heeft. Anders gezegd, daar zal niemand nog enige beperking ondervinden van het recht van enig ander. En dat betekent, volgens Marx, dat pas in de communistische gemeenschap ware vrijheid mogelijk is. Alleen in zo'n gemeenschap kan de mens zijn ware natuur van gemeenschapswezen beleven en dus ook zijn werkelijk natuurlijk recht realiseren. Daar valt de vervreemding weg die in de middeleeuwen het gevolg was van het feit dat mensen zichzelf zagen als leden van *particuliere* gemeenschappen en die in de moderne burgerlijke tijd het gevolg is van het feit dat mensen zichzelf vooral snog beschouwen als *particuliere* individuen met particuliere belangen.

De mens vervreemd van zijn ware natuur

De scheiding van politiek en economie in de burgerlijke maatschappij. De vervreemding die Marx in de moderne maatschappij constateerde, had volgens hem inderdaad een heel apart karakter. Anders dan in de middeleeuwse 'organische gemeenschappen' is in de burgerlijke maatschappij de zorg voor het algemeen belang geconcentreerd in de staat, die gescheiden is van de rest van de samenleving. Die zelfstandige politieke sfeer heeft zich pas kunnen ontwikkelen doordat de privé-sferen een zelfstandig bestaan zijn gaan leiden. De vorming van de moderne staat was een gevolg van de emancipatie van de economie uit de feodale banden. Daardoor ontstond er een burgerlijke maatschappij gevormd door vrije burgers die zich onttrokken aan de invloed van de politieke heersers.

De vrijheid van de burgers, een gevolg van de scheiding van politiek en economie, ging echter ten koste van de oorspronkelijke maatschappelijke eenheid. Doordat de particuliere burgers hun particuliere meesters hadden afgeschud, werd het economisch leven gedepolitiseerd en moest de politiek zich in een eigen, afzonderlijke sfeer terugtrekken. Daardoor werd volgens Marx het *wezen* van de maatschappij en van het maatschappelijke verkeer — namelijk het algemene belang van allen in tegenstelling tot de particuliere belangen van ieder — buiten de maatschappij geprojecteerd en in de staat als een zelfstandig aan de maatschappij tegengesteld staatsbelang gerecon-

strueerd. Het wezen van de maatschappij stond also als een vreemde entiteit tegenover de zichtbare maatschappij. Anders gezegd, de maatschappij was van haar eigen wezen vervreemd. Bijgevolg was ook de mens in de burgerlijke maatschappij van zijn ware maatschappelijke natuur vervreemd. Immers, het wezen van de mens zat in de 'abstracte' burger van het staatsrecht, terwijl de concrete mens zijn leven sleet in de economische sfeer van de maatschappij.

Door de scheiding van staat en burgerlijke maatschappij leidden de burgers een gespleten leven in twee volledig tegengestelde werelden. Enerzijds waren zij *staatsburgers* (*citoyens*) en als zodanig gericht op het *algemeen belang*. Anderzijds waren zij leden van de burgerlijke maatschappij (*bourgeois*) die als gepatenteerde egoïsten slechts oog had voor hun exclusieve eigenbelangen.

Arbeidsdeling de oorzaak van alle maatschappelijke ellende. In de burgerlijke maatschappij zag Marx derhalve een moderne variant van de hobbesiaanse natuurtoestand. De burgerlijke maatschappij is een oorlog van allen tegen allen waarin iedere mens erop uit is zichzelf ten koste van de anderen te handhaven, en waarin hij er niet voor terugschrikt zijn medemensen (en ook zichzelf) tot een *middel* te degraderen voor de eigen behoeftebevrediging. Dat is een gevolg van de arbeidsdeling die mensen verplicht tot eenzijdige specialisatie. Daardoor gaat ieder zichzelf identificeren met de belangen van zijn specialisatie. In plaats van waarlijk mens te zijn en alle menselijke vermogens en behoeften als hun eigen vermogens en behoeften te zien, worden zij visser, fabrikant, arbeider, boer, pooier, jurist, smid, handelaar of wat dan ook.

Vermaatschappelijking van de arbeid is de oplossing. Dat zal volgens Marx zo blijven tot mensen zich eindelijk van hun ware natuur bewust worden en nog slechts als gemeenschapswezens gaan leven en werken. Dan zullen zij immers in alles wat zij doen niet alleen hun eigen behoeften maar ook die van alle anderen bevredigen omdat alle gemeenschapswezens uiteraard dezelfde maatschappelijke behoeften en belangen hebben. In hun arbeid en economische functie moeten mensen derhalve volledig opgaan in de maatschappij. Hun arbeid moet maatschappelijke arbeid worden, hij mag niet langer hun eigen particuliere arbeid zijn. Het productieproces is voor Marx essentieel een maatschappelijk proces, al zijn de leden van de burgerlijke maatschappij zich daarvan niet bewust.

Het is de maatschappij zelf, aldus Marx, die voor de algemene productie zorgt en zo ieder mens de mogelijkheid geeft zich te bevrijden van de last van de strijd om het bestaan: Iedereen zal kunnen doen, zijn en hebben wat hij wil (en dus volgens Marx waarlijk vrij zijn) omdat de maatschappij alle noodzakelijke lasten op zich neemt. Alleen onder die voorwaarden is het mogelijk dat iedereen vrij is en de vrijheid van de een niet langer een bedreiging vormt voor de vrijheid van de ander. Dat is zo omdat alle individuen naar hun wezen beschouwd slechts instanties zijn van de ene ware mens, waardoor de vrijheid van de een meteen ook de vrijheid van elk ander individu is.

De verlossende belofte van het communisme. Wat Marx met die stellingen precies bedoelde, is wellicht niet onmiddellijk duidelijk. De sleutel is de vermaatschappelijking van de arbeid, waarbij iedereen dus noch voor zichzelf noch voor een andere particuliere werkgever werkt maar voor de maatschappij als geheel en weet dat ieders arbeid hem ten goede komt zoals hij weet dat zijn arbeid alle anderen ten goede komt. Er is dan geen tegenstelling meer tussen de arbeid van de een en de arbeid van

de ander. Ieder kan zeggen dat de maatschappij voor hem werkt.

Bevrijd van de moordende concurrentie en rivaliteit onder de producenten, zal de maatschappelijke arbeid volgens Marx een zodanig grote economische groei doen ontstaan dat iedereen al zijn behoeften en begeerten zal kunnen bevredigen en dus geen frustratie meer zal kennen. De socialisering van de productie (die mogelijk wordt door de revolutionaire opheffing van het particuliere bezit van de productiemiddelen) maakt derhalve de consumptie kosteloos, niet slechts zoals vroeger voor enkele aristocratische heren die van de arbeid van anderen konden leven, maar voor iedereen. Onder de socialisering van de productie kan iedereen naar hartelust ('volgens zijn behoeften') consumeren op kosten van de maatschappij.

Weliswaar moet iedereen 'volgens zijn bekwaamheden' bijdragen tot de maatschappelijke productie, maar die is zo productief dat de arbeidstijd nog slechts een klein deel van het leven in beslag neemt en uiteindelijk tot nul herleid zal worden. De mens zal immers inzien dat de scheiding tussen hemzelf en de uitwendige natuur evenzeer in strijd is met zijn ware aard als de scheiding tussen het ene particuliere individu en het andere. Op dat moment zal de mens inzien dat mens en natuur geen twee tegenover elkaar staande krachten zijn, maar wezenlijk een eenheid vormen: De natuur is even menselijk als de mens natuurlijk is. In de communistische gemeenschap, waar de mens zijn ware aard realiseert, zal de natuur dus niet langer als iets vreemds buiten de mens staan maar een deel van de zelfbewuste mens worden. Niet langer vervreemd van de natuur, zal de mens inzien dat hij van de natuur niets te vrezen heeft. Hij zal dan inzien dat er niets buiten hem is dat hem enige beperking kan opleggen. Dat betekent ook dat schaarste in wezen geen objectieve, gegeven toestand is, maar slechts het gevolg van een valse voorstelling. Uiteindelijk is er geen economie meer nodig: de mens zal kunnen consumeren zonder te produceren.

De essentie van het marxisme. Dat is de essentie van het marxisme: Alle grenzen, alle beperkingen van sociale of natuurlijke aard, die het historische lot van de mensheid kenmerken, bestaan slechts in het vals bewustzijn van mensen die geloven dat zij nietige, eindige wezens zijn in een wereld die vol zit met andere en dus vreemde wezens en dingen. Om die grenzen en beperkingen te doen verdwijnen volstaat het dat alle mensen zich bewust worden van de grote waarheid, namelijk dat het andere niets anders is dan zichzelf. Dan verdwijnt het andere als zodanig. De mens wordt dan waarlijk vrij doordat hij beseft dat zijn zelfbeheersing meteen ook controle is over de sociale en de natuurlijke voorwaarden van zijn bestaan.

Anders gezegd, het menselijke Ik wordt letterlijk oneindig, zonder grens — het realiseert al zijn mogelijkheden, de volheid van zijn menselijke waardigheid. Het Ik valt samen met het Al, het is de ware God, die uiteraard niet de bijbelse God is die zich juist als de absolute Andere voordoet en daardoor de mens onherroepelijk beperkt. Die bijbelse God is echter op sterven na dood. Hij is immers zelf een illusie die voortkomt uit een vals bewustzijn en die onmiddellijk zal verdwijnen wanneer mensen zich bewust worden van hun eigen oneindige natuur.

Dat alles is uiteraard vooralsnog toekomstmuziek. Volgens Marx is het probleem van de bestaande burgerlijke maatschappij precies dat mensen daarin in een toestand van vals bewustzijn leven. Zij geloven werkelijk dat zij zich moeten handhaven te midden van andere mensen en dingen die andere en met de hunne strijdige belangen

hebben. En omdat zij dat geloven is er strijd en concurrentie om het bezit van macht en middelen.¹

Mensenrechten en burgerrechten

Vanwege de gerichtheid van mensen op hun eigenbelang en hun waardigheid als visser, fabrikant, fabrieksarbeider enzovoort komt in de burgerlijke maatschappij aldus de eigenlijke zuiver menselijke waardigheid in het gedrang. Dat uitgangspunt was de basis voor de kritiek van Marx op de Verklaring van de rechten van de mens en van de burger van 1789 en haar vele echo's in allerlei andere verklaringen en grondwetten. Want terwijl deze juist pretendeerden de menselijke waardigheid tot hoogste principe te verheffen, zag Marx in die verklaringen slechts de ideologische uitdrukking van de vervreemde mensenwaardige situatie in de burgerlijke maatschappij. Zoals wij in het navolgende stuk kunnen lezen, was zijn oordeel vernietigend: 'Geen van de zogenaamde mensenrechten [de klassieke natuurlijke rechten] gaat dus uit boven de egoïstische mens, boven de mens als van lid van de burgerlijke maatschappij, namelijk als een op zichzelf staande individu, teruggetrokken in zijn particuliere belang en zijn particuliere willekeur en afgezonderd van de gemeenschap.'

Toch bevatten die verklaringen volgens Marx een aanwijzing voor een definitieve oplossing: de idee van de burgerrechten die waarlijk gemeenschapsrechten zijn en geen particuliere rechten. Vooralsnog bestaan die burgerrechten in een aparte sfeer, en is de burger een abstractie die los staat van de levende, werkende mens. Door de beginselen van het burgerschap terug in zich op te nemen kan die mens echter ook in zijn eigen leven en werken aan de beperkingen en de bekrompenheid van zijn particuliere bestaan ontsnappen en zijn bestemming als lid van een universele mensengemeenschap bereiken. Dan streven mensen immers in *al* hun activiteiten het algemeen menselijke belang na. Zoals Marx in zijn essay *Over het Joodse Vraagstuk* (uit 1844 en waaruit wij hierna uitvoerig citeren) concludeert:

'Eerst wanneer de werkelijke individuele mens de abstracte staatsburger in zich terug neemt en als individuele mens in zijn empirische leven, in zijn individuele arbeid, in zijn individuele verhoudingen *soortwezen* geworden is, eerst wanneer de mens zijn eigen krachten als *maatschappelijke* krachten heeft erkend en georganiseerd en daarom de maatschappelijke kracht niet meer in de vorm van de *politieke* kracht van zich scheidt, eerst dan is de menselijke emancipatie volbracht.'

Van mensen staatsburgers maken, was niet genoeg. Er moest en zou een nieuwe mens komen, geen deeltijds burger, maar een voltijds gemeenschapswezen.

De invloed van Marx

Het marxisme kreeg in de loop van de tweede helft van de negentiende eeuw en in de eerste helft van de twintigste eeuw een enorme invloed. Rond het midden van de twintigste eeuw leefde zelfs een groot deel van de wereldbevolking onder regimes die zich uitdrukkelijk op Marx beriepen (de Sovjet Unie sedert 1917, de Chinese Volks-

¹ Om dezelfde reden hebben de communisten geen andere keuze dan zich in die strijd te mengen, maar zij hebben wel de zekerheid dat zij hem zullen winnen. Terwijl de bezittende klasse zichzelf door onderlinge concurrentie uitdunt, neemt immers het getal der bezitlozen toe. Die zullen vroeger of later sterk genoeg zijn om alle macht en alle productiemiddelen in handen te nemen. Geleid door de communisten zullen zij 'die niets te verliezen hebben dan hun ketenen' beginnen met de socialisatie van de productiemiddelen en de opbouw van een communistische gemeenschap.

republiek sedert 1949 en hun talrijke satellietstaten). Ook onder westerse intellectuelen werd het bijzonder gezaghebbend. Ongetwijfeld ging de populaire aantrekkingskracht vooral uit van het thema van de vermaatschappelijking van de productie. Lange tijd was Marx de profeet van de 'socialisering van de economie'. Dat moest de controle van 'de kapitalisten' zoveel mogelijk te verzwakken en vervangen door maatschappelijke controle in handen van 'proletarische krachten' of hun politieke vertegenwoordigers in de 'progressieve staat'. Toch bleef de uiteindelijke doelstelling, de 'bevrijding van de mens' door de totale omkering van de historische verhoudingen van de 'burgerlijke maatschappij', de diepe kern van het marxisme in al zijn vormen.

Nu de grote communistische regimes verdwenen of althans grondig gewijzigd zijn, zou men kunnen denken dat het marxisme dood is. Dat is een vergissing. De hiervoor genoemde 'filosofische' stellingen van Marx kunnen overleven in een wereld die geen belangstelling meer lijkt te hebben voor zijn gediscrediteerde 'economische' doctrines.

Vele marxistische opvattingen zijn immers terug te vinden in een (weliswaar vrij heterogene en daarom moeilijk als zodanig te herkennen maar toch dominante) moderne religie: 'het progressivisme' of 'vooruitgangsgeloof'. Men hoefde zich echter niet tot het marxisme te bekennen om te geloven in een nakende bevrijding van de mens. Vele marxisten bleven hun hoop stellen in een min of meer gewelddadige revolutie om de bestaande politieke, maatschappelijke en vooral economische verhoudingen 'op te heffen'. Anderen zagen 'de vooruitgang' veel meer als een geleidelijke evolutie. Het progressivisme was een variant van de eerder besproken Religie van de Mens. Haar vooronderstellingen en kenmerkende dogma's waren voor de overgrote meerderheid van de twintigste-eeuwse intellectuelen zo vanzelfsprekend als die van de christelijke geloofsleer voor de middeleeuwse. Zoals ooit 'Dat is niet christelijk' een duidelijke blijk van afkeuring was geweest, zo was dat nu het geval met 'Dat is niet progressief'.

VOORUITGANGSGELOOF

Begripsbepaling. Het vooruitgangsgeloof houdt in dat 'vooruitgang' een onbetwistbare feitelijke en alleszins normatieve wetmatigheid is. De geschiedenis heeft dus een welbepaalde zin of richting. Ondanks kleine en betreuenswaardige terugvallen en ongelukjes onderweg stevenen wij af op het grote einddoel en alleen dwazen of mensen van slechte wil verzetten zich daartegen. Voor het vooruitgangsgeloof is dat grote einddoel een toestand van totale bevrijding van de mens uit de wisselvalligheden, de risico's en de lasten van de strijd om het bestaan, een toestand waarin de mens alles meester is, zichzelf in de eerste plaats maar bij implicatie ook de sociale en natuurlijke voorwaarden van zijn bestaan.

Die totale bevrijding wordt mogelijk door al de lasten en risico's van het bestaan te vermaatschappelijken of te collectiviseren. Telkens wanneer lastige keuzen omgevormd worden tot maatschappelijke keuzen, worden de persoonlijke kosten ervan maatschappelijke kosten. 'Vooruitgang' betekent aldus dat 'de maatschappij' steeds meer kosten voor haar rekening neemt en 'de mens' de gelegenheid geeft te doen wat hij wil zonder voor de kosten van zijn keuzen aangesproken te worden en zonder die kosten zelf te moeten dragen. Zoals men het vaak zegt: De maatschappij schept de voorwaarden waaronder het individu zijn 'autonomie' kan beleven. De maatschappij staat in dienst van de autonome mens (zie p.144).

Vooruitgangsgeloof en consumptiemaatschappij. Die autonomie — dat wil zeggen, zijn, hebben en doen wat men wil — is het fundamentele recht van de mens, maar het is een recht dat hij alleen als consument kan genieten. Als producent is hij slechts een lid van de maatschappij en moet hij zich schikken naar de eisen van de maatschappelijke productie. De progressieve maatschappij is de consumptiemaatschappij, waar de soevereiniteit van de consument als hoogste beginsel geldt.

Het is in de consumptie en de vrijetijdsbesteding dat de mens zijn 'ware vrijheid' beleeft, 'zichzelf kan vinden en zichzelf kan zijn', terwijl hij in het productieproces de strijd moet aangaan met de weerbarstige materie en (in filosofische termen) met het andere dat niet onder zijn persoonlijke controle en beheersing valt. De consumptiesfeer is de sfeer van het autonome genot, de productiesfeer die van de risicovolle keuzen die gunstig of ongunstig kunnen uitwerken, fortuin of rampspoed brengen. De consument heeft recht, de producent is aansprakelijk.

Voor het progressivisme komt vooruitgang tot uiting in een almaar grotere onafhankelijkheid van de consumptiesfeer ten opzichte van de productiesfeer. Men spreekt van een 'scheiding van inkomen en werk', dus van voor consumptie beschikbaar inkomen en productieve bijdrage. Dat is alleen mogelijk via de vermaatschappelijking van de productie en de gelijktijdige toename van de vrije beschikking over het deel van het maatschappelijke inkomen dat men ontvangt (of toegewezen krijgt) en over het deel van tijd die niet in beslag genomen wordt door het maatschappelijke productieproces.

Het persoonlijke en het maatschappelijke. Het progressivisme veronderstelt aldus dat het mogelijk is de persoonlijke of private sfeer van de consumptie te onderscheiden en te scheiden van de maatschappelijke of publieke sfeer van de productie. Vandaar het belang van de sfeer van de 'privacy' en haar bescherming in het progressivistische schema. Wat ik in mijn vrije tijd doe en waar ik mijn inkomen aan besteed, dat gaat niemand aan — ook de overheid niet. Daarentegen heb ik geen eigen rechten in de publieke sfeer, dus in wat de maatschappij aanbelangt. Daar moet ik dulden dat de maatschappelijke autoriteiten al wat ik doe tot in de kleinste details reguleren omdat niet ik maar de maatschappij verantwoordelijk en aansprakelijk is voor wat daar gebeurt. In het productieproces ben ik een 'human resource' die volgens de geldende opvattingen over 'human resources management' door bedrijfspsychologen, ergonomen en dergelijken tot grotere efficiëntie verleid of gedwongen moet worden.

Met betrekking tot de sfeer van mijn privacy hebben de overheden een andere rol: Zij moeten haar beschermen door mij te vrijwaren niet alleen tegen dwang en bedrog van anderen, maar ook tegen hun pogingen via invloed of druk kosten te verbinden aan de keuzen die ik in de sfeer van mijn 'privacy' maak. Dat betekent dat de overheden desnoods dwingend moeten optreden om anderen te beletten hun mening of oordeel over mijn 'privé-leven' daadwerkelijk te uiten door blijken van afkeuring zoals negatieve publieke uitspraken, vermijden van contact of omgang of ander 'discriminerend' gedrag in de maatschappelijke sfeer. Mijn reputatie als privé-persoon mag geen invloed hebben op mijn maatschappelijke positie opdat mijn 'autonomie' niet in het gedrang zou komen uit vrees een promotie te missen of zelfs mijn baan te verliezen. Bij voorkeur dienen in de maatschappelijke sfeer alle bewegingen volgens strikte procedures te verlopen die volledig blind zijn voor 'persoonlijke' kenmerken.

Traditionele mechanismen van 'sociale controle', die van wezenlijk belang zijn voor de door conservatieven zo hooggewaardeerde particuliere gemeenschappen en cor-

poraties, moeten daarom door de progressieve staat (de ‘universele maatschappij’) bestreden en zo mogelijk ontmanteld worden. De door conservatieven gewaardeerde gemeenschappen worden immers precies gekenmerkt door een consensus over concrete, particuliere waarden. Zij houden zich derhalve in stand door processen van sociale controle die erop gericht zijn maatschappelijke kosten te verbinden aan ongepast of aanstootgevend geachte opinies, gedragingen en houdingen van hun leden. Daarbij maken zij geen strikt onderscheid tussen ‘privé’ en ‘openbaar’.

Welke maatschappelijke organisatie dient het best de consument? De idee dat het marxisme dood is, berust op de associatie van de ideeën van Marx met de conceptie van een socialistische centrale planeconomie die de maatschappelijke productie volgens een allesomvattend plan wilde regelen. De ervaring met de socialistische planeconomieën van de twintigste eeuw heeft evenwel getoond dat ‘de soevereine consument’ daar allerm minst mee gediend was. Voorstanders van een centrale planeconomie laten vandaag nog nauwelijks iets van zich horen.

In de westerse, niet-communistische staten werd weliswaar ook lange tijd met de idee van een planeconomie geëxperimenteerd, maar daar bleef altijd een actieve privé-sector in de productiesfeer bestaan. Tegen het in intellectuele kringen oprukkende ‘linkse’ vooruitgangsgeloof brachten de zogeheten neo-liberale economen in de twintigste eeuw de stelling naar voor dat de soevereine consumenten het best gediend worden door een kapitalistische markteconomie. Anders dan hun achttiende en negentiende-eeuwse voorgangers die in het socialisme niet slechts een inefficiënt productiesysteem zagen maar vooral een fundamenteel verkeerde opvatting over mens en samenleving, aanvaardden de neo-liberalen blijkbaar zonder veel problemen de algemene tendens van het vooruitgangsgeloof. De discussie met de socialisten, zo plachten zij te stellen, is geen discussie over doelen en waarden maar over middelen om die doelen en waarden te realiseren. Daarmee legden zij de basis voor ‘parse colaties’, ofschoon die pas mogelijk werden nadat de socialisten aan het einde van de eeuw, na de ineenstorting van de Sovjet Unie en de koerswijziging in de Chinese Volksrepubliek, hun geloof in de planeconomie hadden verloren of opgeborgen.

Voor die socialisten was de aanvaarding van de zo lang verketterde ‘markt’ mogelijk omdat hun doel nooit de regeling van de productie per se geweest was, maar wel het scheppen van de voorwaarden voor een zorgeloze consumptie (dus voor een ‘bevrijding uit de lasten van het bestaan’). Als het kapitalisme bij nader inzien een efficiënter middel was om dat doel te bereiken, waarom het dan niet gebruiken? *Qu’importe le fût, pourvu qu’on ait l’ivresse*. Zo werden de progressieven —ook de socialisten onder hen— aan het einde van de twintigste eeuw de kampioenen enerzijds van de kapitalistische markteconomie en anderzijds van een alsmaar indringender ‘bescherming van de consument’.

Filosofische en religieuze bronnen van het progressivisme. Om geen misverstand te scheppen: Het marxisme was ook in de negentiende eeuw slechts een van de vormen waarin het vooruitgangsgeloof verscheen, weliswaar een van de spectaculairste maar zeker niet de enige of zelfs de eerste vorm. Hieronder laten wij enkele andere uitingen ervan de revue passeren.

Het christelijke progressivisme van het revolutionaire millenarisme. Een opvallende vorm van het vooruitgangsgeloof was het christelijke ideologische progressivisme dat gebaseerd was op de millenaristische interpretatie van de Apocalyps (precies zoals het

eerder vermelde christelijke ideologische conservatisme, zie p.312). Een aantal millenaristen, in het bijzonder de revolutionaire wederdopers van het begin van de zestiende eeuw, was er immers van overtuigd dat zij door revolutionaire, gewelddadige ingrepen het einde van deze wereld en daarmee de komst van het Millennium konden en moesten bespoedigen. Zij waren in menig opzicht de voorlopers van het moderne vooruitgangsgeloof. Zij wilden vooruit naar het beloofde Nieuwe Jeruzalem waar er geen privé-bezit, geen geldverkeer en geen huwelijk ('privé-bezit van vrouwen') zouden zijn, geen standen, geen kerk en geen wereldse heerschappij. Die en soortgelijke instellingen belichaamden voor hen het kwaad van deze wereld. Voor de millenaristen waren die instellingen niet alleen uitingen van de veelheid en verscheidenheid van mensen, dus van de verdeeldheid van de mensheid, zij waren ook oorzaken van verdeeldheid.

Omdat zij geloofden dat in het komende Rijk Gods alles gemeenschappelijk zou zijn, de 'vrije liefde' en de dienst aan de gemeenschap verheerlijkten, worden zij vaak bestempeld als voorlopers van het revolutionaire socialisme (communisme) van de negentiende eeuw. Omwille van zijn gewelddadige, revolutionaire methoden en zijn antinomische leerstellingen werd dat progressieve millenarisme heftig en met succes bestreden, zowel door de politieke autoriteiten als door de kerken.

Evolutionistisch progressief millenarisme. Vanaf de tweede helft van de zeventiende eeuw nam het millenarisme echter een evolutionistische vorm aan. Het Millennium zou er komen — dat was immers in de bijbel voorspeld — maar dan wel als gevolg van een geleidelijke vooruitgang, door de evangelisatie van de gehele wereld en de organisatie van alle 'maatschappelijke krachten' (in het bijzonder de wetenschap) volgens Gods plan. Daartoe zouden de ware gelovigen op alle niveaus van de maatschappij invloed en macht moeten veroveren.

Dat thema van 'de mars door de instituties' (vooral het onderwijs, de 'volksopvoeding' en de media) werd in de twintigste eeuw overgenomen door de links-progressieve intellectuelen toen die tot de overtuiging kwamen dat gewelddadige revolutionaire methoden geen uitzicht boden op succes. Het waren echter de evolutionistische millenaristen, in de negentiende eeuw de aanhangers van het christelijke socialisme (de 'Social Gospel' of het sociale evangelie), die de idee van geleidelijke bekering eerder dan een gewelddadige omverwerping van de staat formuleerden en in de praktijk brachten. Zij werden daarin gevolgd door een groeiend aantal evolutionistische socialistische en sociaal-liberalen. De *Fabian Society* in Engeland was hun bekendste organisatie. Zij was een vereniging van progressieve sociale hervormers onder de bezielende leiding van Sidney en Beatrice Webb en beroemde literatoren zoals H.G. Wells en G.B. Shaw.

Liever dan de bestaande orde omverwerpen, wilden die evolutionistische socialistische haar fundamentele instellingen (in het bijzonder de eigendom en het huwelijk) geleidelijk aan uithollen.¹ Zo schreef Shaw in zijn *Revolutionist's Handbook* (1903):

The practical abrogation of Property and Marriage as they exist at present will occur without being much noticed. To the mass of men, the intelligent abolition of property would mean nothing except an increase in the quantity of food, clothing, housing, and

¹ De Fabian Society was genoemd naar Favius Maximus Verrucosus, bijgenaamd 'de treuzelaar', de Romeinse generaal die in 209 v.C. de superieure strijdmacht van Hannibal had verslagen na een lange campagne van schijnmanoeuvres.

comfort at their personal disposal, as well as a greater control over their time and circumstances. Very few persons now make any distinction between virtually complete property and property held on such highly developed public conditions as to place its income on the same footing as that of a propertyless clergyman, officer, or civil servant.

Kortom, volgens Shaw had het populaire eigendomsbegrip al in 1903 niets meer te maken met de persoon en het werk van een individu. Eigendom was niet meer dan een willekeurige distributie van wettige bevoegdheden en aanspraken. Over het huwelijk schreef hij:

Neither in England nor America would a proposal to abolish marriage be tolerated for a moment; and yet nothing is more certain than that in both countries the progressive modification of the marriage contract will be continued until it is no more onerous nor irrevocable than any ordinary commercial deed of partnership.

Geen revolutie, maar 'progressive modification' via de parlementaire weg van de wetgeving — dat was de efficiëntste strategie om de wereld klaar te maken voor de 'Superman', de 'ware Tempel van de Heilige Geest' (zoals Shaw, met een knipoog naar zowel de antichristelijke filosoof Nietzsche als de christelijk-socialistische progressivisten¹, de 'nieuwe mens' van de toekomst noemde).

Gnostisch progressivisme. Het evolutionistische millenarisme maakte van de 'progressieve staat' het uitverkoren instrument van God om de mensheid te verlossen. In dat opzicht sloot het aan bij Hegels vergoddelijking van de staat (zie p.302). Hegels filosofie was evenwel niet gebaseerd op de apocalyptische interpretatie van de christelijke verlossingsleer. Zij was een progressieve interpretatie van de antieke kosmosfilosofie, volgens dewelke elke kosmische cyclus gevolgd wordt door een nieuwe cyclus op een hoger niveau van bewustzijn. De klassieke opeenvolging van cycli werd bij Hegel een opklimmende spiraal: Elke these roept haar antithese op, waarna hun tegenstelling op een hoger niveau opgeheven wordt in een synthese die dan als de these van een nieuwe cyclus gaat gelden. Die interpretatie verenigde aldus de antieke idee van een cyclische ontwikkeling met de moderne idee van een onafwendbare vooruitgang of toename van het bewustzijn (de kennis of *gnosis*).

De kracht die de geschiedenis voortdrijft is de drang naar volmaakte kennis of zelfkennis, want 'Wie zichzelf kent, kent het Al'. De zin van de geschiedenis is de vooruitgang van het Ik dat alles is naar het Ik dat *weet* dat het alles is. De geschiedenis bereikt derhalve haar logisch en noodzakelijk eindpunt in een volmaakt zelfbewustzijn, een volmaakte zelfkennis. In die toestand weet het Ik dat er niets *anders* is en dat er bijgevolg ook geen tegenstellingen, geen conflicten en geen frustraties meer te duchten zijn. Het is een toestand van totale bevrijding.²

In de marxistische variant werd de geschiedenis opgevat als de vooruitgang van een primitief en onbewust 'oercommunisme' naar een uiteindelijk en zelfbewust communisme waarin het universele Ik (de mensheid) zichzelf en de gehele natuur herkent als

¹ Zie noot 1 op p.331.

² Het hegeliaanse begrip 'bevrijding' heeft niets te maken met het natuurrechtelijke vrijheidsbegrip. Dat laatste heeft betrekking op de integriteit van een natuurlijke persoon temidden van zijn gelijken (andere natuurlijke personen). 'Bevrijding' is alleen mogelijk voor die personen die hun particuliere eigenheid opgeven door een deel te worden van een persoon van een hogere orde ('een organische eenheid van particuliere personen'). Die persoon is de staat, die voor Hegel de enige ware, universele persoon is.

zijn eigen schepping. De kracht die de geschiedenis drijft is de drang naar verlossing uit de beperkingen die opgelegd worden door het andere (de als een externe realiteit verschijnende natuur) en vooral door de andere mensen. Die anderen zijn een bedreiging zolang zij in een toestand van ‘vals bewustzijn’ verkeren. Dan zien zij immers zichzelf als ‘particuliere’ individuen met onderling tegengestelde belangen en niet als ‘universele’ individuen wier eigenbelang samenvalt met het belang van de menselijke soort. Slechts in de uiteindelijke fase van het communisme, wanneer alle mensen waarlijk universele soortmensen (*Gattungswesen*) geworden zijn, verdwijnt de tegenstelling tussen particulier en algemeen menselijk belang. Dat is dan niet het gevolg van een harmonie van eigenbelangen (zoals onder andere Adam Smith had geleerd, zie p.183) maar van het inzicht van ieder individu dat het in zichzelf de gehele mensheid is en alle menselijke mogelijkheden in zich verenigt.

Het antinomische karakter van het progressivisme. Het millenaristische en het gnostische progressivisme waren directe bronnen van het moderne vooruitgangsgeloof. Dat is het geloof dat vooruitgang geen contingente kwestie van voorzichtig kiezen is, maar een onafwendbaar, onomkeerbaar en dus noodzakelijk proces van bevrijding van de mensheid uit alle historische en natuurlijke kwellingen en beperkingen. De gemeenschappelijke noemer van dat progressivistische geloof was het antinomisme, de ‘afkeer voor de wet’. Dat was in het bijzonder de afkeer voor de ‘wet van Mozes’ (de tien geboden, althans het deel ervan dat beoogt de intermenselijke relaties te baseren op wederzijds respect, dus op respect voor de ander als ander).

Dat antinomisme was een rechtstreeks gevolg van de idee dat veelheid en verscheidenheid staan voor conflict, frustratie en heteronomie (door *anderen* opgelegde beperkingen) — en dat volmaakt geluk (afwezigheid van kommer of kwel) daarom alleen mogelijk is in de eenheid en de consensus van de ‘ware gemeenschap’ (de commune van de uitverkorenen in het Nieuwe Jeruzalem of van de universele soortmensen van het finale communisme). Alle praktijken, gebruiken en instellingen die de veelheid en verscheidenheid van personen veronderstellen en gebaseerd zijn op het respect voor de ander als ander, moesten daarom verdwijnen: privé-bezit, persoonlijke verbanden (zoals familie en gezin, maar ook loon- of contractarbeid) en alles wat daarmee samenhangt (geldverkeer, economische rivaliteit of mededinging, maar ook liefdadigheid en dergelijke). Respect voor eigendom, contractvrijheid, persoonlijke aansprakelijkheid en ouderlijke macht en dergelijke waren geen deel van het progressivistische waardenpatroon.

Geen rechtvaardigheid... De antinomische afkeer voor de ‘wet van Mozes’ was uiteraard een afkeer voor de God van Mozes,¹ die in de bijbel nadrukkelijk gekarakteriseerd wordt als ‘de God van de rechtvaardigheid’ en als ‘een jaloerse God’ (die op zijn rechten staat: een verbond houdt wederzijdse rechten en verplichtingen in). Het is dan ook niet verwonderlijk dat in het antinomische progressivisme in het bijzonder

¹ De oude gnostische tradities hadden die aangeduid als een ‘valse God’, de maker van de materiële wereld, die de mens in de duisternis van de materie had opgesloten en hem zo van zijn ware goddelijke en spirituele natuur had vervreemd. In het christelijke progressivisme van de millenaristische traditie stond ‘de God van de wet’ van het Oude Testament (‘de Vader’, de heerser van het Eerste Rijk) beduidend lager genoteerd dan ‘de God van de liefde’ van het Nieuwe Testament (‘de Zoon’, de heerser van het Tweede Rijk) en uiteraard ook lager dan ‘de God van de verlossing’ van de Apocalyps (‘de Heilige Geest’, de heerser van het laatste of Derde Rijk).

de rechtvaardigheid het moest ontgelden. Zij bestaat er immers in ieder het zijne te laten of terug te geven en ieder aansprakelijk te stellen voor zijn en niemand anders' woorden, daden en werken. De essentie van de rechtvaardigheid is een juist en zorgvuldig onderscheid te maken tussen personen opdat niemand met een ander verward zou worden en de lasten of de baten van de een niet een ander te beurt zouden vallen.

...*maar solidariteit*. In de plaats van de rechtvaardigheid stelt het antinomisme de solidariteit. Die maakt geen onderscheid onder personen, maar beschouwt hen als niet van elkaar te scheiden of te onderscheiden delen van een ondeelbaar geheel ('solidum'). Het solidariteitsprincipe eist dat ieders lasten en baten te beurt vallen aan alle delen van het relevante geheel.¹ Dat 'relevante geheel' is trouwens niet enige lokale of kleine particuliere gemeenschap (bijvoorbeeld het gezin of de familie), maar de 'universele maatschappij' of de progressieve staat die er de concrete manifestatie van heet te zijn. Van de 'particuliere solidariteit' die de conservatieven zo nauw aan het hart ligt, moeten de progressieven weinig of niets weten.

Vooruitgangsgeloof tegen het natuurrechtelijke wereldbeeld. Voor het progressivisme stond vooruitgang voor de volledige emancipatie van de mens en de vervulling van de moderne conceptie van de waardigheid van de mens 'aan wie het gegeven is alles te zijn en te hebben wat hij wil'. In die zin was het fundamenteel onverenigbaar met het natuurrechtelijke wereldbeeld van de christelijke orthodoxie en het klassieke liberalisme — ofschoon velen die het nieuwe vooruitgangsgeloof met overtuiging beleden zich daar niet of nauwelijks bewust van waren.

Dat natuurrechtelijke wereldbeeld was immers gebaseerd op interpersoonlijke relaties van wederkerigheid en dus van wederzijdse beperking en respect. Het ging ervan uit dat ieders wil, verlangens of begeerten hun geldigheid verliezen zodra zij zich richten op wat van een ander is. Bijgevolg is het aan niemand gegeven alles te zijn en te hebben wat hij wil. 'De mens' waarover het vooruitgangsgeloof het had, was een onbestaande abstractie. Zijn 'recht op alles' was daarom een zinledige formule en zo ook de aanspraak van de progressieve staat om in naam van 'de mens' over alle mensen te beschikken.

Hoewel zij zich niet kantten tegen vooruitgang in de alledaagse zin van lotsverbetering, hadden de orthodoxe christenen en de klassieke liberalen geen boodschap aan het moderne vooruitgangsgeloof met zijn belofte van een emancipatie van de universele 'Mens' in een universele gemeenschap. Voor hen zijn er slechts concrete individuen die elk met hun rechten in de wereld verschijnen en daar na relatief korte tijd ook weer uit verdwijnen. Het zijn die mensen die zin moeten geven aan hun leven, niet alleen in een beschermde consumptiesfeer maar ook in hun werk, en daar ook verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor dragen. Zij zijn geen figuranten in een groots wereldomvattend drama met een voorspelbaar happy end.

Door de progressivistische opinie, die de term 'vooruitgang' een zwaar beladen ideologische betekenis had gegeven, werden allen die dat natuurrechtelijke wereldbeeld bleven aanhangen zonder meer als 'conservatief' bestempeld. Hun 'conserva-

¹ In het strafrecht komt het solidariteitsprincipe erop neer dat straf mag toegemeten worden aan iemand anders dan de misdadiger, op voorwaarde dat die ander deel uitmaakt van dezelfde groep als de misdadiger: een familie lid, lid van dezelfde etnische groep, een geloofs-, partij- of dorpsgenoot enzovoort.

tisme' bestaat er echter in dat zij de dogma's van het progressivisme niet delen, ongeacht of zij overigens iets gemeen hebben met het ideologische conservatisme dat in de eerste helft van de negentiende eeuw tot ontwikkeling kwam.

Het fundamentele probleem van het progressivisme. De opsplitsing van elk individu in een 'autonome privé-persoon' en een 'heteronome maatschappelijke of publieke persoon', beiden met geheel eigen en radicaal verschillende rechtsposities, is een van de constante thema's van de moderne intellectuele bespiegelingen. De grond ervan ligt in wat wij eerder de religie van de Mens genoemd hebben (zie p.140), in het bijzonder in het haar kenmerkende motief van een totale bevrijding. Dat motief is ook aanwezig in het vooruitgangsgeloof, dat daardoor deelt in het fundamentele probleem van dat dualistische schema: Waar ligt de grens tussen beide sferen?

Ook het progressivisme heeft geen antwoord op die vraag. Is belediging van groep A misschien wel betreuwenswaardig maar in elk geval beschermd door het 'recht van vrije meningsuiting' dan is belediging van groep B een misdaad die bestraft dient te worden. Hebben de leden van groep A het recht om zich te verenigen dan maakt vereniging B zich schuldig aan discriminatie wanneer zij haar deuren sluit voor mensen die wel lid willen worden maar niet bereid zijn de basisbeginselen van de vereniging te onderschrijven. De werkgever mag de sollicitant niet vragen of die druggebruiker is, maar moet hem met het oog op eventuele verzekeringen wel vragen of hij tabak rookt. Enzovoort.

De grens tussen de sfeer van de privacy en de maatschappelijke sfeer is geen objectief gegeven (zoals de natuurrechtelijke grens tussen de ene en de andere persoon dat wel is). Het is een subjectief oordeel over wat mensen nog net wel en niet mogen doen zonder de machtiging van de 'universele maatschappij' die de staat geacht wordt te zijn maar niet altijd is: Als hij in zijn beleid niet voldoende progressief is, dan is de staat ook voor de progressief alleen maar een instrument in dienst van sinistere particuliere belangen.

IDEOLOGIE EN PARTIJVORMING

Het moderne partijwezen ontstond in 1820 in New York. Daar organiseerde Martin Van Buren (1782-1862, later de achtste president van de Verenigde Staten) de "partijmachine" van de Democratische Partij om Generaal Andrew Jackson tot President te doen verkiezen. Rond 1830 organiseerde Robert Peel, die enkele malen eerste minister werd, de Britse conservatieve partij. Het was echter de sociaal-imperialist Joseph Chamberlain (1836-1914, minister in verschillende conservatieve regeringen: handel 1880-1885, koloniën 1895-1903) die aan het einde van de eeuw in Engeland de moderne partijpolitiek lanceerde.¹

Ondertussen waren overal in Europa waar er parlementsverkiezingen gehouden werden, krachten aan het werk die de vorming van politieke partijen bevorderden. Daartoe behoorden zeker de centralisatie van de negentiende-eeuwse staat en zijn fiscaliteit en de daarmee samenhangende afbouw van de lokale autonomie. Ook de verspreiding via massamedia (kranten, pamfletten) van 'grote ideologische stromingen' en, daarmee samenhangend, de verscherping van de ideologische tegenstellingen waren relevant. Die tegenstellingen gingen niet of slechts heel indirect over lokale aangelegenheden. Er ontstond een 'politek discours' dat zich met veel gusto richtte op 'de grote kwesties' en maar weinig aandacht had voor 'de kleine dingen'. Politieke oplossingen zouden van het centrale niveau moeten komen, waar men de zaken 'globaal' en volgens algemene beginselen zou aanpakken.

In die omgeving verloor het oude districtenkiesstelsel veel van zijn aanzien. Dat stelsel was in zekere zin een overblijfsel van de middeleeuwse gedecentraliseerde machtsstructuren—een soortement profederalisme. De 'staat' (om een in dat verband anachronistische term te gebruiken) werd gezien als niet meer dan een dunne formele structuur boven op de dagdagelijkse realiteit van leven en werken. Die realiteit had altijd al een overwegend lokaal karakter gehad. De afgevaardigden van [de verschillende standen in] de verschillende landstreken kwamen samen op het nationale niveau om over gemeenschappelijke en algemene kwesties te spreken.

Aan de basis van het districtenkiesstelsel lag dezelfde gedachte. Elk district koos 'zijn' afgevaardigde. Op het nationale niveau waren dus alle 'delen van het land' vertegenwoordigd—geen ideologische, professionele of andere pressiegroepen als zodanig. De afgevaardigde werd immers geacht alle inwoners van het district te vertegenwoordigen. Dat was logisch zolang de wetgeving vrij algemene aangelegenheden betrof waarin iedereen op ongeveer dezelfde wijze betrokken was. In de nationale vergadering kwamen wel tegenstellingen tussen stad en platteland of, in sommige landen, tussen overwegend katholieke en overwegend protestantse districten tot uiting. Die gaven dan aanleiding tot min of meer voorspelbare maar overigens ongestructureerde groepen in het parlement rond thema's waarin die tegenstellingen centraal stonden. Over andere themata werd echter meestal een open debat gevoerd, waaruit elke afgevaardigde zijn conclusies kon trekken. Daarbij diende hij uiteraard,

¹ Chamberlain, die in 1873 burgemeester van Birmingham geworden was, ontpopte zich tot een pionier van het 'gas- en watersocialisme' (dat in een ander hoofdstuk aan bod komt). Zijn poging om Groot-Brittannië tot het protectionisme te bekeren mislukte ondanks een heftige campagne (1903-4).

met het oog op herverkiezing, wel rekening te houden met de opinies in zijn district. Vooral de heersende opinie over het koningshuis of de persoon van de vorst was belangrijk. De machtscheiding betekende immers op de eerste plaats de scheiding van de regeringsmacht van de vorst en de wetgevende macht van het parlement. Onder een impopulaire vorst moest de afgevaardigde zijn tanden tonen. Een populaire vorst tegenwerken werd door het kiezerspubliek niet op prijs gesteld.

Naarmate de 'nationale politiek' op de voorgrond trad, werden de afgevaardigden echter hoe langer hoe meer meegesleurd in discussies over kwesties waarin andere dan districtsbelangen de doorslag gaven. De theorie van de vertegenwoordiging ging dan eisen dat de afgevaardigde, ofschoon verkozen in een district, geen districtsafgevaardigde zou zijn maar een vertegenwoordiger van de gehele natie. Die theorie verwees naar de ideeën van 'eenheid van de natie', 'gezamenlijkheids des volks' en paste bij de ideologie van de 'sovereiniteit van de wet' in de nationale staat. Zij schilderde het districtenstelsel af als geheel uit de tijd—een restant van lokaal particularisme. De federalistische, decentralistische ratio van het districtkiesstelsel werd daarmee onderuit gehaald. Dat de afschaffing ervan de deur zou openzetten voor andere dan lokale particuliere belangen, kreeg weinig aandacht in de theorie van nationale eenheid en de retoriek van het nationalisme.

'Politieke ondernemers' gingen inzien dat de vette prijzen van politiek handelen alleen op het nationale vlak te halen waren. Daar werd over grote projecten, dus over het grote geld, de belastingen en de uitgaven, beslist. Het loonde dan ook organisaties op te zetten die een grote (liefst controlerende) invloed in de besluitvorming van de staat zouden hebben. Die organisaties moesten ervoor zorgen dat 'nationale politici' een centrale controle konden uitoefenen over de kandidaten in lokale verkiezingen om zo het parlement te vullen met medestanders. De toenemende rol van nationaal georganiseerde politici in het parlement bemoeilijkte de handhaving van de praktijk van de koninklijke kabinetten. De politieke organisaties wilden immers *hun* leiders in de regering. Alleen maar al dan niet instemmen met de dienaren ('ministers') van de koning, was niet genoeg. Daarmee luidden zij het einde van de reële machtscheiding in, die toch een van de pijlers van de constitutionele staat was geweest.

De partijen vereisten een hecht verband van leiders en volgelingen. Zij moesten ook uiterst zijn om heterogene groepen van kiezers te motiveren en te mobiliseren. Dat vroeg om krachtige algemene slogans, die de grote massa konden aanspreken. Het vroeg ook om uitgewerkte programma's om de woorden en daden van de 'volgelingen' (mindere partijleden, militanten en propagandisten) te coördineren. Die propagandistische en intellectuele basisuitrusting konden de partijen bijna kant-en-klaar vinden in de grote ideologische discussies die tegen het midden van de eeuw hun hoogtepunt bereikten in het revolutiejaar 1848.

Hoewel die ideologieën vooral uit intellectuele reflecties waren voortgekomen, moesten de partijen de basisideeën ervan koppelen aan de concrete belangen en zorgen van grote bevolkingsgroepen (althans voor zover die enig politiek gewicht hadden). Zij moesten ook telkens weer 'bewijzen' dat hun ideologie en hun programma een antwoord had op alle vragen en een oplossing voor alle problemen die oprezen. Dat waren eisen die moeilijk te verenigen waren met een strikte partijdiscipline. Het is niet verwonderlijk dat vele partijen door interne dissentie geplaagd werden of zelfs uiteenvielen. Waar het gewicht van concrete belangen en de passies rond bijzondere kwesties een grote rol speelden, bleek de ideologie vaak een te zwak bindmiddel. Het

gevolg daarvan was dat het partijlandschap heel beweeglijk was. Partijen verschenen en verdwenen of voerden ingrijpende programmawijzigingen uit. De virtuele hegemonie van politieke partijen in de nationale politiek bleef echter onaantastbaar. Ook vandaag zijn weinig mensen ertoe in staat over politiek te denken of te spreken in andere dan partijpolitieke termen.

In het volgende geven wij enige aandacht aan weerklank die de ideologische stromingen van de negentiende eeuw weerklank vonden in partijpolitieke formaties. Wij beperken ons, bij wijze van voorbeeld, tot de situatie in Nederland.

DE LIBERALEN¹

Staatstheorie. Het liberale denken over staat en politiek heeft in de loop der tijd en onder indruk van het tijdsgebeuren grote veranderingen ondergaan. Voor Locke was grondslag van de staat een contract, dus de vrijwillige toetreding van een mens tot de organisatie van de staat. Dat contract kon alleen rechtsgeldig zijn voor zover het niemands natuurlijke rechten schond. De staatstaak kon dan niet meer zijn dan handhaving van de natuurlijke rechten. Ook nog aan het einde van de achttiende eeuw zag Adam Smith de staatstaak vooral in de handhaving van orde, veiligheid en eigendomsrecht, opdat de vrije concurrentie en de eigendomsvermeerdering zich onbelemmerd zouden kunnen ontplooien. In de Staat en in de samenleving golden verschillende werkwijzen—de politieke versus de economische methode. Die mochten niet vermengd geraken. Staat en samenleving dienen dus strikt gescheiden te blijven.

Scheiding van staat en maatschappij. De negentiende-eeuwse politieke liberalen gingen daarentegen steeds meer de nadruk leggen op de scheiding van staat en maatschappij. De natuurlijke rechten verdwenen uit hun gezichtsveld. De ‘burgerlijke’ vrijheden, die vastgelegd waren in de constitutie, ontzegden de staat de toegang tot de privé-sfeer; de ‘politieke vrijheden’ ontzegden particulieren de toegang tot de staatsmacht. Er werden dus aparte privaatrechtelijke en publiekrechtelijke regelstelsels ontwikkeld voor de verhoudingen tussen de burgers onderling—in de ‘maatschappij’—en voor die tussen de burgers en de staat. Wij erkennen daarin de opvattingen van Duitse filosoof Immanuel Kant (1724-1804) die de staatstaak had omschreven als ‘rechtsvorming’ door algemene wetgeving. In Nederland heeft Thorbecke die opvatting geïntroduceerd. Wij hebben eerder gezien dat hij zich daarbij vooral liet leiden door de idee dat de geweldsmacht in dienst moet staan van het ‘algemeen belang’. Weliswaar behoorde de bescherming van de natuurlijke rechten nog tot de behartiging van het algemeen belang, maar de rechtsgrondslag van het geweldmonopolie van de staat was het algemeen belang zelf en niet de bescherming van de natuurlijke rechten per se. Zowel burgerlijke vrijheid als politieke vrijheid was een attribuut van het burgerschap.

Politieke en burgerlijke vrijheden. Volgens Thorbecke houdt politieke vrijheid in dat een burger actief en passief kiesrecht heeft en ‘openbare’ (politieke en ambtelijke) functies kan bekleden. Het zijn rechten die men als staatsburger bezit. Overigens vermeed Thorbecke het woord democratie omdat met die term volgens hem een directe

¹ Deze tekst is een bewerking door F. van Dun van een tekst van H. Spoormans voor een eerdere versie van dit blok. De eindverantwoordelijkheid voor deze versie ligt geheel bij de eerstgenoemde. De oorspronkelijke tekst is ter inzage beschikbaar via het secretariaat van de capaciteitsgroep Metajuridica.

volksregering beoogd werd in de zin van Rousseau, wat zou leiden tot anarchie en tenslotte dictatuur. Zijn streven was erop gericht dat alle onderdanen op termijn burgers zouden worden in politieke zin. Algemeen kiesrecht beschouwde hij overigens nog als toekomstmuziek (hij verwachtte het eerst bij de overgang naar de twintigste eeuw). Eerst zouden de voorwaarden, daartoe vereist, aanwezig moeten zijn: een zekere ontwikkeling en enig bezit. In zijn tijd werden die voorwaarden bijna alleen door de goeude burgerij vervuld. Zij leverde het gros van de 'burgers in politieke zin'.

Burgerlijke vrijheid betreft de rechten die de mensen hebben als lid van de maatschappij, zoals recht op vrijheid van godsdienst en vrijheid van onderwijs. Zij is niet aan strikte voorwaarden van bewaamheid of ontwikkeling gebonden.

Machtenscheiding. Burgerlijke liberalen waren niet blind voor het risico van opeenhoping of centralisatie van (politieke) macht. Dat gevaar beoogden zij te weren met het leerstuk van de machtenscheiding binnen de formele staatstructuur zelf. Dat leerstuk heeft betrekking op de bekende Trias Politica, de scheiding van de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht. De staat mocht immers niet in particuliere handen vallen. Als dat zou gebeuren dan zouden de particulieren in de maatschappij weerloos staan tegen de particulieren in de staat. Om dat te voorkomen moesten de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht anders samengesteld zijn, elkaar controleren en in evenwicht houden.

Parlementair stelsel. Politieke macht werd voorts aan de band gelegd van het recht. Dat herinnert aan de rechtsstaatsgedachte. Tegenover het *recht van de macht* stelde het politieke liberalisme, althans in theorie, de *macht van het recht*. Bedenk evenwel dat de 'rechtsvorming' de essentiële staatstaak was. Het 'recht' was niet een van de staat onafhankelijke orde van samenleven maar een product van de staat. Hoe kon de staat recht produceren? Wat voor recht was dat?

De politieke liberalen veronderstelden dat de belangen en wensen van de verschillende leden van de samenleving met elkaar in overeenstemming te brengen zijn met behulp van rationele argumenten. Een rationeel gevoerd debat moest leiden tot de vorming van een gemeenschappelijke overtuiging. In een representatief stelsel kon iedereen die voor 'politiek burgerschap' in aanmerking kwam (zie Stuurman) aan het debat deelnemen. Indien 'ieder' aan het debat kon deelnemen en indien het debat rationeel gevoerd werd, moest ieder wel met het eindresultaat instemmen. De beslissing die aldus tot stand kwam was in rede bindend voor alle participanten en dus ook voor de niet-participanten—de rede is immers universeel.

Anderzijds kregen collectieve besluiten enkel legitimiteit wanneer zij voortkwamen uit een rationeel publiek debat. In de praktijk betekende dat, dat alleen beslissingen die via een parlementair debat vastgesteld werden over een legitieme grondslag beschikken. Die grondslag was dus niet enig voorafgegeven natuurlijk recht van mensen, maar de veronderstelde 'consensus van de rede' in het hoogste staatsorgaan.

Staatstaak. De taak van de staat was het scheppen van 'algemene voorwaarden', maar de overheid moest wel terughoudendheid betrachten bij inmenging in het maatschappelijk leven. Zij moest de maatschappij zodanig inrichten en onderhouden dat vrije menselijke ontwikkeling mogelijk wordt, echter niet zodanig dat deze ontwikkeling gestuurd wordt. De vrije maatschappelijke ontwikkeling stond voorop; de staat vulde aan. In de woorden van Thorbecke (Narede 1869):

"het kenmerk van een liberalen Staat en een liberaal Gouvernement (is), dat zij de ontwikkeling van zelfstandige kracht bevorderen; zelfstandige kracht in provincie, gemeente, vereeniging en individu. Bevorderen, dat heet de algemene voorwaarden scheppen, waaronder die ontwikkeling mogelijk wordt ... Wil dit zeggen, dat de Staat voor alles te zorgen, alle kwalen en gebreken der maatschappij te genezen hebben? -Integendeel. Een eerste eisch is onthouding; onthouding van hetgeen zijn roeping als regtsvereeniging te buiten gaat."

Vordert men van de staat de oplossing van maatschappelijke vraagstukken die de maatschappij zelf zou moeten oplossen, dan zijn algemene verwarring, economische stagnatie en politiek machtsmisbruik onvermijdelijke gevolgen.

In Thorbeckes woorden klinkt duidelijk het algemeen liberale beginsel van de leer der onthouding en de rechtstaategedachte, zij het met een bijzondere nuance: de staat heeft niet slechts kritisch te registreren wat uit de maatschappij opkomt, maar ziet zich een zelfstandige, zelfs scheppende taak toegewezen. Dat deze beginselen wel eens hevig met elkaar konden botsen en aanleiding geven tot splitsing in de liberale beweging, bleek aan het einde van de 19de eeuw.

Drie liberale concepties van burgerschap. De Nederlandse politicoloog S. Stuurman ontwaarde drie stromingen in de familie van het politieke liberalisme in het negentiende-eeuwse Nederland.¹ De eerste twee, het conservatieve of oud-liberalisme (bedoeld is het liberalsime van Thorbecke) en het radicale liberalisme, behoren ontegenzeggelijk tot de traditie van het politieke liberalsime dat wij hierboven al beschreven hebben. De derde stroming, het sociaal-liberalisme, is eigenlijk al een voorafspiegeling van het socialistische gedachtegoed en steunt veel meer op de leer van de progressieve emancipatie of bevrijding door maatschappelijke voorzieningen dan op de idee van natuurrechtelijke vrijheid.

Volgens Stuurman bracht ieder van die stromingen een eigen conceptie van het burgerschap voort.

Het conservatieve liberalisme en de zelfstandige burger. Het conservatieve liberalisme streed op twee fronten. Enerzijds tegen de oude opvattingen, uit de 'patrimoniale staat' (zie p.268), waarin burgerrechten altijd privileges, bijzondere rechten van standen en corporaties waren. Anderzijds tegen de radicaal-egalitaristische doctrines die de 'gelijkheid van rechten' (artikel 1 *Verklaring van de Rechten van de Mens en van de Burger*) niet op natuurlijke maar wel op de 'maatschappelijke rechten' toepasten. Die egalitaristen stelden dat iedere staatsburger, ongeacht zijn persoonlijke kwaliteiten, een 'natuurlijk recht' had op alle maatschappelijke posities, rollen en functies. Zij interpreteerden de vage formule—'Sociale onderscheiden mogen uitsluitend gegrond zijn op het gemeenschappelijke nut' (uit hetzelfde artikel)—alsof er stond 'Er mogen geen maatschappelijke onderscheiden zijn'. Dat was een flagrante miskennis van de onderscheiden tussen 'mens' en 'burger', 'samenleving' en 'maatschappij' en dus ook van de filosofische grondslag van het klassieke liberalisme.

Om dat egalitaristische risico te weren verdedigden de conservatieve liberalen het idee dat ook in de politieke maatschappij (de staat) onderscheiden mogen bestaan op grond van het gemeenschappelijk nut. Zoals het gemeenschappelijke nut eiste dat

¹ Siep Stuurman, *Wacht op Onze Daden, Het liberalisme en de vernieuwing van de Nederlandse staat* (Amsterdam 1992), pp. 367-374.

bijvoorbeeld ministers bekwame lieden zouden zijn, zo eiste het ook bekwame kiezers. Het probleem was te bepalen wat zou kunnen dienen als bewijs van bekwaamheid om het kiesrecht uit te oefenen. Stuurman geeft het conservatief-liberale antwoord als volgt weer:

Als alle burgers in passieve zin gelijke rechten moesten hebben, dan kon een beperking van de actieve politieke rechten alleen nog in algemene, op hun beurt voor allen 'gelijke' termen gerechtvaardigd worden. De belastingcensus leek zo'n maatstaf te bieden: de staat verscheen hier als vennootschap, als belangengemeenschap van contributiebetalers, en moest daarom bestuurd worden door al diegenen die er substantieel in participeerden. Het vermogen tot betaling was tevens een maatstaf voor de zelfstandigheid van het individu. In de ogen van de vroeg-negentiende-eeuwse liberalen was eigenlijk iedereen die niet bij machte was tot sparen of bijdragen aan de staat onzelfstandig, afhankelijk van anderen. Dat laatste was gevaarlijk omdat het de corrupte praktijken van de 'aristocraten' in de hand werkte.

De belastingcensus was echter een vrij arbitraire maatstaf (zie p.291). Niet alleen de laagste inkomensklassen maar meestal ook de kleine burgerij bleef daardoor van kiesrecht verstoken. Die kleine burgerij was nochtans een belangrijk potentieel kiezerspubliek voor de liberalen.

De radicale liberalen en 'de productieve deugd'. Tegen de oud-liberalen argumenteerden de radicalen dat de grondslag van het kiesrecht lag in de arbeid—'de productieve bijdrage aan de gemeenschap'. Stuurman:

De politieke economie speelde in deze visie ook een rol, maar met een veel grotere nadruk op de mogelijkheden van een dynamisch, productief kapitalisme. Niet de eigendom of het inkomen vormden het fundament van de autonome persoon maar de arbeid, gedefinieerd in termen van persoonlijke bekwaamheid, morele inzet en maatschappelijk nut. De maatschappij was verdeeld in productieven en onproductieven, in werkbijeen en parasieten.

[...] De leer van eigendom en census [van de oud-liberalen] was...in de kern statisch, de politiek was er voor het verstandig beheer van het bezit van de vennoten. De productieve deugd trok een wissel op de toekomst, de staat moest niet alleen de zaken beheren maar ook de vooruitgang dienen. [...] De belangengemeenschap waarop de staat in deze optiek moest berusten, was niet zozeer een vennootschap van bezitters als wel een productief samenwerkingsverband waarvan de leden onderling afhankelijk waren.

Onder het censuskiesstelsel zouden rijke maar onproductieve aristocraten en renteniers kiesrecht hebben; voor de radicalen was dat echter ongewenst. Onder het censuskiesstelsel zou de kleine burgerij vaak zonder kiesrecht blijven; dat was voor de radicalen onaanvaardbaar.

Individuele vrijheid gaat vooraf aan de staatsinterventie. Gemeenschappelijk voor de twee genoemde stromingen is de overtuiging dat het recht op een positie of rol in de staat (als minister, hoge ambtenaar of kiezer) geen natuurlijk recht is, maar een 'maatschappelijk recht' dat alleen toekwam aan hen die dat verdiend hadden. Vrijheid is een natuurlijk recht van iedereen, maar van kiezers werd verwacht dat zij bekwaam en in staat zouden zijn om de verantwoordelijkheid van de kiezerstaak te dragen. Het was immers de taak van elke kiezer mensen aan te duiden om wetten en besluiten te maken die niet alleen die kiezer zelf maar ook alle andere staatsburgers zouden binden. Dat was een grote morele verantwoordelijkheid omdat men de kiezers niet voor

de gevolgen van hun keuzen aansprakelijk kon stellen. Ook moesten de kiezers om evidente redenen onafhankelijk zijn van de staat opdat zij niet door politici, magistraten of ambtenaren onder druk zouden kunnen worden gezet. Ten slotte, de politieke rechten waren slechts bedoeld middelen te zijn om de natuurlijke rechten te beschermen; zij mochten geen wapens worden om die rechten te vernietigen. Dat risico was reëel als mensen langs de weg van de politiek zouden kunnen verkrijgen wat zij zelf niet door deelname aan het economische verkeer konden produceren. Opdat de staat geen overheid zou worden en de burgers geen onderdanen, moest de staat in een afhankelijke positie blijven en de burger in een onafhankelijke. Stuurman zegt het zo:

Beide [stromingen] gingen ervan uit dat de burgers hun autonomie ontleenden aan hun economische en sociale identiteit. Die identiteit was zelf niet politiek, niet afhankelijk van de staat, het was omgekeerd: de vitaliteit van de politieke gemeenschap was uiteindelijk gefundeerd in de zelfstandige kracht van de individuen. Wie er op eigen kracht niet kon komen, viel buiten de politieke gemeenschap, werkloosheid werd gezien als het gevolg van de zedelijke onbekwaamheid van het individu. [...] De individuele vrijheid ging vooraf aan de interventie van de staat...

De overheid kon wel optreden tegen het machtsmisbruik van monopolies of invloedrijke personen of organisaties; zij mocht optreden ter bescherming van weerloze individuen en minderjarigen. Volwassenen bevoogden en betuttelen was echter geenszins een staatstaak.

De sociale liberalen en 'de mens in wording'. Bij de sociaal-liberalen verdween elk spoor van de natuurrechtelijke vrijheidsconceptie. Zij verdedigden weliswaar nog het maatschappelijke nut van de particuliere eigendom en de particuliere onderneming op de markt, maar zij beschouwden eigendom en contract veeleer als door de staat gecreëerde en te controleren 'privaatrechtelijke' instellingen. Als rechten die een individu tegen de staat zou kunnen inroepen, hadden eigendom en contract en hun keerzijde, persoonlijke aansprakelijkheid afgedaan.

Voor de sociaal-liberalen was er geen sprake van vrijheid 'die aan de staat voorafgaat'. Zij zagen de mens veeleer als een maatschappelijk product. Het was de taak van de staat (de overheid) de mens tot vrijheid te vormen—hem te emanciperen, hem te verlossen van de problemen waarmee hij in de moderne maatschappij geconfronteerd werd. De staat moest 'een voorwaarden en kansen scheppende instantie' zijn opdat het individu zich als mens én als burger in vrijheid zou kunnen ontwikkelen. Stuurman:

De ware ontplooiing van de individualiteit kon niet meer alleen in termen van 'autonomie' gedefinieerd worden. Het moderne individu zou gekenmerkt worden door zelfstandige kracht én maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef. De individuele burgers vormden nog steeds een organisch geheel, onderling door arbeidsdeling en wederzijdse afhankelijkheid verbonden, maar zij zouden zichzelf daarvan in toenemende mate bewust worden. [...] De arbeidsdeling zou in de toekomst ...mede door de staat gereproduceerd worden, en het individu ontleende zijn ontplooiingskansen aan die samenhang. Geheel in overeenstemming met de utilitair-darwinistische, evolutionaire teneur van het sociale denken van de eeuwwisseling kon het individu zelf als 'wordend' geconcipieerd worden.

De sociaal-liberalen kenden daarom de rechten van het burgerschap en in het bijzonder het kiesrecht niet toe op grond van wat die mensen zijn maar op grond van zij wat zouden kunnen worden. Hun rechtsconceptie was dus niet langer 'realistisch', gebaseerd op de realiteit van mens en wereld, maar 'idealistisch', gebaseerd op een bijzonder ideaal. Als burgers werden mensen geacht te kiezen wie hen op de weg van de emancipatie zou leiden—wie hun voogden zouden zijn zolang zij niet aan het einde van die weg gekomen waren. De 'mens in wording' werd niet bekwaam geacht zichzelf te regeren maar wel te kiezen wie hemzelf en alle anderen het best zou kunnen emanciperen.

Het sociaal-liberalisme toont aan hoezeer de moderne religie van de Mens en haar complexe constructie van de relatie tussen mens en maatschappij—de reële mens in dienst van de maatschappij, de maatschappij in dienst van de ideële mens—ook in de burgerlijke maatschappij van de negentiende eeuw aan invloed hadden gewonnen. Terwijl het de weg vrijmaakte voor de aanvaarding in brede kring van socialistische ideeën, verzwakte het de liberale ideologie in haar strijd tegen het egalitaristische radicalisme. Stuurman:

Het negentiende-eeuwse liberalisme bracht dus niet één, maar een reeks van drie verschillende concepties van burgerschap voort. De oudste van de drie, de doctrine van het census-kiesrecht, is in de twintigste eeuw geheel van het politieke toneel verdwenen. De andere twee bestaan nog altijd, in een onderlinge spanningsverhouding die uit het twintigste-eeuwse politieke denken niet meer weg te denken is. Het liberale vrijheidsbegrip laveert sedertdien tussen het oude individualisme en het nieuwe, positieve begrip van een maatschappelijke individualiteit.

DE CONFESSIONELEN

H. Spoormans

De benaming 'confessionelen' wordt hier gebruikt als een verzamelnaam voor een verscheidenheid van protestants-christelijke en katholieke opvattingen. Zoals uit de tekst van Van der Putten blijkt bestaan de protestants-christelijke stroming uit meerdere stromen. Zelfs de hiërarchisch georganiseerde katholieke stroming kende intern een grote diversiteit aan soms zeer uiteenlopende meningen. Voor dit blok zijn de confessionelen van belang (1) als dragers van conservatief gedachtengoed tegenover 'de erfgenamen van de Franse Revolutie', de liberalen en socialisten, en (2) als erflaters van het huidige CDA. Terugblikkend zijn we derhalve meer geïnteresseerd in wat de protestantse en katholieke staats- en maatschappij gemeen hebben dan in wat hen scheidt. Niettemin bestaan er enkele belangrijke verschillen.

Protestants-christelijken

Levenskringen. Volgens de protestants-christelijke maatschappijleer bestaat de samenleving uit meerdere levenskringen, die niet aan de staat maar op eigen wijze aan inwonend soeverein gezag onderworpen zijn. Het huisgezin, het bedrijf, de wetenschap, de kunst, het kerkelijk leven, etc., vormen evenzovele maatschappelijke kringen die ieder over een eigen soevereiniteit beschikken. Deze 'Soevereiniteit in eigen kring', zo welluidend onder woorden gebracht door Abraham Kuiper ter gelegenheid van de opening van de Vrije Universiteit, is het kernstuk van de protestantse maatschappijleer. Let wel: volstrekt soeverein is alleen de hoge God en de Messias Jezus Christus; de idee is dat alle levenskringen behoren tot hetzelfde leven, op elkaar ingrijpen en samen een organisch geheel vormen, ontstaan en bijeengehouden door Gods scheppingskracht. Het beginsel van de soevereiniteit is vooral bedoeld om zich onvoorwaardelijk te keren tegen staatsinmenging. De Antirevolutionaire Partij ontstond uit oppositie tegen liberale staatsinterventie. Concreet: wetenschap, onderwijs en bedrijfsleven hebben niet de leiding van de (liberale) staat te aanvaarden. Inzake onderwijs ligt de zeggenschap in de eerste plaats bij de ouders en niet bij de overheid.

Opdat in de verschillende maatschappelijke levenskringen de eigen aard en wet het beste tot hun recht komen, moeten de verschillende maatschappelijke groepen zich van onderop organiseren tot corporatieve samenwerking. De soevereiniteit in eigen kring betekent niet autonomie van levenssferen, omdat (1) elke menselijke autonomie wordt afgewezen ten gunste van de volstrekte soevereiniteit Gods en (2) omdat de levenssferen nadrukkelijk in een door God gewenste organische samenhang staan. Tegen de liberalen: het individu is niet autonoom maar onderworpen aan Gods soevereiniteit; tegen de socialisten: groepen, standen of klassen zijn niet autonoom, maar staan in een organisch verband en moeten met elkaar samenwerken.

Rentmeesterschap. Een tweede kenmerk van de protestants-christelijke maatschappijleer is hun opvatting over eigendom. De katholieken en liberalen baseren hun eigendomsleer op hun opvatting over natuurrecht. Volgens de calvinisten is het eigendom van mensen niet absoluut; absolute eigendom komt alleen aan God toe. Mensen kunnen alleen bezitten wat God hen schenkt en zijn nimmer eigenaars in de strikte zin van het woord, de mens is slechts rentmeester. Dat betekent dat zij ten opzichte van God altijd verantwoording schuldig zijn ten aanzien van het 'geleende' eigendom.

Volgens de Bijbel is het Gods wil dat de mens persoonlijk deel heeft aan het aardse goed; er staat niet dat gemeenschapsbezit naast privaat bezit veroordeeld zou zijn. Toch is privaat bezit wenselijk, omdat anders niemand de onaangename maar noodzakelijke arbeid wil verrichten.

Staatsleer. Zonder (erf)zonde zou er magistraat noch staat ooit geweest zijn, omdat het menselijk geslacht oorspronkelijk uit één bloede is. Staten hebben daarom steeds iets onnatuurlijks. Er bestaat een opmerkelijke overeenkomst tussen de calvinistische en de socialistische staatsopvatting: beide zien de staat als het gevolg van een zondeval (Adam en Eva, resp. de private eigendom), die alleen door een `verlossing' (de komst van de Messias, resp. de socialistische revolutie) teniet gedaan kan worden. Het resultaat is in beide gevallen het verdwijnen van de staat.

In de tekst van Van der Putten kunt U lezen over de spanning tussen het onnatuurlijke karakter én de goddelijke herkomst van het overheidsgezag, en de daaruit resulterende ambivalente houding. Ook over de staatsinrichting en het staatsingrijpen kunt U bij Van der Putten alle benodigde informatie vinden.

Rooms-katholieken

De katholieke staats- en maatschappijleer is onder Paus Leo XIII grondig herzien/vernieuwd. De opvattingen van Leo XIII zijn te beschouwen als het katholieke antwoord op de teloorgang van de pauselijke staat enerzijds, en op uitdaging van de moderne industriële maatschappij anderzijds.

Het doel van de schepping is de openbaring van en het deelachtig zijn aan Gods volmaaktheid. Elk schepsel behoort dit doel volgens zijn eigen natuur dit doel na te streven. De eerste zin in de oude katechismus luidde: "Vraag: Waartoe zijn wij op aarde? Antwoord: wij zijn op aarde om God te dienen en daardoor gelukkig te worden". Krachtens het doel van de schepping, dat de mens met zijn verstand kan kennen, is hij zedelijk verplicht volgens zijn natuur als redelijk wezen te leven. Daarbij moet hij algemene zedelijkheidsregels volgen die bekend staan als het `natuurrecht'. Die regels zeggen dat de mens een gemeenschapswezen is omdat hij zich niet kan ontwikkelen zonder medewerking van anderen. De mensen moeten dus van nature noodzakelijk tot gemeenschapsvorming overgaan. De staat is hier niet het product van een zondeval, maar meer een technische noodzakelijkheid in een complexe gemeenschap. Ook in het paradijs zijn zagezegd stoplichten en politieagenten nodig.

De R.K. maatschappijleer keert zich zowel tegen (socialistisch) collectivisme als tegen (liberaal) individualisme. De relatie individu-gemeenschap wordt gekenmerkt door onderwerping noch onafhankelijkheid, maar door solidariteit, samenwerking. Solidarisme is een belangrijk trefwoord in de katholieke maatschappijleer. De particuliere eigendom wordt erkend, maar uitdrukkelijk geldt dat eigendom zowel een persoonlijk als een maatschappelijk karakter heeft. De staat dient nauwkeurig te bepalen hoe de eigendom dient te worden gebruikt.

Staatsleer. God heeft de mensen zo gemaakt dat zij van nature tot gemeenschapsvorming moeten overgaan. De twee belangrijkste gemeenschappen zijn het gezin en de staat. De staat wordt beschouwd als de hoogste en meest volkomen aardse gemeenschap. Zijn taak is de behartiging van het algemeen welzijn, dwz. het scheppen van omstandigheden waaronder de burgers het best hun persoonlijk einddoel kunnen bereiken. De R.K. staatsleer is beduidend minder anti-staat dan de liberale en protestants-christelijke opvatting.

De staatsinrichting is voor de katholieken een kwestie van opportuniteit, dwz. ze leggen zich niet vast op een bepaalde staatsvorm, mits deze het natuurrecht geen geweld aandoet. In Nederland hebben de katholieken zich van oudsher akkoord verklaard met de constitutionele monarchie en het parlementaire stelsel; sinds 1906 ook met de democratie. Tijdens de Bataafse Revolutie van 1795 en tijdens de liberale staatsvorming van 1848 behoorden veel katholieken tot de voorstanders van 'democratische' hervormingen. Ook voor de katholieken was de liberale staatsinterventie de steen des aanstoets om zich tegen het liberalisme te keren.

In confrontatie met de liberalen zijn zowel de protestants-christelijken als de katholieken in het begin van de 20e eeuw steeds meer nadruk gaan leggen op maatschappelijke en politieke arrangementen die uitdrukking geven aan de samenwerking tussen de verschillende kringen en standen. Waar de liberalen enkel individuen erkennen die hun gemeenschappelijke zaken afhandelen op het niveau van de staat, pleiten de confessionelen voor intermediaire instanties met publiekrechtelijke bevoegdheden tussen de individuen en de overheid. De liberalen hebben zich hiertegen met hand en tand verzet, omdat zij vreesden dat dit zou leiden tot een ondermijning van het liberale staatsbestel zoals dat was ingevoerd in 1848. Het gevolg was dat de door iedereen noodzakelijk geachte hervormingen op het gebied van onderwijs en sociale wetgeving (en kiesrecht) lange tijd werden tegengehouden.

Staatsingrijpen. De staat moet krachtens zijn taak zorgen voor het algemeen welzijn. De katholieke bepleiten overheidsingrijpen in de sociale kwestie. Anderzijds mag het overheidsingrijpen niet zover gaan dat de burgers en de gezinnen volledig aan de staat onderworpen worden. De staat moet de helpende hand bieden, waar de burgers redelijkerwijs niet in staat kunnen worden geacht voor zichzelf te zorgen. Deze helpende hand berust op het *subsidiariteitsbeginsel*. Dit beginsel berust op de gedachte dat de 'lagere' of 'hogere' gemeenschappen van gezin, bedrijf, etc. autonome *onderdelen* zijn van het staatsgeheel, waarin de centrale overheid subsidiair, aanvullend kan ingrijpen met een beroep op het algemeen belang, wanneer de 'lagere' gemeenschappen zelf niet in staat zijn om hun taak ten dienste van het grotere geheel te vervullen. In welke gevallen subsidiair ingrijpen nodig is, hangt af van het inzicht van de centrale overheid.

DE SOCIALISTEN

H. Spoormans

Meer dan bij de liberale en confessionele stromingen hebben de opvattingen van de socialisten door de tijd heen grote veranderingen ondergaan. Deze veranderingen zullen we in de loop van het blok leren kennen. Hier concentreren we ons op de opvattingen van de socialisten rond de eeuwwisseling.

In tegenstelling tot hun nazaten, stonden de eerste socialisten door de bank genomen nogal vijandig tegenover de staat. Uit harde ervaring wijs geworden zagen zij in de staat niet meer dan een onderdrukkingsmechanisme: 'de staat verdrukt, de wet is logen'. Staat en politiek waren ongewenst gevolgen van klassentegenstellingen en onderdrukking. In de socialistische maatschappij zou geen sprake meer zijn van staat of politiek. Ook in de geschriften van Lenin, de grondlegger van een van de meest

drukkende staatsapparaten in de 20e eeuw, is dit anti-etatisme paradoxaal genoeg duidelijk aanwezig.

Tegen het einde van de 19e eeuw stemden de socialistische partijen van een aantal landen hun opvattingen op elkaar af (de Tweede Internationale). Hierbij gingen een aantal begrippen en theorieën, ontleend aan Karl Marx, een belangrijke rol spelen. In Nederland zijn deze opvattingen verwoord door P.J. Troelstra.

Klassenstrijd. De kapitalistische economie is onlosmakelijk verbonden met uitbuiting. Elke kapitalistische economie schept tenminste twee klassen met onverzoenlijke economische belangentegenstellingen. Winstbejag en ongebreidelde concurrentie leiden ertoe dat economische ontwikkeling onbestuurbaar is en eenzijdig ten koste gaat van de arbeidersklasse. De arbeidersklasse heeft er daarom belang bij dit systeem te vervangen door een rechtvaardiger, socialistisch systeem dat tevens de economische ontwikkeling bestuurbaar maakt. Dit vereist een interventie in de eigendomsverhoudingen. De particuliere eigendom van productiemiddelen moet worden afgeschaft door de productiemiddelen te vermaatschappelijken (socialiseren). Productiemiddelen moeten ingezet worden op grond van overwegingen van algemeen belang in plaats van particulier winstbejag. De socialisten van de Tweede Internationale gaan ervan uit dat deze ontwikkeling in de richting van het socialisme onvermijdelijk is. Vandaar de bekende uitspraak dat de socialisten een revolutionaire partij zijn die geen revolutie maakt; bedoeld wordt dat de revolutie sowieso in de schoot der geschiedenis ligt opgeborgen. Het is de taak van de socialistische partij deze historisch noodzakelijke gang van zaken voor te bereiden en te bespoedigen.

De staat. De socialisten beschouwen de staat als een instrument van de heersende klasse om de uitgebuite klasse te onderdrukken. De staat is een verlengstuk van de heerschappij van de ondernemer in de fabriek. Het is zaak dit machtsmiddel aan de heersende klasse te onttrekken (de staatsmacht te veroveren) en het in te zetten om het socialisme vorm te geven. De socialisten maken daarom een nadrukkelijk onderscheid tussen de (te bestrijden/veroveren) kapitalistische staat enerzijds, en de (te vestigen) socialistische staat anderzijds. De leiders van de Tweede Internationale hebben zich niet of nauwelijks bekommerd om de vormgeving van de (toekomstige) socialistische staat. Dat onttrok zich huns inziens aan wetenschappelijke beschouwingen (van het wetenschappelijk socialisme). Troelstra is eigenlijk de enige geweest die daarover gedacht en geschreven heeft, hetgeen hem veel meewarig commentaar opleverde van andere socialistische leiders.

In principe vinden de socialisten dat elke maatschappelijke en politieke organisatie zeggenschap moet geven aan alle betrokkenen. Maar dit zijn veeleer punten die bij de inrichting van de socialistische maatschappij gaan spelen. Eerst moet het kapitalisme afgeschaft worden. Een uitbreiding van het reeds bestaande kiesstelsel (in parlementaire systemen) maakt het echter mogelijk deze principiële stellingname te combineren met machtspolitieke argumenten.

De socialisten verwachtten dat de arbeidersklasse steeds groter zal worden en een meerderheid van de bevolking zal gaan uitmaken. Algemeen (mannen-)kiesrecht betekent dus op den duur dat de arbeiders een parlementaire meerderheid kunnen vormen en zodoende met democratische middelen aan de macht kunnen komen. De strijd voor het algemeen kiesrecht is het strijdpunt bij uitstek geweest waarmee de socialistische partij (in Nederland) groot is geworden. (Vandaar dat het niet zo ge-

makkelijk was de democratie te verlaten toen bleek dat de socialisten geen electorale meerderheid konden mobiliseren.)

In de tekst van Troelstra wordt uitgelegd hoe de socialisten denken over politiek en economie in een kapitalistische maatschappij, en waarom de socialisten kandidaten stellen voor een op zichzelf genomen verwerpelijk burgerlijk parlement. De tekst is een toelichting bij het Leids program van 1912. Dit programma, ontstaan in een tijd dat de SDAP sterk groeide, is het laatste revolutionaire programma, en het eerste dat gewag maakt van de positieve uitwerking van politieke actie van de zijde van het proletariaat. Het Leidse program vormt het breukpunt tussen het 19e en het 20e eeuwse socialisme.

ONTSTAAN VAN DE PARTIJPOLITIEK IN NEDERLAND

Van de grondwetsherziening van 1848 tot de Eerste Wereldoorlog

A.M.J.A. Berkevens, E. Van Royen, H. Spoormans¹

HET LIBERALE HOOGTIJ (1848-1874)

In 1848 luidde de grondwetswijziging het begin van de klassiek liberale periode in Nederland in, waarin Johan Rudolf Thorbecke een centrale rol speelde. In wijder perspectief kunnen we het jaar 1848 ook zien als beginpunt van de ontwikkeling naar een constitutionele, parlementair-democratische staatsvorm, op grond waarvan op langere termijn een groeiend overheidsingrijpen mogelijk en gelegitimeerd werd.

De grondwetsherziening van 1848 en de opkomst van het Parlementaire stelsel. De grondwet van 1848 luidde in staatkundig en politiek opzicht een nieuwe periode in. Deze was naar aard en strekking een echt liberale, voor die tijd moderne constitutie en is vaak de creatie van de liberaal Johan Rudolf Thorbecke genoemd, die als voorzitter van de grondwetscommissie van 1848 het leeuwendeel van de constructieve wetgevende arbeid op zich had genomen.

Het parlementaire stelsel, zoals wij dat nu kennen, werd met de grondwetswijziging mogelijk, maar is er niet uitdrukkelijk door ingevoerd. Ook in een ander opzicht moet de grondwetsherziening van 1848 als breuk met het verleden enigszins gerelativeerd worden. Weliswaar verdwenen in 1848 'de standen uit de staat', maar in de praktijk behielden gevestigde kringen nog lange tijd een aanzienlijke invloed in de Nederlandse volksvertegenwoordiging. In de halve eeuw na 1848 nam het percentage Tweede Kamerleden uit adel en patriciaat nog nauwelijks af. Zoals gezegd betekende 1848 een cesuur in de Nederlandse politieke en staatkundige ontwikkeling, maar zeker geen radicale breuk. Het in 1848 gecreëerde grondwettelijke bestel opende echter mogelijkheden voor de gezeten burgerij, middenklasse en welgestelde boeren, die voldeden aan de eisen van het censuskiesrecht, om tot de macht – voorheen voorbehouden aan de notabelen – door te dringen.

Conservatieven en liberalen (1848-1868). Van georganiseerde partijen in de moderne zin van het woord kon men in 1848 nog niet spreken. Toch lieten zich in de Staten-Generaal twee hoofdstromingen duidelijk onderscheiden: liberalen tegenover conservatieven. Tot 1848 was het conservatisme de heersende stroming in Nederland. De kern van het conservatisme is eenvoudig samen te vatten: streven naar behoud van de bestaande orde. Voor de meeste conservatieven betekende dat de orde van vóór 1848, toen koning, adel en regenten nog de macht in Nederland uitoefenden. Zij vonden dat een natuurlijke orde. Ze vergeleken de staat vaak met een natuurlijk lichaam: de koning staat aan het hoofd van de staat, zijn dienaren voeren als handen en voeten zijn bevelen uit. Als de handen en voeten niet meer doen wat het

¹ Deze tekst is gebaseerd op eerdere versies, bewerkt door E. van Royen en H. Spoormans. De auteurs danken F. van Dun voor de grondige herschikking van delen van de tekst.

hoofd wil, is het lichaam ziek (geestelijk of lichamelijk). Een liberale staat, waarin de koning geen macht meer heeft over zijn onderdanen, beschouwden de conservatieven ook als ziek. Door aanleg, milieu en ervaring zijn koningen, edelen en regenten geschikt om macht uit te oefenen. Gekozen volksvertegenwoordigers missen die geschiktheid. Zij laten zich gemakkelijk meeslepen door emoties, eigen belang of abstracte en onmogelijke idealen. Conservatieven wantrouwen idealen. Idealisten die de mensen willen verbeteren en de maatschappij willen hervormen, veroorzaken onrust en wanorde maar bereiken hun doel toch nooit.

De conservatieven hadden in 1848 de slag verloren en waren op hun retour. Voor de liberalen was de eerste rechtstreekse verkiezing uitermate gunstig. Voor de gezeten burgerklasse, aan welke de grondwetsherziening het kiesrecht had toegekend, stond de weg naar politieke macht open. Het succes van de liberalen was bevorderd door de houding van de katholieken. Een afzonderlijke politieke groepering van katholieken bestond in deze tijd nog niet. Het rooms-katholicisme was in staatkundige zin liberaal en verwachtte van Thorbecke en de zijnen vrijheid voor de Rooms-katholieke Kerk, die in het overwegend protestants Nederland nog immer met wantrouwen werd bejegend. Aan de samenwerking tussen liberalen en katholieken heeft dan ook bij de stembus van 1848 niets ontbroken. De Papo-Thorbeckianen, zoals de katholieken in deze tijd werden gekarakteriseerd, zouden nog een reeks van jaren trouwe bondgenoten van de liberalen blijven. Ook van een orthodox-protestantse 'Antirevolutionaire' groepering kon in deze tijd nog nauwelijks worden gesproken: de belangrijkste representant, Groen van Prinsterer stond in de Tweede Kamer vaak in isolement, zijn vrienden en geestverwanten waren in veel opzichten rasechte conservatieven.

De afwezigheid gedurende verschillende decennia na 1848 van vaste groepsvorming in het parlement had gevolgen voor de verhouding tot de regering, die ook in latere tijden van betekenis zouden zijn. Van vaste meerderheden in de Kamer was meestal geen sprake. De invloed van het parlement was daarom eerder een negatieve dan een positieve. Een ad hoc meerderheid kon onwelgevallige ministers wegstemmen en begrotingsvoorstellen of andere wetsvoorstellen verwerpen, maar zij had niet de mogelijkheid bepaalde ministers aan de Kroon op te dringen. In de praktijk behield de Koning aanvankelijk nog een aanzienlijke invloed op de benoeming van ministers.

De Opkomst van het Parlementaire stelsel 1848-1868. In de periode 1848-1888 werd het parlementaire stelsel in Nederland gevestigd. Naar aanleiding van enkele conflicten (de Aprilbeweging in 1853, de kwestie Mijer van 1866 en de Luxemburgse kwestie in 1867/1868) werden de verhoudingen tussen regering en Staten-Generaal verduidelijkt en kreeg het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid van de grondwet van 1848 nadere invulling door de praktijk.

De Aprilbeweging. In 1853 ging het eerste ministerie Thorbecke heen, niet na een conflict met de Staten-Generaal, maar omdat het geen verantwoordelijkheid wilde dragen voor een handeling van de koning. Koning Willem III had, toen hij op 15 april 1853 te Amsterdam een door veel protestanten ondertekend adres tegen het herstel van de kerkelijke hiërarchie in ontvangst had genomen, niet – conform het voorstel van Thorbecke – geantwoord, dat het herstel van de kerkelijke hiërarchie een uitvloeisel

was van de grondwettige kerkelijke vrijheid.¹ Onder de indruk van de woorden van de protestantse woordvoerder, die zei in een “tijdvak van tweespalt” “bescherming te zoeken bij den vorstelijken troon”, had de koning verklaard, dat dit adres “de band tussen het Huis van Oranje en Nederland nog hechter vastgesnoerd en dierbaarder aan zijn hart heeft gemaakt.” Toen de koning deze verklaring niet in de door Thorbecke gewenste richting wilde bijstellen, trok deze daaruit zijn consequenties en diende het ontslag in van zijn ministerie.

De kwestie Mijer. Bij de kwestie Mijer was de vraag aan de orde, of de ministeriële verantwoordelijkheid geldt voor alle handelingen van de Koning, ook wanneer zij berusten op bevoegdheden die de Koning rechtstreeks aan de Grondwet ontleent. De aanleiding was het aftreden van de minister van koloniën, P. Mijer, vlak nadat hij de Indische begroting in het parlement had verdedigd, en zijn benoeming twee dagen later tot gouverneur-generaal van Indië. De Tweede Kamer, die ervan uit was gegaan, dat de minister zelf zijn koloniale politiek zou uitvoeren, tilde zwaar aan die benoeming. Op instigatie van Levinus W.C. Keuchenius nam de Tweede Kamer daarom op 27 september 1866 de volgende motie aan: “De Kamer, de gedragslijn van het Kabinet ten opzichte van de uittreding van den Minister van Koloniën, mr. P. Mijer, afkeurende, gaat over tot de orde van den dag”. De regering vond deze motie ongrondwettig, omdat zij een inbreuk zou maken op de prerogatieven van de Kroon ten aanzien van het opperbestuur der koloniën (art. 59 lid 1 GW 1848) en ontbond de kamer.

Waar de nieuw aangetreden Tweede Kamer in 1866 slechts enkele nabeschouwingen wijdde aan de kwestie Mijer, werd de verhouding tussen Regering en Parlement in 1867 ten principale geregeld, naar aanleiding van de Luxemburgse Kwestie.

De Luxemburgse kwestie. Koning Willem III was behalve Koning van het Koninkrijk der Nederlanden ook Groothertog van Luxemburg. Het Groothertogdom dreigde in 1866 ten offer te vallen aan de tegenstrijdige politieke aspiraties van Pruisen en Frankrijk. Door middel van een verdrag, waarbij de neutraliteit van Luxemburg werd gegarandeerd, werd deze crisis voorlopig bezworen. Als garanten van de Luxemburgse neutraliteit fungeerden naast de grote mogendheden ook Nederland. Volgens de Tweede Kamer had de minister van buitenlandse zaken Van Zuylen van Nijvelt het land daarmee geen dienst bewezen, omdat Nederland daardoor betrokken zou kunnen worden bij de Frans-Duitse tegenstellingen. De regering had zich buiten de Luxemburgse kwestie moeten houden, daar zij met Luxemburg niets te maken had. De Kamer verwierp de begroting van Buitenlandse Zaken, waarna de ministers hun ontslag aanboden, dat door de Koning werd geweigerd; in plaats daarvan werd de Tweede Kamer ontbonden. Dit keer liet de Kamer het niet bij nabeschouwingen en verklaarde in motie Blussé van Oud Alblas: “dat geen landsbelang de jongste ontbinding der Kamer vorderde” en verwierp opnieuw de begroting van Buitenlandse Zaken. Hierop diende het kabinet opnieuw zijn ontslag aan, dat toen door de Koning

¹ O.g.v. art. 170 GW 1848 was het zogeheten recht van placet komen te vervallen. Het recht van placet hield in, dat kerkelijke verordeningen en besluiten ter goedkeuring moesten worden voorgelegd aan de wereldlijke overheid. Art. 207 van de Code Pénal – tot 1886 het geldend wetboek van strafrecht in Nederland – stelde een geldboete van 190-500 franks en een gevangenisstraf van maximaal twee jaar op het contact opnemen met buitenlandse geestelijke overheden, zonder toestemming van de Minister van Eredienst.

werd aanvaard. Sindsdien is het ongeschreven regel dat het voor een kabinet niet voldoende is het vertrouwen van de Kroon te bezitten wanneer dat van de volksvertegenwoordiging ontbreekt. De pogingen van conservatieve zijde om het liberale tij te keren door de gevolgen van de grondwet van 1848 voor de verhouding tussen de Kroon en het parlement te minimaliseren, bleken tegen 1870 definitief mislukt.

DE STAATKUNDIGE EN POLITIEKE ONTWIKKELINGEN 1870-1896

Parlement en regering. Tussen 1870 en 1887 haperde het constitutionele stelsel. Vele kabinetcrises toonden aan dat het samenspel tussen regering en parlement vaak zoek was. De kabinetten in deze periode vormden geen afspiegeling van de kamermeerderheid, daar het in de praktijk onmogelijk was precies na te gaan wie de meerderheid was en wat die meerderheid wenste. Meerderheden bleken bij stemmingen. In vergelijking met het parlement in de 20e eeuw was de verdeeldheid tussen en binnen fracties groot en de fractiediscipline gering. De Kamer droeg meer het karakter van een verzameling van individuen die de regering controleerden, dan een verzameling van partijen die beleidsprogramma's trachten te verwezenlijken. De macht van de Kamer bleek meer uit het naar huis zenden van impopulaire regeringen en individuele ministers, dan uit het voorschrijven van een bepaald beleid. Omdat krachtsverhoudingen in de Kamer moeilijk te voorzien waren, vormden zakenkabinetten met ministers, gekozen om hun specialisme eerder dan hun politieke kleur, de enige oplossing.

Deze kabinetten waren opvallend kwetsbaar wat hun interne samenhang betrof. Aan hun homogeniteit ontbrak vrijwel alles; een minister voerde meestal een eigen beleid en werd daarop jaarlijks door het parlement beoordeeld. Zijn val hoefde voor zijn collega's geen consequenties te hebben. Van een gecoördineerde regeringspolitiek was dus geen sprake, hoewel dringende politieke kwesties daar steeds vaker om vroegen. Naarmate de overheid meer ging ingrijpen, werd ook de samenhang in het beleid en tussen beleidsterreinen belangrijker. Hoe meer regels, hoe groter de kans dat de ene regel interfereert met de andere. Elke minister ging echter zijn eigen gang en dat kon moeilijk anders, omdat in de zakenministeries conservatieve naast liberale ministers zaten en het collegialiteitsbeginsel de onderschikking aan een premier verhinderde.

Na 1888 functioneerden de staatsinstellingen heel wat beter; dat werd echter niet door een wijziging van het reglement van de ministerraad veroorzaakt. Het was de scherpe politieke tweedeling die de komst van kabinetten met een duidelijke partij-signatuur provoceerde en hun lot niet meer van incidentele stemmingen in de Kamer, maar van verkiezingsuitslagen afhankelijk maakte.

De jaren 1888 tot 1918 vormen een periode in de Nederlandse parlementaire geschiedenis waarin de partijverhoudingen in hoge mate het karakter van een tweeblokkenstelsel vertoonden. Electoraal gezien was dit het gevolg van het meerderheidsstelsel in districten. Een kenmerk van dit stelsel is, dat betrekkelijk kleine verschuivingen in de verdeling der stemmen flinke verschuivingen in de zetelverdeling kunnen opleveren. In Nederland had dit in de genoemde periode tot resultaat dat liberalen en confessionelen afwisselend aan de regering waren. De sterke verschuivingen in het aantal zetels vonden echter met name plaats tussen de liberalen en de antirevolutionairen. De katholieken en later de christelijk-historischen gaven een

tamelijk stabiel zeteltal te zien, terwijl parallel aan de groei van het aantal kiezers het aantal gekozen sociaal-democraten geleidelijk aan toenam.

Politieke liberalisering: ruimte voor nieuwe stromingen. De liberale burgerij was sinds 1848 van emancipatoire tot heersende groepering geworden. Zij had de negentiende-eeuwse liberaal-parlementaire of 'constitutionele' staat geschapen die ruimte liet voor economische ontplooiing, sociale mobiliteit, onbelemmerde uitwisseling van ideeën en vrije politieke en kerkelijke organisaties en uiteindelijk ook vakverenigingen.

Binnen dat kader konden drie nieuwe emancipatiebewegingen van minderheden gedijen die rond 1870 hun passieve houding lieten varen. Het orthodoxe protestantisme, dat vooral bij de kleine middenstand en kleine boeren aanhang had, trachtte de eigen godsdienstige identiteit te beschermen en tegelijkertijd de politieke, religieuze en sociale volwaardigheid van deze 'kleine luyden' te bewerkstelligen. De katholieken kwamen tot religieuze en ten dele ook tot regionale bewustwording; zij streefden naar gelijkberechtiging met de protestanten en later ook naar sociale emancipatie via de katholieke (stands-)organisaties. De socialistenslotte kwamen op voor een volwaardige sociaal-economische, politieke en culturele positie van de niet-kerkse arbeiders. In het derde kwart van de 19e eeuw vonden in Nederland dus een aantal sociale emancipatieprocessen plaats die zeer gecompliceerd van aard waren, daar in elke sociale laag verschillende levensbeschouwingen bestonden.

De liberale dominantie van rond 1870 was tijdelijk en moest het tenslotte afleggen tegen de sterkere krachten van de naar vrijheid en gelijkheid strevende minderheids-groeperingen.¹ De opkomst van de emancipatiebewegingen in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw hing nauw samen met drie kwesties die in toenemende mate om een politieke oplossing vroegen: de schoolkwestie, de kiesrecht-kwestie en de sociale kwestie. Daarop komen wij nog uitvoerig terug.

Conservatieven verdwijnen. De tegenstelling tussen conservatieven en liberalen, de stromingen die voor, in en na 1848 aan de politieke ontwikkeling van Nederland vorm hadden gegeven, verdween in de jaren zeventig meer en meer naar de achtergrond.

De afloop van de kwestie Mijer en de Luxemburgse kwestie was de definitieve nekslag voor het Nederlandse Conservatisme als staatkundige stroming: de conservatieve experimenten met de grondwet, die kennelijk op geen enkel principe berustten, bleken definitief mislukt. Rond 1870 bleken zij ook geen passend antwoord te hebben op nieuwe kwesties in de Nederlandse maatschappij als schoolstrijd en kiesrechtuitbreiding: hun ideeën appelleerden niet meer aan de behoeften van het electoraat en de aanhang van de conservatieven begon in de zeventiger jaren te slinken. De verslagen conservatieven deden ook geen intensieve poging om als 'partij' op te treden en dat gaf de opkomende orthodox-protestantse groepering de ruimte om verder te groeien.

Verdeeldheid in het liberale kamp. Het liberale kamp groeide rondom 1870 uit tot de grootste en belangrijkste 'groepering' in het parlement. Tevens echter nam de onderlinge verdeeldheid toe. Er tekende zich een verschil van mening af tussen een meer

¹ De versnippering waartoe emancipatie en differentiatie in Nederland leidden, kreeg haar vorm in een curieus stelsel van verzuiling, waarin de verschillende minderheden zich ideologisch en organisatorisch afschermden van elkaar en van de staat. Dit proces zou echter haar hoogtepunt pas bereiken in de twintigste eeuw, na de eerste wereldoorlog.

behoudende en een meer vooruitstrevende richting, gedeeltelijk een schisma tussen generaties.

Bij de jonge liberalen groeide verzet tegen het Thorbeckiaanse liberalisme. Hun belangrijkste vertegenwoordiger, Samuel van Houten, keerde zich tegen de pretentie van Thorbeckes staat, dat hij berustte op de soevereiniteit van de onpartijdige wet of van de rede. Niettegenstaande het Thorbeckiaanse principe dat de staat zich zoveel mogelijk van inmenging onthouden moest, liet de praktijk zien dat de regering en het parlement ten bate van bepaalde gevestigde belangen optraden, in het bijzonder die van de werkgevers. Voor Van Houten was dat evenwel geen aanleiding om de klassieke liberale oplossing te bepleiten, namelijk een striktere binding van de wetgevende en de uitvoerende macht aan de rechtsorde van de samenleving. In tegendeel, met een beroep op de beginselen van de volkssoevereiniteit eiste hij een uitbreiding van het kiesrecht opdat meer belangen in de wetgeving en de beleidsvoering zouden betrokken worden. Het formele beginsel van de gelijkheid van de 'politieke' rechten woog voor hem zwaarder dan het materiële beginsel van de gelijke natuurrechtelijke vrijheid. Daarmee liet hij in feite het idee varen dat de staat en de burger alleen behoeders van de rechtsorde van samenleven zijn. Het politieke burgerschap werd zo een titel voor de politieke behartiging van individuele, groeps- en klassenbelangen.

De meerderheid van de liberalen voelde echter niets voor volkssoevereiniteit. Zij beriep zich op de opvatting dat de staat over een eigen, niet van een toevallige meerderheid van burgers afgeleid gezag beschikt, dat voortvloeit uit zijn taak om zelfstandig en desnoods tegen de wil van de burgers het recht te handhaven. Zij was niet per definitie gekant tegen kiesrechtuitbreiding. De rechtshandhaving stond echter voorop; de vraag hoe en door wie de rechtshandhavers aangewezen zouden moeten worden was slechts van secundair belang. Dat was inderdaad de klassieke liberale opvatting, maar het was uiteraard geen antwoord op Van Houtens klacht dat de regering en het parlement niet slechts met rechtshandhaving maar ook en in niet geringe mate met belangenbehartiging bezig waren. Het was derhalve een nogal hypocriete discussie die zich ontspon. De vraag was immers niet zozeer of de staat zich met belangenbehartiging zou bezighouden of niet, maar wie wel en wie niet zijn belangen zelf in de organen van de staat zou mogen vertegenwoordigen. Uiteraard was de vrijwel permanente meerderheid die de liberalen in het parlement bezaten, bepaald geen aansporing om de regels van het politieke spel te veranderen, niet in de zin van de klassieke liberale theorie, maar ook niet in de door Van Houten gewenste zin.

In feite hadden de jonge liberalen, zoals zovelen in de late negentiende eeuw, het natuurrechtelijke wereldbeeld van John Locke en Adam Smith ingeruild voor de toen sterk in opgang zijnde filosofieën van oorlog en strijd. De hobbesiaanse idee van een oorlog van allen tegen allen had in Darwins theorie van de universele 'struggle for life' en de 'survival of the fittest' ogenschijnlijk een sensationele wetenschappelijke bevestiging gekregen. Beïnvloed door dergelijke ideeën, geloofden de jonge liberalen niet langer dat louter rechtshandhaving een harmonische samenleving zou doen ontstaan. Er was voor hen dan ook niet langer een principiële reden om staatsinterventie af te wijzen, ofschoon zij overigens toch bleven pleiten voor relatief bescheiden interventies met beperkte doelstellingen. Voor de veel omvattender interventies die toen al door anderen (socialisten van diverse christelijke of communistische pluimage, sommige conservatieven en nationalist) werden bepleit, voelden zij niets. Op initiatief van Van Houten aanvaardde het parlement in 1874 een wetje op kinderar-

beid, dat arbeid van kinderen beneden de 12 jaar verbod behalve in de landbouw en de huishoudelijke diensten. Voor de oudere liberalen was die wet indien niet een onduidbare inmenging van het staatsgezag in de samenleving en de ouderlijke macht, dan toch een gevaarlijk precedent. Voor anderen ging hij bijlange na niet ver genoeg.

De houding van de jonge liberalen was inderdaad onduidelijk. Er lag geen politiek beginsel aan ten gronde, maar veeleer de wens om via de politiek de samenleving in een gewenste zin bij te sturen. Welke reden hadden zij overigens om te geloven dat de uitbreiding van het kiesrecht precies hun visie op het gebruik van de staatsmacht zou versterken?

Hun programma was dan ook een mengeling van klassieke liberale en nauwelijks nog liberaal te noemen voorstellen. In 1872 werd op aandrang van Van Houten de vrijheid tot staken verruimd door intrekking van de artikelen 414 en 416 van de Code Pénal.¹ Verder achtten de jong-liberalen een belastinghervorming gewenst. Het moderne kapitalisme was huns inziens niet gebaat bij hoge indirecte belastingen, die de prijs van de arbeid opdreven, noch bij de verouderde patentbelasting (een soort bedrijfsbelasting), die de industriële innovatie belemmerde.

Een kwaliteitsverbetering van het openbare onderwijs was een volgende schakel in de jong-liberale gedachtegang. Een "door en door beschaafde natie" was hun doel en bovendien achtten zij beschaving het passende antwoord op de sociale spanningen die de economische modernisering nu eenmaal met zich meebracht. De obsessieve bekommernis om het gebruik van het door de staat georganiseerde en gecontroleerde onderwijs, gecombineerd met een vaak militant antiklerikalisme, zou de liberalen echter zuur opbreken. Zij bracht hen in een open conflict met het gelovige deel van de bevolking, waardoor hun politieke invloed sterk ging tanen.

Bovendien zagen de jonge liberalen een taak weggelegd voor de overheid om op bescheiden schaal beschermende maatregelen te nemen, teneinde althans voor een aantal groepen de uitwerking van de wet van vraag en aanbod te verzachten. Die taak paste niet in het klassieke liberale schema. Zij kwam er inderdaad op neer dat de overheid niet slechts onrechtmatige daden zou bestrijden maar alle door een politieke meerderheid ongewenst geachte effecten van zowel rechtmatige als onrechtmatige handelingen en praktijken. Kortom, zij zette de deur wagenwijd open voor het idee dat 'wat de meerderheid behaagt, kracht van wet heeft' en daarom zwaarder weegt dan enig natuurlijk recht.

De opkomst van de confessionelen en de schoolstrijd. In de zeventiger jaren van de negentiende eeuw groeiden er in de Nederlandse samenleving diepe tegenstellingen over de inrichting en de vorm van het Nederlandse onderwijs. In de schoolstrijd, die vanaf die tijd decennia lang als een rode draad door de Nederlandse politiek zou lopen, werden nieuwe groepen in de bevolking tot politieke activiteit gewekt. De liberalen ijverden voor een openbare school waarin het godsdienstelement zover mogelijk zou worden teruggedrongen. Volgens Thorbecke zou de openbare school vanzelf het algemeen christelijk karakter van de natie weerspiegelen. De godsdienst hoorde te worden onderwezen en beleden in gezinsverband. Leidende orthodoxe protestanten als Groen van Prinsterer stonden aanvankelijk een naar gezindte gesplitste staats-

¹ De oorspronkelijk Franse Code Penal was na het herstel van de onafhankelijkheid in 1813 in aangepaste vorm gehandhaafd. Zij werd in 1886 afgeschaft bij gelegenheid van de invoering van het huidige Wetboek van Strafrecht.

school voor, waarbij elk geloof, met name het protestantisme en het katholicisme, in de beslotenheid van een eigen, door de staat bekostigde school, zou kunnen voortleven. Toen dit niet haalbaar bleek, richtte zich de aandacht op de opbouw van een eigen protestants onderwijs.

De Schoolwet van 1878 en de schoolstrijd. Bij de Schoolwet van 1857 bleef het neutrale karakter van de 'algemene volksschool' gehandhaafd en werd het wat gemakkelijker om bijzondere scholen op te richten. Vanaf deze tijd eisten Anti-Revolutionairen als Groen van Prinsterer niet slechts het recht om bijzondere scholen te stichten doch ook financiële steun voor bijzondere scholen uit de staatskas, die immers ook met belastinggelden van gelovigen werd gevuld. In 1860 werd de 'Vereniging Christelijk-Nationaal School-onderwijs' gesticht en in 1872 ontstond een 'Anti-Schoolwet Verbond'. In 1878 namen de Kamers een nieuwe Schoolwet aan, ingediend door de antiklerikale liberale minister J. Kappeijne van de Coppello. De wet stelde veel hogere eisen zowel aan de opleiding van de onderwijzers als aan de schoolgebouwen waarbij de overheid de hogere kosten voor de openbare school wel en voor de bijzondere scholen niet zou betalen. Daardoor verslechterde de concurrentiepositie van de bijzondere scholen aanzienlijk.

Een massaal volkspetitionnement met 300.000 handtekeningen, georganiseerd door de nieuwe antirevolutionaire voorman A. Kuyper, werd aan de Koning aangeboden met het verzoek de wet niet te bekrachtigen. De Koning, die eind jaren zestig bakzeil had moeten halen na de kwestie Mijer en de Luxemburgse kwestie, durfde de meerderheid van de Kamer niet opnieuw te bruskeren, en willigde het verzoek niet in. Toch was het belang van de actie groot omdat zij liet zien dat het mogelijk was om voor een volkszaak tallozen tot actie te wekken die zelf nog geen stemrecht hadden (het totaal aantal kiezers was op dat moment slechts 100.000). Ook de katholieken waren in beweging gekomen; zij brachten een eigen adres met 164.000 handtekeningen bijeen.

De schoolwet van 1878 toonde hoezeer de schoolstrijd en de kiesrecht kwestie verbonden waren. De vrijzinnige Kappeyne vreesde, dat kiesrechtuitbreiding vooral de confessionelen ten goede zou komen, die via pastoors en predikanten en hun confessionele onderwijs greep op het minder ontwikkelde, op dat moment niet kiesgerechtigde volk hadden. Hij wilde met zijn schoolwetten het onderwijs uit handen van de confessionelen halen en met behulp van openbare scholen liberale kiezers kweken, zodat de liberalen een uitbreiding van het kiesrecht met vertrouwen tegemoet zouden kunnen zien.

De protestants-christelijken zagen dit, niet ten onrechte, als een directe aanval niet alleen op hun onderwijs, maar ook op hun cultuurgoed en identiteit. Het massale volkspetitionnement, georganiseerd door de anti-revolutionaire voorman Abraham Kuyper, liet zien dat de protestants-christelijken een brede steun genoten onder niet-kiezers. Zij legitimeerden hun verzet tegen het parlement dan ook met een beroep op het 'volk achter de kiezers'. Tevens beschikten zij in het Anti-Schoolwetverbond (1872), opgebouwd als een massaorganisatie met plaatselijke afdelingen en een propaganda-apparaat, over een organisatie om deze groep te mobiliseren. Dit bracht de protestants-christelijke leiders op de gedachte om te proberen een meerderheid te verwerven door een uitbreiding van het kiesrecht. Deze strijd om het confessionele onderwijs is daarom van zo grote betekenis, omdat hier voor het eerst in

de Nederlandse geschiedenis moderne politieke organisatievormen hun intrede deden, waarmee de massa van het volk min of meer permanent georganiseerd werd.

In 1878 publiceerde Kuyper een Program van Beginselen, dat op de eerste Deputatenvergadering van de Bond van Anti-Revolutionaire Kiesverenigingen in april 1879 werd aangenomen. Hierin verwierp de Anti-Revolutionaire Partij "het beginsel van de Volkssoevereiniteit" (art. 2), maar zij drong tevens aan op "bevestiging van den rechtmatigen volksinvloed" (art. 8): "Opdat de Staten-Generaal in de Natie wortelen; het volk niet slechts in naam vertegenwoordigen; en in hun saamstelling niet langer een krenking van het recht der minderheden opleveren; eischt zij de invoering van een ander kiesstelsel, en ter voorbereiding daartoe, verlaging van den census" (art. 11). Het Program droeg enerzijds een behoudende signatuur, maar hield anderzijds rekening met de wensen en belangen van de calvinistische 'kleine luyden'. Deze betroffen met name de schoolstrijd en, in het verlengde daarvan, uitbreiding van het kiesrecht - maar zeker niet tot het algemeen kiesrecht.

De katholieken mengen zich in het debat. Vóór 1870 lieten de katholieken nauwelijks iets van zich horen, beducht als zij waren, hun nog maar pas verworven formele gelijkberechtiging in de waagschaal te stellen. De heftige protestantse reacties op het herstel van de bisschoppelijke hiërarchie, tijdens de Aprilbeweging in 1853, lieten duidelijk naar voren komen, dat ondanks de gelijke rechten de emancipatie en de acceptatie van het katholieke volksdeel nog lang niet bereikt waren. Katholieken neigden er daarom toe om zich hoogstens aarzelend en timide op te stellen waarbij de geborgenheid van het isolement de voorkeur leek te verdienen boven een actief optreden.

Voorzover zij stemrecht hadden, waren katholieken geneigd liberalen te steunen, omdat de liberalen als bondgenoten en beschermers gezien werden van de pas verworven rechten en waakten tegen de elders levende verlangens naar een herstel van de 'Protestantse natie'.

Naarmate echter de standpunten rond de ook voor katholieken gevoelige kwestie van de scheiding van kerk en school zich aanscherpten, gingen de wegen geleidelijk uiteen. Grote invloed op dit proces had de pauselijke encycliek *Quanta Cura* met de daarbij gevoegde *Syllabus Errorum* (opsomming van verlichte en liberale dwalingen) van 1864 en een mandement van de Nederlandse bisschoppen waarin de openbare school voor katholieken 'hoogstens een droeve noodzakelijkheid' werd genoemd. De liberale afwijzing van katholieke pleidooien voor het herstel van de pauselijke staat (1870) en de opheffing van het gezantschap bij de paus op voorstel van een liberaal kamerlid in 1871 krenkten de katholieken diep en bezegelden de breuk.

De 'gemeenschappelijke wortel van het geloof' en de Coalitie. Door de schoolstrijd distantieerden de katholieken zich vanaf 1878 van hun bondgenoten uit 1848, de liberalen. Onder leiding van de priester Schaepman vormden zij geleidelijk een zelfstandige fractie in de Tweede Kamer. Anders dan de anti-revolutionairen kwamen de katholieken echter niet tot hechte politieke organisatie. Verzekerd van een veilige basis in het traditionele en tamelijk homogene katholieke Zuiden voelden de katholieke kiesverenigingen pas laat de behoefte om zich landelijk te organiseren. Om dezelfde reden bestond er bij de katholieke elites weinig aandrang om tot kiesrechtuitbreiding over te gaan.

De katholieken en de antirevolutionairen vonden elkaar in hun strijd voor gelijkstelling van bijzonder en openbaar onderwijs en merkten dat zij 'de gemeenschappe-

lijke wortel van het geloof' deelden. Geleidelijk aan verminderde het wederzijdse wantrouwen van de Nederlandse christenen door de politieke toenadering en groeiende samenwerking gepropageerd door de nieuwe anti-revolutionaire leider Kuiper en de man die jarenlang de katholieke leider blijven zou, de priester Schaepman. Het gezamenlijke optrekken van antirevolutionairen en katholieken in het parlement eerst, in de kiesdistricten later, leidde tot een confessionele kamermeerderheid na de uitbreiding van het kiesrecht in 1888 en tot de vorming van diverse confessionele kabinetten. Deze praktische samenwerking zou in de parlementaire geschiedenis bekend worden als de Coalitie.

Het eerste Coalitiekabinet-Mackay (1888-1891) voerde wettelijke voorzieningen voor subsidiëring van het bijzonder onderwijs in, die de latere rechtse kabinetten Kuiper (1901-1905) en Heemskerk (1907-1913) nog uitbreidden. Het einde van de schoolstrijd kwam tenslotte met de zogenaamde Pacificatie, de grondwetswijziging van 1917, waarin de gelijkstelling van openbaar en bijzonder lager onderwijs bezegeld werd.

WERKLIEDENORGANISATIES EN DE KIESRECHTKWESTIE

Twee elementen van Thorbeckes Kieswet (1850) zouden tot 1917 de discussie over politieke rechten beheersen: het districtenstelsel en de census. Het hele land was verdeeld in kiesdistricten, en degene die de absolute meerderheid won in een district mocht het in de Tweede Kamer vertegenwoordigen. Indien geen van de kandidaten in de eerste ronde een absolute meerderheid haalde, vond herstemming plaats tussen de twee kandidaten met de meeste stemmen. Het districtenstelsel had de neiging politieke krachten te verdelen in twee partijen, waarbij de stemmen van de verliezende partij verloren gingen. De verliezende partij diende dus naarstig op zoek te gaan naar nieuwe kiezers om zodoende alsnog een meerderheid te behalen.

Het censuskiesrecht had tot gevolg dat slechts een kleine bovenlaag (slechts één op de tien mannen van 23 jaar en ouder) mocht deelnemen aan de verkiezingen. Daardoor droeg de volksvertegenwoordiging meer het karakter van een deftige herensociëteit. 'Partijchap' was aanvankelijk uit den boze, omdat dit werd gezien als een verwerpelijk verschijnsel uit de oude Republiek. Een kamerlid was weliswaar vertegenwoordiger van een district (hij werd ook als zodanig aangesproken), maar hij werd geacht een onafhankelijk oordeel te vormen en te stemmen zonder last of ruggespraak. Binnen het parlement was er nauwelijks sprake van vaste groepen, laat staan van echte fracties. Kamerleden stonden soms bekend vanwege uitgesproken opvattingen, maar niet als lid van een bepaalde organisatie. Landelijke partijorganisaties bestonden nog niet. De kandidaatstelling werd geleid door een plaatselijke kiesvereniging, die tussentijds geen acties meer ontplooiden. Landelijk kwam men echter niet verder dan wat onderlinge correspondentie en contact met enkele vooraanstaande kamerleden.

Rond 1870 echter begon een proces van hergroepering van politieke krachten, dat uiteindelijk ook grote consequenties voor het gehele politieke proces zou krijgen.

Evenals elders, leidde ook in Nederland de modernisering van het sociale leven tot de opkomst van organisaties van burgerlijke radicalen en werklieden, die politieke rechten opeisten voor de lagere klassen. Deze organisaties paarden de eis van een uitgebreid (mannen)kiesrecht aan hervormingen die het lot van de werkende klasse moesten verbeteren. Dit gold in de eerste plaats voor het aan de liberalen gelieerde

Algemeen Nederlandsch Werkliedenverbond (ANWV), maar ook voor het protestantse Patrimonium, ontstaan naar aanleiding van de schoolstrijd als afsplitsing van het ANWV. Pas in de jaren tachtig kregen socialistische geïnspireerde organisaties voet aan de grond, en werd de Sociaal-Democratische Bond (SDB) de motor achter de kiesrechtbeweging. De economische teruggang in die jaren zorgde voor een vruchtbare voedingsbodem voor de eis van het algemeen kiesrecht. De heersende politieke groeperingen hadden geen antwoord op de sociale gevolgen van de crisis, terwijl de werklieden van het algemeen kiesrecht alle heil verwachtten.

In 1883, 1884 en 1885 werden kiesrecht-demonstraties gehouden, onder andere in Den Haag bij gelegenheid van de opening van de Staten-Generaal. In 1885 nam de menigte op het Malieveld een motie aan "dat ten spoedigste algemeen kiesrecht, bij de grondwet gewaarborgd, moet worden verleend". Voorts heette het "dat een langer negeeren van dezen volkseisch een misdaad is en dat de mogelijke gevolgen eener langere miskennis alleen terugkaatsen op hen die, den ernst der tijden vergetend, op onverantwoordelijke wijze de noodzakelijke hervormingen tegenhouden". In een motie werd uitgesproken, dat het beneden de waardigheid van het Nederlandse volk zou zijn nogmaals op deze wijze om algemeen kiesrecht te komen vragen. Mocht de eis niet worden gehonoreerd, dan zou men revolutionaire wegen inslaan. In de aangenomen moties klonken de opvattingen van SDB-leider Domela Nieuwenhuis door, die op korte termijn of de invoering van het algemeen kiesrecht, of de aanvang van de sociaal-politieke revolutie verwachtte, hetgeen in beide gevallen de socialistische maatschappij tot eindresultaat zou hebben.

Zo trad, op de kop af honderd jaar na de burgerlijke patriotten, opnieuw een revolutionair-democratische beweging naar voren. Door haar ultimatieve opstelling (kiesrecht of revolutie) kwam zij echter te zweven toen de eis niet werd ingewilligd, daar zij niet over een plan voor de toekomst beschikte. De repressie van de kant van de overheid nam toe. In 1884 wees de regering een verzoek van de SDB om rechtspersoonlijkheid af, en een jaar later gebeurde hetzelfde met een door socialisten gedomineerde bond voor algemeen kiesrecht. Bovendien trachtte men de sociaal-democraten te intimideren door hard optreden in 1885 en 1886, het ontslag van een sociaal-democratische ambtenaar, een proces tegen Domela Nieuwenhuis, en een verbod voortaan met een rode lap te lopen. De regering kwam zelfs met een tegen de socialisten gerichte uitzonderingswet, die de minister van Binnenlandse Zaken de bevoegdheid gaf om voor drie maanden het houden van optochten en vergaderingen in de open lucht te verbieden. Een en ander had tot gevolg dat de kiesrechtbeweging na 1885 op een dood spoor raakte.

Mede door toedoen van het politieke rumoer buiten het parlement, ontstond een parlementaire meerderheid die bereid was tot een voorzichtige verandering van het kiesstelsel. Bij de grondwetsherziening van 1887 werd het aantal kiesgerechtigden verdubbeld, zodat één op de vier mannen kiesrecht kreeg. Dat betekende dat het aandeel van de middenklasse toenam, maar dat de werklieden buitengesloten bleven. Tevens werd een compromis over de schoolstrijd gesloten.

Tijdens de herzieningsdebatten bleek het meest conservatieve deel van de Kamer, met als kern een blok van katholieke afgevaardigden uit Noord-Brabant en Limburg, aanvankelijk tegen elke verdere uitbreiding van het kiesrecht dan mogelijk was op basis van de bestaande grondwetsbepalingen. De liberale meerderheid in de Kamer pleitte voor opname van enkele met name genoemde kentekenen van welvaart. Aan

de andere kant wensten een aantal anti-revolutionairen en enkele progressieve liberalen een verdergaande uitbreiding; geen algemeen kiesrecht overigens.

Tenslotte kwam de conservatieve minister Heemskerk met een compromis voor de dag, volgens welk het bezitten van bepaalde 'kentekenen van geschiktheid en maatschappelijke welstand' tot grondwettelijke norm werd verheven. Het voorstel kreeg de bijnaam 'caoutchouc'-wet - destijds de naam voor het nieuwe product rubber - omdat het zowel in beperkende als in zeer ruime zin kon worden uitgelegd. Het belangrijkste effect van dit compromis was dat het wijzigen van de kiesbevoegdheid binnen het bereik van elke kamermeerderheid was komen te liggen. Een herleving van de kiesrechtsstrijd was derhalve op termijn welhaast onvermijdelijk.

De grondwetsherziening van 1887 was het einde van een periode uit de Nederlandse geschiedenis waarin de schoolstrijd een centrale plaats innam. Na 1887 zou het zwaartepunt van het publieke debat naar de sociale kwestie verschuiven.

De sociale kwestie. Aan het einde van de jaren tachtig verplaatste de politieke aandacht zich van de schoolstrijd naar een geheel ander terrein. Een op initiatief van liberalen gehouden parlementaire enquête bracht talrijke wantoestanden in fabrieken en werkplaatsen aan het licht. Naar aanleiding hiervan kwam korte tijd later een katholieke minister met een arbeidswet, een aanvulling op de Kinderwet Van Houten. Maar vele liberalen namen geen genoegen meer met sociale wetgeving die beperkt bleef tot de arbeid van vrouwen en kinderen. Op aandrang van de eigen achterban kwam de sociale kwestie ook bij de confessionele partijen boven aan de politieke agenda te staan. In een beroemde redevoering, 'Het sociale Vraagstuk en de Christelijke Religie', stelde A. Kuyper dat 'de sociale quaesti de quaesti, de brandende levensquaesti van het einde der negentiende eeuw is geworden'. Kuyper meende dat de arbeider niet langer onbeschermd overgelaten mocht worden aan de hebzucht van anderen.

Niet alle liberalen en confessionelen waren overtuigd van een noodzaak tot staats-interventie. De conservatieve vleugels van beide kampen stemden in het parlement tegen elke poging de overheid verantwoordelijk te stellen voor maatschappelijke problemen, en eveneens tegen elke poging brede lagen uit de maatschappij via het stemrecht te betrekken bij het overheidsbeleid. De meesten onder hen waren met Jhr. W.F. Rochussen (1887) van mening dat een "algemeen of, om te beginnen, een 'sterk uitgebreid' - kiesrecht" onherroepelijk tot gevolg heeft: "Geringer gehalte der volksvertegenwoordigers, meer partijdigheid en grooter verwarring in de vertegenwoordigingen, minder vastheid van bestuur, toenemende financiële moeilijkheden, onnoodige, dus allerschadelijkste uitbreiding van het gebied der wet, gevaarvolle en kostbare sociale proefnemingen, de belastingwet tot middel van berooving gemaakt". Want "(h)oe wijder de kiezerskring zich uitbreidt, des te meer maken "de nooden en behoeften" des levens zich voelbaar (...). De Staat wordt de Voorzienigheid op aarde: hij moet in alles voorzien".

De sociale kwestie stelde de partijverdeling tussen liberalen en confessionelen, die gebaseerd was op de schoolstrijd, ernstig op de proef, want het arbeidersvraagstuk dreef de gevestigde partijen uiteen in meer progressieve en meer behoudende vleugels. Zowel conservatieve liberalen als confessionelen meenden dat de overheid ten aanzien van maatschappelijke problemen grote terughoudendheid diende te betrachten, om te voorkomen dat de staat een speelbal in de belangen- en klassenstrijd zou worden. De progressieve vleugels waren echter van mening dat de situatie dermate

onevenwichtig was dat niet verwacht kon worden dat het vrije spel der maatschappelijke krachten hiervoor oplossingen zou bieden. Derhalve diende volgens hen de overheid in te grijpen. De progressieve liberalen en de progressieve confessionelen waren het echter oneens over het karakter van het ingrijpen. De liberalen meenden dat waar individuen redelijkerwijs niet in staat geacht mogen worden een collectief probleem tot een oplossing te brengen, dit probleem een onderwerp van staatszorg diende te worden. Zijn de burgers bijvoorbeeld niet in staat zelf in afdoende mate een systeem van pensioenvoorziening te organiseren, dan dient de staat een voorziening te regelen: staatspensioen. De confessionelen echter verzetten zich heftig tegen de tweeslag: of een individuele, of een verstatelijkte oplossing. Zij zagen meer heil in een actieve rol van de georganiseerde maatschappelijke belangen. In termen van het zojuist gebruikte voorbeeld: konden werkgevers en werknemers niet zelf, in gezamenlijk overleg tot een pensioenvoorziening komen? De rol van de overheid zou beperkt kunnen blijven tot het scheppen van (institutionele) randvoorwaarden.

De strijd om het kiesrecht: Takkianen en Anti-takkianen. De gevolgen van deze partijverdeling kwamen in 1892 tot uiting bij het conflict om een voorstel van de progressieve liberaal Tak van Poortvliet om het kiesrecht uit te breiden. Volgens de minister zou zijn voorstel kiesrecht verlenen aan ongeveer 75 procent van alle volwassen mannen. De idee achter het voorstel was dat wanneer de overheid ingrijpt in het leven van de werklieden, deze tevens een stem moesten hebben in de politieke besluitvorming. Bovendien verwachtten de progressieve liberalen dat een kiesrechtuitbreiding de Kamer in de toekomst gewilliger zou maken inzake sociale wetgeving. Bij de anti-revolutionairen bepleitte Kuyper een ruime uitbreiding, maar hij stootte daarbij op veel tegenstand. Het conflict culmineerde in 1894 in een heftige verkiezingsstrijd voor of tegen Tak. De voorstanders spoorden de kiezers aan een Takkiaanse kandidaat van een andere partij te prefereren boven een anti-Takkiaan uit de eigen kring. De verkiezingen leverden een anti-Takkiaanse meerderheid op, maar bijna alle partijen waren zwaar aangeslagen. Zowel de liberale als de antirevolutionaire partij vielen na de verkiezingen uiteen in meer vooruitstrevende en behoudende vleugels. Alleen de katholieken wisten de eenheid te behouden.

Gelet op het feit dat het kiesrechtdebat ging om de vraag of de werkman het kiesrecht moest krijgen, is het opmerkelijk dat de socialisten zich niet of nauwelijks in de strijd mengden. Zij waren inderdaad de grote afwezigen in het politieke debat van de jaren negentig. Dat kwam omdat vele socialisten zich na het fiasco van de kiesrechtactie in 1885 af hadden gewend van de officiële politiek en de parlementaire actie. Velen meenden in de vakbondsactie meer resultaten te bereiken.

In de parlementaire arena moest de Kieswet-Van Houten (1896) de verhitte gemeederen bedaren. Als positieve kentekenen van welstand en geschiktheid golden voortaan niet alleen het betalen van bepaalde belastingen, maar ook het betalen van een bepaalde huur, het trekken van een bepaald loon of pensioen, het beschikken over een bepaald gespaard bedrag en het behaald hebben van bepaalde examens. Ook nu weer betekende deze verandering een verdubbeling van het aantal kiesgerechtigden zodat ongeveer de helft van de mannelijke bevolking van 25 jaar en ouder kiesrecht kreeg. Een onderzoek uit 1896 wees uit dat de uitbreiding ook kiesrecht verleende aan werk- en ambachtslieden, waarschijnlijk ongeveer een derde van de arbeidersklasse, althans het mannelijke deel daarvan. De nieuwe normen maakten het kiesrecht afhankelijk van de economische ontwikkeling. De economische groei leidde

tussen 1897 en 1913 tot een verhoging van het aantal kiesgerechtigden van 50 naar 70 procent van de mannen boven 25 jaar.

POLITISERING EN PARTIJVORMING

In de periode tussen 1848 en 1888 was er binnen het parlement nog nauwelijks sprake van vaste groepsvorming; echte fracties waren er nog niet. Landelijke partijorganisaties waren er nog minder.

De geleidelijke uitbreiding van het kiesrecht na 1887 heeft de groei van partijorganisaties bevorderd omdat voor de mobilisatie van een steeds grotere groep kiezers coördinatie en organisatie van verkiezingsactiviteiten meer en meer noodzakelijk werd. De eerste landelijke politieke partij in moderne zin is de Anti-Revolutionaire Partij (ARP), die in 1879 te Utrecht werd opgericht en nog in hetzelfde jaar 11 leden in de Tweede Kamer gekozen zag.

Anti-revolutionairen. De term Anti-Revolutionairen voor Calvinisten kwam meer en meer in zwang naarmate deze groep zich los maakte van de conservatieven. De term werd voor het eerst gebruikt door Groen van Prinsterer. Deze legde nadruk op het volgens hem noodzakelijke verband tussen godsdienst en politiek. Zijn grondstelling, waarin het wezen van de anti-revolutionaire stroming besloten ligt, luidde: 'In plaats van de Revolutie, het Evangelie!' Hij keerde zich met name tegen de ideeën van de Franse Revolutie: de volkssoevereiniteit, de aanbidding van de rede en de verheffing van de mens tegen God. Tegenover de ideeën van de revolutie stelde Groen twee normen: 'er is geschreven' (de Bijbel) en 'er is geschied' (de door God geleide geschiedenis der mensheid). Dit is de oorspronkelijke betekenis van de term 'christelijk-historisch'.

Aanvankelijk werden de begrippen anti-revolutionair en christelijk-historisch door elkaar gebruikt; pas later zouden ze elk een eigen inhoud krijgen. De belangrijkste oorzaak voor de verwijdering tussen calvinisten en conservatieven was de onderwijs-politiek van de conservatieven. Groen verweet de conservatieven een gebrek aan christelijke bezieling. Weliswaar pleitten de conservatieven evenals hij voor christelijk onderwijs, maar lieten in feite toe dat het onderwijs aan de staatsscholen steeds vrijzinniger werd. Toen het onmogelijk bleek de staat opnieuw te kerstenen, koos Groen voor scheiding van kerk en staat. De staat zou de kerk en het christelijk onderwijs vrij moeten laten, maar wel steun verlenen. De christenen zouden zich als het ware in hun eigen bolwerken, hun eigen kerken en scholen terugtrekken om zich tegen het oprukkend ongelooft en liberalisme te verdedigen. 'In het isolement ligt onze kracht', was de overtuiging waartoe Groen gekomen was.

Deze anti-revolutionaire gedachten werden gepopulariseerd en ten uitvoer gebracht door Groens opvolger Abraham Kuyper, die zich daartoe rechtstreeks tot de 'kleine luyden' wendde. Met grote energie zette Kuyper zich in om de massa te winnen voor zijn beginselen. Kuyper was een begaafd organisator. In korte tijd stichtte hij, na zich uit de Hervormde Kerk teruggetrokken te hebben, de Gereformeerde Kerken in Nederland, daarnaast een eigen Universiteit (de Vrije Universiteit), eigen vakbonden, een dagblad (de Standaard), en tal van andere instellingen en verenigingen. Hij stimuleerde de aaneensluiting van de plaatselijke anti-revolutionaire kiesverenigingen tot een nationale organisatie. Zo kwam in 1879 de eerste landelijk georganiseerde partij in Nederland tot stand, de Anti-Revolutionaire Partij (ARP), nadat Kuyper een jaar

eerder een Program van Beginselen ontworpen had. Zo bouwden de calvinisten een eigen samenleving, een eigen zuil, binnen de Nederlandse samenleving op. De staat diende zich daar niet mee te bemoeien, maar zich te beperken tot handhaving van recht en orde. Staat, kerk, school, familie, bedrijfsleven zagen de calvinisten als afzonderlijke sferen of kringen, elk met een eigen gezag of soevereiniteit.

Meningsverschil over de te volgen tactiek veroorzaakte tegen het einde van de negentiende eeuw een breuk in A.R.-kring tussen Kuyper, de man van de 'kleine luyden', en de meer conservatieve en aristocratische De Savornin Lohman. De laatste wenste vrijheid voor de kamerfractie om beleid naar eigen inzicht te voeren, in ondergeschiktheid noch aan kiezers noch aan de partij buiten het parlement. Met andere conservatieve calvinisten verliet hij de ARP en stichtte in 1908 de Christelijk Historische Unie. Deze conservatieve calvinisten neigden minder tot isolement in een eigen 'zuil' en behoorden evenals de conservatieven doorgaans tot de klasse van regenten en edelen. Zij voelden weinig behoefte aan een strak geleide moderne massapartij en de CHU bleef dan ook een vrij los verbond van kiesverenigingen, in tegenstelling tot de door Kuyper straf geleide ARP. De meeste calvinisten in Nederland kozen tot 1918 voor één van beide partijen.

Rooms-Katholieken. Evenals de calvinisten zich losmaakten van de conservatieven, zo distantieerden de katholieken zich na 1870 meer en meer van de liberalen. Onder leiding van de priester Schaepman vormden zij geleidelijk een zelfstandige fractie in de Tweede Kamer, die in de schoolstrijd toenadering zocht tot de anti-revolutionairen. In zijn poging om tot een katholieke partij te komen, ontmoette hij verzet in eigen kring. In 1883 publiceerde hij, geïnspireerd door Kuyper, 'Eene katholieke partij; Proeve van een Program'. Schaepman schreef dat de katholieken 'in het Nederlandse volk een eigen, onafhankelijke verschijning vormen, van de overige niet gescheiden, maar wel onderscheiden'. Deze poging om tot een georganiseerde politieke eenheid te komen leidde tot conflicten met meer conservatieve elementen onder de katholieken in de Tweede Kamer.

Terwijl Schaepman samenwerking met de ARP wenste in de schoolstrijd en uitbreiding van het kiesrecht, moesten de conservatieve elementen van samenwerking met niet-katholieken, van algemeen kiesrecht en van vakbonden niets hebben. Schaepman wilde echter niet als Kuyper een scheiding der geesten in eigen kring bewerkstelligen en door tactvol optreden wist hij de eenheid in zijn fractie te bewaren. Op die manier kon hij echter geen moderne massapartij opbouwen. Verzekerd van een veilige basis in het traditionele en vrij homogene katholieke zuiden voelden de katholieke kiesverenigingen pas laat de behoefte om zich landelijk te organiseren. In 1896 gelukte het Schaepman de katholieke afgevaardigden één gemeenschappelijk program te laten aanvaarden en in 1904 werd de Algemene Bond van R.K. kiesverenigingen in Nederland opgericht. Deze Algemene Bond bracht weliswaar een grote mate van politieke eenheid onder de katholieken, maar die eenheid was niet absoluut, want enkele katholieke kiesverenigingen hadden zich niet bij de Bond aangesloten. Pas in 1926 kreeg deze Bond het karakter van een echte politieke partij, toen de RoomsKatholieke Staatspartij formeel opgericht werd.

In het niet-confessionele kamp kwam partijvorming ook nogal traag op gang. De conservatieven, verzwakt door de breuk met de anti-revolutionairen, verdwenen in de jaren tachtig uit de Tweede Kamer, nog voordat zij een echte partij hadden kunnen vormen.

Liberalen. In 1885 kwam het voor het eerst tot samenwerking tussen liberale kiesverenigingen op landelijk niveau onder de naam Liberale Unie. Men kon echter niet tot één politiek program komen, omdat men elkaar alleen op het punt van antiklerikalisme kon vinden. De Liberale Unie was ook nauwelijks een partij te noemen, eerder een federatie van plaatselijke kiesverenigingen: de autonomie van de kiesverenigingen moest onaangetast blijven.

Veel eenheid onder de liberalen heeft de Liberale Unie in haar beginperiode niet teweeg kunnen brengen. Wat de liberalen in deze periode bijeenhield, was het belangrijke strijdpunt van de verhouding tussen Kerk en Staat. Verdeeldheid onder de liberalen groeide echter over enkele andere politieke problemen, met name de omvang van de staatstaak en het vraagstuk van uitbreiding van het kiesrecht. Dit, gecombineerd met het ontbreken van een algemeen aanvaard politiek leider, leidde tot tegenstellingen binnen het liberale kamp.

Met de opkomst van de industriële samenleving groeide de armoede en ellende in de grote steden. Sommigen uit de welgestelde burgerij werden aan het denken gezet. Vooral burgers die de armoede via hun beroepspraktijk als arts, advocaat, predikant of journalist leerden kennen, begonnen het als een politiek probleem te zien. De 'sociale quaestie' noemden ze het voorzichtig. Ook enkele ondernemers kregen oog voor de ellende in hun buurt. Zij konden er alleen niet zoveel aan doen: als ze meer arbeiders in dienst namen of hogere lonen uitbetaalden, gingen ze op den duur zelf failliet. Dus deden ze een beroep op de staat. De staat zou voorzieningen moeten treffen voor werklozen, bejaarden, kinderen en andere noodlijdende groepen. Hij zou goedkope, degelijke woningen moeten laten bouwen en toezicht houden op de volksgezondheid. Kinderen en vrouwen zouden niet meer 10 uur per dag in de fabriek mogen staan. Zonder deze voorzieningen was er in feite geen sprake van gelijke kansen, meenden deze burgers. Een kind met talent in een ongezonde sloppenwijk dat 10 uur per dag achter een machine staat, kan zijn talent toch nooit ontplooiën.

Onder veel liberalen won de mening veld dat staatsingrijpen geboden was wanneer individuen of groepen buiten hun eigen schuld in de verdrukking raakten. In een complexe industriële samenleving is zulks eerder regel dan uitzondering. In ieder geval bepleitten deze liberalen, vaak sociaal-liberalen of radicalen genoemd, voor een veel actievere opstelling van de overheid inzake maatschappelijke vraagstukken. Zij eisten niet alleen sociale voorzieningen, maar ook kiesrecht voor het gehele volk, ook voor het vrouwelijke deel daarvan. De radicalen verlangden overigens niet alleen maar gelijke rechten, maar ook meer gelijke plichten voor iedereen.

Omstreeks 1900 slaagden hervormingsgezinde liberalen er in zowel leerplicht als dienstplicht in te voeren. Hun pogingen om nu eveneens algemeen kiesrecht door te zetten strandden echter. Een groot deel van de liberalen moest weinig hebben van deze hervormingen. Zij werden conservatieve of vrije liberalen genoemd. Gelijkheid van politieke rechten telde voor hen minder zwaar dan de bescherming van de persoonlijke vrijheid tegen overheidsinmenging.

Volgens de conservatieve liberalen moest de staat zich zo min mogelijk met het maatschappelijk leven bemoeien. Sociale voorzieningen vonden zij te duur voor de belastingbetaler en bovendien ondermijnend voor het verantwoordelijkheidsgevoel van de burger. Iedereen moest zelf maar geld sparen voor het geval hij of zij ziek, oud of werkloos zou worden. Als iedereen zich inspande en zich enige kennis eigen maakte, zouden armoede en werkeloosheid vanzelf verdwijnen. Overheidsingrijpen

zagen zij als het belonen van onverantwoordelijk gedrag en als het stimuleren tot onzelfstandigheid. De overheid diende zich te beperken tot de handhaving van recht en orde.

Tussen conservatieve of vrije liberalen enerzijds en radicale liberalen of vrijzinnig-democraten anderzijds ontstonden dan ook scherpe tegenstellingen. Toen de onderlinge tegenstellingen in de jaren negentig van de negentiende eeuw toenamen, traden steeds meer kiesverenigingen uit de Liberale Unie. Rond 1900 sloten de radicale en hervormingsgezinde liberalen zich aaneen in de Vrijzinnig-Democratische Bond (VDB), terwijl de conservatieve liberalen iets later de Bond van Vrije Liberalen oprichtten. De middenmoot van de liberalen bleef in de Liberale Unie. Ondanks deze tegenstellingen bleven de verschillende liberale groepen op een aantal punten samenwerken. Ze verdedigden de scheiding tussen kerk en staat, vooral in het onderwijs, tegenover calvinisten en katholieken. Ze verdedigden ook het kapitalisme, de vrije markt en particulier eigendom tegenover de socialisten die rond 1900 een groeiende beweging vormden. Kortom, ze verdedigden de belangen én de idealen van de welgestelde en ontwikkelde burgerij in die tijd.

Socialisten. Rond 1880 ontstond de eerste socialistische partij in Nederland, de Sociaal-Democratische Bond. De termen 'socialisme', 'sociaal-democratie' en 'communisme' werden toen veelal door elkaar gebruikt. In 1888 nam de Sociaal-Democratische Bond deel aan de Tweede Kamerverkiezingen en behaalde één zetel. De charismatische leider van de Bond, de gewezen lutherse predikant Ferdinand Domela Nieuwenhuis, werd verkozen als kamerlid, maar kon weinig bereiken. De Bond raakte ernstig verdeeld over de vraag of deelname aan verkiezingen en parlementair werk het socialisme wel naderbij zou brengen. Zouden de socialisten ooit een meerderheid in het parlement winnen? En wanneer? Een deel van de Sociaal-Democratische Bond wees deelname aan parlement en verkiezingen na 1890 af. De arbeiders en werklozen moesten zelf hun problemen aanpakken in eigen buurt en bedrijf. De staat kon beter verdwijnen. Het socialisme zou niet via de staat maar door directe actie van arbeiders aan de basis van de maatschappij tot stand komen. Elk gezag van boven zou plaatsmaken voor zelfbestuur van onder, ofwel anarchie (gezagloosheid). De aanhangers van deze richting noemden zich dan ook anarchisten.

Kort na 1890 kregen de anarchisten de overhand binnen de Sociaal-Democratische Bond en ook Domela Nieuwenhuis koos voor deze richting. Voorstanders van de parlementaire weg verlieten toen de partij. In 1894 werd op instigatie van Pieter Jelles Troelstra en elf andere vooraanstaande socialisten - de 'twaalf apostelen' - de Sociaal-Democratische Arbeiderspartij gesticht. Het verschil met de oude SDB school niet in de gestelde doeleinden (de economische revolutie), maar in de gekozen middelen (de politieke actie). Het middel was ondergeschikt aan het doel. In het Beginselprogramma van 1895 verklaarde de SDAP: "Zoolang het den arbeiders niet mogelijk is de staatsmacht in handen te nemen, zal zij trachten, alle politieke rechten te veroveren en deze te gebruiken, zoowel om het geheele proletariaat in den klassenstrijd te organiseren, als om invloed te verkrijgen op de wetgeving ter invoering van onmiddellijke verbeteringen in den toestand der niet-bezittende klasse en ter bespoediging van de economische revolutie'.

Met de SDB was het snel afgelopen. Omdat de SDB openlijk had verklaard te streven naar gewelddadige omverwerping van de bestaande maatschappelijke orde, werd

de partij in 1894 verboden. Het mislukken van een algemene staking in 1903 betekende het definitieve einde van het anarchisme als belangrijke stroming in Nederland.

De SDAP won door deze gebeurtenissen aan wervingskracht. Het program van deze partij droeg aanvankelijk een sterk marxistisch stempel. Marxistische denkbeelden hadden een duidelijke aantrekkingskracht in deze periode, zowel voor intellectuelen als arbeiders. Zij versterkten het klassenbewustzijn van arbeiders, die voorheen aan zeer verschillende ideologische denkbeelden waren blootgesteld. Het marxisme gaf hoop en maakte daarom het leven in moeilijke sociale en politieke omstandigheden dragelijker dan het anders was. Het bood evenzeer een legitimatie voor de dagelijkse politieke strijd, hoezeer die ook gezet werd in het teken van revolutionaire beloften.

Deelname aan verkiezingen eerst, aan de parlementaire debatten later, maakte de SDAP spoedig tot deelgenoot in het politieke bestel. De sociaal-democraten werkten dan ook af en toe samen met de liberalen en vrijzinnig-democraten in de Kamer. Ze moesten daarbij wel eens water bij de wijn doen. De meest beginselvaste socialisten in de partij keurden deze reformistisch genoemde houding af. Zij gaven weinig om invloed in het parlement en legden meer nadruk op scholing en actie buiten het parlement. In het parlement konden socialisten immers niets bereiken voordat het kapitalisme zou instorten. Na een aantal botsingen met de leiding van de SDAP moest het grootste deel van deze beginselvaste socialisten in 1909 uit de partij treden. Deze groep richtte een nieuwe Sociaal Democratische Partij op (SDP), de voorloper van de Communistische Partij van Nederland (CPN). Hoewel de SDAP aan de ene kant een revolutionaire theorie verkondigde, richtte zij zich in de praktijk steeds meer op hervormingen.

In de praktische politiek zou samenwerking van de SDAP met andersdenkenden in de jaren vóór 1917 een rol van toenemende betekenis gaan spelen, een ontwikkeling waarbij de theorie zich uiteindelijk zou aanpassen. De eerste openbare bestuursfuncties werden door SDAP-leden op gemeenteniveau vervuld. In 1913 deed zich voor het eerst de mogelijkheid voor om, op uitnodiging van progressieve liberalen, mede regeringsverantwoordelijkheid te aanvaarden, maar de meerderheid van een speciaal daartoe bijeengeroepen partijcongres wees dat nog van de hand als een reformistische illusie. Wel wist de SDAP tussen 1913 en 1918 met de liberalen een aantal hervormingen door te voeren. De partij nam weliswaar niet aan de regering deel, maar verleende die wel de noodzakelijke steun in de Tweede Kamer.

ARBEIDERS

Het heeft enige decennia geduurd voordat er sprake was van een duidelijk te onderscheiden arbeidersklasse, wier leden elkaar herkenden als lotgenoten met dezelfde belangen en waarbinnen een gemeenschappelijke arbeiderscultuur tot ontwikkeling kwam. Dit ligt in de rede: de achtergrond van het fabrieksproletariaat kon die van keuterboertje, pauper of kleine ambachtsman zijn. De een kwam uit een stedelijk, de ander uit een plattelandsmilieu, de werknemer in een zetterij (typograaf) kon lezen en was redelijk ontwikkeld, de polderknecht ongeletterd. Pas na verloop van tijd drong binnen en buiten deze groep door, dat hun aller leven bepaald werd door dezelfde economische en sociale mechanismen. Pas toen een klassebewustzijn ontstond, konden organisaties tot leven komen waarin de arbeidersbevolking op basis van haar sociaal-economische positie verenigd werd.

De eerste organisaties, die we vakverenigingen kunnen noemen ontstonden in die beroepen waar de arbeiders enige ontwikkeling kenden: daar waren hun bewustzijn en hun organisatievermogen het grootst. In 1866 kwam de Algemeene Nederlandsche Typografen Bond tot stand, een samenwerkingsverband van vijf plaatselijke bonden. In Amsterdam ontstonden in deze jaren eveneens organisaties van timmerlieden, metselaars en andere geschoolde werklieden. Het doel van deze organisaties was in eerste instantie onderlinge ondersteuning, het creëren van fondsen die bij moesten springen bij werkloosheid of ziekte.

De eerste landelijke organisatie van belang was het Algemeen Nederlands Werklieden Verbond (ANWV) opgericht in 1871. Het ANWV werd gesticht met hulp van liberaalprogressieven. Deze organisatie stond gematigdheid en samenwerking met de werkgevers voor. Belangrijkste doelstellingen waren de uitbreiding van de burgerrechten tot de arbeiders, verbetering van het onderwijs en de invoering van een 10-urige werkdag (deze was toen gemiddeld 12 à 14 uur lang). Haar gematigdheid en wens tot classesamenwerking was er de reden van dat, toen resultaten van de werkgevers niet verkregen werden, het ANWV werd overvleugeld door radicalere arbeidersorganisaties. Het ANWV kreeg ook te maken met een afsplitsing op godsdienstige gronden.

Stellingnemend in de toenmalige schoolstrijd (*openbaar* versus *confessioneel* lager onderwijs) voor het niet-confessioneel lager onderwijs was het ANWV niet langer de aangewezen organisatie voor de protestantchristelijke arbeiders. Deze vormden in 1877 'Patrimonium'. Deze organisatie onderscheidde zich in nederigheid en onderdanigheid t.o.v. de werkgevers. Nu was het opkomen voor arbeidersbelangen ook niet zozeer het doel van Patrimonium, veeleer werd getracht religie en christelijke tradities in hun volle kracht te herstellen. In hun streven de secularisering te keren, richtte deze stroming zich zowel tegen het socialisme als het niet-godsdienstige individualistische liberalisme en kapitalisme.

Rond 1880 ontstonden in de grotere steden de eerste plaatselijke socialistische organisaties. Deze verbonden zich in 1881 tot de Sociaal Democratische Bond (SDB) onder het leiderschap van Ferdinand Domela Nieuwenhuis. De SDB was tegelijkertijd een politieke organisatie en overkoepeling van vakorganisaties.

Aanvankelijk werd gekoerst op het verwerven van het algemeen kiesrecht om zo doende voor de arbeidersklasse politieke macht te verwerven. Deze parlementaristische koers werd tegen 1890 verlaten; het bereiken van radicale sociale veranderingen langs deze weg zou veel te lang gaan duren. De nadruk werd nu gelegd op directe acties in de bedrijven. Een slepende discussie over de verhouding tussen partij (SDB) en vakbeweging leidde in 1893 tot de oprichting van het Nationaal Arbeids-Secretariaat (NAS), waarin SDB en bonden als aparte organisaties deelnamen. Uit onvrede over het verzet van de SDB tegen parlementaire politieke actie, richtten Troelstra en de zijnen in 1894 een nieuwe politieke partij op: de Sociaal-Democratische Arbeiders Partij (SDAP). De in anarchistisch vaarwater terecht gekomen SDB werd in dat zelfde jaar verboden. Heroprichting onder een andere naam kon niet verhelpen dat het anarchisme als politieke stroming op dood spoor was gekomen.

De strijd tussen de radicale en in bepaalde opzichten meer nuchtere sociaal-democratische stromingen werd nu in de vakbeweging verder uitgevochten. Het NAS, na het uittreden van de SDAP uit deze organisatie in 1896, een pure organisatie

van vakbonden, werd in toenemende mate beheerst door aanhangers van spontane stakingen met politieke doeleinden (syndicalisten). Deze verzetten zich tegen strakke organisatie, het heffen van contributie, het aanleggen van stakingskassen e.d. Vakbonden die dit wel wilden traden rond 1900 uit het NAS. Het grote voorbeeld van een goed georganiseerde vakbond met bezoldigde bestuurders, hoge contributie en stakingskassen was de machtige Algemene Nederlandsche Diamantbewerkerbond (ANDB). De gedisciplineerde aanpak van deze bond had in 1894 geleid tot een minimum weekloon van f 25 (f 7 à f 8 gemiddeld in andere bedrijfstakken) en in 1903 tot een negenurige werkdag. Om zich te onderscheiden van de NAS-vakbonden noemden de ANDB en andere goed georganiseerde bonden zich de 'moderne' vakbeweging.

In protestants-christelijke kring gingen in deze jaren steeds meer stemmen op een christelijke vakbeweging te starten. Het oude Patrimonium voldeed, bij gebrek aan progressieve sociale actie, steeds minder. Belangrijk is het te constateren dat de verhouding arbeiders-werkgevers in deze kring steeds meer gezien werd als een waarbij de arbeider zijn persoonlijke vrijheid, onafhankelijkheid en verantwoordelijkheid behield. Dit in tegenstelling tot de in Patrimonium gangbare en op de bijbel teruggevoerde visie dat de arbeider, als knecht tegenover zijn meester, aan de werkgever absolute gehoorzaamheid en onderdanigheid verschuldigd was.

In het laatste decennium van de 19e eeuw worden de eerste tekenen zichtbaar van organisatie der rooms Katholieke arbeiders. De belangrijkste drijfveer van dit organiseren vormde het antisocialisme. De geestelijkheid wilde door het oprichten van eigen organisaties voorkomen dat de socialistische bonden, die zich uiteraard inspande om ook rooms Katholieke arbeiders in hun gelederen op te nemen, aanhang in het roomse kamp kregen. Kenmerkend vanaf het begin is de overheersende rol geweest die de clerus in de arbeidersorganisaties innam. Interconfessionele bonden, dus samen met de protestanten, werden afgewezen.

In 1903 vonden dramatische gebeurtenissen plaats die de hoofdlijnen van de Nederlandse vakbeweging voor de komende 75 jaar vastlegden: de spoorwegstakingen. Een conflict in de Amsterdamse haven leidde tot het tot uitbarsting komen van een reeds lang smeulend conflict bij de twee (niet-generationaliseerde) spoorwegmaatschappijen. De spoorwegarbeiders legden het werk in en rond Amsterdam neer en stakingen elders dreigden. De directies kapitulcerden, alle eisen werden ingewilligd. Eén daarvan was het erkennen van de spoorwegvakbeweging als vertegenwoordiger van en onderhandelaar namens het spoorwegpersoneel. De syndicalisten interpreterden de snelle en volledige overwinning als voorbode van een sociale omwenteling.

Het kabinet Kuyper, met daarin de Anti-Revolutionaire Partij (ARP) als belangrijkste partij, zagen de geslaagde staking als ernstige bedreiging van het gezag en diende een wetsontwerp in, inhoudende een verbod van alle stakingen bij nutsbedrijven en spoorwegen. De 'moderne' en de syndicalistische organisaties verenigden zich daarop in een 'Comité van Verweer' dat bij aanneming van het ontwerp door de Tweede Kamer een algemene staking zou ontketenen. Dit laatste nu was zeer hoog spel. Toen de wet werd aangenomen en de rooms Katholieke en protestantse bonden zich achter de regering schaarden, werd door het intussen hopeloos verdeelde Comité de algemene staking uitgeroepen. Het was een fiasco, een demonstratie van onmacht. Deze gebeurtenissen hebben ertoe geleid dat de syndicalistische bonden met hun radicale

idealisme definitief op hun retour waren. Ter linkerzijde zou het de moderne vakbeweging zijn, met zijn strakke organisatieprincipes en meer realistische kijk op de wijze waarop verbeteringen voor arbeiders bereikt konden worden, die de toon aangaf. De vijftien sterkste vakbonden richtten in 1906 het Nederlands Verbond van Vakverenigingen (NVV) op. Deze vakcentrale zou nauwe banden onderhouden met de SDAP.

De rooms Katholieke en protestantse bonden, die zich in de ogen van de socialisten hadden ontmaskerd als stakingsbrekers en werkgeversvrienden, waren op hun beurt bevestigd in hun wantrouwen t.o.v. de socialisten. In protestantse kring werd nu weer sterk getwijfeld aan de toelaatbaarheid van vakbondlidmaatschap, zelfs als het om protestantse bonden ging. Waren niet alle bonden uiting van klassentegenstellingen? De oprichting van het NVV gaf echter de doorslag in het voordeel van de voorstanders van vakorganisatie en in 1909 kwam het overkoepelend Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV) tot stand. De rooms Katholieken hadden wat langer nodig om tot een definitieve organisatiestructuur te komen. In deze kring bestond een controverse tussen aanhangers van de zuivere vakbewegingsidee en de voorstanders van diocesane bonden, organisaties waarin arbeiders, maar ook middenstanders e.d. verenigd werden en die meer godsdienstige en zedelijke doelstellingen hadden. Tot 1925 bestonden beide organisatievormen naast elkaar; in dat jaar vond de aaneensluiting plaats in het RK Werkliedenverbond. In 1945 werd deze organisatie voortgezet als Katholieke Arbeidersbeweging (KAB), in 1963 omgedoopt in Nederlands Katholiek Vakverbond (NKV).

Terugziend op het eerste decennium van de twintigste eeuw kunnen we stellen dat de definitieve indeling van de vakbeweging in drie hoofdstromen, daartoe door de spoorwegstakingen van 1903 versneld, toen zijn beslag kreeg. Niet alleen, of zelfs niet zozeer de klassepositie bepaalde de houding van grote delen der arbeiders; ideologische en religieuze breukvlakken die de Nederlandse samenleving verdeelden, dwars door de sociale lagen heen, waren zeker zo belangrijk. De verzuiling, een term die op deze verdeling naar levensbeschouwelijke grondslag slaat, vormt een typisch Nederlands kenmerk van de vakbeweging en de samenleving in zijn geheel.

Tabel: Ledenaantallen vakbeweging 1895-1920

	ANWV	NAS	NVV	Patrim.	CNV	RK vakbond	categorale bonden
1895	± 2.500	±16.000		±13.000			
1900		12.500					
1905		6.000					
1910		3.500	40.500		6.500	11.500	122.500
1915	1.500	9.000	87.500	13.000	12.500	35.000	125.000
1920	2.500	51.500	248.000	15.500	67.000	141.000	136.000

De tabel vertelt ons twee dingen: Ten eerste de forse groei tussen 1915 en 1920 van de meeste vakcentrales, ook van het NAS. Deze groei hield verband met de eerste wereldoorlog toen de vakbeweging een onderdeel vormde in de steunverlening van de overheid aan werklozen. Daarnaast was er, gezien de ontberingen en de moeilijke economische situatie in die jaren erg veel aanleiding tot collectieve belangenbehartiging. Ten tweede: het grote aantal categoriale vakbondsleden; dat zijn leden van vak-

bonden die niet waren aangesloten bij een landelijke centrale. Deze bonden wilden zich buiten de verzuilingsindeling houden. Vanaf 1915 worden zij duidelijk overvleugeld door de vakcentrales.

ANTITHESE EN PACIFICATIE (1900-1917)

Na de aanvaarding van de Kieswet-Van Houten was de kwestie van het kiesrecht voorlopig van de baan. De kiesrecht kwestie bleek een lastige splijtzwam, en derhalve concentreerden de politieke partijen zich op de keerzijde van het arbeiderskiesrecht: de sociale wetgeving. Zowel binnen liberale als de confessionele partijen won de overtuiging veld dat een onbekrompen sociale wetgeving een eis der tijd was. De parlementaire meerderheid ten gunste van overheidsingrijpen, was echter verdeeld over het karakter van dat ingrijpen. Met name de hernieuwde polarisatie van de kant van de confessionele partijen rond de scheidslijn van de schoolstrijd, speelde de sociale wetgeving parten.

De confessionele partijen realiseerden zich dat de sociale kwestie en het kiesrecht hun, in de schoolstrijd bereikte, succes in de waagschaal stelde. Zij kozen voor een politiek van polarisatie tegenover de nietchristelijke partijen, de zgn. antithese, om de onderlinge eenheid te verstevigen, of althans een herhaling van de gebeurtenissen rondom het kiesrechtsvoorstel van Tak te voorkomen. Tevens trachtte men intern compromissen te sluiten inzake sociale wetgeving en kiesrecht. Dat was geen sinecure, zodat het befaamde Kabinet-Kuyper (1901-1905) beide kwesties liet liggen. Op het terrein van het kiesrecht slaagden de confessionelen er rond 1910 in een compromis te bereiken met een voorstel voor 'huismanskiesrecht' (protestanten) of 'gezinshoofdenkiesrecht' (katholieken). Dit leverde nagenoeg dezelfde uitkomst op als algemeen mannenkiesrecht, maar het verschil was dat het gezin erkend werd als kleinste maatschappelijke eenheid. Op het vlak van sociale wetgeving vonden zij een moeizaam compromis door een belangrijke rol weg te leggen voor met publiekrechtelijke verantwoordelijkheden uitgeruste samenwerkingsverbanden tussen kapitaal en arbeid.

Beide voorstellen stuitten op heftige weerstand van de liberalen. Zij erkenden om principiële redenen enkel het individu als grondslag voor politieke rechten. En in de genoemde geïnstitutionaliseerde samenwerking zagen liberalen een verwerpelijke opleving van het gildewezen. Hun gemeenschappelijke oppositie tegen de confessionelen dwong uiteindelijk ook de liberale stromingen tot onderlinge samenwerking, en tot soortgelijke moeizame compromissen. Maar er bestond geen stabiele meerderheid voor welke politiek dan ook, en bijgevolg bleef de door iedereen gewenste voortgang van wetgeving uit. Alleen de kleine groep sociaaldemocraten stelde zich uiterst pragmatisch op en steunde elk voorstel dat het lot van de arbeiders verbeterde, in de overtuiging dat elke verbetering in de toestand van de arbeidersklasse de revolutie naderbij zou brengen.

Na de eeuwwisseling spitste de tegenstelling tussen 'links' en 'rechts', dat wilde in die tijd zeggen: liberalen versus confessionelen, zich steeds verder toe. Bij de verkiezingen van 1909 en 1913 stonden zij zelfs als gesloten blokken tegenover elkaar. Intussen werd de SDAP geleidelijk groter en belangrijker. In 1897 behaalden de socialisten nog slechts twee zetels, maar bij de verkiezingen van 1913 waren dat er vijftien. Daardoor kwam de SDAP op de wip te zitten; dit tot ongemak van zowel 'links' als

'rechts', omdat beide grote moeite hadden met de revolutionaire aspiraties van de socialisten.

Terwijl de burgerlijke partijen in het parlement verwickeld waren in een verwoed gevecht van levensbeschouwelijke en machtspolitieke aard, ontstond buiten de volksvertegenwoordiging onder socialistische leiding een krachtige sociale beweging voor politieke en sociale hervormingen. In 1911 en 1912 organiseerden de socialisten grote kiesrechtsdemonstraties op Prinsjesdag, de zgn. Roode Dinsdag.

De verkiezingsstrijd in 1913 was uitermate fel. Noch de liberale Concentratie noch de confessionele coalitie wonnen echter een meerderheid. De gevestigde partijen stonden voor de keuze ofwel het onderling eens te worden, ofwel een meerderheid te formeren door de steun van de socialisten. De liberalen overwonnen hun schroom en boden de socialisten ministerzetels aan in een liberaal ministerie. De socialisten, die enorm gegroeid waren in hun strijd voor algemeen mannen- en vrouwenkiesrecht, weigerden die verantwoordelijkheid echter, uit vrees dat regeringsdeelname verdere groei van de partij zou afremmen.

Na de weigering van de socialisten besloten de liberalen te koersen op een vergelijk met de confessionelen. De meer behoudende confessionelen grepen dit aanbod met beide handen aan. Afgezien van levensbeschouwelijke kwesties en partijpolitieke propaganda, was het materiële verschil tussen beide blokken feitelijk heel gering. Buiten verkiezingstijd was de schoolstrijd geen onderwerp van politieke onenigheid; zelfs de vroeger zo principiële progressieve liberalen waren intussen voorstander van gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs. Wat het kiesrecht betreft waren alle partijen sinds 1912 voor een of andere vorm van algemeen mannenkiesrecht. Alleen op het terrein van de sociale politiek bestond nog geen principiële overeenstemming.

Het vergelijk tussen liberalen en confessionelen is bekend geworden als de Pacificatie van 1917. Deze leidde tot beëindiging van de schoolstrijd, maar ook tot de invoering van een algemeen mannenkiesrecht, evenals het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging.

Vrouwenkiesrecht

Tijdens de Pacificatie was vrouwenkiesrecht nog te zeer omstreden. De Grondwet van 1917 stond weliswaar toe dat vrouwen gekozen konden worden, maar verleende hen niet het actieve kiesrecht.

Op veel steun van de kant van politici hebben de vrouwen in hun strijd voor kiesrecht niet kunnen rekenen. Thorbeckes Kieswet van 1850 sloot vrouwenkiesrecht uit, evenals de Grondwet van 1887. In de beginjaren van de arbeidersbeweging speelde het vrouwenkiesrecht, in tegenstelling tot het mannenkiesrecht, geen grote rol. Het ANVV en Patrimonium waren tegen stemrecht voor vrouwen. Alleen de SDB sprak zich in het programma van 1882 uit voor de opheffing van de staat van slavernij waarin de vrouw verkeerd en voor gelijke rechten en plichten voor mannen en vrouwen, hetgeen algemeen kiesrecht impliceerde. Maar in de praktijk bleef het vrouwenkiesrecht een ondergeschikte zaak. De meeste socialisten en sociaal-democraten zagen de emancipatie van de vrouw vooral vanuit de invalshoek van de bevrijding van de vrouwelijke arbeid. Met zich emanciperende 'burgerdames' hadden zij weinig affiniteit en zij vreesden bovendien conservatieve gevolgen van 'dameskiesrecht'.

Uit protest tegen de stiefmoederlijke behandeling gingen vrouwen ertoe over eigen, 'vrije' organisaties op te richten. Zij stootten daarbij op het probleem dat vrouwen als groep niet beschikten over een belangrijk aandeel in de maatschappelijke rijkdom, kennis of macht, noch over een ideologisch apparaat als de kerken, noch over de drukmiddelen (staking en dergelijke) van de arbeidersbeweging. Zij waren aangewezen op de hulp en steun van bondgenoten.

Sommige vrouwen vonden die bondgenoten bij de socialisten en anderen bij de progressieve liberalen. Naar aanleiding van de strijd om de Kieswet-Tak werd de Vereniging voor Vrouwenkiesrecht (1894), een organisatie die verwant was aan de progressieve liberalen. In de SDAP had men geen hoge dunk van de dames van de Vereniging, omdat zij een beperkt vrouwenkiesrecht voorstonden, en dat is net wat de sociaal-democraten wilden vermijden (Outshoorn 1973: 57). Overeenkomstig de besluiten van de Tweede Internationale uit 1907, besloten de sociaal-democraten zich actief voor het vrouwenkiesrecht in te zetten. Daar stond tegenover dat van socialistische vrouwen verwacht werd dat zij de strijd voor algemeen vrouwenkiesrecht niet met de burgerlijke vrouwenbeweging maar met de socialistische partijen moesten voeren.

Rond 1910, toen bijna alle partijen het arbeiderskiesrecht reeds aanvaard hadden, won ook de gedachte aan vrouwenkiesrecht veld. De liberaal georiënteerde Vereniging voor Vrouwenkiesrecht verliet in 1913 haar standpunt van een beperkt vrouwenkiesrecht. De acties voor algemeen vrouwenkiesrecht namen in omvang en hevigheid toe toen in oktober 1915 de plannen van het kabinet met betrekking tot de grondwetsherziening bekend werden, waarin actief kiesrecht voor de vrouw ontbrak. Dit was zowel voor de liberale als de sociaal-democratische vrouwen het startsein voor een grootscheepse campagne. De acties van de vrouwen mochten niet baten: tijdens de Pacificatie was geen plaats voor vrouwenkiesrecht om de eenvoudige reden, dat dit onderwerp te zeer omstreden was. Zelfs Troelstra was met het oog op het naderende arbeiderskiesrecht, dat hij onder geen beding wilde vertragen, niet bereid zich hiervoor hard te maken. De confessionele partijen waren niet gediend van vrouwenkiesrecht en waren hoogstens bereid een andermaal te onderhandelen over kiesrecht voor vrouwelijke gezinshoofden.

Des te verwonderlijker was de confessionele ommezwaai in 1919 tijdens de quasi-revolutionaire woelingen. De confessionele regering noch de dito kamermeerderheid legden het vrouwenkiesrecht, zoals aangevraagd door de progressieve liberaal Marchant, geen strobreed in de weg. Alleen enkele protestants-christelijke kamerleden stribbelden tegen.

Veel meer dan het arbeiderskiesrecht is het vrouwenkiesrecht onderwerp van bevoogding geweest. Voor de bestaande partijen was het een kwestie van secundair belang. Bij de socialisten moest het vrouwenkiesrecht herhaaldelijk wijken als het de lotsverbetering van het proletariaat in de weg leek te staan. Een beperkt kiesrecht voor vrouwen was voor de SDAP onaanvaardbaar, hetgeen gelet op hun steun voor de kieswet-Van Houten (1896) niet gezegd kon worden van een beperkt arbeiderskiesrecht. Met uitzondering van de vrijzinnig-democraten stonden de liberalen tamelijk terughoudend tegenover het stemrecht voor vrouwen. Principiële tegenstanders zoals de confessionelen waren ze zeker niet, maar grote voorstanders evenmin. Hun stellingname volgde met enige jaren vertraging hun standpunten over het arbeiderskiesrecht. In die zin had ook bij de liberalen de regeling van het arbeiderskies-

recht voorrang boven het vrouwenkiesrecht. De confessionele partijen tenslotte waren nooit voorstanders; ze gaven in 1919 enkel hun tegenstand op in de verwachting dat vrouwenkiesrecht een conserverend effect zou hebben. Of dit ook feitelijk zo was, is, althans voor Nederland, nooit bewezen.

DE GROTE TRANSFORMATIE

LOKALE PUBLIEKE GOEDEREN EN COLLECTIEVE VOORZIENINGEN

In de tweede helft van de negentiende eeuw is de overheid een steeds actievare rol gaan spelen in het economische leven. Vooral de lokale overheden deden dat door openbare nutsbedrijven onder gemeentelijk beheer te brengen. De opkomst van staatsbedrijven was niet zo'n duidelijke trend. De post was al vroeg een staatsbedrijf maar de nationalisatie van de spoorwegen kwam er in Nederland pas aan de vooravond van de Tweede Wereldoorlog. In een periode die sommigen 'de eeuw van het liberalisme' noemen, zou men dergelijk overheidactivisme misschien niet verwachten. De geschiedenis wordt echter van dag tot dag gemaakt door mensen die niet alleen met 'ismen' bezig zijn.

In dit hoofdstuk bekijken wij de omstandigheden waarin de activistische overheid haar come-back maakte, nadat zij door het verzet tegen het absolutisme van de zeventiende en de achttiende eeuw gedurende bijna honderd jaar was gekortwiek. Waren het principiële, politieke, economische of pragmatische overwegingen die het overheidsoptreden een nieuw élan gaven?

Onze aandacht gaat vooral naar de problemen die verband houden met de verstedelijking van de samenleving. Wij bekijken eerst de theoretische beeldvorming over de negentiende-eeuwse urbanisatie die in de jaren dertig van de twintigste eeuw opgeld deed en ook vandaag nog invloedrijk is. Na een kritiek van die beeldvorming wenden wij ons tot de vraag welke mogelijkheden er waren voor de gemeentelijke autoriteiten om de urbanisatieproblematiek aan te pakken. In het bijzonder stellen wij de vraag hoeveel ruimte de overheid en de wetgeving in verschillende landen ter beschikking lieten voor particuliere initiatieven op dat vlak. In het verlengde daarvan bekijken wij de ontwikkeling van lokale en nationale collectieve voorzieningen in Nederland en van voorzieningen voor onderwijs en misdaadbestrijding in Engeland.

HET STONK IN AMSTERDAM... EN ELDERS OOK

In de negentiende eeuw leidden industrialisering en bevolkingsgroei tot snel toenemende verstedelijking. De bestaande steden waren daar uiteraard niet op voorbereid. Voorzieningen voor de levering van water, voedsel, energie, onderwijs en ordehandhaving, of voor afvalverwijdering en dergelijke waren niet toereikend om de gevolgen van de snelle bevolkingstoename op te vangen. Dat was zeker het geval in nieuwe woonkernen. Die ontstonden vaak op plaatsen waar grote productie- of transportinstallaties gebouwd werden (mijnen, havens, concentraties van industrieën rond kanalen en spoorwegknooppunten).

Het is niet verwonderlijk dat de leefomstandigheden in de snelgroeiende gemeenten, vooral dan in de grote steden, op een aantal plaatsen veel te wensen overlieten. Meestervertellers als Charles Dickens en Victor Hugo hebben ons daarvan aangrijp-

pende beschrijvingen gegeven. Een zakelijker waarnemer, de Amsterdamse stadsingenieur J.G. van Niftrik, schreef in zijn verslag van 1864 over de toestanden in zijn stad:

'Het stonk in Amsterdam in de dicht bebouwde buurten [waar] voor de afvoer van vuile liquide stoffen van den openbaren weg en uit de huishouding niets bestond dan deels overdekte, deels open straatgoten, die door de eigenaars van de aangelegen huizen moesten worden gemaakt en onderhouden. Over dat onderhouden zal ik maar weinig zeggen, het was beneden kritiek, terwijl het gebruik dat de omwonenden van die goten maakten tot het daarin uitstorten van allerlei stoffen die daar volstrekt niet behoorden, aanleiding was tot het verkrijgen van depots van in ontbinding verkerende vuilnis, traag afvloeiende naar de aan de einden der straten zich bevindende korte einden riool met uitlozing in de grachten.' (Geciteerd in Camijn¹).

Dergelijke omstandigheden vond men niet in de chique wijken. Daar woonden de oude en de nieuwe rijken. Schrijnende toestanden waren er wel in de armenwijken, vooral waar immigranten uit de dorpen en de niet bij de nieuwe ontwikkelingen betrokken regio's samentroepen. Die immigranten waren meestal weinig ontwikkelde, ongeschoolde lieden, vaak vrijgezellen, die geen ervaring hadden met de fatsoensnormen van de stad. Zij waren naar de stad gekomen omdat zij daar meer konden verdienen dan op de plaatsen waar zij vandaan kwamen. De meeste onder hen hadden verder geen plannen op lange termijn. Hun belangstelling voor collectieve voorzieningen was gering. Zij hadden uiteraard geen gevoel van verbondenheid met de massa onbekenden waar zij plots mee in contact kwamen. Ook hadden zij geen affiniteit met de vaak uit de Middeleeuwen stammende tradities van hun nieuwe woonplaats. Zij woonden nu wel in steden maar waren nog lang geen stadsmensen. De verstedelijking van de samenleving liep onvermijdelijk ver voor op de verstedelijking van de immigranten. Dat proces van acculturatie en 'inburgering' was een werk van generaties.

Hoe het in de negentiende-eeuwse steden precies gesteld was, is een controversiële kwestie. In een stad leefden, op korte afstand van elkaar, mensen van heel verschillende standen in heel verschillende omstandigheden. Niet alle buurten hadden hetzelfde aanzijn. Uiteraard waren niet alle steden in Europa in dezelfde mate in het industrialisatieproces betrokken. Ook verliep dat proces niet overal even snel en volgens hetzelfde patroon. Laatskomers konden leren van de ervaring opgedaan in steden die al eerder geïndustrialiseerd waren. Dat wil echter niet zeggen dat zij ook effectief van die gelegenheid gebruik maakten. Het is dus hachelijk algemene uitspraken te doen over de negentiende-eeuwse steden. Bronnen uit die tijd geven geen eenduidig beeld en historisch statistisch onderzoek wordt geplaagd door allerlei problemen van beschikbaarheid, vergelijkbaarheid en interpretatie van gegevens.

Een Hobbesiaanse consensus

Omstreeks de jaren dertig van de twintigste eeuw ontstond er echter wel een ruime academische consensus over de negentiende-eeuwse urbanisatieproblematiek. Er kwam toen een breed anti-kapitalistisch front tot stand dat zowel links-progressieve als rechts-conservatieve strekkingen omvatte. Dat front stelde het *laissez faire* indivi-

¹ A.J.W. Camijn, *Een Eeuw Vol Bedrijvigheid, De industrialisatie van Nederland 1814-1914*; Utrecht 1987, pp. 85-96. Alle verwijzingen naar Camijn in dit hoofdstuk zijn naar de genoemde pagina's.

dualisme en de liberale parlementaire rechtsstaat verantwoordelijk voor de crisis van de moderne maatschappij in de eerste helft van de twintigste eeuw. Over die crisis zullen wij het in een volgend hoofdstuk hebben. Op het intellectuele vlak kreeg die frontvorming gestalte in een herinterpretatie van de geschiedenis van de negentiende eeuw. Die herinterpretatie werd snel, vooral via het universitaire onderwijs, een dogmatisch kader voor de ontwikkeling van allerlei sociaalwetenschappelijke onderzoeksprogramma's.

Volgens die anti-kapitalistische consensus had de negentiende eeuw geleerd dat alleen de nationale of de lokale overheden uitgerust waren om de uitdaging van de 'modernisering' aan te gaan. 'De markt' of 'de mensen zelf' waren daartoe niet bekwaam of in staat gebleken. Het liberale *laissez faire* had gefaald. Liberale opvattingen over staatsonthouding hadden de situatie alleen erger gemaakt. Zij hadden noodzakelijke hervormingen tegengehouden of vertraagd. Gelukkig hadden de negentiende-eeuwse politici dat snel door. Zij waren hun politieke methode eerst schoorvoetend, later met stijgend entoesiasme gaan toepassen op allerlei problemen van urbanisatie en industrialisatie. Dat mocht dan wel geleid hebben tot verregaande institutionalisering van dwang, maar de consensusaanhangers zagen daar geen been in. De overheid was intussen immers alsmaar 'socialer' en 'democratischer' geworden. Dat zat dus wel goed.

De consensus gaf meteen een *ex post* verklaring en rechtvaardiging van de opkomst van de sterke, activistische welvaarts- en verzorgingsstaten van de twintigste eeuw. In die voorstelling is de huidige alomtegenwoordige staat een rationele, onvermijdelijke respons op de inherente tekortkomingen van de vrije markt en de civiele maatschappij. Kortom, er is geen redelijk alternatief voor die staat.

Intellectuele bronnen van de anti-kapitalistische consensus. De consensus steunde vooral op gegevens die afkomstig waren van negentiende-eeuwse radicale hervormers.¹ Zij hadden aangedrongen op versterking van de overheid omdat zij daarin een noodzakelijke voorwaarde zagen voor de uitvoering van hun verstrekkende programma's. In Engeland bijvoorbeeld speelden hervormers als Bentham, Chadwick en hun talrijke navolgers een grote rol. Dat deden ook de parlementaire enquêtecommissies waarin die hervormers heel actief waren. Andere bronnen werden genegeerd of afgedaan als gekleurd door de 'ideologische vooroordelen' van de tijd. (De vooroordelen van de hervormers werden gezien als voorafschaduwingen van de academische consensus in de twintigste eeuw—en die is uiteraard niet 'ideologisch geïnspireerd' maar 'wetenschappelijk verantwoord'!)

Daarnaast berustte de consensus op een aantal in de twintigste eeuw door economen ontwikkelde modellen. Uitgangspunt van die modellen was dat individuen geïsoleerde 'rationele egoïsten' zijn. Dat bleek een handige simplificatie voor de constructie van eenvoudige wiskundige modellen van de marktwerking. Men kon er de markt mee voorstellen als een mechanisme dat zorgt voor een efficiënte allocatie van middelen en dus ook voor een maximale behoeftebevrediging. De modellen maakten als het ware Adam Smiths 'onzichtbare hand' zichtbaar.

¹ Voor een algemene kritische beschouwing over de beeldvorming van de stedelijke armoede in de negentiende eeuw, zie Gertrude Himmelfarb, *The Idea of Poverty. England in the Early Industrial Age* (Random House, Vintage Books, New York, 1985)

Die allocatie-efficiëntie veronderstelde dan wel dat er inderdaad een markt was, dus een systeem van goedgedefinieerde en afdwingbare eigendomsrechten en contractuele verplichtingen. Als er echter geen markt was, dan kon men die efficiëntie uiteraard niet aantonen. Men ging dan spreken van ‘marktgebreken’ of ‘marktfalingen’ omdat in die omstandigheden de markt geen ‘optimale allocatie van middelen’ kon garanderen. Erg logisch was dat taalgebruik niet.

Nu was men zich wel bewust dat er voor veel zaken geen goedgedefinieerde markt bestond. Dat was bijvoorbeeld het geval voor de externe effecten en neveneffecten van heel wat productie- en consumptieactiviteiten. Het was ook het geval voor handelingen op terreinen waar geen eigendomsrechten gedefinieerd waren of waar die niet werden afgedwongen. Daar was het onmogelijk langs privaatrechtelijke weg de externe effecten (kosten of baten) van handelingen te internaliseren, dus terug te voeren naar de veroorzaker ervan. De externe effecten van een handeling zijn die welke ten goede komen aan of ten laste vallen van anderen dan de auteur van de handeling. Die effecten worden geïnternaliseerd wanneer zij in rekening worden genomen door de auteur. Dat gebeurt wanneer hij erop kan rekenen een prijs te ontvangen voor de door hem veroorzaakte baten, of wanneer hij erop moet rekenen de door hem veroorzaakte kosten te vergoeden. In beginsel gaat dit ‘op de markt’ via de bescherming van eigendomsrechten en contractuele rechten — dus via aansprakelijkstelling voor contractuele verplichtingen en verplichtingen ‘buiten contract’.

Externe effecten en economische efficiëntie. Als die ‘markt’ er echter niet is, dan gaan de externe baten verloren voor de producent, als hij ze niet kan aanrekenen aan wie er voordeel bij had. Daaruit leidde men dan af dat de producent, als rationele egoïst, te weinig belang heeft bij de productie van die effecten. Hij zou de productie ervan dus geheel of gedeeltelijk staken. Volgens het model zouden er dan ook te weinig gunstige externe effecten geproduceerd worden. Die argumentatie werd gebruikt om te verklaren dat particulieren niet of onvoldoende zullen investeren in bijvoorbeeld straatverlichting of in onderwijs. Daarmee werd gesuggereerd dat de baten daarvan vooral externe baten zijn. Zij leveren een rationele egoïst dus geen motief om die dingen te produceren.

In andere gevallen, zo redeneerde men op grond van het model, kunnen de slachtoffers van negatieve externe effecten de daaruit voortvloeiende kosten niet verhalen op de producenten van die effecten. Die producenten kunnen dan de baten van hun handelingen realiseren zonder er zelf al de kosten van te dragen. Het model ging ervan uit dat zij dat als rationele egoïsten ook zouden doen. Er zouden dus te veel ongunstige externe effecten geproduceerd worden. Met die argumentatie kon men verklaren dat bijvoorbeeld luchtvervuiling en verloedering van de omgeving geen zorg zijn van particulieren. Die effecten zijn immers het resultaat van hun pogingen om *hun* kosten te beperken.

Mensen zijn inderdaad niet geneigd hun vuilnis in de eigen woning te dumpen, ook niet in die van hun burens. Zij zijn wel geneigd het te dumpen op de straat, in parken, kanalen en andere vrij toegankelijke plaatsen waar weinig controle is. De rook van de eigen haard houdt men niet in huis. Men stuurt hem via schoorsteenpijpen de lucht in. Kortom, het vuilnis en de rook komen niet ‘op de markt’ terecht, maar ‘in de omgeving’. Als echter velen zo met vuilnis en rook omspringen, dan ontstaat uiteraard een sterk vervuilde omgeving waar iedereen hinder van ondervindt. Mensen zitten dan met meer hinder dan er zou zijn als zij niet zo blindelings hun eigenbelang ge-

volgd hadden. Zij zouden er integendeel beter aan toe zijn als zij van in het begin aan de realisatie van het beste collectieve effect hadden meegewerkt. Dan zouden zij een waardevol 'publiek goed' (een schone straat, zuivere lucht) verworven hebben en niet een omgeving die hun levenskwaliteit en de waarde van hun eigendommen negatief beïnvloedt. De samenloop van individueel rationele handelingen levert een resultaat op dat voor niemand wenselijk is. Kortom, buiten de markt werkt Adam Smiths onzichtbare hand niet.

Uit het model volgt dus dat particulieren buiten de markt niet zonder meer in staat zijn 'publieke goederen' te produceren. Wie bijdraagt aan het gewenste publieke goed of collectieve effect torst wel de volledige last van zijn inspanning maar ziet de baten — voor zover die er zijn — vooral naar anderen gaan. Die anderen krijgen dan een 'free ride' op zijn kosten. Zij zullen daar, als rationele egoïsten, ook gebruik van maken. De coöperatief handelende persoon zou echter een onnozelaar moeten zijn, die zich zonder meer door anderen laat uitbuiten — en dat strookt uiteraard niet met *zijn* status als rationele egoïst. Bijgevolg zal niemand willen bijdragen aan een publiek goed *tenzij hij de waarborg heeft dat ook alle (of genoeg) anderen een bijdrage zullen leveren*.

De hamvraag is dus, of het particuliere initiatief een dergelijke waarborg kan geven of niet. Strikt genomen kan men uit de veronderstelde relatie tussen externe effecten en economische inefficiëntie alleen afleiden dat er te weinig 'markt' is. Als men erin zou slagen een markt voor externe effecten te creëren dan zouden de genoemde inefficiënties (onverlichte straten, onvoldoende onderwijs, luchtvervuiling, verloedering van het stedelijke milieu) moeten verdwijnen. Dat is de logica zelf van het model.

Externe effecten en politieke ideologie. Voor die consequentie had de anti-kapitalistische consensus echter geen belangstelling. Integendeel, hij ging ervan uit dat rationele egoïsten—mensen dus—geen belangstelling hebben voor het *creëren* van markten (of welke andere institutionele voorziening dan ook). Zij bewegen zich heel opportunistisch binnen de gegeven institutionele omkadering zonder oog te hebben voor de eventuele gebreken en tekortkomingen ervan. Dat uitgangspunt impliceert uiteraard dat 'de mensen zelf' de vereiste waarborg, nodig voor de productie van publieke goederen, *niet konden* geven. Kortom, volgens de consensus toonden de modellen aan dat de met externe effecten verbonden inefficiënties *onvermijdelijk* zijn zolang men zich binnen de perken van de economische methode beweegt. Die methode van handelen is immers de enige wijze van handelen die aan particulieren toegestaan is. De andere methode, de politieke, is voorbehouden aan de overheden.

De anti-kapitalistische consensus was dus dat alleen de overheid de nodige waarborgen kan geven voor de productie van publieke goederen. Zij kan de verzekering geven dat zij hen die niet bijdragen tot die productie streng zal beboeten of straffen. Dat kan zij het best doen door belastingen te heffen — daar is zij namelijk heel goed in — en het belastinggeld te besteden aan de bestrijding van negatieve externe effecten (sluikstorten) en de productie van publieke goederen (schone lucht). Belastingen nemen de onzekerheid weg die verbonden is met afhankelijkheid van vrijwillige bijdragen van anderen.

Volgens die redenering zorgt het overheidsoptreden ervoor dat het in ieders rationeel eigenbelang is bij te dragen tot het welzijn van iedereen. Omdat ieder rationeel mens wel zou inzien dat *dát* ook voor hemzelf het beste is, kan men argumenteren dat iedereen met die staatsdwang vrijwillig zou instemmen.

Dat is een verhaal dat wij nog gehoord hebben. Inderdaad, de anti-kapitalistische consensus is een variant van de oude *homo homini lupus* theorie van Hobbes. Een opgepoetste versie van zijn sociaal contract werd opgevoerd als de nieuwe ‘wetenschappelijke’ rechtvaardiging van grootscheepse en veelzijdige overheidsinterventie. Volgens Hobbes wilde iedereen vrede; individueel was het echter onverstandig zich vreedzaam te gedragen zolang er geen sterk gezag was om de vrede te af te dwingen. Door in die formule ‘vrede’ te vervangen door ‘publieke goederen’ kon men Hobbes’ rechtvaardiging voor het oude staatsabsolutisme ombouwen tot een rechtvaardiging voor de welvaartsstaat.

De anti-kapitalistische consensus werd, zoals gezegd, op grote schaal toegepast om de geschiedenis van de negentiende eeuw te herschrijven. De problemen van die eeuw van industrialisatie en verstedelijking werden voorgesteld als de onvermijdelijke consequenties van te veel vrijheid voor de rationele egoïst die de particuliere mens zou zijn. De oorzaken van de stank en de ongezonde leefomstandigheden van zoveel negentiende-eeuwse steden lagen diep ingebed in de aard van het menselijke beest. Verlossing uit die kwellingen kon alleen van buiten uit komen, in de vorm van met dwang opgelegde overheidsmaatregelen en vrijheidsbeperkingen. Alleen de politiek kon de economische mens tegen zichzelf beschermen. In die morele allegorie, die de plaats innam van wetenschappelijk onderzoek, was de staat, de ‘sterfelijke God’ van Hobbes, de Messias van de heilzame nieuwe orde.

Kritiek

Hoe ruim de moderne anti-kapitalistische consensus ook was, sterk was hij niet. De historische fundering ervan was inderdaad heel dun.¹ Zoals wij nog zullen zien, werden heel wat problemen die zogezegd op de markt of voor het particuliere initiatief onoplosbaar waren, wel degelijk zonder politieke interventie uit de wereld geholpen. Bovendien was ook gebleken dat de informatie waarop de consensus was opgebouwd niet alleen verre van volledig en nauwkeurig was, maar ook hoogst selectief en onbetrouwbaar. Zij gaf vaak meer een beeld van de vooroordelen van bepaalde progressieve hervormers dan van werkelijke toestanden.

‘Publieke goederen’ en markten voor externe effecten. Ook de economische modellen over externe effecten en publieke goederen bleken niet opgewassen tegen de kritiek. De voorbeelden van goederen die zogezegd niet via de markt of het particuliere initiatief tot stand konden komen, waren niet overtuigend. Een beroemde gaffe was Paul Samuelson’s stelling dat vuurtorens een publiek goed produceren en dus wel door de overheid moeten geïnstalleerd en onderhouden worden.² Spijtig voor Samuelson waren er tal van historische voorbeelden van vuurtorens die winstgevend werden uitgbaat door particuliere ondernemers.³ Een andere vooraanstaande econoom, James

¹ F.A. Hayek (ed.) *Capitalism and the Historians* (1954, University of Chicago Press, Phoenix Books, 1974). Zie vooral daarin T.S. Ashton, ‘The Treatment of Capitalism by Historians’, p.31-61, en Idem, ‘The Standard of Life of the Workers in England 1790-1830’, p.123-155. Ook R.M. Hartwell e.a., *The Long Debate on Poverty; Eight Essays on Industrialisation and ‘the Condition of England’* (London, Institute of Economic Affairs, 1972).

² P. Samuelson, ‘Aspects of Public Expenditure Theories’ (*Review of Economics and Statistics*, XV, 1958), 332-338. Samuelson was een van de meest vooraanstaande en bekende economen in de periode 1950-1980, vooral door zijn veelgebruikt en herhaaldelijk herdrukt leerboek over economie.

³ R. Coase, *The Lighthouse in Economics* (*Journal of Law and Economics*, XVII, 1974), 357-376.

Meade, beweerde dat er geen markt kon zijn voor de voordelen (in de vorm van externe effecten) die bijenkwekers leveren aan fruittelers, en omgekeerd.¹ Spijtig voor Meade was dat die markt wel bestond.² Uiteindelijk bleek het heel moeilijk ook maar een voorbeeld van een publiek goed te vinden dat nooit of nergens zonder interventie van de overheid gerealiseerd geworden was.³ Veel voorbeelden van marktimpotentie waren gewoon uit de lucht gegrepen. Andere bleken bij nadere analyse gekenmerkt te zijn door institutionele omstandigheden, wettelijke regelingen, belastingen, overheidsmonopolies of interventies die de marktwerking hinderden of uitschakelden.

Een didactisch model is geen verklarende hypothese. Wat was er gebeurd? Het wiskundige modelletje, gebaseerd op het simplistische uitgangspunt van een wereld van geïsoleerde rationele egoïsten, was nuttig geweest als een didactische exercitie. Men kon ermee aantonen dat *zelfs* dergelijke psychopaten op de markt (dus onder een regime met een goedgedefinieerd eigendoms-, contracten- en aansprakelijkheidsrecht) spontaan een efficiënte allocatie van middelen voor hun behoeftebevrediging tot stand zouden brengen.

Het was een kleine maar onverantwoorde stap dat model van de geïsoleerde rationele egoïst voor de menselijke werkelijkheid te nemen. Die stap hield de stelling in dat mensen er niet kunnen toe komen externe effecten te internaliseren en publieke goederen te produceren. Zodra zij zich buiten goedgeorganiseerde markten bevinden, stuiten zij immers overal op free rider problemen en andere sociale dilemma's. Dat zijn echter problemen en dilemma's waar geïsoleerde rationele egoïsten per definitie niet uitkomen, tenzij zij daartoe gedwongen worden.

Kortom, het handige didactische modelletje om de onzichtbare hand zichtbaar te maken werd door veel twintigste-eeuwse economen⁴ opgevat als een *wetenschappelijke verklarende hypothese*.

Zolang het model van de rationele egoïsten werd toegepast op de productie en distributie van private consumptiegoederen waren de resultaten min of meer aanvaardbaar. De toepassing ervan op instituten, maatschappelijke verbanden en dergelijke, die geen private consumptiegoederen zijn, was echter desastreus. Volgens het model konden economisch handelende rationele egoïsten—mensen zonder politieke

¹ J.E. Meade, 'External Economies and Diseconomies in a Competitive Situation' (*Economic Journal*, LII, 1952), 54-67.

² S. N. Cheung, 'The Fable of the Bees: An Economic Investigation' (*Journal of Law and Economics*, XVI, 1973), 11-13.

³ Het enige min of meer overtuigende voorbeeld was 'nationale defensie', maar dat is uiteraard een heel raar soort goed. Het veronderstelt een dreiging door een andere staat—en die dreiging bestaat erin dat die andere staat ook bezig is zijn 'nationale defensie' te organiseren. Zie Frank van Dun, *Mens, Burger Fiscus. De belastingmaatschappij in natuurrechtelijk perspectief* (Shaker Publishing, Maastricht, 2000), p.317-319.

⁴ Die economen behoorden tot de eerste generaties academisch geschoolde economen. Zij hadden hun kennis vooral geleerd uit handboeken en cursussen, waarin didactische modellen uiteraard veelvuldig voorkwamen, en veel minder uit de studie van de werkelijkheid. Geen wonder dat zij geneigd waren hun modellen voor de werkelijkheid te nemen. Geen wonder ook dat zij ertoe overgingen theoretische afleidingen uit hun modellen te beschouwen als empirische uitspraken over de werkelijkheid. Zo leidde institutionalisering of vermaatschappelijking van het onderwijs in de economie tot een bijzondere selectie van methoden en veronderstellingen die de economische wetenschap inhoudelijk gingen kenmerken. De vorm (academisch onderwijs) ging de inhoud (wat geldt als economische wetenschap) bepalen.

macht—die dingen niet produceren! Instituties en maatschappelijke verbanden bleven geheel buiten het gezichtsveld van de gangbare economische analyse. Zij werden hoogstens vermeld als elementen ‘in de sociale en de politieke omgeving van de economie’.

Zo kreeg het dogma gestalte dat de particulier ‘op de markt’ (de *homo aconomicus*) alleen oog heeft voor zijn eng begrepen eigenbelang als producent en gebruiker van private consumptiegoederen. Andere wezens (van de soort *homo politicus*) zijn daarom nodig om hem te dwingen publieke goederen te produceren en externe effecten te internaliseren.

Publieke goederen in samenleving en civiele maatschappij. Natuurlijk zijn mensen geen geïsoleerde rationele egoïsten wier leven gedetermineerd wordt door de theoretische eigenschappen van een simplistisch model. Neem een situatie met twee personen, A en B , en twee goederen, a en b , die publiek zijn voor die twee mensen. Volgens het hierboven uiteengezette model zullen A en B het zonder a en zonder b moeten stellen.

In werkelijkheid is de kans echter groot dat zij zowel a als b zullen verwezenlijken, ook zonder uitwendige dwang. Zij kunnen dat doen door samen te werken aan de productie van beide goederen—in tegenstelling tot wat het model suggereert komt dergelijke samenwerking vaak voor. Zij kunnen die goederen evenwel ook realiseren zonder samen te werken. Stel dat A het goed a produceert en B het goed b . Dan hebben beiden het genot van zowel a als b (want dat zijn publieke goederen). Waarom staat het free rider probleem de productie van die publieke goederen niet in de weg? Een antwoord is dat A het niet erg vindt dat ook B van a profiteert omdat hij weet dat hijzelf van het door B geproduceerde b kan profiteren—en omgekeerd.

Als het voordeel van door anderen geproduceerde publieke goederen groter is dan de kosten van a , dan zal A niet licht geneigd zijn de productie ervan stop te zetten. Hij riskeert dan dat anderen hun productie stopzetten of verminderen, of anderszins bijzonder onaangenaam tegen hem beginnen te doen. Er is weliswaar geen markt waarop publieke goederen *verhandeld* (gekocht en verkocht) worden, maar de productie van publieke goederen is desondanks een onderdeel van een quid pro quo.

Per definitie zijn publieke goederen zodanig dat het onmogelijk is anderen van het gebruik ervan uit te sluiten. Welnu, strikt genomen, dergelijke goederen bestaan niet. Men kan mensen immers altijd uitsluiten — in extremis door ze te doden, te verjagen of zodanig het leven zuur te maken dat zij niet buiten de deur durven te komen. Volgens het didactische economische model zal een *homo aconomicus* (per definitie iemand die alleen maar consumptieartikelen produceert, verkoopt en koopt) die technieken van uitsluiting nooit toepassen. Van mensen is echter bekend dat zij daar niet voor terugschrikken — en dat zij heus niet altijd wachten tot ‘de overheid’ dat voor hen doet. Belangrijker is echter dat zij over heel wat privaatrechtelijke middelen (eigendom, contract) beschikken om de uitsluiting van profiteurs op beschaafde wijze te organiseren. Dat wil zeggen dat de private productie van ‘publieke goederen’ zeer zeker binnen hun mogelijkheden ligt. De organisatie van maatschappelijke verbanden en gemeenschappen die geheel binnen de perken van de economische methode blijven, is tenslotte een van de meest opvallende aspecten van de menselijke geschiedenis.

Vele organisaties in de zogeheten ‘civiele maatschappij’ (in tegenstelling tot de politieke maatschappij met haar politieke methode) beogen voor hun leden publieke

goederen te produceren en externe effecten te internaliseren. Precies in de steden, waar veel mensen dicht op elkaar wonen, heeft die civiele maatschappij zich ontwikkeld en heeft zij een eigen markt voor maatschappelijke diensten tot stand gebracht.

De anti-kapitaïstische consensus in het licht van de geschiedenis. Het is dus niet verwonderlijk dat kritiek op de anti-kapitalistische consensus voor een deel voortkwam uit nieuwe studies van het negentiende-eeuwse stadsleven. Die studies werden zelf gemotiveerd door de ervaring met de problemen van veel hedendaagse steden. Het bleek namelijk dat de hedendaagse overheden, met hun enorme bevoegdheden en financiële en andere middelen, er niet in geslaagd waren de problemen van de verstedelijking de baas te blijven. In veel recente verkiezingscampagnes stonden die problemen sterk in de belangstelling. Wat had de verregerende institutionalisering van overheidsdwang en het daarmee gepaard gaande verlies van vrijheid eigenlijk opgebracht? Was het mogelijk dat zij zelf oorzaken waren van de hedendaagse stadsproblematiek? Waar lag dan het voordeel van die versterking van de overheid in vergelijking met het vroegere *laissez faire*?

Een andere bron van kritiek was het besef dat ook de oorspronkelijke stadsontwikkeling, in de Middeleeuwen, grotendeels buiten het bereik van dwingend overheidsgezag gebeurd was. Toch waren de Middeleeuwse steden voor hun tijd heel leefbare en succesrijke gemeenschappen geworden. Daarin vervulden allerlei verenigingen, ambachten, gilden en broederschappen belangrijke taken, die pas later door de politieke overheden als ‘publieke bevoegdheden’ werden opgeëist. De stad was altijd al een spectaculair bewijs geweest van de vitaliteit van de ‘civiele maatschappij’.

LOKALE OVERHEDEN EN PARTICULIER INITIATIEF IN DE NEGENTIENDE EEUW

De negentiende-eeuwse verstedelijking creëerde ongetwijfeld een reeks grote en vooral nieuwe problemen, voor de oplossing waarvan geen historisch relevante ervaring beschikbaar was. Dat betekende echter niet dat de mensen in de steden bij de pakken bleven zitten. Integendeel, de verstedelijking ging gepaard met heel wat activiteit om de ‘nieuwe uitdagingen’ van de tijd het hoofd te bieden. Dat mag geen verwondering baren. Mensen zijn erop uit hun situatie te verbeteren; zij zijn daar vaak heel hardnekkig en creatief mee bezig. De negentiende eeuw was een periode waarin er althans in sommige landen veel ruimte was voor die hardnekkigheid en creativiteit.

De geest van de tijd was gevormd door het achttiende-eeuwse verzet tegen het staatsabsolutisme. Dat verzet had uitdrukking gevonden in de filosofie van de Locke-aanse natuurlijke rechten en van de vrije samenleving die gekenmerkt werd door respect voor die rechten. De tijdgeest stond dus afkerig tegenover toepassingen van de politieke methode, voor zover men daarvoor geen evidente rechtvaardiging vond in eeuwenoude traditie of dringende noodzaak. Veruit de meeste mondige mensen—de intellectuelen, de burgerij—waren gewonnen voor de vrije markt en de civiele maatschappij. Beide berusten op het persoonlijke initiatief en de vrijwillige samenwerking, de vrijheid van contract en vereniging. Hier verwijst ‘particulier initiatief’ dus niet alleen naar commerciële ondernemingen maar ook naar vrijwillige samenwerkingsverbanden voor allerlei doeleinden.

Vergeet wij niet dat de kapitaalvorming en de technologische kennis die de industrialisering mogelijk maakten overwegend door privé-personen werden voortge-

bracht. Weliswaar waren er ook initiatieven van, of in samenwerking met, nationale en lokale overheden, maar die waren niet de voornaamste motor van de industrialisering. Noch de nationale noch de lokale overheden beschikten over de middelen of de kennis om de nieuwe uitdagingen het hoofd te bieden. Bovendien waren de overheden, traditioneel bastions van gevestigde belangen, niet altijd happig naar nieuwe ontwikkelingen. In de negentiende eeuw bleef het kiesrecht lang beperkt tot een of hoogstens tien of vijftien procent van de bevolking. Politici hadden weinig belang bij initiatieven voor voorzieningen die veel kostten aan de stemgerechtigde belastingbetalers maar waar die nauwelijks voordeel bij hadden. Weinig mensen hadden dus de mogelijkheid via politieke invloed, druk of macht hun wensen op kosten van anderen te realiseren. De meesten waren aangewezen op hun eigen middelen en op vrijwillige samenwerking met anderen. Ruimte voor particulier initiatief liet hun de mogelijkheid zelf hun middelen en inspanningen te beheren en te controleren.

Voorals maar niet alleen in de kernlanden van de negentiende-eeuwse ontwikkeling, Groot-Brittannië en de Verenigde Staten, ontstonden talloze verenigingen. Zij bevorderden liefdadigheid, onderlinge bijstand, politie en onderwijs. Zij hielden zich bezig met de aanleg, oprichting en onderhoud van lokale publieke goederen en diensten en andere werken 'tot nut van het algemeen' (parken, verharde wegen, rioleringen, straatverlichting). In de westelijke territoria van de Verenigde Staten van Amerika—de zogeheten 'Wild West'—was er nauwelijks sprake van een politieke overheid. Daar was vrijwel alleen het privé-initiatief verantwoordelijk voor 'recht en orde', onderwijs, ziekenzorg, stadsontwikkeling, energie- en watervoorziening, publiek vervoer, postbedeling en telegrafie en dergelijke.

In andere landen was dat veel minder het geval. Daar heerste nog een absolutistische traditie volgens welke in beginsel geen initiatief mocht genomen worden zonder de toestemming van de soevereine vorst of zijn agenten. In nog andere landen waren de leidende kringen verknocht aan het republikeinse denken van Rousseau. Dat impliceerde afkerigheid tegenover 'particuliere gemeenschappen' die 'de eenheid van de staat' zouden kunnen verstoren. Volgens Rousseau zouden dergelijke gemeenschappen hun leden ertoe aanzetten het particuliere groepsbelang boven het algemeen belang te stellen. Bijgevolg zouden particuliere initiatieven in beginsel slechts na wettige machtiging tot ontplooiing mogen komen.

In sterk gecentraliseerde en bureaucratische landen als Frankrijk en Pruisen (later Duitsland) was het privé-initiatief daarom genoodzaakt tijdrovende onderhandelingen te voeren met de overheden voor het verkrijgen van vergunningen. De financiële en werkingsvoorwaarden die de overheden oplegden, waren vaak van aard elk initiatief in de kiem te smoren of zwaar te belasten. Dat was soms ook het geval in gevestigde steden, die een publiekrechtelijk statuut hadden. De lokale overheden aldaar bezaten eigen monopolies en privileges die zij wilden beschermen tegen mededinging. Zij hadden ook een algemene politiebevoegdheid. Zij waren in staat en ook geneigd hun toestemming voor privé-initiatieven duur te verkopen. Zo konden zij de stadskas te spijzen of bij gelegenheid de zakken van gemeentelijke mandatarissen vullen.

Voorals op het Europese vasteland beperkte de centralisatietendens van de 'nationale staten' de mogelijkheden van de lokale overheden. De cultus van de 'sovereiniteit van de wet' keerde zich tegen lokale autonomie. De nationale politiek ging primair op de lokale politiek. Tezamen met hun traditionele autonomie verloren de

gemeenten veel handelingsvrijheid. Als bestuurlijke onderdelen van de nationale staat werden hun bevoegdheden beperkt door de eis van een centrale wettige machtiging (legaliteitsbeginsel). De wet hield echter weinig rekening met lokale omstandigheden. Althans in beginsel moest dezelfde wet voor alle gemeenten gelden—‘One size fits all’.

Die centralisatie had ook fiscale gevolgen. De nationale fiscaliteit werd veel belangrijker dan de lokale. In Nederland bijvoorbeeld liepen in de tweede helft van de negentiende eeuw de inkomsten van de gemeenten sterk terug. Onder meer de afschaffing van de gemeentelijke accijnzen bracht een grondige wijziging teweeg in de financiële verhouding tussen rijk en gemeente. Bovendien stootte het rijk alsmaar meer rijkstaken af, die het aan de gemeenten overdroeg evenwel zonder een passende financiële regeling te voorzien. Gebukt gaande onder een stijgende schuldenlast, keken de gemeenten begerig naar de exploitatieopbrengsten van gemeentelijke nutsbedrijven. Dat betekende echter niet dat zij bereid waren het daarbij horende ondernemingsrisico te dragen. Zoals gezegd, zij hadden niet alleen weinig kapitaal maar ook weinig technische knowhow in eigen huis.

Het was meestal de privé-sector die het initiatief nam om de leefomstandigheden in de steden te verbeteren. Dat gebeurde nu eens met commerciële dan weer met non-profit organisaties. De privé-sector moest echter altijd binnen de perken van de wet opereren en de wetgeving kon sterk verschillen van land tot land. Daardoor was de ruimte voor privé-initiatieven niet overal even groot.

Het gevolg was dat er grote lokale verschillen waren in het aantal, de soort en de kansen op succes van dergelijke initiatieven. Dat had ook louter economische oorzaken. Het bank- en het beurswezen waren nog niet erg ontwikkeld. Het was dus voor particulieren moeilijk grote bedragen te lenen of anderszins kapitaal bijeen te brengen. Gezien de al bij al nog primitieve communicatie- en transportmiddelen, bleven initiatieven doorgaans beperkt tot lokale verbanden en kleine groepen. De leden van lokale groepen waren echter meestal blootgesteld aan dezelfde risico's, die zij dus moeilijk konden spreiden. Ook van een grootschalig verzekeringswezen was er immers nog geen sprake. De ontwikkeling van een sterke financiële sector (bank-, beurs- en verzekeringswezen) was zelf een van de verwezenlijkingen van de privé-sector in de negentiende eeuw. Om de uitdaging van de verstedelijking aan te gaan, kwam zij echter grotendeels te laat.

Ondanks die vaak moeilijke omstandigheden slaagden commerciële en liefdadige verenigingen en organisaties voor onderlinge bijstand erin belangrijke prestaties te verwezenlijken. Zij bleken in staat te zijn, binnen de perken van de economische methode, publieke goederen en collectieve voorzieningen te produceren en externe effecten te internaliseren.

Privaatrechtelijke gemeenschappen

Vooraleer nader in te gaan op de situatie in de negentiende eeuw maken wij een sprong voorwaarts. Wij beschouwen eerst hoe de privé-sector er ook vandaag in slaagt lokale publieke goederen en collectieve voorzieningen te produceren en externe effecten te internaliseren. Let wel, dat gebeurt in omgevingen waar het volle gewicht van de politieke overheden—dus het georganiseerde gebruik van de politieke methode—voelbaar is. De voorbeelden zijn daarom in theoretisch opzicht niet ‘zuiver’. Wetten en andere publiekrechtelijke regelingen en bevoegdheden van politieke

besturen doorkruisen stelselmatig de eigendomsrechten van particulieren, hun contractsvrijheid en vrijheid van vereniging. Bovendien is de privé-sector de belastingbetalende sector en is hij ook blootgesteld aan onteigeningen vanwege de politieke overheden. Toch zijn de voorbeelden van private woon- of werkgemeenschappen leerzaam genoeg om er even bij stil te staan. Als wij de grondslagen ervan begrijpen, dan zijn wij beter gewapend om de negentiende-eeuwse ontwikkelingen te volgen.

Wie is niet vertrouwd met grote flatgebouwen, hotels, vakantiedorpen, winkel- en bedrijvent centra, industrieterreinen en dergelijke? Dat zijn min of meer permanente leefgemeenschappen of samenwerkingsverbanden van privé-personen, individuen, families of ondernemingen. Zij worden gekenmerkt door een innige verstrengeling van private en publieke (of gemeenschappelijke) delen. Dat onderscheid tussen 'privaat' en 'publiek' heeft echter niets te maken met het onderscheid tussen economische (privaatrechtelijke) organisatie en politieke (publiekrechtelijke) organisatie. Er is daar immers geen politieke overheid. Alles verloopt volgens de privaatrechtelijke regels van eigendom, contract en persoonlijke aansprakelijkheid.

Het onderscheid tussen 'privaat' en 'publiek' betreft enkel de contractueel bepaalde voorwaarden van toegang en gebruik van de verschillende onderdelen en ruimtes van de gemeenschap. De hotelkamer is privé, de hotellobby is publiek. Het vakantiehuisje is privé, de recreatiezone (het zwembad, de speeltuin) is publiek. De bedrijfsgebouwen zijn privé, de verbindingswegen zijn publiek. Het onderhoud van gangen, wegen, garages en parkeerplaatsen, parken en andere gemeenschappelijke delen zijn publieke voorzieningen. Dat geldt ook voor de aanvoer van water, voor riolering, elektriciteit, gas en communicatie-infrastructuur. Ook de bewaking, soms de brandweer en de eerste hulp bij ongevallen zijn gemeenschappelijke aangelegenheden. Toelatingsvoorwaarden, overeenkomsten en fysieke voorzieningen als muren, hagen, open ruimtes en dergelijke zorgen ervoor dat ongewenste externe effecten beperkt of geïnternaliseerd worden. Voor de bestrijding van geluid- en geurhinder en luchtvervuiling en voor de financiering van 'publieke goederen' kan men daar volstaan met louter privaatrechtelijke instrumenten.

Het grootste laboratorium voor experimenten met dergelijke private woon- en werkgemeenschappen zijn de Verenigde Staten. Daar zijn nu ongeveer 205.000 zogeheten 'common interest developments' (CIDs) waarin meer dan 42 miljoen mensen wonen.¹ Een klein aantal daarvan zijn zogeheten 'gated communities', waar men enkel via een bewaakte poort toegang toe krijgt. Daar past men dus het principe toe van de Middeleeuwse stad (wier bewoners daarom 'poorters' werden genoemd). Andere gemeenschappen hebben een sektarische oorsprong: zij zijn de nog altijd bestaande gemeenschappen van de vluchtelingen van de Europese godsdienst- (en staatsvormings)oorlogen van de zestiende eeuw: de Amish, de Quakers, de volgens strikt communistische principes levende Hutterites, en dergelijke. Enkele zijn gegroeid uit de hippie- en New Age communes van de jaren zestig en zeventig uit de twintigste eeuw. Een aantal hebben hun oorsprong in de negentiende eeuw.

De meeste hedendaagse woon- en werkgemeenschappen zijn echter scheppingen van bezielde projectontwikkelaars. Die komen tegemoet aan het verlangen van mensen naar veilige, comfortabele en in architectonisch opzicht harmonische woonom-

¹ C.J. Treese, *Community Associations Factbook* (Community Associations Institute, Alexandria, Va., 1999)

gevingen of goeduitgeruste lokaties voor commerciële en industriële activiteiten. De ruimtelijke ordening staat er onder de controle van de bewoners of de ontwikkelaar. Die gemeenschappen kunnen bescherming bieden tegen vormen van verloedering die vaak voorkomen in steden. Handhaving van de waarde van hun eigendom is inderdaad een belangrijk motief waarom mensen dergelijke gemeenschappen verkiezen.

CIDs zijn er ook in andere landen, onder meer in de ontwikkelingslanden. Zij zijn vrij zeldzaam in staten, zoals de Europese, waar de politieke overheden van de ruimtelijke ordening een exclusief monopolie hebben gemaakt. Het heeft ook weinig zin grote investeringen te doen in projecten waarvan de meerwaarde vervolgens belast wordt om in de onmiddellijke omgeving soortgelijke *overheids*projecten te financieren. Zo creëert men uiteraard een ‘sociaal dilemma’, waarbij iedereen naar de overheid kijkt om anderen voor zijn comfort te doen betalen.

De bestuursvorm van die woongemeenschappen—of werkgemeenschappen als industrieterreinen of bedrijventra—varieert van geval tot geval. Aan de ene pool staat het hotelmodel. Dat veronderstelt een eigenaar die aan zijn ‘gasten’ het gebruik van zijn infrastructuur verhuurt op voorwaarde dat zij zich aan de regels van het huis houden. Hij is meteen verantwoordelijk en aansprakelijk voor de ‘private delen’ (kamers, woningen, winkel- en andere bedrijfsruimtes) en voor de ‘publieke delen’ (lobby, gangen, straten, parkeerruimtes, riolering, elektriciteit, water, gas en dergelijke). Aan de andere pool is er de eigenaarsvereniging. Bij de voltooiing van het project treedt zij soms geheel in de plaats van de ontwikkelaar. Vaak neemt zij slechts een groter of kleiner deel van de eigenaars-taken van hem over. De kopers, soms ook huurders, van huizen of bedrijfsruimtes verwerven met hun materiële eigendom ook bepaalde bestuurlijke rechten. Daartoe behoren onder andere het recht vergaderingen van de eigenaars- of huurdersvereniging bij te wonen, er het woord te voeren en deel te nemen aan stemmingen, recht op informatie en inzage in de boeken van de vereniging, en dergelijke. Tegelijkertijd nemen de kopers of huurders ook de verplichting op zich de statutair geldige beschikkingen van de verenigingsorganen na te leven. Vaak huren de verenigingen managers in om de gemeenschappelijke delen te beheren. Die praktijk bestaat overigens ook in een aantal Amerikaanse steden. Daar sluit de gemeenteraad een contract met een city-manager en zijn team om de uitvoerende taken waar te nemen.

Tussen die twee polen—hotel en eigenaarsvereniging—vinden wij allerlei andere statutaire regelingen, die in feite privaatrechtelijke grondwetten voor leef- en werkgemeenschappen zijn. Die grondwetten zijn niet eenvormig omdat zij bedoeld zijn om onder heel verschillende omstandigheden heel verschillende doelen en voorkeuren te dienen. Zij hebben uiteraard alle hun voordelen en hun nadelen.

In hun grote verscheidenheid vormen die gemeenschapsstatuten een bron van onschatbare waarde voor de studie van *werkelijke* sociale contracten van het Lockeaanse type. Door de ideologische tweedeling in publiekrecht en privaatrecht, die vooral onder invloed van het negentiende-eeuwse politieke liberalisme ingevoerd werd, blijft hun waarde voor de rechtswetenschap echter vrijwel onopgemerkt. Vanuit het oogpunt van het moderne positivisme zijn zij immers privaatrechtelijke regelingen. Zij zijn ‘dus’ niet relevant voor het (aan de staat opgehangen) publiekrecht, waartoe volgens de positivist het grondwettelijk recht behoort. Zij dienen concrete *gemeenschappelijke* belangen van de leden van de gemeenschap. Zij dienen echter niet dat mysterieuze *algemeen belang* van mystieke entiteiten als ‘het Volk’, ‘de Natie’, ‘de Maatschappij’

of 'de Staat' die per definitie met niet minder dan 'politieke soevereiniteit over mensen' tevreden zijn.

Tevens zijn de privaatrechtelijke 'grondwetten' een duidelijke weerlegging van het onder hedendaagse economen nog altijd opgeld doende dogma dat publieke goederen niet of toch niet op efficiënte wijze 'op de markt' geproduceerd kunnen worden. De hier besproken woon- en werkgemeenschappen slagen er immers in dergelijke goederen te produceren zonder een beroep te doen op enig politiek soeverein gezag.

Het vergt weinig verbeeldingskracht zich voor te stellen hoe steden zich hadden kunnen ontwikkelen volgens het model van het hotel, de eigenaarsvereniging of het bedrijvent centrum. Overigens levert de geschiedenis genoeg voorbeelden van gemeenten wier ontwikkeling zich inderdaad ook volgens de krachtlijnen van een van die modellen voltrok. Dat die ontwikkeling later door een interne machtsgreep of de uitbreiding van de territoriale staatsmacht tot stilstand gebracht werd, verandert daar niets aan.

Voor dergelijke voorbeelden hoeven wij echt niet terug te gaan tot de Middeleeuwen. Een toeristisch trekpleister in het West-End van Londen zijn de negentiende-eeuwse 'private streets' met hun prachtige harmonische architectuur en mooie parken. Andere voorbeelden zijn de negentiende-eeuwse kuur- en ontspanningsoordn die meestal uitsluitend met privé-kapitaal werden gebouwd of uitgebouwd en grotendeels via privaatrechtelijke overeenkomsten werden geordend. In Engeland waren dat bijvoorbeeld Bath, Cheltenham, Brighton, Skegness en Southport.¹ Ook elders in Europa, onder meer in de Alpen en aan de Middellandse Zee, en in de Verenigde Staten,² ontstonden dergelijke gemeentelijke centra.

Ondanks de hogere kostprijs zijn private woon- en werkgemeenschappen geen luxe die alleen de hogere burgerij zich kan veroorloven. Winstmaximerende ondernemers weten dat, op dezelfde oppervlakte, kleinere kavels of woningen voor twee of meer gezinnen evenveel of meer kunnen opbrengen dan grote kavels voor luxueuze huizen met omvangrijke tuinen. Dat was ook in het verleden het geval. Private straten en woonprojecten waren er niet alleen voor de rijken. Waar zij door wet of beleid geduld werden, ontstonden her en der in de negentiende eeuw tal van projecten die een voortrekkersrol vervulden op het vlak van de stadsontwikkeling, collectieve voorzieningen en lokale publieke goederen.

Precies omdat zij voortrekkers waren en op weinig historische ervaring konden terugvallen, was het voor de projectontwikkelaars en de bewoners moeilijk problemen te voorzien. Die problemen waren niet gering. De vaak strikte voorschriften die op die domeinen golden, konden op den duur erg belemmerend werken, zeker als er geen soepele procedure voorzien was om de statuten te wijzigen. Omgaan met veranderende omstandigheden is nooit gemakkelijk.

Sommige verkavelingen die eerst in een rustige omgeving waren gelegen, kregen na verloop van tijd een spoorlijn of een vervuilende industrie in de buurt. Soms werden zij door de overheden gedeeltelijk onteigend of gedwongen een weg voor doorgaand

¹ Stephen Davies, 'Laissez-faire Urban Planning', in D.T. Beito, P. Gordon, A. Tabarrok (eds.), *The Voluntary City. Choice, Community and Civil Society* (University of Michigan Press, Ann Arbor, 2002), p.18-46

² David T. Beito, 'The Private Places of St. Louis. Urban Infrastructure through Private Planning', in D.T. Beito, P. Gordon, A. Tabarrok (eds.), *The Voluntary City. Choice, Community and Civil Society* (University of Michigan Press, Ann Arbor, 2002), p.47-75

verkeer te dulden. Families die daar niet mee gediend waren of die behoefte hadden aan een grotere woning moesten uitwijken. Hun plaats in de ondertussen enigszins verouderde woningen werd vaak ingenomen door mensen uit een lagere inkomensklasse. Dat verschijnen van ‘een ander soort volk’ ondermijnde de sociale cohesie van het geheel. Hetzelfde gold voor door uitwendige gebeurtenissen (de aanleg van een spoorweg bijvoorbeeld) veroorzaakte vermindering van de woonkwaliteit of van de waarde van de eigendommen in sommige straten van zo’n project. Soms begonnen eigenaars hun woning te verhuren. Als eigenaars-vehuurders hadden zij dan enigszins andere belangen dan de eigenaars-bewoners, bijvoorbeeld inzake het onderhoud van de gemeenschappelijke delen. Het risico was dus niet denkbeeldig dat gaandeweg belangen tegenstellingen zwaarder gingen wegen dan gemeenschappelijke belangen.

Die problemen waren vooral ernstig in projecten die door eigenaarsverenigingen waren overgenomen. Daar dienden beslissingen meerderheid tegen minderheid genomen te worden, meestal volgens een stelsel van gewogen stemrecht (bijvoorbeeld op basis van de waarde van de eigendommen in het project). Ook op het vlak van de democratisering liepen de private verkavelingen immers voorop. Wanneer de statuten van de vereniging echter onvoldoende soepel waren kon er gemakkelijk een discrepantie ontstaan tussen geïnvesteerd belang en beslissingsmacht. Dat kon leiden tot een escalatie van burenruzies en een door een bijzondere soort van ‘lokale politiek’ verziekte sfeer.

In projecten volgens het hotelmodel, waar de eigenaar van het domein verantwoordelijk is voor de waarde van het geheel, was dat risico veel minder. Dergelijke projecten waren echter vrij zeldzaam.

Ondanks de vermelde moeilijkheden stonden de private gemeenschappen—althans waar zij de mogelijkheid hadden zich te ontwikkelen—model voor het oplossen van tal van urbanisatieproblemen. Met creatieve ruimtelijke ordening en aangepaste statuten wisten zij te vermijden wat volgens abstracte theoretici onvermijdelijk was, namelijk marktfalingen bij de productie van lokale publieke goederen en collectieve voorzieningen.

GEMEENTELIJKE NUTSBEDRIJVEN

De negentiende-eeuwse verstedelijking ging niet gepaard met het verschijnen van de bidonvilles en shantytowns die wij zo goed kennen van televisiebeelden uit de ontwikkelingslanden. De immigranten vonden vrijwel altijd onderdak in weliswaar kleine en armoedige maar bijna altijd soliede houten of stenen huizen. De door de eeuwen heen op punt gestelde registratie van eigendommen gaf de mensen voldoende zekerheid om te investeren in de aankoop van gronden en duurzame gebouwen. De verstedelijking bracht dan ook grote bouwactiviteiten op gang, voor eigen bewoning of verhuring. Door onderverdeling van grote huizen in kleine appartementen en kamers, kon zelfs op korte termijn aan de vraag naar woningen voldaan worden.

Echte woningnood was er dus niet. De lokale overheden waren echter niet in staat of bereid de publieke delen van de woongebieden op een even soepele wijze aan te passen of te verbeteren. Dat was onder meer het geval voor de drinkwater- en andere nutsvoorzieningen. Daarbij ging het niet noodzakelijk om publieke goederen. Straatverlichting is een publiek goed, maar de verlichting van woningen en gebouwen en de levering van drinkwater zijn goederen voor particulier gebruik. Het was echter inefficiënt drinkwater en elektriciteit in eigen huis te produceren (al gebeurde dat wel).

Voor levering aan huis moest men beschikken over leidingen die via de openbare weg de verbinding legden tussen de productie-eenheid (waterstation, gas- of elektriciteitsfabriek) en de particulier. De medewerking van het gemeentebestuur was dus nodig maar niet altijd vlot beschikbaar.

Pas nadat het privé-initiatief de weg had gewezen voor de oplossing van de problemen van algemene nutsvoorzieningen gingen de gemeentelijke overheden zich daarmee bezighouden. Camijn beschrijft de situatie van de drinkwatervoorziening in Nederland als volgt:

Drinkwatervoorziening. In Amsterdam was in 1811 het drinkwater een luxe artikel geworden. Het kostte acht stuivers per fles. Het oppervlaktewater in de stad was te vervuild om nog als drinkwater te dienen en de regenbakken en de putten konden onvoldoende leveren. Een niet onbelangrijk nadeel van het drinkwatertekort was dat de bevolking zijn toevlucht zocht in de sterke drank, dat in ieder geval van ziektekiemen was ontdaan. Tot 1853 was de drinkwatervoorziening van Amsterdam in handen van de in 1786 opgerichte Verschwatersociëteit. Deze onderneming verscheepte water uit de Vecht naar de hoofdstad, waar het in flessen verder werd verkocht. In 1853 werd de Amsterdamsche Duinwaterleidingmaatschappij opgericht. Dit was de eerste onderneming in Nederland die leidingwater leverde. De maatschappij-weliswaar met Jacob van Lennep als president-directeur--was geheel in Engelse handen. Bestuur en kapitaal waren Engels en de benodigde materialen voor de aanleg waren afkomstig uit Engeland. Ook de ingenieurs onder wier leiding de aanleg plaatsvond, kwamen uit Engeland. [...]

Het grote verschil in sterfte als gevolg van cholera tussen Amsterdam en plaatsen waar oppervlaktewater werd gedronken, maakte duidelijk dat een goede drinkwatervoorziening noodzakelijk was. Vele gemeentebesturen werden door dit feit aan het denken gezet. Het aantal drinkwaterleidingbedrijven nam in het laatste kwart van de eeuw dan ook sterk toe. In 1899 waren er al zesenvijftig en in 1911 was dit aantal reeds gestegen tot honderd bedrijven. Vreemd genoeg waren dit lang niet allemaal gemeentebedrijven. In 1899 bedroeg het aantal gemeentebedrijven eenentwintig en in 1911 waren dit er vijfenveertig. Kennelijk bestond er in vele gemeenten nog te veel weerstand tegen het in eigen beheer nemen van deze bedrijven.

Hetzelfde deed zich voor bij gas- en elektriciteitsinstallaties in de Nederlandse gemeenten. Particuliere bedrijven vroegen een concessie voor de bouw, het beheer en de exploitatie van lokale installaties (fabrieken en leidingen). Na afloop van de concessieperiode namen in een aantal gemeenten, de plaatselijke overheden de nutsvoorziening in eigen handen, maar vaak ook bleven particuliere of gemengde bedrijven actief. Voor details verwijzen wij naar Camijn. Bijzonder problematisch was de verwijdering van afvalwater, voedselresten en menselijke en dierlijke excrementen. Camijn:

Riolering. Tot ca. 1870 was in Nederland stadsbeer een weliswaar onaangenaam, maar economisch nuttig product. Tot die tijd werd het gebruikt bij de bemesting van het land. De wijze van afvoer kon van plaats tot plaats verschillen. Soms verzamelde een gemeente de stadsbeer en verkocht deze, soms kwamen boeren hem zelf ophalen.

Met de groei van de stedelijke bevolking groeide ook het probleem van het afval. Het afval werd bovendien onderkend als veroorzaker van besmettelijke ziekten. C. Oudshoorn, lid van de Amsterdamsche gezondheidscommissie, liet het college van B & W weten dat de stad slecht aangeschreven stond 'wegens haren walgelijken dampkring'. [...]

Omstreeks 1870 bestond er een grote variëteit aan methoden om de stadsbeer op te ruimen. Via de straat, in tonnen opgehaald door de gemeente of door particulieren, direct

via open water en via een systeem van beerputten. Al deze systemen gingen steeds minder voldoen. Terwijl bijvoorbeeld in de Groningse volksgezondheidscommissie over het tonnensysteem werd gezegd dat het tegen 'de gezondheid en de zindelijkheid' was en bovendien de vooruitzichten op een winstgevende afzet van de stadsbeer steeds minder werden, bleef het tonnenstelsel nog tot ver in de 20ste eeuw gehandhaafd. Slechts geleidelijk werd in deze eeuw een afvoersysteem van rioleringsbuizen aangelegd; een werk dat nog steeds niet geheel is voltooid.

Velen begrepen dat het probleem van de afvalruiming een gevolg was van het feit dat de straten in het 'publieke domein' lagen. Zij waren 'van iedereen'—en dus van niemand. Nominaal was het onderhoud van straten de verantwoordelijkheid van de gemeentebesturen. In feite kwam daar weinig van terecht, vooral wegens problemen met controle en afdwinging van de gemeentelijke voorschriften. Iedereen beschouwde de straten als 'een vrij gemeenschappelijk goed', waar men ongestoord zijn vuilnis en afval kon dumpen. Op die manier hield men op een goedkope wijze de eigen woning relatief schoon terwijl het vuil en de resulterende stank door weer en wind over een groot gebied werden verspreid. Uiteindelijk ging bijna iedereen op die manier te werk. Er was immers geen redelijk alternatief. Dat verschijnsel van verloedering van vrij toegankelijke gemeenschappelijke goederen noemt men de 'tragedy of the commons'—de tragedie van de meent.¹

Private verkavelingen van privé-domeinen waren een voor de hand liggende oplossing. Tezamen met de kavels of huizen werden daar ook aansluitingen op een collectief rioleringsstelsel (eventueel ook gas-, elektriciteits- en telefoonaansluitingen) verkocht of verhuurd. De collectieve nutsvoorzieningen werden dus in de contracten geregeld, zoals dat ook het geval is voor wie een kamer huurt in een hotel of een huisje koopt in een gesloten domein aan zee. Behalve op de controle door de centrale beheerder kon men er ook rekenen op een vrij intense sociale controle. Die controle werd vergemakkelijkt doordat de straten in die verkavelingen op privé-domein lagen, niet geschikt waren voor doorgaand verkeer en dus vrijwel alleen door de bewoners zelf gebruikt werden. Van een tragedie van de meent was er geen sprake.

Bezwaren van het concessiestelsel

De overgrote meerderheid van de bevolking woonde noch werkte in private gemeenschappen. De openbare ruimte waar zij het mee moest stellen, stond onder het beheer van de gemeentelijke overheden. Die politieke overheden waren—om de al vermelde redenen—niet altijd bekwaam of bereid om hun beheerstaken efficiënt en naar behoren te vervullen. Integendeel, zij waren vaak veeleer een onderdeel van de problemen dan van de oplossing ervan. Dat was het geval bij de collectieve nuts-

¹ De meent was de gemeenschappelijke weidegrond waarop in Middeleeuwse dorpen de boeren hun koeien lieten grazen. De bedoelde 'tragedie' zou ontstaan doordat elke boer er wel belang bij heeft meer koeien op de meent te brengen maar niet de weide te onderhouden. Zijn inspanningen zouden immers kosten voor hem persoonlijk zijn terwijl de vruchten van die inspanningen ook ten goede kwamen aan de andere boeren uit het dorp. Volgens het in de tekst besproken economisch model zouden de boeren alsmaar meer koeien op de meent zetten en zo de overbegrazing en uiteindelijk uitputting ervan bevorderen. Het probleem met die 'tragedie van de meent' was dat ze in werkelijkheid niet of nauwelijks voorkwam. De boeren zelf of de heer op wiens landgoed het dorp stond regelden het gebruik van de meent volgens het model van de eigenaarsvereniging hetzij van het hotel. (De meent was geen 'publiek domein', maar privé-eigendom van de landheer of de dorpsgemeenschap. Boeren van buiten het dorp moesten er niet aan denken hun koeien er te laten grazen.)

voorzieningen waar de lokale overheden liever concessies verkochten dan private gemeenschappen toestonden.

De gemeentelijke overheden wilden uiteraard wel de vruchten plukken van de technische innovaties van de eeuw, maar dan liefst zonder ervoor te betalen of erin te investeren. Zij hadden in de nationale centralisatiebeweging van de negentiende eeuw nogal wat financiële autonomie verloren. De vraag naar modern comfort vanwege de bevolking en de bereidheid van de privé-sector om aan die vraag te voldoen, gaven de gemeentelijke overheden een goede gelegenheid hun kas te spijzen. De aanleg van nutsvoorzieningen vereiste immers werken op de openbare wegen en dus toestemming en medewerking van de gemeentelijke overheid. Die omstandigheid gaf de overheden de mogelijkheid hun toestemming duur te verkopen in de vorm van een concessie voor de oprichting, bouw en exploitatie van nutsbedrijven. De gemeentelijke overheden verleenden dus een monopolie (met beperkte duur) aan een bedrijf en kregen daarvoor in ruil hetzij een vaste som of een deel van de opbrengsten. Bovendien konden zij allerlei bijkomstige voorwaarden stellen, waar het concessiehoudende bedrijf zich aan te houden had.

Het concessiestelsel impliceert dus een situatie waarin een bedrijf eerst de concessie in de wacht dient te slepen door gunstige voorwaarden aan de gemeentelijke overheid aan te bieden. Daarna moet het bedrijf maar zien hoe het uit de kosten kan komen bij de verkoop van zijn product (water, gas, elektriciteit, telefoon) aan de particulieren en de bedrijven in de gemeente. Het lag voor de hand dat zo'n stelsel heel wat voordeliger was voor de vroede vaders van de gemeente dan voor de inwoners—maar het waren uiteraard de vroede vaders en niet de inwoners die over de concessie onderhandelden. Aan de concessies kleefden ook een aantal specifieke bezwaren.¹

Men wilde prijzen en andere financiële voorwaarden vastleggen bij het verlenen van de concessie, maar dat was moeilijk bij afwezigheid van mededinging en dus van marktprijzen waar men aan kon refereren. Bovendien wist men niet goed wat te doen om de continuïteit van de productie te waarborgen als de concessiehouder zelfs maar tijdelijk in moeilijkheden verkeerde.

Het grootste probleem was echter dat er voor een concessie met bepaalde tijdsduur—de meest voorkomende vorm—onvermijdelijk een moment kwam waarop het bedrijfseconomisch niet meer verantwoord was onderhoud te plegen en nieuwe of vervangingsinvesteringen te doen. De concessiehouder wist immers niet of de concessie zou worden verlengd. Het was dus zeer de vraag of hij de kosten verbonden met investeringen of onderhoud nog zou kunnen terugverdienen. Gevolg van die in het stelsel ingebakken onzekerheid waren snel verouderende en slecht onderhouden installaties.

De lasten van de economisch onverantwoorde prijszetting en de gebrekkige dienstverlening door onzekerheid over de verlenging van de concessie, kwamen uiteraard vooral terecht op de schouders van de concessiehouder en de particuliere afnemers van zijn product. Als concessieverleenster en grootverbruikster kon de gemeentelijke overheid lagere prijzen bedingen. De winsten moesten de bedrijven dan maar zien te maken bij de levering aan de particuliere afnemers. Zo werkten de aan de particulieren aangerekende prijzen voor gas, elektriciteit, water en dergelijke dus als een vorm van indirecte belastingen.

¹ Deze bezwaren worden door Camijn, *op.cit.*, vermeld.

Ook voor de gemeentelijke overheden waren de onderhandelingen over concessies echter lastige klussen. Bovendien voelden opeenvolgende gemeentebesturen zich vaak bezwaard door de concessie die hun voorgangers hadden verleend.

Het concessiestelsel zadelde de gemeentenaren dus op met een inefficiënt stelsel van monopolistische bedrijven, dat veel weerstand opriep. De particuliere afnemers werden, zo meenden zij, geconfronteerd met te hoge prijzen—en zij hadden geen mogelijkheid de mededinging die normaliter op de markt bestaat, in hun voordeel te laten spelen. Het verzet tegen de monopolistische nutsbedrijven had kunnen leiden tot een pleidooi voor private gemeenschappen (volgens het model van het hotel of de eigenaarsvereniging), maar dat gebeurde niet. Integendeel, in de maatschappelijke discussie won het standpunt veld dat dergelijke bedrijven in handen van de overheid behoorden te zijn. Dat standpunt werd ook op veel plaatsen in de praktijk overgenomen, maar niet overal. Camijn:

De overgang van particuliere ondernemingen naar gemeentebedrijven in de sector van de openbare nutsbedrijven begon in het laatste kwart van de 19de eeuw. Het was echter geen algemene overgang. Per gemeente werd beslist: doorgaan met concessieverlening of de productie of exploitatie in eigen beheer nemen. Het feit dat een gemeente de stap naar bijvoorbeeld een eigen gasbedrijf al genomen had, was nog geen garantie dat dit ook bij de water- of elektriciteitsvoorziening zou gebeuren. De beslissing over de overgang naar het gemeentebedrijf werd op pragmatische gronden genomen.

De eerste investeringen waren al door de privé-sector gedaan. De water-, gas- en elektriciteits- en telefoonleidingen lagen er al. Er was ondertussen veel lokale knowhow over bouw, beheer en onderhoud van nutsbedrijven gevormd. De overname van de nutsbedrijven door de gemeenten was dus een relatief goedkope—en vanuit politiek oogpunt rendable—zaak geworden. In het verschiep lagen de hoge inkomsten van de gemeentelijke nutsbedrijven. Daarmee konden de lokale politici ‘aan politiek doen’, dus hun eigen politieke projecten financieren en hun electorale basis versterken. Dat was ook voor liberaal gezinde politici—een belangrijke machtsfactor in de negentiende-eeuwse Nederlandse politiek—een aantrekkelijk vooruitzicht.

De afkeer van liberale politici voor overheidsbemoeyenis met het economische leven hield geen stand in het electorale discours. Dat discours werd meer en meer bepaald door ideologische clichés zoals ‘Productie voor de winst van enkelen *versus* productie voor het algemeen belang’. Dat de ‘productie voor de winst van enkelen’ alleen maar een naam was voor de eerdere overheidsbemoeyenis in de vorm van het concessiestelsel, kwam in dat ideologisch geladen electorale discours niet langer aan bod. Integendeel, de gevolgen van het falen van de overheid werden vanaf die tijd altijd wel door iemand uitgelegd als bewijzen van het falen van ‘de markt’ en opgevoerd als argumenten om de overheid meer bevoegdheden te geven. In dat intellectuele klimaat kalfde het liberale *laissez faire* geleidelijk aan af en nam de overheidsbemoeyenis onophoudelijk toe.

Staatsbedrijven

Niet alleen de gemeentelijke nutsbedrijven, maar ook staatsondernemingen zagen op de hier geschetste wijze het licht. Telegrafie, telefonie, posten en spoorwegen waren uiteraard niet zinnig tot het gebied van een gemeente te begrenzen. Daar speelden ook militaire en strategische motieven en de belangen van ‘de staatsveiligheid’ (spionage) een belangrijke rol. Dat aspect is vandaag nog nadrukkelijk aanwezig, bij-

voorbeeld in het elektronische spionagenetwerk Echelon en de Europese projecten voor de opslag van elektronische gegevens.

De controle over de communicatie (per brief, telegraaf, telefoon of via modernere technieken) is altijd al een politieke prioriteit geweest—niettegenstaande al het gedoe over het brief- en het bankgeheim en andere aspecten van de ‘privacy’. Daarom was er tot voor kort bijna overal een postmonopolie. Dat monopolie was een belangrijke bron van inkomsten voor de centrale overheid, al verpachtte die vaak privileges aan steden of particuliere bodendiensten. De eerste Nederlandse Postwet dateert van 1807 en maakte van de posterijen een zelfstandige overheidsdienst met een monopolie op het briefvervoer.

Omwille van de winsten die zij met de postdienst maakte, was de overheid huiverig om een concessie te verlenen aan de particuliere spoorwegmaatschappijen om hun interne telegraafdiensten voor het publiek open te stellen. De concessie kwam er toch maar onder de beperkende voorwaarde dat eventuele verliezen bij de posterijen door de concessionarissen betaald moesten worden. Onder meer omdat Pruisen weigerde zijn telegrafie te verbinden met een particulier net, kwam in 1852 onder de Telegraafwet de Rijkstelegraafdienst tot stand. De wet ging uit van staatsbeheer, maar tot 1884 bestonden er naast de Rijkstelegraafdienst verschillende particuliere ondernemingen.

Hoewel de telefoon lang een lokaal communicatiemiddel was, was ook voor de exploitatie van lokale netwerken een toestemming van de rijksoverheid vereist. De gemeenten gaven zelf de concessies, die dan door het rijksgezag werden bekrachtigd. De Nederlandsche Bell-Telefoon Maatschappij (NBTM) was in 1880 de eerste concessiehouder in Amsterdam. De maatschappij verkreeg in 1888 vergunning voor de exploitatie van interlokale verbindingen, waarbij zij driekwart van de opbrengsten moest afstaan aan de rijksoverheid, die slechts voor de helft deelnam in de investeringen. Na afloop van de eerste concessieperiode, gingen veel gemeenten zelf hun telefoonnet uitbaten. Dat was bijvoorbeeld het geval in Amsterdam (1895) en Rotterdam. In een aantal andere steden, zoals Groningen en Utrecht, bleef particuliere exploitatie wel bestaan. Deze mengvorm zou nog tot ver in de twintigste eeuw voortduren.

De internationale telefonie was in Nederland van in het begin een staatsmonopolie. Het argument hiervoor was dat de landen waarmee verbinding moest worden gemaakt, ook staatsbeheer kenden. Men bleef wel gebruik maken van de installaties van de NBTM.

De spoorwegen werden aanvankelijk hoofdzakelijk als economische assets gezien. In dat licht beschouwd lag particuliere exploitatie (zij het onder het inefficiënte concessiestelsel) voor de hand. Omstreeks het midden van de eeuw werd echter duidelijk dat zij ook een belangrijke militaire en strategische factor waren. Dat bleek onder meer in de Amerikaanse burgeroorlog (1860-1864) en nog duidelijker in de Blitzkrieg van de Frans-Duitse oorlog van 1870.

Spoorwegen. In 1839 werd het eerste deel van de spoorlijn van Amsterdam, via Haarlem en Den Haag, naar Rotterdam in gebruik genomen. [...] Deze lijn werd geëxploiteerd door de Hollandsche IJzeren Spoorweg Maatschappij (HIJSM).

Een eerder initiatief in 1834 [...] mislukte door gebrek aan kapitaal. Naar aanleiding van die mislukking kreeg een regeringscommissie de opdracht te onderzoeken wat het belang en de mogelijkheden waren van de aanleg van spoorwegen in Nederland en 'in hoeverre

de medewerking van het Gouvernement' was vereist. De commissie toonde zich tegenstander van staatsaanleg en –exploitatie [...]. Slechts in hoogst zeldzame gevallen moest de staat zelf initiatieven nemen. De mislukte lijn tussen Amsterdam en Duitsland was volgens de commissie zo'n uitzondering, zodat staatsaanleg bij deze lijn geoorloofd en wenselijk was. De Tweede Kamer deelde deze mening echter niet. Alleen door persoonlijk ingrijpen van koning Willem I—hij garandeerde de interestbetaling op de benodigde lening—kon voldoende particulier kapitaal bijeen worden gebracht om deze lijn toch te realiseren.

In 1845 kon de Nederlandsche Rijnspoorwegmaatschappij (NRS) de verbinding tussen Amsterdam en Arnhem in gebruik nemen. Tussen 1845 en 1860 waren er veel concessieaanvragen, maar vond hoegenaamd geen nieuwe aanleg plaats. [...] Staatsaanleg of -exploitatie was helemaal uit den boze. Dit standpunt veranderde in 1860 onder [het liberale kabinet] Van Hall. [...] Ondanks veel bezwaren gingen de Senaat en de Tweede Kamer akkoord. In 1863 werd de Maatschappij tot Exploitatie van Staatsspoorwegen (SS) opgericht. De SS kreeg de concessie voor de exploitatie van de door de staat aangelegde spoorwegen. [...]

In 1890 kwamen de spoorwegovereenkomsten tot stand. De NRS verdween van het toneel, terwijl de SS en de HIJSM een aantal geconcentreerde lijnen onder hun beheer kregen. De concurrentie bleef gehandhaafd, maar het spoorwegnet moest als één geheel worden beschouwd. [...] Pas in 1917 gingen de maatschappijen vanwege de oorlogsomstandigheden een samenwerking aan. [...] Het zou nog tot 1937 duren voordat de N.V. Nederlandsche Spoorwegen werd opgericht, met de staat als enige aandeelhouder.

ONDERWIJS EN MISDAADBESTRIJDING

Onderwijs. Door de ontwikkeling van de handel en de publieke administratie was er in Europa al in de Middeleeuwen veel vraag naar mensen die konden lezen, schrijven en rekenen. Traditioneel verzorgde de Kerk veel onderwijs terwijl zij en de universiteiten ook onderwijs en wetenschappelijke vorming op hoog niveau aanboden. Daarnaast zette de Reformatie veel mensen aan tot het zelfstandig lezen van de bijbel, wat eveneens een stimulans was om enig onderwijs te volgen. Voor het overige was er in de overwegend agrarische samenleving weinig vraag naar geletterde arbeidskrachten. Overall waren er wel voldoende geletterden—priesters, ambtenaren, klerken, vooral in de steden ook beroepsschrijvers—aanwezig om de anderen bij te staan bij het weinige papierwerk dat zij van tijd tot tijd toch nodig hadden om bijvoorbeeld akten op te stellen of aanspraken te registreren.

De industrialisatie en de urbanisatie brachten daar verandering in. Geschoolde arbeidskracht werd meer en meer op prijs gesteld. Scholing werd een voor de hand liggende weg om 'vooruit te komen'. Quasi-universele scholing was dan ook een van meest opvallende aspecten van de industriële revolutie, vooral uiteraard in Groot-Brittannië, het thuisland van die revolutie.

Daar ging de overheid zich pas in 1870 met het onderwijs bemoeien, toen de Forster Act door het parlement werd goedgekeurd.¹ Dat was aan de vooravond van de tweede industriële revolutie, waar Groot-Brittannië overigens niet de eerste viool in speelde.

¹ De uiteenzetting hieronder is grotendeels gebaseerd op het baanbrekende werk van E.G. West, *Education and the State* (derde uitgave, Liberty Fund, Indianapolis, 1994), tenzij anders vermeld.

Op dat moment genoten negentig percent of meer van de kinderen gemiddeld zes jaar onderwijs, ruim voldoende om te leren lezen, schrijven en rekenen. Bij het pleidooi voor de aanvaarding van zijn wetsvoorstel had Forster een veel lager percentage genoemd, dat later als bewijs genoemd werd ‘van wijdverspreid analfabetisme in het negentiende-eeuwse Engeland’. Forsters statistiek was echter gebaseerd op de voor die tijd onrealistische hypothese dat kinderen van hun zesde tot hun veertiende jaar naar school zouden gaan. Zo kwam hij tot conclusie dat tussen de vijftientig en de vijftig percent van de ‘school-age population’ van onderwijs verstoken bleef.¹ Omgekeerd naar een realistischere ‘school-age’ van zes in plaats van acht jaren, geven zijn cijfers evenwel het hierboven genoemde hogere percentage, dat trouwens al eerder in het rapport van de Newcastle Commission on Popular Education was genoemd.

Al in 1813 had James Mill vastgesteld dat er ‘zelfs in de omgeving van London, toch niet het meest ontwikkelde of fatsoenlijke deel het koninkrijk, nauwelijks een dorp is zonder de ene of de andere school, en niet veel jongens of meisjes die niet op enigerlei wijze in lezen en schrijven onderricht worden.’ Schattingen van parlementaire commissies in 1818 en 1834 gaven een toename aan van de schoolgaande jeugd van minder dan een half miljoen in het eerstgenoemde jaar tot 1,3 miljoen zestien jaar later. Nog eens zeventien jaar later, in 1851, waren er volgens de volkstelling 2,2 miljoen kinderen in het dagonderwijs. Daarvan waren er 85% in scholen die geen andere financieringsbron hadden dan het door de ouders betaalde schoolgeld. De overige 15% zaten in scholen die een (meestal kleine) subsidie ontvingen van de lokale overheid of van een liefdadige instelling. Overigens maakten die subsidies weinig verschil. De gesubsidieerde scholen gaven gemiddeld een derde meer uit voor de scholing van een leerling dan de niet-gesubsidieerde scholen—zonder enig merkbaar kwaliteitsverschil.² De subsidies kwamen wel de instellingen en de onderwijzers ten goede, maar niet de kinderen.

De toename van de schoolgaande bevolking had dus niets te maken met enige overheidsbemoeienis aangezien die in het geheel niet of slechts in verwaarloosbare mate aanwezig was. Zij kwam integendeel op het conto van het particuliere belang van mensen in het lot van hun kinderen. Mill schreef in 1813 dat hij gezien had dat veel armen zozeer overtuigd waren van de noodzaak van scholing voor hun kinderen dat zij zich vrijwillig beperkten tot een armoedig dieet van aardappels om het schoolgeld te betalen.

De afwezigheid van de overheid op onderwijsgebied had een lange voorgeschiedenis. Om de verspreiding van dissidente meningen tegen te gaan hadden de absolutistische heersers en hun kerkelijke tegenhangers allerlei maatregelen genomen. Voor drukkers gold bijna overal in Europa een vergunningstelsel. Er was een actieve censuur. Toen kranten populair werden, stelden de autoriteiten belastingen op krantenadvertenties en zegeltaksen in en ook belastingen die geheven werden op het aantal pagina's van de krant. De laatstgenoemde belastingen zetten de uitgevers ertoe aan het papierformaat te vergroten om het aantal bladzijden te verminderen—een

¹ Op het gebruik en misbruik van statistieken bij wetgeving en beleid komen wij in een volgend hoofdstuk terug.

² David F. Mitch, *The Rise of Popular Literacy in Victorian England: The Influence of Private Choice and Public Policy* (University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1992), p.144. Volgens Mitch (p.147-149) hadden de private zelfs een betere reputatie en ook betere resultaten dan de publieke scholen.

praktijk die ook vandaag nog standhoudt. De geletterdheid en de scholing van de bevolking waren geen politieke prioriteiten.

Waar de overheden toch actief waren op onderwijsgebied gebeurde dat vooral uit politieke overwegingen. In het bijzonder in sterk gecentraliseerde, bureaucratische staten, onder meer in Pruisen, was de overheid geïnteresseerd in de vorming van hooggekwalificeerde ambtenaren. In Frankrijk werden de elitaire *Écoles Nationales* met dat doel opgericht door Napoleon.¹ Een bijbedoeling was de invloed van de Kerk op het hoger onderwijs (vooral in de universiteiten) tegen te gaan. In Engeland, met zijn staatsgetrouwe Anglicaanse Kerk, was dat niet het geval. Daar bleven de onafhankelijke universiteiten de voornaamste rekruteringsbron voor het diplomatieke, politieke en administratieve overheidsperoneel.²

Een politiek motief voor overheidsbemoediging met het lagere en het middelbare onderwijs was de indoctrinatie van de bevolking. Dat motief was eerst aangedragen door Luther in zijn oproep aan de Duitse vorsten. Volgens Luther was het hun plicht van hun onderdanen niet alleen soldaten van het vaderland te maken maar ook soldaten van Christus. Zij moesten ‘de strijd tegen de duivel’ voeren—tegen de katholieke kerk, de ongelovigen en de andersdenkende protestanten, volgelingen van Luthers rivalen. In de negentiende eeuw, het hoogtij van het nationalisme en de cultus van de nationale staat, moest het onderwijs de vorming van een nationaal bewustzijn dienen. Het ligt in de rede dat maar weinig mensen bereid waren voor onderwijs van dat slag te betalen, evenmin trouwens als voor onderwijs dat de nadruk legde op ‘vroomheid en moraal’. Daarvoor konden de mensen immers al terecht bij de lokale geestelijkheid en hun zondagsscholen.

De explosieve groei van de vraag naar scholing in de negentiende eeuw werd gedragen door de natuurlijke drang naar lotsverbetering en sociaal prestige. Mensen wilden ook toegang hebben tot de actieve woordcultuur van de negentiende eeuw, haar kranten, verhalen, romans, almanakken, vlugschriften en manifesto’s. Daar waren er heel wat bij die specifiek op de arbeidersklasse gericht waren. Ongetwijfeld waren er ook ouders die hun kinderen en hun opvoeding en scholing verwaarloosden. Zij waren echter uitzonderingen. De overgrote meerderheid vond scholing belangrijk genoeg om met haar uitgaven een heuse onderwijssector in het leven te roepen.

Het beste dat men van de Forster Act kon verwachten was dat hij de laatste resten van ongeletterdheid zou opruimen. In werkelijkheid had hij een enorme impact op de onderwijsindustrie. Hij riep het ‘gratis onderwijs’ in het leven, dus onderwijs betaald uit belastinggelden. Dat betekende twee dingen. Ten eerste, private, schoolgeld vragende scholen moesten concurreren met volledig gesubsidieerde instellingen. Ten tweede, ouders die hun kinderen naar een private school stuurden moesten niet alleen de financiële last van die keuze dragen maar ook, als belastingbetalers, de kosten van het gratis onderwijs.

¹ Die scholen bestaan nog altijd. Het gros van de Franse topambtenaren en veel vooraanstaande politici zijn afgestudeerd van de *Écoles Nationales* (ÉN). Zij zijn de zogeheten *énarques*.

² De universiteiten werden in belangrijke mate gefinancierd uit de opbrengsten van ‘endowments’ (schenkingen). De Eerste Wereldoorlog bracht echter een monetaire chaos teweeg en luidde de start in van een eeuw van onophoudelijke inflatie. De ontwaarding van het geld bracht instellingen als de universiteiten in het gedrang omdat zij hun kapitaal voorzichtigheidshalve meestal voor een lange termijn in vastrentende obligaties hadden belegd.

Onder die omstandigheden was er uiteraard van een ‘eerlijke concurrentie’ geen sprake. Toen ook nog de schoolplicht werd ingevoerd en de overheid zich ging bezighouden met de leerprogramma’s werd het lot van de private scholen bezegeld. Bijna alle voordelen die zij hun leerlingen konden aanbieden werden systematisch wegge-reguleerd, zodat zij uiteindelijk gedwongen werden vrijwel hetzelfde product af te leveren als het van staatswege georganiseerde of gesubsidieerde onderwijs. Niemand wil echter betalen voor wat hij elders ‘gratis’ kan krijgen.

Na verloop van weinig tijd ging de rijke ervaring met een soepel, efficiënt marktgericht privaat onderwijs geheel verloren. De jongere generaties leerden het dogma aanvaarden dat het onderwijs een publiek goed is dat alleen de overheid met haar dwangmacht kan produceren.

Het Engelse patroon vinden wij ook terug in de negentiende eeuw in de Verenigde Staten van Amerika. Vandaag is in landen die vroeger deel uitmaakten van het Britse Rijk het Engelse negentiende-eeuwse patroon nog sterk aanwezig. In de armenwijken in de Indiase grote steden zijn private scholen heel actief. Zij kunnen er de mededinging van het gesubsidieerde onderwijs overleven doordat zij hun publiek een aanmerkelijk beter en efficiënt onderwijs leveren. Soortgelijke vaststellingen worden trouwens ook in andere ontwikkelingslanden gedaan.¹

Op het Europese continent was er veel minder ruimte voor het ontstaan van een echte onderwijsmarkt. De bureaucratische ideologieën en praktijken van Pruisen en Frankrijk wogen zwaar op het openbare leven. De verstatelijking van het onderwijs begon er al vrij vroeg, in Frankrijk bijvoorbeeld met de creatie van het ambt van ‘instituteur’. De Kerk kon haar rol in het onderwijs echter nog lange tijd handhaven. Dat gold ook voor de gereformeerde kerken in de protestantse landen. Aan het einde van de eeuw kwam het tot een heuse en vaak lang aanslepende ‘schoolstrijd’ over de wettige bevoordeling van de rijksscholen en de benadeling van de ‘bijzondere’ of ‘vrije’ (confessionele) scholen. De politieke liberalen waren de meest fervente voorstanders van de verstaatsing van het onderwijs—op dat vlak was hun seculier, anti-klerikaal republicanisme duidelijk sterker dan hun band met het klassieke liberalisme.

Misdaadbestrijding. Een onaangenaam aspect van de snelle urbanisering was de toename van de misdaad en het onveiligheidsgevoel in de steden. Het is dus niet verwonderlijk dat de mensen die daar onmiddellijk mee geconfronteerd werden, heel wat initiatieven ontplooiden om de misdaad te bestrijden. Die mensen waren niet altijd en zeker niet in de eerste plaats de gemeentelijke overheden. Zoals er vandaag een bloeiende markt is voor veiligheidsinstallaties, privébewakings- en beschermingsdiensten, zo was er in de negentiende-eeuwse stad een bloeiende markt voor diensten die wij nu als ‘politietaken’ plegen te karakteriseren.

In de negentiende eeuw was er nauwelijks sprake van een officiële politiemacht in de hedendaagse zin van het woord. Onder ‘politie’ werd toen verstaan de algemene bevoegdheid van de overheid om maatregelen te nemen voor de handhaving van de openbare orde, misdaadbestrijding, fysieke en morele hygiëne en in het bijzonder ook economische regulering. De politiemacht berustte dus bij de overheden en hun ad-

¹ James Tooley, *The Global Education Industry: Lessons from Private Education in Developing Countries* (Institute of Economic Affairs/International Finance Corporation, London, 1999); ook E. Jimenez e.a., ‘The Relative Efficiency of Private and Public Schools in Developing Countries’ (*World Bank Observer*, 1991, 6, p.205-218)

ministratieve en controlediensten in het algemeen, niet bij een gespecialiseerd korps van geüniformeerde, gewapende agenten.

In Engeland werd het eerste moderne politiekorps, de London Metropolitan Police (Londense stadspolitie) in 1829 opgericht. Pas in 1856 werden de lokale overheden verplicht door de County and Borough Police Act een lokaal politiekorps te onderhouden op kosten van de belastingbetalers. Het Engelse publiek was niet blij met het verschijnen van de geüniformeerde ‘bobbies’. Zij werden beschouwd als een aanslag op het sociale en politieke leven van het land.¹

Op het continent, met zijn langere traditie van staatscentralisme, waren er al eerder dergelijke politiekorpsen maar ook die waren niet echt indrukwekkend. Bovendien waren zij vooral bezig met de ‘openbare orde’ (de bestrijding van smokkel en andere ‘belastingdelicten’, rellen en dergelijke) en andere aspecten van het oude, ruimere politiebegrif. Zij dienden veeleer de belangen van de overheden en de heersende groepen dan dat zij tegemoet kwamen aan de verzuchtingen van particulieren naar bescherming tegen misdaden.

Het lag voor de hand dat de particulieren niet bij de pakken zouden blijven zitten. Zij vormden verenigingen en organisaties om hun belangen te beschermen. Behalve politieke clubs die aanstuurden op hervormingen (wets- of beleidswijzigingen), waren er ook—en veel meer—die zelf de problemen wilden aanpakken.²

Hoeveel ruimte zij daartoe hadden, verschilde van land tot land. In de Verenigde Staten, vooral in de westelijke territoria waar er geen formele overheid bestond, kwam een nagenoeg geheel geprivatiseerd systeem van particuliere rechtshandhaving tot stand. Zogeheten vigilantes werden georganiseerd om misdadigers op te sporen, rechtbanken te vormen en straffen uit te spreken en uit te voeren.³

In andere landen was die ruimte er niet. Veel—soms bijna alle—onderdelen van de rechtshandhaving waren er stevige monopolies van een staat die geen concurrenten duldde. In Groot-Brittannië was dat bijvoorbeeld het geval voor de rechtbanken. Ruimte voor particuliere initiatieven was er daar wel op het vlak van de opsporing en de vervolging van criminelen.⁴ Dat waren klussen die de benadeelden of hun familie zelf moesten klaren. Anders gezegd, de mensen waren niet onderworpen aan de staatsjustitie, maar konden die benaderen als zij daar het nut van inzagen. De belangrijkste beslissingen op het vlak van de rechtsbescherming lagen bij henzelf. Zij hadden het initiatief maar waren uiteraard ook grotendeels verantwoordelijk voor de kosten daarvan. Als particulieren konden zij die immers niet zonder meer afwentelen naar de belastingbetalers.

Omdat het beroep op de rechtbanken een dure aangelegenheid was, vooral ook omdat daar advocaten bij te pas kwamen, richtten die particuliere opsporings- en vervolgingsassociaties zich op de recuperatie van gestolen goederen of het verkrijgen

¹ R.J. Storch, ‘The Plague of the Blue Locusts: Police Reform and Popular Resistance in England, 1840-1857’ (*International Review of Social History*, XX, 1975), 61-90. Ook Encyclopedia Britannica 2000 online, (www.britannica.com), s.v. ‘Police’.

² R.C. Ellickson, *Order Without Law: How Neighbours Settle Disputes* (Harvard University Press, Cambridge, 1991).

³ T. Anderson, ‘An American Experiment in Anarcho-Capitalism: The Not So Wild Wild West’ (*The Journal of Libertarian Studies*, III, 1, 1979), p.9-30.

⁴ D. Hay & F. Snyder (eds.), *Policing and Prosecution in Britain, 1750-1850* (Clarendon Press, Oxford, 1989).

van een schadevergoeding voor de slachtoffers. Penale straffen voor misdadigers waren niet hun voornaamste kommer. De opgespoorde en gevatte misdadigers kregen daarom meestal de kans een ‘composition’ (vergelijk, minnelijke schikking) te aangaan. Slechts als zij dat weigerden of zich schuldig gemaakt hadden aan vreselijke wandaden werden zij aan de rechtbanken en de autoriteiten overgeleverd. Op die manier kon men de kosten beperken tot wat werkelijk nodig was voor de opsporing van misdadigers en rechtsherstel voor de slachtoffers. Uiteraard waren alleen ‘echte’ misdrijven (geweld tegen personen en eigendommen, oplichting en bedrog) voorwerp van dergelijke opsporings- en vervolgingsinspanningen. In de bestrijding van politieke en andere slachtofferloze misdrijven, inbreuken op fatsoensnormen, economische reguleringen en dergelijke zagen die verenigingen geen brood.

Dat systeem had eeuwenlang goed gewerkt in een overwegend agrarische samenleving met weinig mobiliteit. Het bleef werkzaam tot het door de organisatie van een officiële politiemacht uit de markt werd gedrongen. Tegen met belastinggeld gefinancierde monopolies kunnen weinig particuliere organisaties optornen. De deemstering van de particuliere opsporing en vervolging kwam er echter pas omstreeks het midden van de negentiende eeuw.

In de verstedelijkende samenleving van de achttiende en vooral de negentiende eeuw kreeg het systeem uiteraard te maken met nieuwe uitdagingen. Urbanisatie en verbeterde mobiliteit maakten het zoveel gemakkelijker voor criminelen om ‘in de anonimiteit’ van de stad onder te duiken of om zich met hun buit naar een ander deel van het land uit de voeten te maken. De ‘pakkans’ verminderde en het onveiligheidsgevoel nam toe.

De autoriteiten reageerden op die ontwikkelingen met alsmaar strengere strafbepalingen (deportatie naar de kolonies, doodstraf) voor alsmaar meer overtredingen. Op die manier poogden zij het afschrikkingeffect van de straf op peil te houden zonder extra te investeren in middelen en mensen voor de effectieve bestrijding van de misdaad. De overdreven zware straffen hadden echter een omgekeerd effect. Slachtoffers waren minder geneigd misdadigers voor de rechtbanken te brengen en rechters gingen gemakkelijker tot strafvermindering of zelfs vrijspraak over.

Die situatie lokte kritiek uit van radicale, progressieve hervormers. Zij begonnen aan te dringen op de oprichting van meer, grotere en beter georganiseerde politiediensten door de nationale en de lokale autoriteiten. Zij hadden echter niet zozeer de misdaadbestrijding als wel de misdaadpreventie op het oog. Zij zagen de misdaad als een probleem veroorzaakt door bepaalde groepen—armen, paupers—die daarom onder strenge en omvattende controle en voogdij van de overheid moesten worden geplaatst. Die moest hun discipline en fatsoen bijbrengen. De invloed van Bentham's idee van het Panopticon was duidelijk merkbaar. Zijn Panopticon, een ontwerp voor een volgens wetenschappelijke beginselen ingerichte gevangenis, werd het symbool voor een alziende en alles regelende overheid.

Met hun beroep op het voorzorgsprincipe gingen die intellectuele en elitaire hervormers echter in tegen de realiteitszin en het rechtvaardigheidsgevoel van een groot deel van de bevolking. Wat de hervormers voorstonden was immers een regelrechte aanslag op het beginsel dat men geacht moet worden onschuldig te zijn tot het tegendeel bewezen is. Bovendien beseften de mensen wat zo'n algemene, op preventie gerichte politie in de praktijk zou betekenen. Wat kon men van de staatspolitie anders verwachten dan dat die haar broodheer zou dienen—de politieke overheid, niet de

door misdaad bedreigde particulier? De mensen wisten ook dat zij als belastingbetalers de kosten van de politiemacht moesten dragen terwijl zij tegelijkertijd de controle verloren over het gebruik van dat geld. Zij waren er zich van bewust dat meer politie niet noodzakelijk meer veiligheid betekende, maar zeker meer controle op de naleving van allerlei onbenullige reglementen.

De mensen voelden zich bovendien niet machteloos tegen de misdaden waar zij werkelijk mee zaten. Voor hen was de stad een dagdagelijkse realiteit, geen theoretische abstractie. Zij beseften dat verstedelijking niet alleen of zelfs in de eerste plaats de misdadigers ten goede kwam. Misschien waren zij minder 'solidair' met hun burens en individualistischer dan de plattelandsbewoner, maar dat was dan zo doordat zij meer contacten met andere mensen hadden en meer mogelijkheden om te kiezen met wie zij wilden omgaan en samenwerken.

Tegenover de 'anonimiteit van de stad', waar de misdadigers van konden profiteren, stonden de enorm toegenomen mogelijkheden van communicatie, vereniging, organisatie en kapitaalvorming. De stad bood veel mogelijkheden voor vrijwillige 'collectieve actie', onder andere verenigingen die de opsporing en de vervolging van misdadigers tot doel hadden.

Een belangrijke bijdrage van de particuliere misdaadbijrijding kwam er in de vorm van advertentiecampagnes in de kranten en op publieke plaatsen. Op die manier werden misdaden, beschrijvingen van daders of gestolen goederen bekendgemaakt en beloningen aangekondigd voor wie daarover nuttige inlichtingen kon verstrekken. Er ontstonden ook communicatie- en samenwerkingsverbanden tussen verenigingen in meerdere stadsdelen of zelfs meerdere steden. Hoewel de verenigingen dure activiteiten zoals de gerechtelijke vervolging van misdadigers reserveerden voor misdaden tegen hun leden, namen zij gewillig deel aan de verspreiding van informatie over misdaden tegen anderen. Op die manier droegen zij effectief bij tot het publieke goed 'veiligheid'.

De anonimiteit die de stadsomgeving de misdadiger kon bieden, moet dus wel gelineerd worden. Volgens historici was de pakkans door het optreden van particuliere opsporingsdiensten in elk geval groter dan zij tegenwoordig is onder het regime van professionele officiële politiediensten.¹

CONCLUSIE

Het is onwaarschijnlijk dat de politisering en de verstaatsing van het openbare leven in de negentiende eeuw een rationele respons was op 'het falen van de markt en het particuliere initiatief'. Het ligt meer voor de hand de oorzaak ervan te zoeken in de wens van de politieke autoriteiten om hun monopolieposities en andere privileges te handhaven en uit te breiden. Wij hebben gezien dat de activiteit van de particuliere sector de ruimte vulde die de overheid openliet en vaak heel wat vernieuwingen en verbeteringen tot stand bracht. De overheid beperkte er zich gewoonlijk toe over te nemen wat door de particuliere sector begonnen was, niet omdat die tekortschoot, maar uit politieke overwegingen. Belangrijk was dat waar de overheid economisch

¹ J. Styles, 'Print and Policing: Crime Advertising in Eighteenth Century Provincial England', in D. Hay & F. Snyder (eds.), *Policing and Prosecution in Britain, 1750-1850* (Clarendon Press, Oxford, 1989), p.75-88.

actief werd, de vraag naar 'gratis' diensten en goederen snel toenam. Dat was een vraag waar particulieren, zonder belastingmacht, niet aan konden voldoen.

Het grote 'voordeel' van de politieke methode is inderdaad dat zij diensten 'gratis' of tegen sterk gereduceerde prijzen kan aanbieden (namelijk uit belastinggelden). De overheid heeft dus op elke markt waarop zij zich begeeft een immens concurrentievoordeel. Ook 'gratis' heeft echter een prijs. Wat de belastingen weghalen bij de privé-sector zijn middelen die de privé-sector zelf niet meer kan inzetten voor de oplossing van problemen waar mensen werkelijk mee zitten. In het beste geval doet de overheid wat anders de privé-sector zou gedaan hebben. Zij vervangt en verdringt 'de civiele maatschappij' die haar problemen volgens de economische methode oplost. Tegelijkertijd creëert zij echter een situatie waarin mensen erop rekenen dat de overheid anderen doet betalen voor hun comfort, veiligheid en andere aspecten van hun levensstandaard. Kortom, zij creëert een situatie waarin investeren in politieke invloed belangrijker wordt dan investeren in eigen economische initiatieven. Zoals Bastiat in het midden van de negentiende eeuw al opmerkte, de staat wordt 'de illusie dat iedereen op kosten van iedereen kan leven'.

OPKOMST VAN DE BELEIDSSTAAT

(1870-1920)

And that the giant wave Democracy
Breaks on the shores where Kings lay couched at ease.
—Oscar Wilde, *Louis Napoleon (Sonnet)*.

In 1814 had Benjamin Constant nog vol vertrouwen geschreven: ‘Het enige doel van de moderne naties is rust en welstand en derhalve industrie, de bron van die welstand. Vergeleken bij de voordelen van arbeid en regelmatige omzet wordt de oorlog van dag tot dag een inefficiënter middel om dat doel te bereiken... [Hij] heeft zijn bekooring en zijn nut verloren.’¹ Honderd jaar later, in augustus 1914, breekt de eerste wereldoorlog uit, het begin van de grote crisis van het Europese systeem van de nationale staten en van een fenomenale uitbreiding van de politieke methode van dwang en geweld ten koste van de economische methode van ‘arbeid en regelmatige omzet’. Het in de achttiende eeuw geformuleerde programma voor de beperking van de staatsmacht en de vestiging van een materiële rechtsstaat, dat de achtergrond vormt voor Constants verwachtingen, leek dood en begraven. Wat was er gebeurd dat deze omslag zou kunnen verklaren? Voor een — uiteraard partieel — antwoord op deze vraag zullen wij onze aandacht toespitsen op de halve eeuw tussen 1870 en 1920, een periode van grote veranderingen op het vlak van de theorie en de praktijk van staat en recht, maatschappij en samenleving. In die periode evolueert de constitutionele staat naar een beleidsstaat, waarin de wetgevende, uitvoerende en zelfs rechterlijke macht opgaan in een actieve overheid die met behulp van een omvangrijk administratief en een gemoderniseerd fiscaal apparaat het land en de burgers bestuurt en beheert.

Om de staatkundige veranderingen in de periode 1870-1920 beter te appreciëren zullen wij proberen een beeld te geven van enkele politieke en ideologische krachten die de staat van de late negentiende eeuw gevormd hebben. De bespreking van die ideologische factoren is noodzakelijk omdat wij ons aan deze kant van ‘de culturele revolutie’ bevinden die zich toen voltrok, en omdat het voor velen onder ons daarom heel moeilijk is zich in te leven in een beschouwing die niet door die ideologische breuk gekleurd is. Wij zullen het evenwel in de eerste plaats hebben over twee ogenschijnlijk heel verschillende maar in de grond nauw verwante politieke processen. Beide hebben te maken met het verschijnsel van de politieke rivaliteit (dus de strijd om de macht), het ene met de internationale rivaliteit tussen staten en de daarmee gepaard gaande oorlogsdreiging en het andere met de interne rivaliteit binnen de staten in het tijdperk van de partijvorming en de democratisering.

¹ Benjamin Constant, *De l'esprit de la conquête et de l'usurpation dans leurs rapports de la civilisation européenne* (1814), in M. Gauchet, red., *De la liberté chez les Modernes* (Paris, 1980) p.118.

INTERNATIONALE RIVALITEIT EN OORLOGSDREIGING

De revolutionaire en napoleontische oorlogen

Verstoring van het machtsevenwicht. Om het proces van de internationale rivaliteit in de negentiende eeuw te begrijpen, moeten wij terugkeren naar de wereldschokkende gebeurtenis die de Franse revolutie was en naar de meer dan twintig jaar durende periode van oorlog waartoe zij de aanleiding vormde. De Franse revolutie verstoortte inderdaad het toch altijd al precare machtsevenwicht op het Europese continent. Zij ontketende daarmee een ideologisch conflict dat de Europese grootmachten en diverse bevolkingsgroepen onderling verdeelde. In de loop van dat conflict kwam een proces op gang dat enerzijds gekenmerkt werd door de militarisering en de machtsuitbreiding van de staten en anderzijds door een snelle verspreiding van 'revolutionaire' verwachtingen.

De aanslag tegen de monarchie. De revolutionairen legden niet alleen het door traditie en ideologie geheiligde koningshuis — dat enkele decennia tevoren nog de verblindende pracht en alom geduchte macht van Zonnekoning Lodewijk XIV aan de wereld had getoond — aan banden, zij zetten de koning af en stelden hem terecht. Alsof dat allemaal nog niet erg genoeg was, gingen zij heel Europa te lijf om het te laten delen in de geneugten van de revolutie. Wat die waren was overigens niet duidelijk, want de politieke rust keerde in Frankrijk slechts terug met de dictatuur van Napoleon Bonaparte (eerste consul in 1799, consul voor het leven in 1802, keizer in 1804) en vrede slechts na diens nederlaag in Waterloo (1815) en de restauratie van het koninkrijk onder Lodewijk XVIII. Wat de revolutie wel bracht waren de eindeloze campagnes van de Franse revolutionaire en keizerlijke legers die op grote schaal dood en vernieling zaaiden en her en der Fransgezinde of zelfs door de Fransen geïnstalleerde regimes aan de macht brachten.

Militarisering van de maatschappij. De militaire successen van de Fransen waren niet zozeer het gevolg van de soms wel soms niet aanwezige steun van de plaatselijke bevolkingen die zij kwamen 'bevrijden van de tirannie' als wel van de voor die tijd overweldigende mobilisatie van mensen en middelen. De 'levée en masse' was het eerste moderne voorbeeld van een algemene dienstplicht, waarbij iedere mannelijke inwoner onder de wapens geroepen of ter beschikking van de oorlogsinspanning gesteld werd (beslissing van de Conventie van 23 augustus 1793). Daarmee werd een geheel nieuwe militaire situatie geschapen. Aan de vooravond van de revolutie kon de Franse koning 180.000 soldaten in het veld brengen tegen onder meer 195.000 Pruisen en een kwart miljoen Oostenrijkers. Vijf jaar later, in 1794, waren 1.170.000 Fransen in de militaire registers ingeschreven.

Met dergelijke aantallen konden de Franse legers ook geheel nieuwe militaire strategieën en tactische bewegingen ontwikkelen, onder meer de opmars in gesloten kolommen, een effectieve beweging om door de vijandelijke linies te breken (die waren meestal opgesteld in lange ondiepe rijen), die evenwel veel mensenlevens kostte doordat de opeengepakte soldaten een gemakkelijk doelwit vormden voor vijandelijk vuur. Het tijdperk van de democratisering van de oorlogvoering en van het goedkope kanonnenvlees was aangebroken. Er was hier een opvallende tegenstelling met de oorlogen van de achttiende eeuw die vooral een zaak waren van aristocraten en beroepssoldaten, voor wie de militaire dienst een broodwinning en de oorlog een te

miniseren beroepsrisico was. Hun voornaamste oogmerk was de vijand door strategische manoeuvres tot overgave te dwingen, liefst zonder veel kruit te verschietsen.¹ Die oorlogen hadden relatief weinig impact op het dagelijkse leven—legers voerden vaak hun eigen voorraden mee of kochten die op de markt en stedelingen maakten soms een uitstap naar het slagveld om de manoeuvres gade te slaan. De Franse revolutionaire legers roofden en plunderden daarentegen naar hartelust, zoals de veel kleinere middeleeuwse legers en daarvoor de wilde stammen op oorlogspad ooit hadden gedaan. Het tribalisme vierde opnieuw hoogtij, zij het nu op de schaal en met de middelen van de natiestaat.²

De enige manier voor de staten van het oude regime om de Franse legers tegen te houden was hun methodes overnemen, dus meer mannen onder de wapens roepen, meer investeren in bewapening en militaire infrastructuur (fortificaties, havens, later spoorwegen, staal en chemie).³ De revolutionaire en napoleontische oorlogen luidden aldus een periode van militarisering van de Europese staten in, die met ups en downs zou voortduren tot na de tweede wereldoorlog, toen de ‘koude oorlog’ met het communistische blok en de Amerikaanse nucleaire paraplu de Europese geopolitieke situatie grondig wijzigden.⁴ Zodra de andere mogelijkheden hun methodes begonnen te kopiëren verloren de Franse legers hun voordeel en was het einde van Napoleon onafwendbaar.

Het intermezzo van de restauratie. Met de restauratie, bekrachtigd in 1815 door een aantal internationale verdragen en bondgenootschappen (het Congres van Wenen, de Grote Alliantie en de Heilige Alliantie), keerde gedurende meer dan een halve eeuw een relatieve rust terug in de verhoudingen onder de mogendheden in Europa zelf. Weldra zouden die elkaar evenwel elders in de wereld voor de voeten gaan lopen. Overigens bleven de Europese staten in de greep van revolutionaire uitbarstingen (vooral in 1830, begin van het ‘liberale hoogtij’ op het continent, en in 1848, het jaar waarin het revolutionaire socialisme of communisme voor het eerst als een politieke factor van betekenis naar voor kwam en waarin Marx zijn *Communistisch Manifest* publiceerde). Ondertussen werden in Europa her en der de eerste tekenen van de uiteindelijk fenomenale economische groei zichtbaar.

Bewapeningswedloop in de tweede helft van de negentiende eeuw

Autocratische tendensen in Frankrijk en Duitsland. Vanaf het midden van de eeuw begonnen zich in Frankrijk en Duitsland ontwikkelingen af te tekenen die op den duur naar een catastrofe zouden leiden. In Frankrijk verdween het koningschap definitief in 1848, maar in 1851 pleegde de president van de republiek, prins Lodewijk Napoleon

¹ J.F.C. Fuller, *The Conduct of War, 1789-1961* (1961, Da Capo Press, New York, 1992), hoofdstuk 1.

² Op. cit., hoofdstuk 2. Zie ook Martin van Creveld, *The Transformation of War* (The Free Press, New York, 1991). In feite keerde men terug naar de toestand vóór 1648, jaar waarin met de verdragen van Westfalen een einde kwam aan de Dertigjarige Oorlog, die grote delen van Duitsland bijna ontvolkt achterliet en op dat moment het absolute historische hoogtepunt inzake georganiseerde dood-en-vernieling was.

³ Dat was een van de belangrijkste lessen die de beroemdste negentiende-eeuwse militaire theoreticus, de Duitser Karl von Clausewitz, uit een jarenlange studie van de Napoleontische oorlog trok. Zie zijn postuum gepubliceerde klassieker, *Vom Kriege* (1833).

⁴ Over de Koude oorlog, zie noot op p.443.

(een neef van Napoleon I), een staatsgreep¹ en in 1852 riep hij zichzelf uit tot keizer Napoleon III. Hij streefde naar suprematie in Europa en met name in het zuiden (Italië, waar hij in 1859 kort strijd leverde tegen Oostenrijk), het oosten (Polen, Roemenië en het Donagebied, waarover het in 1854-56 tot de Krimoorlog met Rusland kwam) en zelfs in Mexico.

Ook in Pruisen was 1848 een jaar van revolutie, waarin nationalisme een grotere inspiratiebron was dan liberalisme (in de landen van de Duitse Bond waren de grote verwezenlijkingen daarvan de douane-unies van de jaren '30 geweest). Pogingen om een groot- of klein-Duitse eenheid (met of zonder Oostenrijk) tot stand te brengen liepen echter op een mislukking uit. Friedrich Wilhelm IV gaf Pruisen weliswaar een moderne grondwet (1850), maar bleef de regeringsmacht stevig in handen houden.

Onder diens opvolger Wilhelm I (koning vanaf 1861, keizer 1871-1888) en zijn minister-president, later kanselier van het rijk, Otto von Bismarck kwam het in 1866 tot een oorlog tegen Oostenrijk en werd de klein-Duitse eenmaking onder Pruisische suprematie een feit. Een conflict met Frankrijk werd onvermijdelijk toen Bismarck een 'omsingeling van Frankrijk' in het vooruitzicht stelde met zijn plannen om de Duitser Leopold von Hohenzollern-Sigmaringen op de Spaanse troon te zetten. Na een korte oorlog (Blitzkrieg), waarin de Duitsers gebruik maakten van de spoorwegen om hun troepen snel te verplaatsen, werd Napoleon III gevangen genomen en werden grote hoeveelheden Frans goud als oorlogsbuit naar Duitsland gevoerd. Onmiddellijk daarna brak er in Parijs een burgeroorlog uit waarin tienduizenden de dood vonden en werd Frankrijk een republiek. Bismarck liet Wilhelm I in Versailles tot keizer van het Duitse Reich kronen. Het gevolg van deze confrontatie was een nieuwe bewapeningswedloop, vooral onder Wilhelm II (r. 1888-1918) die erop uit was van Duitsland een wereldmogendheid te maken.²

De strijd om koloniale bezittingen. De bewapeningswedloop had voordien al een krachtige impuls gekregen toen de Europese staten op zoek gingen naar kolonies om hun bevoorrading met strategische grondstoffen en de daarvoor vitale zeevaartroutes veilig te stellen. Europa had over de gehele wereld onbetwist de leiding. De machtige geldschietters zaten in Engeland, Frankrijk, Nederland en Duitsland. Overal ter wereld waren Franse en Engelse ingenieurs actief in de mijnontginning, terwijl hun Belgische en Scandinavische collega's spoorwegen aanlegden. In de koloniale gebieden vormden de Europeanen een bovenlaag die de machtsposities bezette, Europese methoden invoerde en geweldige rijkdommen toevoegde aan de reeds gewonnen.

De kolonisatie-inspanningen werden uitgelokt door de grote uitbreiding van de Britse overzeese bezittingen in de eerste helft van de negentiende eeuw. De Engelsen leken met een klein koloniaal budget en een minuscule koloniale administratie — 'Six functionaries and their twenty-three clerks sitting at desks in Downing Street', sneerde Herbert Spencer in 1850³ — over de gehele aardbol verspreide kolonies te kunnen beheren, maar moesten wel voortdurend reusachtige sommen besteden om overal militaire campagnes te voeren, versterkingen te bouwen en te onderhouden, te be-

¹ Hij had dat al twee keer geprobeerd zonder succes in 1836 en 1840.

² Na de eerste wereldoorlog bracht kanselier, staatspresident en *Führer* Adolf Hitler (r. 1933-1945) met de herbewapening van zijn Derde Rijk een nog intensere bewapeningswedloop op gang.

³ H. Spencer, *Social Statics* (1850; Robert Schalkenbach Foundation, New York, 1970), p. 327.

mannen en te bevoorraden.¹ Dat alles betekende een verzwaring van de belastingdruk zowel in de kolonies als ook in Engeland zelf en noopte de staat bovendien nieuwe financieringsbronnen aan te boren en zijn banden met de City (het financiële centrum van Londen) nauwer aan te halen.

De Franse kolonies kostten de belastingbetalers 7 miljoen francs in 1830, 21 miljoen in 1860 en 59 miljoen in 1890. In 1897 waren de kosten opgelopen tot 102 miljoen francs (toen de tegenwaarde van 29.613,66 ton goud). De toenmalige Derde Republiek gaf in de periode vóór 1898 ten minste anderhalf miljard francs uit voor militaire expedities in China, Vietnam, Soedan, Madagascar en Dahomey. Dat de Franse kolonisatie een staatsaangelegenheid was, was duidelijk te merken aan de verhouding tussen het aantal ambtenaren en het aantal kolonisten in 1897: in China 1966 / 262, in Vietnam 1396 / 447, in Senegambia 521 / 367, in Ivoorkust 111 / 52, in Congo 254 / 20. In Nederlands-Indië was in 1860 ca. 50% van de blanke beroepsbevolking ambtenaar (85% als wij ook de militairen meetellen), terwijl dat in Nederland zelf slechts 1,6% was.² De kolonies waren oefenscholen voor 'Big Government'.

De Europese grootmachten (zij die het waren of wilden worden) botsten in verre werelddelen op elkaar in de strijd om afzetmarkten, om grondstoffen of concessies. Hier bleek dat expansie niet onbeperkt en eindeloos is en dat economische machtsposities slechts van tijdelijke aard zijn. Het imperialisme en de rivaliteit tussen Europese staten voerden tot koloniale oorlogen en spanningen in Europa zelf. Met name de industriële laatkomers eisten hun plaats onder de zon, die zij zich zonodig met wapengeweld wilden veroveren.

Militarisering aan het einde van de eeuw. In nationalistische en imperialistische projecten vonden de politieke propagandamachines goede excuses om alsmaar meer greep te nemen op mensen en middelen. De internationale rivaliteit werkte namelijk als een zichzelf voedende spiraal: Elke versterking van de macht van de staat in een land lokte een reactie uit in dezelfde zin in andere landen om de militaire weerbaarheid op peil en het machts-evenwicht in stand te houden (waarbij elke mogendheid het machts-evenwicht definieerde als een toestand waarin zij sterker is dan ieder van haar burens, of zelfs dan al haar burens samen).

De hierbij gevoegde tabellen geven een beeld van de militarisering in de voornaamste landen van Europa aan het einde van de negentiende eeuw.

¹ "£800.000 voor de fortificaties van Gibraltar en Malta, £130.000 per jaar voor de verdediging van de Ionische eilanden, 1.200 soldaten in zo'n onzalig oord als de Bermudas, een garnizoen op St. Helena, in Hong Kong, Helgoland, en waar al niet... £110.000 jaarlijks voor de regering in Ceylon... £800.000 per jaar voor het behoud van Canada... £17.000.000 voor de Afghaanse oorlog... £1.000.000 per jaar voor Sind... ik weet niet hoeveel voor de onderwerping van de Punjab... de bezetting van de jungle van Borneo, de woestijnen van Kaffraria en de onherbergzame heuvels van de Falkland Eilanden." (Spencer, op.cit. p.323-324.) Later kwamen daar nog gebieden bij in o.a. Afrika (Egypte, bouw van het Suezkanaal, Oost- en Zuid-Afrika waar aan het einde van de eeuw de Boerenoorlogen uitbraken) en Achter-Indië (Birma).

² J.A.A. van Doorn, *De laatste eeuw van Indië* (Bert Bakker, Amsterdam, 1994), p. 37.

Land	Jaar	Militaire begroting	Maximum legersterkte *	Kosten /soldaat **	Soldaten / mannen	Per capita kost (inwoners)
		£		£.s.d.	%	s. d.
Frankrijk	1898	25.599.519	4.370.000	65.06.8	13,5	13.10,0
Duitsland	1898	29.259.139	4.300.000	46.10.0	11,0	11.08,0
Engeland	1897	18.270.000	720.000	81.16.8		9.06,5
Oostenrijk	1897	17.873.041	4.000.000	47.00.0	9,1	8.11,5
Nederland	1897	1.993.222				8.03,5
Italië	1898	9.463.131	2.200.000	61.08.4	13,0	6.03,5
België	1897	1.936.255				6.02,0
Rusland	1898	30.806.377	9.000.000	30.18.9	5,0	5.00,0
Turkije	1897	4.130.521				3.07,0

Tabel 2: Europese oorlogsbegrotingen aan het einde van de negentiende eeuw (gerangschikt volgens kosten per inwoner) en legersmachten van de voornaamste mogendheden — Bron: *La Revue statistique*, 11 september 1898.

* Inclusief militia en reservisten

** £.s.d. = Pound.shilling.pence (1 £ = 20 s. ; 1 s. = 12 d.). 1 pond was toen 7,322 gram goud waard. Vandaag (1998) is £1 nog ongeveer 0,169 gram goud waard (dus ongeveer 2,3 % van zijn waarde 100 jaar geleden).

Land	Jaar	Vlootbegroting £	per capita kost
			s. d.
Engeland	1897	22.170.000	11.7,0
Frankrijk	1898	11.478.277	6.02,5
Nederland	1897	1.309.018	5.05,5
Spanje	1897	3.784.784	4.04,5
Denemarken	1898	365.330	3.05,5
Portugal	1897	724.919	3.01,5
Duitsland	1898	7.300.673	2.11,0
Italië	1898	4.046.993	2.08,0
Griekenland	1897	280.019	2.04,5
Zweden	1897	629.805	1.10,5
Rusland	1898	7.152.000	1.02,0
Oostenrijk	1897	1.694.126	0.10,0
Turkije	1897	502.512	0.05,0

Tabel 3: Europese vlootbegrotingen aan het einde van de negentiende eeuw (gerangschikt volgens kosten per lid van de zeemacht) — Bron: *La Revue statistique*, 18 september 1898

INTERNE RIVALITEIT EN ELECTORAAL OPBOD

Contestatie van het censuskiesrecht

Niet alleen de internationale politieke rivaliteit oriënteerde de staatkundige ontwikkelingen naar het model van een gemilitariseerde machtsstaat waarin alles en iedereen geacht werd inzetbaar te zijn voor nationale strategische doelen volgens door de overheid vastgesteld beleid. Ook de schaalvergroting van de binnenlandse politieke rivaliteit, die het gevolg was van de uitbreiding van het stemrecht, werkte in die richting. Die schaalvergroting werd door velen gewenst, zij het om uiteenlopende redenen.

De census, geen werkzame basis voor de toekenning van politieke rechten. ‘Het is rechtvaardig dat de beslissingen over het toekennen van middelen aan de staat genomen worden door degenen om wier middelen het in feite gaat.’ Dat was de idee achter het censuskiesrecht dat in de negentiende eeuw lange tijd de norm was. De negentiende-eeuwse staat was echter geen materiële rechtsstaat en de praktijk van het censuskiesrecht was niet dat alle belastingbetalers en alleen de belastingbetalers een stem hadden in de verkiezing van de politieke vertegenwoordigers. Voor de vaststelling van het stemrecht werd immers geen onderscheid gemaakt tussen ‘economische’ en ‘politieke’ inkomens en vermogens (‘natuurlijke’ en ‘artificiële’ eigendom). De indirecte belastingen (invoertarieven, accijnzen), die vooral ten nadele van de lagere klassen uitwerkten, gaven geen recht op politieke vertegenwoordiging. Ook was het censuskiesstelsel geen werkzame basis voor de verdeling van ‘politieke rechten’ in een periode als de negentiende eeuw waarin er grote en toenemende mobiliteit van inkomens en vermogens was.

Census en politieke burgerschap. Het censuskiesstelsel was bovendien niet te verzoenen met de aan Rousseau ontleende notie van de formele republikeinse burgerstaat, waarin alle burgers als zodanig dezelfde ‘politieke rechten’ hebben, ongeacht de lasten die zij dragen.¹ Die formele gelijkheid werd aangeroepen om te argumenteren dat geen onderscheid gemaakt mag worden tussen belastingbetalers en belastingontvangers, en dat het niet meer dan juist is dat in de staat iedereen kan stemmen over de aanwending van de middelen van alle anderen en over de lasten en plichten die de staat hun zou opleggen.

Rousseaus notie van de burger als een lid van een gemeenschap waarin alles—zowel de persoon als diens eigendom—gemeenschappelijk bezit is, werd hier op oneigenlijke wijze² gebruikt ter rechtvaardiging van de willekeur van de toevallige meerderheid om te pakken wat zij nodig meent te hebben voor de financiering van haar beleid. Zo werd de onverbloemde toepassing van de politieke methode gelegitimeerd als een universeel recht: In de staat heeft iedereen het recht over alles en iedereen te beschikken althans te stemmen. Daarmee zat men eigenlijk terug bij de hobbesiaanse opvatting van het natuurlijke mensenrecht,³ en meteen ook bij de opvatting dat politiek een strijd om de macht is, waarin niets anders telt dan het resultaat.

'Wie niet neemt, wordt genomen'

De inzet van de machtsstrijd in een beleidsstaat. Zoals wij eerder gezien hebben, was er nauwelijks sprake van geweest de staat van het Ancien Régime zijn monopolie van de geweldmiddelen te ontnemen. Het constitutionalistische denken had al zijn hoop ge-

¹ Het is ironisch dat dit gelijkheidsargument vaak gebruikt werd door degenen die juist de natuurrechtelijke gelijkheid van de mensen op de korrel namen. Rechtsgelijkheid voor ongelijken, zo bevoerden zij, is slechts een bevestiging en bestendiging van hun ongelijkheid inzake lasten en baten van economische activiteit en is daarom hypocriet. Dat het dan even hypocriet zou zijn de formele gelijkheid van 'politieke rechten' te verdedigen in het licht van de ongelijkheid van de lasten en baten van politieke activiteit, dat kwam niet bij hen op.

² Rousseau had zijn theorie juist bedoeld als waarschuwing dat politiek slechts legitiem kan zijn als zij zo volledig mogelijk van menselijke (dat wil zeggen onvermijdelijk particuliere) belangen, drijfveren en passies gezuiverd wordt en voorbehouden wordt aan de abstracte burgers die slechts het algemeen belang op het oog hebben en daarom niets anders willen dan wat de wet voorschrijft.

³ In zijn natuurlijke toestand, had Hobbes geschreven, heeft iedere mens 'a Right to every thing, even to one anothers Body'. Leviathan, I, hoofdstuk XIV.

steld op een aantal kunstgrepen om de staat te veranderen van een de samenleving bedreigende wolf in een de samenleving beschermende waakhond. De vrijwaring van het geweldmonopolie van de staat betekent evenwel dat de meest voor de hand liggende vorm van machtsstrijd de strijd om de controle over het staatsapparaat is: Individuen, groepen en partijen hebben er belang bij de staat ertoe te bewegen zijn aanzienlijke machtsmiddelen (invloed, druk en dwang) aan te wenden ten gunste van hun particuliere belangen. Macht in of over de staat is immers een effectief middel om eigen doelen en programma's te realiseren zonder daarvoor zelf de kosten te dragen — dus (om het met de economen te zeggen) om externe effecten te genereren zonder het risico te lopen die te moeten vergoeden en (om het in de terminologie van het natuurrecht te zeggen) om ongestraft de rechtsorde te schenden en 'het dijn' voor 'het mijn' te houden.

In een staat die de bevoegdheid heeft te nemen en te herverdelen, heeft iedereen er belang bij politieke macht en inspraak te hebben om zichzelf te beschermen of om een deel van de buit binnen te halen.¹ Niemand kan het zich veroorloven niet mee te dingen of zich niet aan te sluiten bij een beweging of partij die streeft naar macht. Wie niet neemt, wordt genomen. Dat is de fundamentele wet van de herverdelende staat, waarin de overheid — politici of ambtenaren, al of niet in overleg met vertegenwoordigers van maatschappelijke groeperingen en deskundigen en adviseurs van allerlei slag — beleid voorbereidt, vorm geeft, bijstuurt en evalueert, en de baten en de kosten daarvan toedeelt aan diverse bevolkingsgroepen. Dat laatste komt er meestal op neer dat de baten naar de in het overleg vertegenwoordigde groepen gaan en de kosten naar de anonieme belastingbetalers of soms ook naar de zondebok van de dag.²

Politiek opportunisme. Politici hebben in zo'n situatie geen toekomst tenzij als leiders van bewegingen of partijen die hun leden en volgelingen en de kiezers in het algemeen meer bieden dan hun rivalen zouden kunnen doen. Wat de bewapeningswedloop is in de internationale sfeer, dat is het electorale opbod op het nationale vlak. Wie hieraan niet wil meedoen — 'de principiële politicus' — moet wel over een uitzonderlijk trouwe, beginselvaste en talrijke aanhang beschikken om niet uit de boot te vallen.

Er is dus een reëel gevaar voor electoraal opportunisme en demagogie, dat velen al vroeg zorgen baarde, ook in Nederland. In zijn kritiek op het kabinet Van Hall (1860-1861), beschuldigde Thorbecke de regeringsleider al van een 'parasitische politiek', dat wil zeggen een politiek die

zich slingert om elk gezag, om elk incident, om elk belang, om elken volksindruk, ten einde naar boven te komen... [Het is] eene politiek zonder gestadigheid, zonder waarborg

¹ Zie de kritiek van Bastiat in *La Loi*, eerder in het blok geciteerd (zie p.39).

² Dat was de klacht geweest van de klassieke liberalen als Bastiat die zich er vroeg bewust van geworden waren dat onder de negentiende-eeuwse constituties de wet niet aan het recht gebonden kan worden, maar integendeel in de plaats van het recht zou komen (omdat ook de rechters staatsambtenaren waren die precies aangesteld zijn om te waken over de toepassing van de wet, zelfs wanneer die strijdig is met de beginselen van de rechtsorde). Zie de teksten van Bastiat eerder in het blok.

voor den dag van morgen, zonder moreelen invloed, maar van een zeer ruim geweten, van alles los, behalve van den magtstitel.¹

Van Halls opvolger, baron van Zuylen (maart 1861-november 1861), liet evenwel verstaan dat voor hem '[w]are liberaliteit niet bestaat in het doordrijven van beginselen, op zichzelf waar en goed', maar in een pragmatische behartiging van 'grootte en overwegende belangen'. Wat was dan de rol van beginselen in de politiek? Een conservatief kamerlid beschreef de situatie die in het Nederlandse parlement ontstaan was na de val van het eerste kabinet Thorbecke in 1853 in deze termen:

gemis van beginselen, verzaking van beginselen, vergissing omtrent beginselen, fusie van beginselen, goochelspel met beginselen, misverstand omtrent beginselen.²

In 1868 stelde de liberale voorman en grondwetsspecialist J. Th. Buys bitter vast dat de verkiezingen verschilden van de beste liberalen uit het parlement verwijderd hadden en vervangen door 'nulliteiten van alle richtingen en corps'.³ Deze klachten over demagogie en beginselloosheid werden geuit lang voor er sprake was van gesloten partijformaties en partijdiscipline.

Rivaliteit en onzekerheid

'Democratische legitimering' van autoritaire regimes. De agitatie om de uitbreiding van het kiesrecht bereikte aan het einde van de negentiende eeuw haar hoogtepunt. Zij bracht een dynamiek op gang die gekenmerkt werd door mobilisering van groepen, partijvorming en strijd om de macht, in het bijzonder om de belastingmacht. Politici als Lodewijk Napoleon (later Napoleon III), Bismarck, Disraeli⁴ en Joseph Chamberlain, de grote architecten van het 'revolutionaire conservatisme'⁵ dat de Europese politiek in die tijd ging beheersen, waren voortdurend op zoek naar nieuwe coalities ter ondersteuning van hun beleid. Dat was gericht enerzijds op snelle modernisering en concentratie van industriële en financiële machten in een aantal groepen⁶ en anderzijds op versterking van de staatsmacht. De uitbreiding van het kiesrecht (algemeen kiesrecht voor mannen in Frankrijk in 1848, in het Duitse Reich in 1871, verdubbeling van het aantal kiesgerechtigden onder Disraeli in 1867) was voor hen een middel om hun doel veilig te stellen — de creatie van 'een autoritair regime gelegitimeerd door democratische verkiezingen'.⁷

¹ Geciteerd in L.G.J. Verberne, *Geschiedenis van Nederland in de jaren 1850-1925* (Utrecht, 1957³) deel I, p.192.

² Ibid. p.194.

³ Blok, *Geschiedenis van het Nederlandse Volk*, 2^o uitgave (z.j.), deel IV, p. 456.

⁴ Benjamin Disraeli (1804-1881), Brits literator ("Vivian Grey", "Sybil" e.a.), conservatief politicus en eerste minister (1867-68, 1874-1880). Hij was de architect van een nieuwe conservatieve coalitie (verbond tussen een sterke monarchie en de arbeidersklasse). Tijdens zijn tweede ambtstermijn zette hij een nieuwe imperialistische expansiegolf in beweging en liet hij koningin Victoria tot keizerin van Indië uitroepen (1879).

⁵ Frits Boterman, *Moderne geschiedenis van Duitsland, 1800-1990* (Amsterdam, 1996) p.97

⁶ Zie bijvoorbeeld, G. Duchêne, *L'Empire industriel, Histoire critique des concessions financières et industrielles du Second Empire* (Paris, 1969), die de wereld van de *haute finance* en de grote industrie in Frankrijk reduceert tot welgeteld 183 personen.

⁷ Frits Boterman, Ibid. Zie ook H. Spoormans, Centre Formation, Nation-building and Democratisation, in Bruno de Witte & Caroline Fodder, *The Common Law of Europe and the future of legal edu-*

Lodewijk Napoleon, Bismarck en Disraeli hadden dat goed begrepen. Deze autoritaire leiders voelden aan dat zij met de uitbreiding van het kiesrecht op het moment waarop het kapitaalbezit steeds meer geconcentreerd werd, via een beroep op het volk hun politieke macht zouden kunnen uitbreiden.¹

De uitbreiding van het kiesrecht ondermijnde de politieke machtspositie van gevestigde maatschappelijke belangen en versterkte de regeringsmacht zolang die autoritair genoeg kon optreden om zelf niet een speelbal te worden van de maatschappelijke krachten waarop zij uiteindelijk moest steunen. Bedenk hierbij dat door de industrialisering en verstedelijking de definitie van nieuwe sociale categorieën mogelijk werd. Regeringen konden met wettelijke en bestuurlijke regelingen belangentegenstellingen en belangenovereenkomsten creëren en manipuleren — een toepassing van het oude principe ‘verdeel en heers’. Door handig nu eens politieke rivaliteit op te wekken en dan weer te sussen poogden die democratische heersers in een complexe situatie de door hen voorgestane ‘nationale koers’ aan te houden. Het was een gevaarlijk spel, dat Keynes als volgt karakteriseerde:

Het ligt in de aard van de moderne staatslieden zoveel dwaasheden te verkondigen als het volk verlangt en daarvan niet meer in de praktijk te brengen dan nodig om hun geloofwaardigheid te behouden. Zij verwachten dat de dwaasheid van wat het volk wil, snel aan het licht zal treden en dat zij dan de gelegenheid zullen hebben naar een wijs beleid terug te keren — de Montessori methode voor de opvoeding van het kind dat 'volk' heet. [Zij weten immers dat] wie dit kind tegensprekt, onmiddellijk plaats zal moeten maken voor andere opvoeders.² ... [Zij] sporen het kind aan naar het vuur te grijpen en wachten als verstandige en zorgzame redders van de samenleving op het juiste ogenblik om het achteruit te trekken, nadat het zich de vingers verbrand heeft en daarom geheel en al tot luisteren bereid is.³

Opkomst van politieke pressiegroepen. Ondertussen kregen echter steeds meer maatschappelijke geledingen de gelegenheid zich te organiseren om via invloed, druk en zelfs dwang de politieke behartiging van hun belangen veilig te stellen. Deze politieke dynamiek creëerde op den duur een klimaat van crisis en dreiging, in het bijzonder door de toenemende wetsonzekerheid. Het lot van grote bevolkingsgroepen werd afhankelijk gemaakt van de uitslag van verkiezingen, want de overheden waren zo machtig geworden dat zij in staat leken naar willekeur de een te verheffen en de ander te ruïneren. ‘Hij die de macht had, verleende zichzelf meteen ook het recht om de tegenstander aan te wijzen die vernietigd moest worden.’⁴ Gematigde politici werden voortdurend in het defensief gedrongen doordat het electorale opbod van de extremisten grote aantallen kiezers meetrok. Bovendien waren er die dreigden met gewelddadige acties (straatgeweld, algemene stakingen, zelfs revolutie of een staatsgreep) als zij hun zin niet langs electorale weg zouden krijgen. Het zou tot na de

cation (Deventer, 1992), die een algemeen theoretisch model voorstelt waarin "democratisation is understood as a strategy of state elites in the promotion of their interests and preferences" (p. 479).

¹ Bertrand de Jouvenel, *Du Pouvoir* (Genève, 1947), p. 409.

² Hetzelfde argument werd vierentwintig eeuwen eerder geformuleerd door Plato in de dialoog *Gorgias* (521, Griekse paginering)—noot FvD.

³ Zo begint het eerste hoofdstuk van J.M. Keynes, *A Revision of the Treaty* (1922), een vervolg van *The Economic Consequences of the Peace* (1919).

⁴ François Furet, *Het verleden van een illusie* (Amsterdam, 1996), p. 231.

tweede wereldoorlog duren vooraleer de electorale tendens tot polarisering effectief geneutraliseerd werd.

Het negentiende-eeuwse experiment met de 'constitutionele rechtsstaat' was mislukt. Zoals Bastiat het voorspeld had, ging het ten onder aan de vrome illusie dat de soevereine wetgevende macht zich ertoe zou beperken een garantie tegen geïnstitutionaliseerd onrecht te zijn. De hedendaagse politieke filosoof Anthony de Jasay stelde de volgende diagnose voor het illusoire karakter van de constitutionele garanties:

Het is een vreemde veronderstelling dat de politiek zich binnen constitutionele grenzen beweegt die op de ene of de ander wijze politiek onaantastbaar zouden zijn, alsof zij de politiek bepalen en niet, zoals andere producten van collectieve besluitvorming, door de politiek bepaald worden.¹

...

Om het eenvoudig te zeggen, meerderheden kiezen de wetgeving die hun politieke winsten maximaliseren en zij leren de grondwet kiezen die de ruimte voor dergelijke wetgeving zo groot mogelijk maakt.²

VAN DE VRIJE MARKT NAAR DE INTERVENTIESTAAT

Rationalisering van het privaatrecht en vrijhandel. In de periode tussen het einde van de napoleontische oorlogen (1815) en de Frans-Duitse oorlog (1870-71) kon de Europese samenleving profiteren van de rationalisering van het privaatrecht op basis van de achttiende-eeuwse natuurrechtelijke ideeën van vrijheid onder gelijken, eigendom, contract en persoonlijke aansprakelijkheid. Bijna overal in Europa waar het oude bestel moest wijken voor de nieuwe orde, begon de welvaart te stijgen door het ontstaan van relatief vrije interne (nationale) markten. De toepassing van dezelfde beginselen in het internationale handelsverkeer leidde her en der tot een afbouw van mercantilistische structuren en de opheffing van een aantal protectionistische maatregelen. Het bekendste voorbeeld is de overwinning van de *free traders* in Engeland,³ die de protectionistische politiek van de grootbezitters en andere gevestigde belangen met betrekking tot de invoer van goedkoop graan ongedaan konden maken (afschaffing van de 'Corn laws' in 1846, vrijhandelsverdrag met Frankrijk in 1860 en geheel vrije en onbelaste invoer van graan in 1869). Zij inaugureerden daarmee het korte, maar bloeiende tijdperk van de relatief vrije internationale handel. Die werd vooral gedragen door de handel van Groot-Brittannië met zijn koloniale gebieden, maar ook met wisselend enthousiasme door andere Europese landen en de Verenigde Staten.⁴

Economische groei. De oude plaag van de hongersnood verdween van het Europese toneel (althans in vreedstijd) terwijl als gevolg van de verbeterde rechtszekerheid (bete-

¹ Anthony de Jasay, 'The rule of forces, the force of rules', in Idem, *Against Politics* (Routledge, London; 1997), p. 137

² Anthony de Jasay, *Justice and its Surroundings* (Indianapolis, 2002).

³ Vooral Richard Cobden en John Bright en hun Anti-Corn Law League, die de conservatieve eerste minister Robert Peel ertoe konden overhalen zijn verzet tegen vrijhandel op te geven.

⁴ De Verenigde Staten, in 1861-1865 geteisterd door een burgeroorlog waarvan de eerste inzet de strijd van de Zuidelijke staten tegen de door de Noordelijke staten opgelegde hoge tarieven was, handhaafden na de overwinning van het Noorden evenwel tot in 1925 een protectionistische handelspolitiek. In Nederland slaagde het ministerie van J.J. Rochussen (1858-1860) er niet in de vrijhandelsplannen van minister Van Bosse door de eerste kamer te doen aanvaarden (evenmin als een afschaffing van de rijksaccijnzen op de levensbehoeften).

re bescherming van de eigendom en de contractuele economie) particuliere investeringen in nieuwe technologieën en grote kapitaalintensieve projecten rendabel werden en voor het eerst in de geschiedenis een betekenisvolle ‘economische groei’ op gang brachten.

Sedert de industriële revolutie was de techniek een beslissende factor geworden voor de instandhouding van het menselijk leven. Ontdekkingen en uitvindingen volgden elkaar in steeds sneller tempo op. De techniek maakte een grotere arbeidsproductiviteit en daardoor een ongekende rijkdom mogelijk. Het kapitaal hoopte zich op. Kapitaalbezitters zochten voortdurend naar productieve beleggingen, en toen die in Europa niet meer voor handen leken bewoog de kapitaalstroom zich naar koloniale gebieden. Het Europese industriële kapitalisme was de motor van de eerste mondialisering van de economie. De aanleg en ingebruikneming van een steeds dichter net van verkeerswegen en scheepvaartroutes betrok steeds meer mensen bij economische processen met vertakkingen over de gehele wereld. Expansie naar alle kanten: De toeneming van de Europese bevolking van 187 miljoen in 1800 tot 406 miljoen in 1900 is er het sprekende bewijs van; en dan te bedenken dat naar schatting 200 miljoen Europeanen als emigranten, kolonisten, militairen, ambtenaren, gezanten of agenten buiten het continent leefden.

Een gevoel van zekerheid. Eveneens werd voor het eerst in de Europese geschiedenis de verwachting van een toenemende economische en sociale zekerheid gewekt. ‘Er was toen een gevoel van zekerheid en veiligheid’, herinnerde Benjamin Anderson zich in 1949, ‘dat sedertdien verdwenen is.’¹ Volgens John Maynard Keynes was bijna iedereen (althans in Engeland) redelijk tevreden met zijn lot en

wat nog het belangrijkste was, men beschouwde dat comfortabele bestaan als een normale, verzekerde en permanente toestand die alleen nog zou verbeteren. ... In de talrijke voorbeelden van militaristische en imperialistische ideeën, racisme, culturele rivaliteit, monopolies, handels- en andere economische beperkingen en uitsluiting, en de praktische uitvoering daarvan in het beleid, zag men niet meer dan kruidig vermaak in de krant, zonder noemenswaardige invloed op het dagelijkse leven en werken, dat voor alle praktische doeleinden het stadium van de volledige internationalisering bereikt had.²

De tekenen van dreigend onheil, waar Keynes naar verwees, waren echter allerminst krantenverzinsels. De stijging van de welvaart in de tweede helft van de eeuw wekte al vroeg de belangstelling van de politici, die op zoek gingen naar methoden om daarvan een deel naar zich toe te halen voor de behartiging van het nationale belang zoals zij dat zagen, en van de belangen van hun politieke achterban.

Politisering van de nieuwe economie. Er kwamen vrij snel barsten in het vrijhandelsfront en in het laatste kwart van de eeuw begonnen de Europese staten, met Duitsland en Frankrijk op kop, de nationale handel en industrie nog meer te stimuleren met allerlei mercantilistische en protectionistische beleidsmaatregelen, voorrechten en subsidies, omdat zij beseften welke productieve moderniserende kracht de nieuwe kapitalistische economie kon ontwikkelen. Zij gingen ervan uit — terecht zoals later zou blijken — dat zij die in tijd van nood (oorlog) zouden kunnen rekwireren voor militaire doeleinden. De oorlog is de voortzetting van het nationale beleid met

¹ Benjamin Anderson, *Economics and the Public Welfare* (Chicago, 1949), p. 3.

² J.M. Keynes, *The Economic Consequences of the Peace* (New York, 1920), p. 12.

andere middelen, zo had Clausewitz geleerd (zie noot 3); de voorbereiding van de volgende oorlog was derhalve een onderdeel van elke vooruitziende politiek.

Van natuurlijke naar wettelijke eigendom. De nationale economie was een belangrijker punt van zorg dan de rechtsorde. Dat bleek uit de vele initiatieven van economische, financiële en later ook sociale wetgeving die moeilijk te verenigen waren met de rechtsbeginselen. Zij gaven vaak aanleiding tot discussies onder juristen. Die wetgeving ondermijnde het beginsel van de 'natuurlijke eigendom' (gebaseerd op arbeid, contract en overerving binnen de familie). Zij voerde steeds meer categorieën van 'artificiële eigendom' in. Zij waren gebaseerd op wettelijke privileges en afwijkingen van de gewone rechtsregels, bijvoorbeeld inzake faillissementen en andere beperkingen van de aansprakelijkheid, subsidies, monopolies, overheidsconcessies. Daardoor kreeg het bank- en kredietwezen een grote stimulans. Ook konden naamloze vennootschappen worden opgericht, in Frankrijk vanaf 1867, in Engeland vanaf 1885. Voordien was voor zo'n vennootschap nog een speciale wet of een bijzonder koninklijk besluit nodig geweest wegens de voorrechten die deze organisatievorm inhield. Grote *trusts* en *holdings* deden hun intrede in het economische leven.

Met dergelijke wetgeving probeerden de staten het kapitalisme te stimuleren en dienstbaar te maken aan de nationale economische politiek. In dat kader werden industriëlen en financiers steeds meer bij de beleidsvorming betrokken. Zij toonden zich dan ook meer en meer voorstanders van overheidsinterventie en zelfs overheidsplanning.¹

INDUSTRIALISERING EN DE 'SOCIALE QUAESTIE'

The New Poor Law. In 1834 werd, om de redenen die de critici aanvoerden (zie p.198), in Engeland de *Old Poor Law* van 1601 vervangen. De *New Poor Law* (ofwel de *Poor Law Amendment Act*) maakte een einde aan het algemene toeslagenstelsel en voerde een onderscheid in tussen behoeftige zieken en ouderen aan de ene kant en werkbekwame paupers (steuntrekkers) aan de andere. De armenzorg voor de laatstgenoemden werd verstrekt in de vorm van onderdak en eten in een werkhuis, waar zij dus werden tewerkgesteld. Om het werken buiten het armenhuis te bevorderen diende het verblijf in het werkhuis minder verkieslijk te zijn dan het armste bestaan als 'zelfstandige' loonarbeider. De harde wetten van vraag en aanbod moesten ook op de arbeidsmarkt onverkort gehandhaafd worden. Anderzijds was ook de plicht tot werken verdwenen. De staat diende zich verre te houden van elke vorm van interventie, zowel paternalistische zorg als disciplinerende dwang. Zijn taak was het de rechtshandhaving te verzekeren, niet de marktwerking te verstoren noch in de plaats te treden van liefdadige instellingen. Dat was een onmiddellijke consequentie van het klassieke liberalisme dat toen in Engeland zijn hoogtij kende.

Bevolkingsgroei. In Nederland stagneerde de bevolkingsgroei sinds de economische neergang in de tweede helft van de 16e eeuw. De bevolking stabiliseerde zich in

¹ Dit was ook het geval in de Verenigde Staten, zie G. Kolko, *The Triumph of Conservatism, A Reinterpretation of American History 1900-1916* (New York, 1963). Belangrijke ideologische bronnen voor deze 'beking' van industriëlen en financiers waren het corporatisme en de technocratie—door Hayek de 'religie van de ingenieurs' genoemd, de op de utopische socialisten van de eerste helft van de negentiende eeuw teruggaande idee van een wetenschappelijke en technische beheersing van de maatschappij. Zie F.A. Hayek, *The Counter-revolution of Science* (1952, Glencoe, Ill., 1979).

1650 op twee miljoen; in 1800 was dat nog steeds het geval. Opvallend is echter dat tussen 1815 en 1850 die sinds 1650 eeuwenlang stagnerende bevolking opeens begon te groeien van twee naar drie miljoen inwoners. Historici schrijven dit fenomeen op conto van een hogere huwelijksvruchtbaarheid. Die zou het gevolg zijn geweest van vrijere seksuele zeden binnen het huwelijk na de bevrijding van de Franse heerschappij en het herstel van de onafhankelijkheid. Het geboorteoverschot van één procent dat van die hogere huwelijksvruchtbaarheid het gevolg was, veranderde niets aan het traditionele karakter van het demografisch patroon van hoge sterfte- en geboortecijfers en een lage levensverwachting. Wel doorbrak dit fenomeen de balans tussen bestaansmogelijkheden en bevolkingsgroei.

De groeiende bevolking was dan ook nauwelijks te voeden; er heerste een grote werkloosheid--in de orde van 12 procent van de beroepsbevolking-- en verpaupering. De levensomstandigheden waren zo minimaal dat vooral het lagere volk bijzonder kwetsbaar voor epidemieën en ziektes was. De cholera van 1826 decimeerde de bevolking en ook de aardappelziekte van 1846/47 was een ramp. De aardappel was in de achttiende eeuw volksvoedsel nummer één geworden en dankzij de hoge voedingswaarde van dit knolgewas was in Europa een bescheiden bevolkingsgroei mogelijk geweest. De in heel Europa toeslaande aardappelziekte deed de aanvoer stagneren, en leidde tot de laatste hongersnood op dit continent.

Hoogconjunctuur: 1850-1870. De periode van hoogconjunctuur van 1850 tot 1873 bracht geleidelijk verandering in dit levenspatroon. In die periode exporteerde Engeland zijn industriële revolutie over heel Europa. Dat land ging zich steeds meer specialiseren op industriële productie ten koste van de eigen landbouwproductie in verband met comparatieve kostenvoordelen. Engeland werd zo 'the workshop of the world'. Tegelijk werden overal vrijhandelsverdragen gesloten zodat de export van industrie en import van landbouwproducten ongestoord konden verlopen. Nederland profiteerde daar sterk van. Weliswaar was er hier te lande nauwelijks sprake van industrialisatie, in de transitohandel van Engeland naar Duitsland speelde Nederland een belangrijke rol. Tevens bloeide de landbouw, vooral dankzij de export naar Engeland.

Belastingvermindering en volledige tewerkstelling. Het belastingstelsel drukte traditioneel zwaar op de allerarmsten doordat het vooral met indirecte belastingen op de eerste levensbehoeften werkte. Belastingverhoging, die ten koste van de notabelen zou werken, bleek in de omstandigheden van de standenstaat van vóór 1848 niet haalbaar, en dus evenmin gemeentelijke voorzieningen voor de armen. Dat veranderde in de jaren '50 en '60. Vele accijnzen op de eerste levensbehoeften werden afgeschaft; tegelijk begonnen de gemeentes aarzelend met het treffen van voorzieningen op het terrein van de riolering, ziekenzorg en waterleiding.

Die politieke maatregelen verbeterden de levensomstandigheden van met name de stedelijke bevolking enigszins. Tegelijk begon de werkloosheid dankzij de hoogconjunctuur te dalen van 13% naar 5% van de beroepsbevolking in 1870--een cijfer dat economen vaak gelijkstellen aan volledige werkgelegenheid.

Een proletarisch demografisch patroon. In die omstandigheden werd een structurele verandering in het demografisch patroon zichtbaar: hogere geboorten- en lagere sterftcijfers. Dat zijn de kenmerken voor wat men wel de 'demografische transitie' noemt. Toch moet men de demografische ontwikkelingen precies analyseren om in te kunnen zien wat er nieuw en wat er traditioneel was. Om te beginnen was de stijging van

het geboorteoverschot voor een niet onbelangrijk deel te wijten aan de reflexen van het traditionele agrarisch-ambachtelijke patroon, dat nog steeds domineerde: in goede tijden een hogere huwelijksvruchtbaarheid. Daarnaast begon zich rond 1870 een nieuw patroon te ontwikkelen: het proletarisch huwelijks- en voortplantingspatroon. In de steden maar ook op het platteland begon zich na 1870 een proletariaat te vormen met heel eigen levensverwachtingen. Dat proletariaat had geen bezit te verwachten en leefde in permanente bestaansonzekerheid. Er was voor deze groep geen reden om huwelijk en voortplanting uit te stellen, en zij deed dat dan ook niet. Zo ontstond een proletarisch demografisch patroon met vele en vroege huwelijken en hoge geboortecijfers, onafhankelijk van de economische toestand. De stijging van de geboortecijfers moet naast de traditionele factor van het agrarisch-ambachtelijke patroon ook aan de vernieuwende factor van het proletarische demografische patroon toegeschreven worden.

De dalende sterftcijfers kunnen op conto van de verbeterde levensomstandigheden geschreven worden. De verbetering van de levensomstandigheden werd echter getemperd doordat er meer mensen in leven bleven en er dus meer monden te voeden waren. Het aantal afhankelijke kinderen (0-14 jaar) steeg ten opzichte van de mannen in de leeftijd van 15-64 jaar van 106 kinderen op 100 mannen in 1859 naar 122 in 1889, om pas daarna weer te dalen. De grote verbetering in de levensomstandigheden vindt mede hierdoor pas na 1890 plaats.

De jaren tachtig. De jaren tachtig waren jaren van economische malaise en weer toenemende werkloosheid, vooral in de landbouw. Dat werd direct vertaald in dalende geboortecijfers, vooral op basis van het traditionele agrarisch-ambachtelijke patroon. De daling werd evenwel getemperd doordat vooral in de textielsector de industrialisatie op gang kwam, wat leidde tot een uitbreiding van het proletarisch demografisch patroon. Het naast elkaar werken van beide patronen blijkt als we de geboortecijfers van de meer verstedelijkte met de meer agrarische provincies vergelijken: in Noord-Holland daalde het geboortecijfer van 36,7 in 1871/75 naar 35,4 in 1886/90; in Zuid-Holland van 41,7 naar 37,9; in het agrarische Zeeland bijvoorbeeld van 41,3 naar 34,6.

Paradoxaal genoeg steeg de levensstandaard van de lagere klassen in deze periode: weliswaar daalden de lonen als gevolg van de hogere werkloosheid, maar de prijzen daalden nog meer zodat er een reële verhoging van de levensstandaard optrad.

Nederland na 1890: demografische modernisatie voltooid. Na 1890 kwam de industrialisatie van Nederland echt op gang. Dat vertaalde zich onder meer in sterke loonstijgingen. Weliswaar was er al sinds 1860 sprake van inkomensverbetering van de beroepsbeoefenaar, maar die was toch steeds bescheiden gebleven. Tussen 1860 en 1910 steeg het gemiddelde inkomen met zo'n 30%; in de periode na 1890 was de stijging evenwel dubbel zo hoog als in de 30 jaar ervoor. Dat leidde tot een sterk groeiende bevolking (in 1900 was de grens van vijf miljoen bereikt). Aangezien het geboortecijfer bleef dalen moet deze daling vooral op rekening van een nog scherper dalend sterftcijfer geplaatst worden. Het geboorteoverschot (het verschil tussen geboorte- en sterftcijfer) bedroeg in 1901/1905 15,6 per 1000, een hoogte die voordien nooit bereikt was en nadien alleen door de geboortegolf van 1946-1950 bereikt zou worden. In deze periode ontstond in Nederland het modern-demografisch patroon met lage geboortecijfers en, dankzij een verhoogde levensstandaard en verbe-

terde medische en hygiënische voorzieningen, lage sterftcijfers. Dan is de demografische modernisatie voltooid.

De 'sociale quaestie' (late 19e eeuw). Na 1850 begon de levensstandaard te stijgen en is dat sindsdien eigenlijk altijd blijven doen. De grotere industriële productie, de economische specialisatie die onder meer door de transportrevolutie mogelijk gemaakt was, creëerden grotere welvaart. De grotere vraag naar arbeid en--aan het einde van de eeuw--de grotere organisatie van de arbeiders zorgde ervoor dat deze grotere welvaart ook bij de arbeiders terecht kwam. In de tweede helft van de negentiende eeuw daalde bijvoorbeeld het aantal ondersteunden in Duitse steden tot 5 procent, waar dat in het begin van de eeuw nog 20 tot 25 procent was geweest.¹

Door de stijgende levensstandaard en het opkomende vooruitgangsgeloof (zie p.326) werd armoede meer en meer als een abnormale situatie ervaren. Men ging armoede definiëren als de kern van de 'de sociale kwestie', in feite de bekommernis om de problemen die zich stelden door de opeenhoping van industriearbeiders, pas ingeweken plattelandsbewoners zonder enige ervaring met het stadsleven, werklozen en marginalen in de steden. Die steden waren daar niet op berekend qua infrastructuur en politieke organisatie. De snelle bevolkingsaanwas, het geringe aanbod van woningen en de gebrekkige riolering en waterleiding leidden tot onhygiënische toestanden en groot gevaar voor epidemieën zoals de cholera. Ook de zelfstandige middenstanders en de gevestigde burgers werden in de steden met die toestanden geconfronteerd en liepen hetzelfde besmettingsgevaar als de armen. Bovendien stoorden velen zich aan de ruwe en losse zeden, de ongemaniërdheid en de vechtlust van de veelal jonge mannen en vrouwen die in de overbevolkte armenwijken samentroepen. Ook de vrouwen- en kinderarbeid in de fabrieken, die moeilijk te rijmen waren met de burgerlijke opvattingen over gezinsmoraal en opvoeding, wekten ongenoegen. Tenslotte was er de angst voor de criminaliteit en vooral voor een opstand van het stedelijke proletariaat. De negentiende eeuw was immers de eeuw der revoluties geweest, waarin het hoofdstedelijk gepeupel vaak een prominente rol had gespeeld. Sinds de Franse revolutie zat de schrik er bij de burgerij diep in. Al met al ontwikkelde zij een nieuwe gevoeligheid voor het probleem van de armoede. Zo kwam de 'sociale kwestie' op de politieke agenda.

Verantwoordelijkheidszin. Dat men van de 'sociale kwestie' ging spreken was echter al een aanduiding van een veranderende wereldbeschouwing bij de burgerij. Geheel in de lijn van het christelijke en klassiek-liberale mensbeeld had men immers aanvankelijk over de armen gedacht in termen van individuele lotgevallen en vooral van individuele verantwoordelijkheid. Men maakte een onderscheid tussen *deserving* en *undeserving poor*. Weduwen en wezen, mensen die door ziekte, ongeval of als slachtoffer van een misdaad arm waren of geen werk vonden, verdienden een andere behandeling dan de klaplopers en de bedelaars. De laatstgenoemden werden geacht de gevolgen te moeten dragen van hun keuze voor een immorele en losbandige levenswandel, overmatig alcoholgebruik, luiheid en verkwisting. Wie spaarzaam leefde, nijver werkte en zijn leven leidde volgens de christelijke en burgerlijke deugden zou zichzelf wel kunnen redden. 'God helps those who help themselves' luidde een uitspraak van de populaire moralist Samuel Smiles (1812-1904), van wiens boek *Self Help* (1859) honderd-

¹ Fischer, op. cit., 82.

duizenden exemplaren verkocht werden.

Economische groei. Bovendien was met name de liberale burgerij ervan overtuigd dat de armoede in de steden een voorbijgaand fenomeen was. Zij was een gevolg van de demografische stroomversnelling en de toeloop naar de steden en als zodanig van de economische vooruitgang of groei. Zij zou evenwel door de aanhoudende groei ook weer verdwijnen. De steden zelf waren *centres of opportunity*. Zodra de nieuwaangekomenen daar hun weg hadden gevonden en zich hadden aangepast, zouden zij de kansen die de stad bood kunnen grijpen. De bestuurders mochten die kansen echter niet verkwanselen. Zij moesten ervoor waken geen reguleringen uit te vaardigen die de bronnen van de economische groei zouden droogleggen: reguleringen die de arbeidsmobiliteit, de kapitaalvorming en de investeringen belemmeren, de arbeidsmoraal, spaarzin of verantwoordelijkheid voor het eigen gezin ondermijnen en dergelijke. Economische groei en beschaving waren aldus het eerste antwoord van de burgerij uit het midden van de negentiende eeuw op de sociale kwestie. De verlichte burgers stimuleerden de arbeiders dan ook organisaties op te richten om zich wat te beschaven en bijvoorbeeld collectief wat voor ziekte en pensioenen opzij te leggen, de zogenaamde '*friendly societies*'.

Die liberale aanpak van de sociale kwestie liep echter spaak door opkomst van de moderne sociale welvaartsstaat en de stroomversnelling waarin het vermaatschappelijksproces toen geraakte.

Nationale economische en sociale politiek. Met het oog op de mogelijke oorlogvoering streefden met name Duitsland en Frankrijk naar autarkie in de landbouwsector (door schaalvergroting, intensivering, gebruik van kunstmest). Tevens beoogden zij een versnelde toename van de bevolking en ontmoediging van de emigratie (Amerika en Canada waren gedurende de negentiende eeuw grote trekpleisters geweest) om leger en industrie van de nodige mankracht te voorzien. Om de arbeiders aan het regime te binden en de socialistische oppositie de wind uit de zeilen te nemen ontwierp Bismarck zijn *Sozialpolitik* (tussen 1881 en 1889 verzekeringen tegen ziekten, ongevallen, invaliditeit en ouderdom), een initiatief dat in andere landen met belangstelling gevolgd werd en na verloop van tijd in de ene of de andere vorm geïmiteerd. Dat was het begin van de moderne verzorgingsstaat — 'the servile state' zoals Hilaire Belloc hem noemde, de nieuwe staat van horigheid, dat wil zeggen

een maatschappelijk systeem waarin het aantal bezitters [van productiefactoren en financieel kapitaal] gering blijft en de massa der werkers genoeg neemt met onderdanigheid in ruil voor zekerheid.¹

De staat had de kapitale waarde van zijn 'menselijke grondstof' ontdekt en nam zich voor deze op een rationele manier te gaan uitbaten, beheren en verzorgen. De bevolking werd beroepsbevolking — zoals ooit in een eerdere fase van staatsvorming de soldaten beroepssoldaten waren geworden — die voltijds ('van de wieg tot het graf') in dienst van de staat stond, onder toezicht, leiding en voogdij van de overheid.

¹ Hilaire Belloc, *The Servile State* (1912, LibertyClassics, Indianapolis, 1977, met een inleiding van Robert Nisbet), p.125. Belloc (1870-1953), een diepgelovige katholiek en late volgeling van de populistische sociale hervormer William Cobbett (1763-1835), was vooral een productief literator (gedichten, romans, verhalen voor kinderen, literaire en politieke essays) en historicus. Van 1906 tot 1910 was hij lid van het parlement voor de Liberale Partij, waar hij opkwam voor de kleine man tegen de 'plutocraten van het House of Lords'.

De opkomst van de welvaartsstaat (vanaf 1881)

Economische cycli. De industrialisatie leidde niet alleen tot economische groei, maar ook tot economische cycli van expansie en recessie, van opbloei en depressie. In de traditionele agrarische maatschappij waren slechte tijden vooral gevolgen van misoogsten of oorlogen. De industriële maatschappij leidde tot economische groei die echter cyclische elementen van een andere aard bleek te bevatten. Daarbij ging het niet om de gelijktijdige neergang van de ene en de opgang van een andere industrietak (bijvoorbeeld van de makers van koetsen enerzijds en de automobielconstructeurs anderzijds). De cyclische beweging hield een gelijktijdige neergang en opgang van nagenoeg alle industrie- en handelsbedrijvigheden in. Over de oorzaken van die algemene cycli zijn de economen het ook vandaag nog niet eens, al zijn er al heel wat verklaringen op de schroothoop van de ideeëngeschiedenis beland. Toch was er een groeiende consensus rond het idee dat de cycli iets te maken hadden met de organisatie van het moderne bankwezen en het muntmonopolie van de in de negentiende eeuw door nagenoeg alle staten opgerichte nationale of centrale banken.

Ofschoon het negentiende-eeuwse liberalisme een dergelijke nationale aanpak van de hand wees in alle bedrijvigheden die niet rechtstreeks de rechtshandhaving en de landsverdediging aanbelangden, was er nauwelijks contestatie van 'de noodzaak' van zo'n nationaal georganiseerd bankwezen. Men stelde zich echter heel wat vragen over de te voeren monetaire politiek en het kredietbeleid. Die vragen hielden vooral de burgerij bezig. Zij was immers haar spaarcenten gaan beleggen in obligaties van de staat of van grote ondernemingen die van staatsconcessies afhankelijk waren (spoorwegen, mijnen, havens). Haar uit 'papier' bestaande fortuin was erg onderhevig aan de wisselvallige financiële markten waarop dat papier verhandeld werd.

De 'Grote Depressie'. In 1873 was er een beurskrach in Wenen en Berlijn. Hij luidde ook elders het begin in van een lange periode van dalende prijzen, dalende winstmarges, faillissementen en in mindere mate werkloosheid. Die episode, die sommigen de 'Grote Depressie' van de negentiende eeuw noemen, duurde—met enige ups and downs—tot 1896. Zij trof echter vooral de kapitaalbezitters en renteniers. Zij ging gepaard met een stijgende levensstandaard voor de lagere klassen voor wie de lagere prijzen neerkwamen op een grotere reële koopkracht.

Voor een aanzienlijk deel van de burgerij kwam de 'Grote Depressie' echter bijzonder hard aan. Daardoor verloor voor hen het 'eigen schuld'-argument inzake de sociale kwestie veel van zijn venzelsprekendheid. Hadden zijzelf soms schuld aan de verliezen die zij leden? Omdat er geen duidelijkheid was over de oorzaak van de economische cycli, leken die voor velen wel uit de hemel te komen—letterlijk dan: sommigen zochten de oorzaak ervan in de recent ontdekte cycli van de zonneactiviteit! Menige belegger vond dat tegen de gevolgen van dergelijke met natuurrampen gelijk te stellen onheil de staat wel mocht optreden.

Een speelbal van onpersoonlijke krachten. In het verlengde van die gedachtegang lag het idee dat het grootste deel van de armoede ook zo'n gevolg van onpersoonlijke krachten was — niet de schuld van de armen zelf, maar ook niet die van fouten in de wettige organisatie van het bank-, geld- en kredietwezen. Die gedachtegang werd versterkt door allerlei ideologische invloeden die wij elders hebben besproken. Daartoe behoorde onder het vooruitgangsgeloof en de religie van de Mens (zie p.140). Die

hadden de overtuiging gesterkt dat het individu per se (het Ik) altijd zuiver en schuldloos is en dat alle ongeluk zijn oorzaak moet hebben in duistere materiële en maatschappelijke krachten (het Andere). Was de bescherming van het individu tegen die krachten niet de grote taak, ja de plicht van de overheid? Was zij er niet om de maatschappij te organiseren en te verbeteren en zo het individu te bevrijden uit de ellende waarin het zonder schuld verzeilde? Was de concrete mens als sociaal wezen iets anders dan een speelbal van onpersoonlijke krachten? Wat anders dan de verzamelde krachten van de georganiseerde maatschappij kon dat noodlot afweren?

Eerste sociale verzekeringen. Degelijke ideeën stimuleerden een aantal politieke radicalen om de verantwoordelijkheid voor onheil bij de staat te leggen, vooral als dat onheil velen trof. Zij speelden daarmee in de kaart van paternalistische, autocratische of conservatieve regimes. Dat was het geval in het Duitsland van de 'ijzeren kanselier' Otto von Bismarck (r. 1862-1891). Hetzelfde deed zich voor in het Verenigde Koninkrijk onder de radicale conservatieve sociaal-imperialist Disraeli. Hij speelde met tussenpozen van 1852 tot 1880 als minister van financiën en eerste minister een grote rol in de Britse politiek. Die bewindslieden hadden snel ingezien dat een sociale politiek de beste strategie is om de gevestigde politieke regimes te vrijwaren tegen de vaak revolutionaire aanspraken van de stedelijke arbeidersmassa's.

Uiteindelijk waren het echter de politieke sociale liberalen zelf die dergelijk beleid konden implementeren. Zevenentwintig jaar na de aanvang van Bismarcks omvangrijke *Sozialpolitiek* (1881-1889) voerde de radicale Welshe politicus David Lloyd George (minister van financiën, 1908-1915, eerste-minister, 1915-1922) de eerste universele ziekte- en werkloosheidsverzekering van het Verenigd Koninkrijk in.

Wiens brood men eet, diens woord men spreekt. Niet alleen onder de nog resterende klassieke liberalen, maar ook in de arbeidersbewegingen werden dergelijke initiatieven door velen afgekeurd of wantrouwig bekeken. Waren de 'progressieve' staten niet bezig de arbeidersklasse in een net van financiële afhankelijkheden te vangen? Liepen de arbeiders niet het risico hun 'economische onderdanigheid' aan de bezitters van de productiemiddelen in te ruilen voor een politieke onderdanigheid aan de beheerders van de dwangmiddelen? Slechts na de grote crisis van de eerste wereldoorlog gingen de meeste arbeidersbewegingen vanuit een sterkere machtspositie (die zelf een gevolg van die oorlog was) akkoord met de nieuwe arrangementen.

De toegenomen rol van de staat moet ook in een wat breder kader geplaatst worden. De Tweede Industriële Revolutie leidde tot het ontstaan van de moderne metropool, die een uitgebreid netwerk van infrastructurele voorzieningen vereiste, waarvan exploitatie door particulieren problematisch was (zie p.373).

Politisering en vermaatschappelijking. De politieke obsessie voor allerlei sociale beschermingsconstructies bereikte een hoogtepunt na de tweede wereldoorlog toen onder inspiratie van het Beveridge-rapport (zie p.440) overal in Europa een nieuw type sociale wetgeving tot stand kwam. Zij zorgde voor verdergaande individuele inkomenszekerheid bij ziekte, arbeidsongeschiktheid, pensionering en werkloosheid. Zij garandeerde bovendien voor iedereen een minimum aan medische zorg, onderwijs en huisvesting. Daarmee werd de verzorgingsstaat van de tweede helft van de eeuw een feit. Zijn oorsprong en de aantrekkingskracht lag echter in de grote transformatie van de Europese maatschappijen in de late negentiende eeuw.

De politisering van de maatschappij en de vermaatschappelijking van de politiek werd toen gedragen door ideologieën die geen ruimte meer lieten voor individuele vrijheid in de sfeer van de ‘maatschappelijke productie’. Niets lag nog buiten het bereik van de overheid:

‘Personal liberty’ is at last an uncrowned, dethroned king, with no one to do him reverence. The social consciousness is so far developed and is becoming so autocratic, that institutions and government must give heed to its mandate and share their life accordingly. We are no longer frightened by that ancient boggy—‘paternalism in government’. We affirm boldly, it is the business of government to be just that—paternal... Nothing human can be foreign to a true government.¹

In 1914 was de belijdenis van ‘de autocratie van het maatschappelijk bewustzijn’ wellich nog profetisch. Enkele jaren later was dat al niet meer het geval.

Een gewelddadige ontknoping

Een vrees... Toen Hippolyte Taine² omstreeks 1890 de balans maakte van de ontwikkelingen in Frankrijk sedert 1870 (jaar van de Frans-Duitse oorlog), stelde hij vast dat twee toen nog geheel nieuwe instellingen — het algemeen mannenstemrecht en de algemene dienstplicht — de laatste morele en vooral institutionele weerstanden tegen de uitbreiding van de staatsmacht hadden opgeruimd. Daarmee lag volgens hem de weg vrij voor het gebruik van politieke methoden om op de meest opportunistische wijze de algemene hebzucht bot te vieren. ‘De binnenlandse politieke strijd’, zo merkt de historicus François Furet op, ‘raakte het geheel aan regels kwijt dat een stempel drukte op de zeden en de instellingen die in het Europa van de negentiende eeuw de voorwaarden regelden voor binnenlandse politiek.’³ Een nieuwe ontarding van het politieke voluntarisme lag in het verschiet. Zoals het ‘omdat God het wil’ uit de tijd van de kruistochten was uitgelopen op het ‘omdat ik het wil’ van het vorstelijke absolutisme, zo dreigde het ‘omdat het Volk het wil’ van de volkssoevereine staat om te slaan in het ‘omdat wij het willen’ van de toevallige meerderheid en de hartschichten die haar bezielde. Het politieke machtsbeginsel van de staat die Taine voor zijn ogen had zien ontstaan — ‘een man, een stem, een bajonet’ werd het genoemd — vervulde hem met vrees:

Wat dat belooft voor de twintigste eeuw dat weten wij maar al te goed: slachtpartijen en bankroet, op de spits gedreven haat en wantrouwen van de ene natie jegens de andere, verspilling van menselijke arbeid en van de vruchten daarvan, pervertering van de in wezen weldadige ontdekkingen van de wetenschap, terugkeer naar de lage en ontaarde vormen van primitieve bendes op oorlogspad, achteruitgang naar een barbaars en in-

¹ Rev. Josiah Strong, een leider van de progressieve christenen in de Verenigde Staten, in een artikel uit 1914, geciteerd in J.H. Timberlake, *Prohibition and the Progressive Movement, 1900-1920* (New York, 1970, 7-8). Die progressieve christenen, de beweging van het ‘sociale evangelie’, waren de Amerikaanse tegenhangers van de Europese christelijke socialistten (maar in de V.S. was de term ‘socialisme’ bijna taboe wegens zijn gewelddadige revolutionaire connotaties).

² Hippolyte Taine (1828-1893) was een van de invloedrijkste Franse filosofen, historici en kunsttheoretici van de tweede helft van de negentiende eeuw. Hij was een typisch vertegenwoordiger van de ‘wetenschappelijke’ benadering van de sociale en culturele fenomenen, erg systematisch en altijd op zoek naar determinerende oorzaken.

³ François Furet, *Op. cit.*, p. 231.

stinctief egotisme, en naar de gevoelens en zeden en gewoonten van oude stadstaten en wilde stammen.¹

...*die werkelijkheid werd*. In 1914 brak de eerste wereldoorlog uit, het 'eindproduct van internationale rivaliteit die met wat meer politieke wijsheid in goede banen had kunnen worden geleid'. Die oorlog, waarvan 'het daadwerkelijke uitbarsten ... kan worden verklaard door de instemming van de volken, waar de overheden op rekenden', reduceerde mensen 'tot slaven van de techniek en de propaganda'.² Hij was het eerste experiment op grote schaal in gemechaniseerde en chemische massaslachtingen die zo'n tien miljoen mensen het leven kostten, en bracht een immense materiële destructie teweeg. Het conflict transformeerde de oorlogvoerende naties in oorlogsmachines die als 'totale staten' een 'totale oorlog' voerden: Alles en iedereen werd ingeschakeld in de oorlogsinspanning en alles en iedereen kon een strategisch of tactisch doelwit zijn in de strijd.

Nieuwe machtsverhoudingen in de nationale en de internationale politiek. Op het vlak van de interne verhoudingen in de Europese staten bracht de oorlog een machtsverschuiving teweeg. De positie van de overheid werd verstrekt. Ook de georganiseerde arbeidersbewegingen konden hun belang voor de wapen- en oorlogsindustrieën politiek verzilveren. Dat ging ten koste van de kleine landadel, de boeren- en de middenstand en de bedienden (die in groter aantallen opgeroepen werden voor dienst aan het front omdat hun bijdrage aan de oorlogseconomie minder belangrijk was). Her en der werden staatsgrepen gepleegd of organiseerden rechtse en linkse extremisten opstanden. Zij wilden van de ontredde gebruik maken om de macht te grijpen.³ In geopolitiek opzicht ontworpen de oorlog centraal en oostelijk Europa. Daar werd paradoxaal genoeg het verslagen Duitsland de machtigste staat. Het tsarendom verdween in Rusland (februari 1917), waar de sovjetrevolutie van oktober 1917 een periode van burgeroorlogen inluidde. Oostenrijk-Hongarije werd ontmanteld en opgedeeld in een aantal zwakke onafhankelijke staten. De oorlog maakte de wereld gedurende meer dan vijftig jaar 'safe for tyranny' terwijl een met andere bedoelingen op stapel gezette Volkenbond onmachtig toekeek.

Bankroet zong de wereld rond, als beginnend in centraal Europa (Oostenrijk, Duitsland) de delging van de oorlogsschulden, de herstelbetalingen en monetair en financieel wanbeheer natie na natie in een crisis stortten. In 1930 werd het economische en financiële hart van de wereld, de Verenigde Staten van Amerika, door een zware beroerte getroffen. Zij dompelde ook de rest van de wereld in een langdurige Grote Depressie. Een tweede wereldoorlog met nog veel meer dood en vernieling en een nog grotere pervertering van de wetenschap (die in de twintigste eeuw in vele landen een zoveelste staatsmacht werd) zette het patroon voort. Ook als wij de nog altijd voortdurende reeks van grotere en kleinere genociden buiten beschouwing laten, zal niemand betwisten dat de twintigste eeuw er maar weinig tijd voor nodig had om de 'belofte van Taine' waar te maken.

¹ H. Taine, *Les Origines de la France contemporaine*, deel X, p.123.

² François Furet, *Op. cit.*, p. 54, p. 70, p.79. Op de Europese slachtevelden blijven acht tot tien miljoen doden en zes miljoen verminkten achter.

³ Zie p.429. In Nederland was er heel even de dreiging van Troelstra om de macht te grijpen en een socialistische republiek uit te roepen.

OMKERING VAN ALLE WAARDEN

De hierboven beschreven ontwikkelingen kunnen ons helpen bij een verklaring van het feit dat de staat in de negentiende eeuw niet de weg opging van een materiële rechtsstaat maar van een machtsstaat, volledig ingesteld op snelle en grootschalige mobilisaties van mensen en middelen. Zij geven ons geen verklaring van het feit dat die ontwikkelingen en de daarbij horende mobilisaties door velen met enthousiasme begroet werden — zoals wanneer zij zich in 1914 met blij gemoed kwamen melden om oorlog te gaan voeren. Ook verklaren zij niet waarom de kritiek op die ontwikkelingen die vanuit het standpunt van de rechtsstaat geformuleerd werd, nauwelijks gehoor kreeg.

Ideologische verschuivingen. Een verklaring kunnen wij wel zoeken in de ideologische aardverschuiving die in die tijd op gang gekomen was. Die was bezig komaf te maken enerzijds met het achttiende-eeuwse wantrouwen jegens de staat en zijn politieke methode en anderzijds met het eerdere vertrouwen in de economische methode van het dagelijkse leven en werken. De verschillen in de waarderingen voor economie en politiek, markt en overheid, samenleving en staat, mens en burger, veranderden van teken. Het was alsof alles op zijn kop werd gezet.

De mens- en wereldbeelden die de voor de negentiende en de twintigste eeuw zo belangrijke ideologieën vormden, waren naar het einde toe van de negentiende eeuw inderdaad aan het schuiven gegaan. Het liberale (Locke, Smith) gedachtegoed geraakte meer en meer in diskrediet. Autoritaire (Hobbes) en republikeinse ideeën (Rousseau) wonnen daarentegen aan gewicht. Bovendien waren er ‘de talrijke voorbeelden van militaristische en imperialistische ideeën, racisme, culturele rivaliteit’ waar Keynes in een hierboven geciteerd fragment naar verwees. Tezamen met een hele reeks collectivistische (syndicalistische, socialistische en communistische), nationalistische, corporatistische en utopische ideeën vormden zij de grondstoffen waaruit menige auteur of beweging een nieuwe ideologie of een politiek platform probeerde te distilleren.

Kerkelijke blunders, antiklerikalisme en nieuwe religies. Van bijzondere betekenis in die heksenketel van ideeën was de krampachtige houding van de Kerk, wier prestige in de tweede helft van de eeuw een flinke deuk kreeg. Zwaar aangeslagen door de antikerkelijke en zelfs antigodsdienstige uitingen van de Franse revolutie, had de Kerk ten tijde van de restauratie verwoede pogingen ondernomen om haar positie en aanzien en haar geconfisqueerde goederen terug te winnen. Daardoor was zij in een conservatief-reactionair vaarwater terechtgekomen. De progressieve politiek-liberale burgerij bleef bovendien in een aantal landen aansturen op de naasting van kerkelijke goederen om die op de markt te brengen. Zij ergerde de Kerk ook door haar alsmaar duidelijker wordende voorkeur voor staatsonderwijs en de onderwerping van kerkelijke aangelegenheden aan staatstoezicht. Zij beschouwde de vanuit Rome geleide Kerk als een bedreiging voor de ‘sovereiniteit’ van de staat. De Kerk reageerde met een scherpe veroordeling van het liberalisme in al zijn vormen en facetten (inclusief de moderne wetenschap) in de *Syllabus Errorum* (1864) van paus Pius IX. Bovendien haalde die paus het Concilie van 1870 ertoe over de doctrine van de pauselijke on-

feilbaarheid te aanvaarden, wat voor heel wat onvrede onder de geestelijken en zelfs uittrekkingen zorgde. Kortom, de Kerk had de moderne wereld de oorlog verklaard en haar toekomst in die wereld zwaar gehypothekeerd. Van de weeromstuit werd militant antiklerikalisme in brede kring een heel modieuze houding.

Dergelijk antiklerikalisme zette de deur open voor allerlei tot dan toe vrijwel altijd ondergronds of marginaal gebleven onorthodoxe religies (spiritisme,¹ millenarisme,² gnostische en andere sekten). Die sekten keken vooruit naar een Nieuwe Tijd van totale gemeenschap en zuivere spiritualiteit (vergelijk met de New Age na de tweede wereldoorlog). Zij waren bijgevolg veel minder dan de Kerk of zelfs helemaal niet geneigd de fundamentele instellingen van de wereldlijke rechtsorde (eigendom, contract, persoonlijke aansprakelijkheid) te verdedigen. Met hun radicale interpretaties van het moderne vooruitgangsgeloof droegen zij veeleer bij tot de verspreiding van het idee dat die instellingen hun tijd hadden gehad en op het punt stonden overbodig te worden.

DE REVOLUTIE IN RECHT EN ETHIEK

Deemstering van het natuurrechtelijke wereldbeeld. Van de idee van de natuurlijke rechten van de mens, toch een van de belangrijkste pilaren van het verlichtingsdenken van de achttiende eeuw, was aan het einde van de negentiende eeuw nauwelijks nog een spoor te bekennen. Men dreef er zelfs ter linker- en ter rechterzijde en in het centrum niet minder openlijk de spot mee. Op zich was dat niet nieuw. Had Jeremy Bentham in het begin van de eeuw al niet verkondigd dat de idee van natuurlijke rechten ‘nonsens op stellen’ is, die aan een wetenschappelijke politiek gericht op het bereiken van het grootst mogelijke nut voor het grootst mogelijke aantal in de weg stond? Ofschoon Bentham dus het nut en niet het recht als fundamentele norm voor het politieke handelen naar voor schoof, bleven hij en zijn aanhangers er evenwel van overtuigd dat een degelijke rechtshandhaving de beste waarborg voor welvaartsvermeerdering is (zie p.189).

De ethiek van de ‘bevrijding van de autonome persoonlijkheid’. Dat was ook de opvatting van John Stuart Mill, een van de meest invloedrijke economen en intellectuelen van het midden van de eeuw en een leerling van Bentham. Mill stelde de zelfontplooiing van het individu als centrale norm voor progressief beleid. Dat zou de voorwaarden moeten scheppen voor een bevrijding uit de beklemming van psychische en sociale remmingen, en daartoe eventueel zelfs moeten ingrijpen in de eigendoms- en contractuele verhoudingen. De natuurrechtelijke vrijheid uit de lockeaanse traditie werd in dit ‘romantisch liberalisme’ tegengesteld aan de bevrijding van de ‘authentieke persoonlijkheid’ die al te zeer de gevangene zou zijn van sociale conventies. De staat kreeg hier een nieuwe rol toebedeeld. In plaats van de rechtsorde te handhaven en dus de natuurlijke grenzen te bewaken die de ene mens van de andere scheiden, moest hij nu de slechts in vage filosofische termen aangeduide grenzen tussen de ‘maatschappelijke’ en de ‘persoonlijke’ sferen bepalen opdat maatschappelijke en persoonlijkheidsbelangen in evenwicht zouden gehouden worden.

¹ Oprichting van het Theosofisch Genootschap door Madame Blavatsky in 1875.

² Varianten van christelijk socialisme en oprichting van Bellamy-genootschappen in Nederland na de eerste wereldoorlog. (Bellamy was de auteur van de succesrijke utopische roman *Looking Backward* uit 1889).

De ethiek van de 'volledige emancipatie van de Mens'. Datzelfde idee van bevrijding lag ook aan de basis van de leer van Marx, waarvan de invloed in de tweede helft van de eeuw alsmear groter zou worden. Het verschil was dat het bij Marx ging om een collectieve bevrijding van de 'ware menselijke natuur'. Wat hem voor ogen stond was de Menswording van de mensen, die daardoor van onderling verscheiden en gescheiden 'particuliere individuen' (die elk slechts een deeltje van de menselijke soort vertegenwoordigen) zouden uitgroeien tot 'universele individuen' of 'soortwezens' (die elk alle mogelijkheden van de menselijke soort vertegenwoordigen). Die collectieve bevrijding kon volgens Marx alleen tot stand komen door een totale revolutie die komaf zou maken met alles wat mensen van elkaar onderscheidt en gescheiden houdt, in de eerste plaats de instellingen van de particuliere eigendom. Die revolutie zou de weg vrijmaken voor de vereniging van alle mensen in en met een universele gemeenschap (de communistische maatschappij van de toekomst).

Bleef aldus het marxistische doel een universele gemeenschap, de marxistische weg daartoe was de klassenstrijd die volgens Marx alsmear scherper zou worden en snel naar zijn ontknoping evolueerde. De toekomst moest door strijd gewonnen worden. Dat strijdmotief ging overigens steeds luider klinken ook bij andere denkers voor wie het einddoel lang niet altijd de vestiging van een universele gemeenschap was.

De strijd om de toekomst. In plaats van het universele gegeven van de concrete menselijkheid en de daarin wortelende idee van een objectieve voor iedereen begrijpelijke natuurrechtelijke orde koesterden de nieuwe 'meesterdenkers' als Marx, Nietzsche en sociaaldarwinisten van allerlei slag abstracte groepen of collectiviteiten (naties, klassen en rassen, maar ook culturen, religies, ideologieën, sociale bewegingen). Die stelden zij zich dan nog meestal voor als onverzoenlijke krachten die in een strijd op leven en dood gewikkeld zijn om de wereldheerschappij.¹ Sommigen onder hen zagen zichzelf als de strategen van deze of gene groep in de strijd (het conflictperspectief) terwijl anderen als een nieuwe Hobbes pleitten voor een sterke staat om de oorlog van alle groepen tegen alle groepen te onderdrukken en te beheersen (het beheersperspectief).²

Aan welk ras, welke klasse, natie of cultuur behoort de toekomst? Welke richting is vooruit? Dat waren de vragen waar iedereen verondersteld werd wakker van te liggen

¹ De beroemdste van die theorieën is ongetwijfeld het marxisme-leninisme met zijn idee van een finale klassenstrijd en zijn geloof dat individuele mensen slechts als dragers van een 'objectief klassebelang' een factor van historische betekenis kunnen zijn. Andere beruchte sociale strijdtheorieën zijn die van Georges Sorel (1847-1922, *Réflexions sur la violence*, 1908) en Benito Mussolini (1883-1945) die hun wortels hebben in de syndicale bewegingen die de georganiseerde arbeiders aan de macht wilden brengen, al verwierf Mussolini vooral bekendheid met zijn idee dat de geschiedenis een strijd is tussen de 'bezittende naties' en de 'bezielloze naties'. Het einde van de negentiende eeuw is een gouden tijd voor racistische theorieën (van de Franse diplomaat Arthur Gobineau, 1816-1882, de Engelse germanofiel Houston Chamberlain, 1855-1927, de statisticus en evolutionistische socialist Karl Pearson, 1857-1936, die de 'stam' en niet het individu als de belangrijkste factor in de evolutie van de rassen aanwees, de vrome Benjamin Kidd, 1858-1916, en vele anderen). Daarnaast waren er ook heel wat elitaire theorieën (eveneens van onderling heel verschillende politieke kleur) die een onderscheid maakten tussen de verlichte geesten die de toekomst aankondigen en de in de duisternis dwalende massa die zonder het te beseffen de reactionaire krachten dient. Enzovoort.

² In de periode die wij nu bespreken werd Hobbes opnieuw ontdekt en nu hooggeprezen om zijn 'politiek inzicht' (o.a. door Jhering en vooral door Carl Schmitt).

in die door het vooruitgangsgeloof¹ en de overtuiging dat strijd de fundamentele levenswet is,² geobserveerde tijd. De vragen over recht en onrecht, goed en kwaad, die tot dan toe de discussies hadden beheerst, verdwenen naar de achtergrond of werden weggelachen. Zij hebben immers betrekking op de handel en wandel van individuele mensen, maar in het nieuwe denken was het natuurlijke individu een onding geworden. Men bestaat slechts als lid van deze of gene collectiviteit ('gemeenschap'), als landgenoot, rasgenoot, klassegenoot, medestander of anders als tegenstander. Hoogstens kregen mensen in het nieuwe denken een waarde toegemeten als grondstof voor de constructie van 'een betere toekomst', die na de overwinning in de strijd om de macht mogelijk zou worden.³

Moreel relativisme. Volgens die manier van denken is het zinloos individuen aan de eisen van moraal of recht te houden. De vraag is veeleer of en hoe een individu zich nuttig kan maken in de grote strijd om de maatschappij van de toekomst, wat die dan ook mag zijn. Het hieruit volgende waardenrelativisme (de een zijn maatschappij van de toekomst is immers niet die van een ander) versterkte nog de idee dat er geen waarheid is dan de mening van de sterkste, geen recht dan de wil van de sterkste. Bijgevolg kwam het er daarom vóór alles op aan de sterkste te zijn. De nieuwe wereld met zijn 'omgekeerde waarden' lag 'voorbij goed en kwaad' (Nietzsche) en uiteindelijk 'voorbij vrijheid en waardigheid' (Skinner) — het was een wereld waarin alleen het resultaat telt.

Met het natuurlijke individu werden ook diens natuurlijke rechten als ondingen beschouwd, 'want hoe zou een individu, dat niet kan bestaan zonder de groep of gemeenschap, rechten kunnen hebben die het niet aan zijn collectiviteit ontleent?'⁴ Hoe zouden dergelijke rechten enige waarde kunnen hebben als zij rechten zijn die een individu tegen 'zijn groep' kan inroepen en die hem derhalve uit zijn 'gemeenschap' afzonderen?

DE OMKERING VAN ECONOMIE EN POLITIEK

Economie is oorlog. Zo werden de natuurlijke mensenrechten geïnterpreteerd als dekmantels voor bekrompen eigenbelang.⁵ Elke vorm van handelen, elke orde van samenleven die dergelijke rechten respecteert werd derhalve opgevat als een affront

¹ Zie p.326. In de Verenigde Staten spreekt men van de 'Progressive Era'. De term 'vooruitgang' drukte zowel het christelijk-fundamentalistische geloof uit dat men op weg was naar het millennium (Gods rijk op aarde) als het op een slordige lectuur van Darwin geïnspireerde geloof in een evolutie die alles onafwendbaar beter maakt (wat inhoudt dat iedere generatie beter is dan haar voorgangers en dus niets van het verleden te leren heeft).

² Van bijzonder belang is hier de toepassing van darwinistische ideeën omtrent de 'survival of the fittest' op sociale en politieke verhoudingen (zowel in de nationale als in de internationale sfeer).

³ Bovendien werd de beslechting van die strijd meestal als zo imminent voorgesteld dat mensen gemakkelijk konden geloven dat zichzelf en in elk geval hun kinderen die 'toekomst' zouden beleven.

⁴ Over de relatie tussen mens en staat schreef Hegel in zijn *Philosophie des Rechts* (1821, par 75 toevoeging): "Voor de rede is het doel van de mens in de staat te leven, en als er geen staat is dan eist de rede dat er een gesticht wordt... [h]et is absoluut noodzakelijk dat ieder mens burger wordt." Honderd jaar later stelde Mussolini dat "het fascisme de rechten van de staat herbevestigt, omdat zij de ware essentie van het individu zijn" (geciteerd in Z. Sternhell, *Fascist Ideology*, in W. Laqueur, *Fascism*, Harmondsworth, 1979 p.366).

⁵ Zo in Marx' beroemde essay *Zur Judenfrage*, waaruit wij eerder in het blok citeerden (zie Documenten).

voor de ‘gemeenschap’ waartoe de betrokken individuen geacht werden te behoren en zonder dewelke die individuen geacht werden onbestaanbaar te zijn. Dat oordeel gold uiteraard in de eerste plaats voor de economische methode van handelen. Het gold bijgevolg ook voor de meest karakteristieke uitingen daarvan in het handelsverkeer en op de arbeids- en andere markten. Waren de eigendom, het contract en de persoonlijke aansprakelijkheid iets anders dan inbreuken op de solidariteit die elk individu onlosmakelijk aan zijn groep, klasse, natie, ras, gemeenschap bindt?

Alles wat met economie te maken had, industrie en markt, geld en kapitaal, zelfs het gezin, werd nu vertaald in termen van strijd — economie is oorlog. Dat betekent dat in de economische strijd met de ‘vijand’ (de andere klasse, het andere ras, de andere natie) alle middelen geoorloofd zijn, maar ook dat in de relaties met de eigen soortgenoten economische overwegingen geen rol mogen spelen. Die laatstgenoemde relaties werden nu immers gezien als relaties binnen een ‘gemeenschap’, waarin geen ‘mijn’ en geen ‘dijn’ meer te onderscheiden valt, en waarin iedereen in volstrekte eenheid en solidariteit met alle anderen leeft.

Politiek is perfecte gemeenschap. Het logische model van de rechtsverhoudingen binnen zo'n totale gemeenschap was Rousseaus theorie van de burgerrechten, die heel duidelijk een politiek karakter hebben. Elke burger beslist voor alle burgers, elke burger bindt alle burgers — en dat is in dit model niet problematisch ‘omdat geen burger iets kan doen zonder de anderen’. Die logica kon men ook toepassen op andere groepen en collectiviteiten dan Rousseaus burgerlijke gemeenschappen (staten), en dat deed men ook. Voor de een werd de natie, voor de ander de klasse, voor een derde het ras, voor een vierde deze of gene sociale beweging de soevereine zetel van het politieke recht. Wie in naam van de gemeenschap haar leden dwingt zich naar het collectieve belang te schikken, ‘dwingt hen vrij te zijn’ (volgens de beroemde formule van Rousseau) door hen te bevrijden van de particuliere belangen die hen beletten de volledige potentie van hun soort (klasse, ras, natie enzovoort) te realiseren.

Het gebruik van dwang en geweld, het kenmerk van de politieke methode die geen halt houdt voor andermans grenzen, kreeg hier een positieve waardering als de vervulling van een plicht tegenover de collectiviteit. Zo werd met behulp van dezelfde miraculeuze logica waarmee het handelen volgens de economische methode ontwaard was, het handelen volgens de politieke methode gelegitimeerd.

Solidariteit in de plaats van rechtvaardigheid. In die omkering der waarden verloren de noties van recht en rechtvaardigheid hun centrale rol in het denken over betrekkingen onder mensen ten gunste van noties als organisatie, status en solidariteit. De rechtvaardigheidsethiek, die ieder op zijn eigen daden en woorden beoordeelt en hem daarvoor ook verantwoordelijk en aansprakelijk houdt, moest de plaats ruimen voor een solidariteitsethiek. Die beoordeelt mensen volgens de groep waar zij aan toegevoegd zijn en stelt hen ook solidair verantwoordelijk en aansprakelijk voor het doen en laten en het lot van andere groepsleden. In politieke termen staat dit voor een verschuiving van de prioriteit van rechtshandhaving naar het organiseren van solidaire groepen met het oog op hetzij het ‘mobiliseren van maatschappelijke krachten’ voor de komende strijd (het conflictperspectief) hetzij het ‘afwegen van maatschappelijke belangen’ en het ‘handhaven van maatschappelijke evenwichten’ (het beheers- of bestuursperspectief).

SCHIJN EN WERKELIJKHEID

Wat in al deze opvattingen op de voorgrond treedt is de neiging de observeerbare orde der dingen voor te stellen als een schijnwereld waarachter een ware werkelijkheid schuilgaat. Die ware werkelijkheid is slechts toegankelijk voor wie de juiste leer meester is. Zij moet door inzicht en desnoods strijd tegen de schijnwereld en de heersende waandenkbeelden aan het licht gebracht worden. Allerlei repressieve mechanismen van psychologische en sociale aard staan immers het bewustzijn van de waarheid in de weg. Zonder de hulp van ingewijden en specialisten is de gewone mens daaraan hulpeloos ovegeleverd. De psychoanalyse van Freud was slechts een voorbeeld van deze neiging op het vlak van de individuele psychologie. Volgens Freud lag de ware oorzaak van psychische problemen verborgen in 'het onderbewuste', maar kon zij door toepassing van de psychoanalytische techniek tot bewustzijn gebracht en geëlimineerd worden.

Een ander voorbeeld ligt op het vlak van de sociale en politieke spanningen. Volgens denkers als Marx en anderen zouden zij verdwijnen zodra mensen zich bewust werden van het repressieve karakter van sociale en morele conventies en vooral van de illusoire particuliere rechten waar zij zoveel gewicht aan hechtten. Dan zouden zij immers hun geloof in en waardering voor de bestaande orde verliezen en zich zonder schroom inzetten voor de revolutie.

Met die opvatting hing de overtuiging samen dat men respect verschuldigd is niet aan de observeerbare medemens, die slechts een schijnmens is, maar aan de verborgen 'ware mens' die eens de aarde zal beërven. Als schijnwezens zijn de observeerbare mensen slechts dingen zonder vrijheid of autonomie, speelballen van uitwendige krachten. Zij werden in de in die tijd opgang makende sociale wetenschappen diensgevolge vaak voorgesteld als volledig gedetermineerde en dus oninteressante en in het slechtste geval als storende en dus zoveel mogelijk te elimineren factoren. Arbeiders die geen zin hadden om zich in de klassenstrijd op te offeren, verkeerden in een toestand van 'vals bewustzijn', waardoor zij 'objectieve bondgenoten' van de kapitalistische klassenvijand waren. Hetzelfde gold voor intellectuelen en politici die naar verzoening streefden — en zodoende lieten blijken ofwel dat zij zich niet bewust waren van de onverzoenlijke tegenstellingen tussen de klassen ofwel dat zij erop uit waren de arbeiders zand in de ogen te strooien om de revolutie tegen te houden. In andere theorieën was niet het klassenbewustzijn, maar bijvoorbeeld de *Volksegeist* of het besef van de superioriteit van het ene of het andere ras de determinerende factor om 'waar' en 'vals bewustzijn' te onderscheiden.

In dergelijke visies heeft de idee van persoonlijke verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid nauwelijks nog een plaats, evenmin trouwens als die van de dialoog over de grenzen van de relevante groep (klasse, ras, natie, religie) heen. Ook binnen de eigen groep was er weinig of geen plaats voor dialoog. Waarom zouden de 'verlichte geesten' rekening moeten houden met het vals bewustzijn van hun groepsgenoten en die daardoor langer in hun waan laten? Was het niet hun plicht met alle mogelijke middelen het algemene belang van de collectiviteit te behartigen, ook tegenover hen die nog niet rijp genoeg waren om in te zien dat dat algemeen belang ook hun belang was? Voor ideologen van allerlei slag waren de concentratie van politieke macht in hun handen en de wilskrachtige uitoefening ervan noodzakelijke voorwaarden om hun 'wereldhistorische missie' te volbrengen.

DE GROTE LEGITIMITEITSCRISIS VAN DE TWINTIGSTE EEUW

Sommigen verklaren de culturele revolutie van het einde van de negentiende eeuw als een doorwerking van de romantiek met haar nadruk op wil en emotie en duistere, onzichtbare krachten, die ‘meer waarheid’ zouden bevatten dan de oppervlakkige feiten en theorieën van de waarneembare wereld. In Duitsland groeide onder meer hieruit een radicale tegenstelling tussen de verdedigers van de nationale, volkseigen *Kultur* en de verdedigers van een universele *Zivilisation*, die door hun tegenstanders evenwel werd beschouwd als een knieval voor de westerse waarden van de Franse revolutie en het Angelsaksische kapitalisme. Anderen zien in de culturele revolutie veeleer een algemeen verzet tegen de wereld van de burger (de ‘bourgeois’, niet de abstracte ‘citoyen’) en de ‘nieuwe rijken’.

De kritiek van de wereld van de bourgeois kreeg voedsel uit verschillende bronnen, zowel rechts-conservatieve als links-progressieve, maar werd wel alsmaar omvattend. Alles wat op de ene of de andere manier bij zijn wereld hoorde, werd mikpunt van scherpe verwijten, in de eerste plaats de politieke instellingen van de parlementaire democratie (‘met haar ruziënde partijen en particuliere belangen behartigende volksvertegenwoordigers’) en de markteconomie (‘het scherm waarachter een machtige nieuwe geldadel, de internationale plutocratie, schuilgaat’), maar ook de traditionele moraal (‘het platvloerse conformisme van de kleinburgerlijke deugden’). De radicalisering van deze kritiek bracht in de turbulente periode na de eerste wereldoorlog zelfs de verkondigers ervan in het gedrang. Sociaal-democratische en conservatieve partijen werden ‘als objectieve bondgenoten van de burgerlijke maatschappij’ in de tang genomen door het bolsjewisme enerzijds en het fascisme en het nationaal-socialisme anderzijds. Europa werd geconfronteerd met de verleiding van het totalitarisme. In de eerste helft van de twintigste eeuw leidde een en ander tot de zogeheten legitimiteitscrisis van de parlementaire democratie (zie p.446).

Het is wellicht moeilijk nu, honderd jaar later, te begrijpen hoe dergelijke afkeer, haat zelfs, jegens de parlementaire democratie en de markteconomie wortel kon schieten in brede lagen van de Europese publieke opinie te midden van een weliswaar ongelijkmatige maar toch onmiskenbare materiële vooruitgang aan het einde van de negentiende eeuw. De verdwijning van de totalitaire regimes in Europa (in het westen na de tweede wereldoorlog en in het oosten na de ontbinding van het communistische blok in 1985-1990) leidde opnieuw tot een vrij algemene aanvaarding van de politieke en economische beginselen die vanaf 1870 in diskrediet waren geraakt. Het kan verleidelijk zijn de eerste helft van de twintigste eeuw daarom te zien als een pijnlijke vergissing die ondertussen weer goedge maakt is, maar het zou verkeerd zijn te geloven dat de gebeurtenissen en de ideeën uit die periode geen sporen hebben nagelaten. De omvang van de overheid in de huidige staten en de wettelijke kaders die het economisch verkeer regelen, hebben daarin hun historische grond.

DE EERSTE WERELDOORLOG EN ZIJN GEVOLGEN

DE EERSTE WERELDOORLOG

Van de glorie... De negentiende eeuw werd gekenmerkt door de voortdurende expansie en de wereldwijde dominantie van Europa. Beide waren uitingen van de verbaazingwekkende welvaartsvermeerdering ('economische groei') die in dat werelddeel op gang gekomen was. Het was de eeuw van het optimisme. De wereld was een groot atelier waar voor ieder een plaats en een toekomst was. Europa was overtuigd van zijn superioriteit. Ging de impuls tot de vaart der volkeren niet van Europa uit? Tegelijk koesterde Europa zich in de verheffende gedachte dat het bezig was de gehele wereld gelukkig te maken.

In het laatste kwart van de negentiende eeuw begon het echter te rommelen. Als gevolg van de economische modernisering namen de sociale spanningen toe. De alsmear beter georganiseerde revolutionaire socialistische partijen stelden zich tot doel de bestaande orde omver te werpen. Velen namen die bedreiging ernstig. De klassenstrijd tussen arbeid en kapitaal verscherpte zodanig dat nationale overheden zich met dat conflict begonnen te bemoeien. Elders in de wereld voerden de Europese mogendheden een dure strijd om kolonies en afzetmarkten. Stond Europa omstreeks 1900 aan de vooravond van een internationale klassenstrijd, van een strijd om de wereldheerschappij onder rassen, naties, culturen of religies? Dat was een beangstigende vraag, maar voorlopig koesterde men zich graag in de aanzienlijke welvaart en de verwachting van nog veel meer. Voor de weinigen die zich bewust waren van de dreigende ontwikkelingen was de vraag niet òf maar wanneer en hoe die spanningen tot ontlading zouden komen. (Zie bijvoorbeeld H. Taine's profetische angst voor de twintigste eeuw, p.420).

...naar de hel. In 1914 brak de Eerste Wereldoorlog uit. De grootste socialistische partij in Europa stemde in de Duitse Rijksdag voor de oorlogskredieten: Het nationalistische socialisme was sterker dan het 'universele' socialisme waarover Marx zo gloedvol geschreven had. Alleen verstokte nationalistische partijen konden daarin troost vinden, maar zij waren wel talrijk in die dagen.

De oorlogvoerende landen dachten dat de oorlog naar goede negentiende-eeuwse gewoonte kort en beperkt zou zijn, dat na enkele militaire confrontaties duidelijk zou worden wie winnaar en wie verliezer was. De oorlog liep echter uit op een ongekennde en omvattende uitputtingsslag van mensen en materieel. De verliezen waren enorm. Tien miljoen mensen lieten het leven. In Frankrijk alleen al werden tienduizenden fabrieken vernield, miljoenen hectaren land verwoest. In alle opzichten zwaar aangeslagen ging Europa de twintigste eeuw in.

De wapenstilstand van 1918 en het Verdrag van Versailles dat de grondslag van een 'nieuwe internationale orde' in Europa pretendeerde te zijn, brachten niet veel en in

elk geval slechts tijdelijk soelaas. In 1938 in Munchen kwamen Frankrijk en Engeland tot een vergelijk met Hitler over een aantal territoriale kwesties. Over enkele Poolse gebieden (Dantzig, de 'Poolse Corridor') bleef echter onduidelijkheid bestaan. Kort nadat hij met Stalin een niet-aanvalsact had gesloten bezette Hitler in september 1939 het westelijke deel van Polen om de 'Duitse' gebieden aldaar terug te nemen. Stalin lijfde heel oostelijk Polen bij de Sovjet unie in. Groot-Brittannië en Frankrijk verklaarden de oorlog aan Duitsland (maar niet aan de Sovjet Unie). Dat was het begin van een 'phony war' (zonder actieve gevechtshandelingen) die tot mei 1940 zou duren. Toen viel Hitler België, Nederland en Frankrijk aan en bezette die landen om zijn westelijke flank te beschermen. Hij was immers van plan de Sovjet Unie aan te vallen en de hegemonie in Oost-Europa te verwerven.

Velen zien de Tweede Wereldoorlog (1940-1945) als een voortzetting van de Eerste. Zij spreken dan van een tweede Dertigjarige Oorlog in Europa (1914-1945) met twee actieve oorlogsfasen gescheiden door een periode van aanhoudende onrust en conflicten.

In volgende hoofdstukken gaan wij in op nasleep van de Eerste Wereldoorlog in het Interbellum (1919-1939). Eerst zullen wij het hebben over belangrijke ontwikkelingen die in de Eerste Wereldoorlog door de oorlogvoering zelf op gang werden getrokken. Ook bestuderen wij de oorlog als een 'window of opportunity' voor politieke en bureaucratische ondernemers die in de oorlogsomstandigheden een goede gelegenheid zagen om hun plannen te realiseren. Daarbij gaan wij vooral in op plannen om in Groot-Brittannië en Duitsland een omvattende sociale welvaartsstaat te organiseren.

TOTALE OORLOG EN GEREGULEERDE SAMENLEVING

Alex Jettinghoff

Een kenmerkende ontwikkeling van de twintigste eeuw is de stormachtige groei van wettelijke regelingen voor allerlei aspecten van het maatschappelijk leven. Dat overheidsactivisme is in vrijwel alle Westerse landen opgekomen, de Verenigde Staten inclusief. Het voorbehoud van het klassieke liberalisme tegenover staatsinterventie lijkt men in de loop van de twintigste eeuw definitief te hebben laten varen. ‘Planning’, ‘reconstructie’ en ‘social engineering’ zijn de wat gedateerde aanduidingen voor een attitude die in de loop van de laatste eeuw vanzelfsprekend is geworden, zowel bij bestuurders als bij bestuurden. Er zijn heel wat verklaringen gezocht en gegeven voor de algemene verspreiding van die attitude.¹ Wij beperken ons hier evenwel tot een onderzoek van de relatie tussen ontwikkeling van overheidsregulering en totale oorlog. Het staat immers vast dat de totale oorlogen van de twintigste eeuw perioden van explosieve groei van het overheidsactivisme zijn geweest.²

DE INSTITUTIONELE ERFENIS VAN DE TOTALE OORLOG

Het zou niet juist zijn te beweren dat de wereldoorlogen van de laatste eeuw in de juridische wereld veronachtzaamd zijn. In het bijzonder de Tweede Wereldoorlog geldt nog altijd als een belangrijke maatstaf voor goed en kwaad. Vooral het kwaad lijkt de overhand te hebben. Wij vinden het in angstaanjagende instellingen en praktijken, ook in de juridische sfeer: wettelijk racisme, etnische zuivering van overheidswege, dictatuur, politiestaat, politieke justitie, verplicht partijlidmaatschap voor de juridische professies en nog veel meer. Na de oorlog zijn deze ervaringen bijgezet in een soort galerij van verschrikkingen. Zij dienen de nieuwe generaties te waarschuwen en vormen de contrasterende achtergrond die na de oorlog de westerse parlementaire democratie en de constitutionele rechten weer glans heeft verschaft.

Anderzijds hebben juristen weinig aandacht voor de institutionele erfenis van de oorlogen. Een verklaring daarvoor zou de (meestal onuitgesproken) gedachte kunnen zijn, dat de wereldoorlogen korte periodes van ramspoed zijn geweest, waarna men gelukkig weer de draad kon oppakken van het gewone vooroorlogse leven. Om de dynamiek achter de ‘vermaatschappelijking van het recht’ te doorgronden is dat evenwel een uitgangspunt dat al op voorhand de rol van de oorlogen daarin negeert.

Uiteraard zijn niet alleen de oorlogen voor het opstoten van het juridische activisme van betekenis geweest. Een andere relevante factor is bijvoorbeeld de opkomst van de volkspartijen in de parlementaire democratie en de daarbij behorende professionele politici. Daarnaast zijn er de juridische beroepsbeoefenaars die zich geroepen voelden of er brood in zagen om het juridisch activisme gestalte geven: in politieke

¹ Zo heeft de socioloog Elias, bekend voorvechter van het afstand nemen van de waan van de dag, ook de vanzelfsprekendheid van ‘sociale planning’ in twijfel getrokken. Hij sprak over ‘structurele transformaties van samenlevingen’ als mogelijke verklaring.

² Robert Higgs, *Crisis and Leviathan*, Oxford University Press, 1989.

partijen, bij de ministeries, in het bedrijfsleven, aan de universiteit en in de advocatuur. En ten slotte zijn er de vorming en verspreiding van activistische ideologieën die overheidsinterventie uitdrukkelijk bepleiten. Het zijn ontwikkelingen die al in de negentiende eeuw op gang zijn gekomen. Het belang van de wereldoorlogen in dat verband lijkt te zijn geweest dat zij deze krachten hebben versterkt en kansen hebben gegeven zich te ontplooien op een schaal en met een snelheid, die in vreedstijd onvoorstelbaar is — tenzij bij een volledige economische ineenstorting, zoals die van de jaren dertig.

Oorlog als ‘onontkoombaar natuurverschijnsel’. Wij beschouwen totale oorlog hier als een vorm van oorlog, waarbij alle mensen en middelen waarover een geïndustrialiseerde natie kan beschikken, onder centrale regie worden gemobiliseerd in het streven een langdurige uitputtingsstrijd te winnen. Dat was overigens in 1914 niet het doel dat de opponenten voor ogen hadden. Het was veeleer een toestand waarin men geleidelijk en ongewild (en dus ook onvoorbereid) verzeild raakte. Achteraf is de conceptie van een totale oorlog uiteraard wel het voorwerp van reflectie en ook rechtvaardiging geworden. Een van de eersten die over dit onderwerp schreef, was iemand die wij tegenwoordig een ervaringsdeskundige zouden noemen: generaal Ludendorff, het strategische en logistieke brein van de Duitse generale staf gedurende de laatste twee jaren van de Eerste Wereldoorlog. Zoals elk zichzelf respecterende generaal zette hij zijn bespiegelingen over de oorlog naderhand op schrift in een verhandeling over de relatie tussen oorlogvoering en politiek. In dat boek karakteriseerde hij oorlog (zoals wel meer van zijn illustere voorgangers hadden gedaan) als een natuurverschijnsel. Want, zo gaat de redenering, strijd is natuurlijk tussen mensen en ook tussen volken. Oorlog is het enige beslissende middel in deze niet aflatende strijd der naties, waarin alleen de sterken overleven, of ze nu een hoogstaande cultuur hebben of niet. Hieruit trok Ludendorff de conclusie, dat het adagium van Clausewitz¹, namelijk dat oorlog te beschouwen was als de voortzetting van politiek met andere middelen, moest worden omgekeerd: Politiek was slechts een middel in de nooit aflatende oorlogvoering. Naar zijn opvatting zou het militair opperbevel in tijd van oorlog gerechtigd zijn elk offer van de natie te vergen, wanneer het dat noodzakelijk achtte voor het winnen van de oorlog. Aan de politieke organen viel de taak toe te verzekeren dat die offers zonder aarzelen, of beter nog (zoals het de juiste ‘Volksgeist’ zou passen) met enthousiasme, gebracht werden. Dergelijke sociaal-Darwinistische noties hebben in Duitsland ook een belangrijke rol gespeeld bij het voorbereiden en voeren van de Tweede Wereldoorlog.

DE LOGICA VAN TOTALE OORLOG (1914-1918)

Verkeerde berekeningen. Toen de Eerste wereldoorlog in augustus 1914 uitbrak, verwachtten alle participanten dat hij snel over zou zijn. Het was destijds onvoorstelbaar dat de oorlog langer dan een paar maanden zou duren. Men ging er namelijk van uit dat oorlogvoering in twee opzichten was veranderd sinds de Frans-Duitse oorlog van 1870.

In de eerste plaats hadden technologische innovaties er voor gezorgd dat een frontale aanval op defensieve posities voor de aanvallende partij vrijwel gelijk stond

¹ Karl von Clausewitz (1780-1831), was een beroemd militair theoreticus uit het post-Napoleontische tijdperk.

met zelfmoord. Daarom werd een snelle omtrekkende beweging, overgaand in een aanval van achteren, noodzakelijk geacht. Het snelle transport van grote hoeveelheden mensen en materieel was een cruciale factor voor het welslagen van zo'n beweging. Dat betekende dat de spoorwegen een groot militair belang hadden. De nationalisering van de spoorwegen had dan ook een absolute prioriteit bij het uitbreken van vijandelijkheden.

In de tweede plaats was oorlog een kwestie van naties geworden. Kort gezegd, het leger dat kon beschikken over de meeste soldaten en de middelen om ze met hun materiaal snel te verplaatsen, had de beste kansen een dergelijke oorlog te winnen. Derhalve viel een massale mobilisatie van mensen en middelen te verwachten. Wanneer men evenwel massaal naar het front zou trekken, zouden de agrarische en de industriële productie - nodig om het front en ook de rest van de natie te bevoorraden - snel lamgelegd worden. In augustus 1914 nam men aan dat de bestaande voorraden toereikend waren voor enkele maanden. Er waren geen plannen gemaakt voor het geval de oorlog langer zou gaan duren. De conclusie kon niet anders luiden dan dat de oorlog rond Kerstmis zou zijn afgelopen.

De hoop op een spoedig einde aan de oorlog vervloog snel. De mobiele fase van de oorlog stagneerde in een stellingenoorlog aan het Westelijk front. Ook de acties aan het Oostelijk front leidden - na aanvankelijke successen aan Duitse zijde - niet tot een beslissend resultaat. Die onverwachte wending was geen aanleiding voor het openen van vredesonderhandelingen. Daar was geen van beide kampen al aan toe. Het aanvankelijk enthousiasme voor de oorlog onder de bevolking in combinatie met de enorme verliezen in de campagne van 1914 biedt daarvoor wellicht een verklaring. In de vijf maanden die de campagne van 1914 duurde, vielen er aan Franse zijde 306.585 en aan Duitse zijde 240.805 doden en nog veel meer gewonden. Een vrede die, behalve het einde van de oorlog, geen indrukwekkende resultaten zou opleveren, zou al die offers vruchteloos maken en waarschijnlijk ernstige gevolgen hebben voor de reputatie (en positie) van de regeringen en de legerleidingen.

Mensen en middelen. Dientengevolge ontplooidde de logica van de totale oorlog zich als volgt. De strategen van de loopgravenoorlog eisten volumes aan munitie en aantallen soldaten die exponentieel groeiden tot ongekende niveaus. De regeringen van de oorlogvoerende naties stelden op hun beurt alles in het werk om aan die escalerende behoeften te voldoen. Dat gaf problemen niet alleen bij de industriële productie, maar ook bij de financiering. De oorlog eiste enorme financiële offers van alle participanten. Het belastingniveau moest dus drastisch omhoog, maar dat alleen zou nooit genoeg zijn om de kosten van de oorlogsinspanningen te dekken. Het grootste deel moest worden geleend. Al snel werd echter duidelijk dat zelfs met genoeg geld, de markt niet aan de gigantische vraag zou kunnen voldoen. Direct overheidsingrijpen bleek onvermijdelijk.

Rantsoeneren en produceren. De steeds hogere offers aan mensen en materieel die de oorlog vergde, leidden tot een reeks staatsinterventies. Die waren eerst niet voorzien, maar zolang de vijandelijkheden voortduurden, schikten de oorlogvoerende naties zich in de onvermijdelijkheid of de noodzaak ervan. Welke interventies er gedaan werden, hing af van de bestaande organisatorische en materiële infrastructuur (bijvoorbeeld de mate van staatscentralisme, het niveau van industrialisatie, de omvang van het spoorwegennetwerk) en van de speciale omstandigheden die de oorlogvoeren-

den voor zichzelf en voor elkaar hadden geschapen.¹ Die factoren kunnen helpen verklaren waarom de meeste landen aan beide zijden ongeveer dezelfde maatregelen troffen, zij het niet altijd op hetzelfde moment, op dezelfde manier of in dezelfde mate.

De uitbreiding van de overheidsinterventie in het economisch leven werd veroorzaakt door een serie samenhangende noodsituaties die de politieke leiding hoe dan ook het hoofd had te bieden. Het eerste probleem dat zich na enkele maanden aandienende was een algemeen munitietekort. Alleen al in de slag om de Marne (september 1914), één van de kleinere veldslagen in de oorlog, werd meer munitie verschoten dan in de hele Frans-Duitse oorlog van 1870-1871. Dat soort veldslagen veroorzaakten acute munitietekorten, die weer noodzaakten tot hogere productieniveaus — uiteindelijk tot een veelvoud van wat men voor de aanvang van de oorlog voor mogelijk had gehouden. Als gevolg van dergelijke inspanningen konden bijvoorbeeld de Britse troepen, ter voorbereiding van de slag bij Passchendaele in 1917, de Duitse stellingen bestoken met 4,2 miljoen granaten. Al doende werden de regeringen, als ze dat al niet waren, verantwoordelijk voor de productie van munitie in staatsbedrijven of publiek-private arrangementen. Er werden speciale ambtelijke ‘taskforces’ en snel daarna complete ministeriële departementen uit de grond gestampt om het munitieprobleem op te lossen.

Hogere productie, dat vereiste meer grondstoffen. Ervaren politici als Lloyd George (in Engeland) en managers als Rathenau (in Duitsland) kwamen aan het hoofd te staan van overheidsbureaucratieën die de import, productie en distributie van een steeds langere lijst van grondstoffen reguleerden, meestal in nauwe ‘samenwerking’ met de grote bedrijven uit de diverse branches. Bij de toedeling moesten de behoeften van het front en die van de bevolking worden afgewogen. De groeiende schaarste en de daarmee gepaard gaande prijsstijgingen noopten tot prijsmaatregelen. In Duitsland gebeurde dat al in oktober 1914, Frankrijk volgde in 1915 en Engeland kon het dankzij zijn bevoorrading over zee tot 1917 zonder stellen. Uiteindelijk werd overal een distributiesysteem voor consumptiegoederen van kracht.

Soldaten en arbeiders. Personeel was een ander heet hangijzer in de oorlog. Soldaten sneuvelden in steeds grotere aantallen. Bij het begin van de oorlog waren er al 10 miljoen soldaten opgeroepen. Het uiteindelijke totaal bedroeg 58 miljoen. Daarvan sneuvelden er 8,5 miljoen en ongeveer 20 miljoen soldaten werden ernstig gewond. Dergelijke aantallen hadden al snel effect op de arbeidsmarkt. Er ontstond een schaarste aan geschoold personeel dat de productie op peil kon houden. Al snel grepen de overheden in om de nood te lenigen. Gedurende 1915 en 1916 werden er in Engeland, Frankrijk en Duitsland grootschalige recruteringscampagnes op touw gezet. Ook werd de arbeidsmobiliteit het voorwerp van regulering: Wie van baan wilde veranderen moest daarvoor toestemming vragen. De meest ingrijpende maatregelen werden getroffen in Duitsland, waar in 1916 vrijwel de hele mannelijke bevolking verplicht in dienst kwam van de overheid, hetzij voor het leger, hetzij in de oorlogsindustrie. Ook werden in toenemende mate vacatures in de fabrieken vervuld door

¹ Zo ontnam de Duitse bezetting van het deel van Frankrijk dat deel uitmaakte van de Westelijk front, de Fransen twintig procent van hun industriële productiecapaciteit en arbeiders. De Duitse oorlogsinspanningen werden weer gehinderd door een maritieme blokkade van de Geallieerden, die de import van essentiële grondstoffen aanzienlijk beperkte.

vrouwen, vooral in Engeland en Duitsland.

Bij deze activiteiten rond arbeidsvoorziening waren de overheden steeds meer gaan vertrouwen op de steun van de patriottische vakbonden. De vakbeweging ontpopte zich als een bruikbare bondgenoot bij het voorkomen van stakingen, het motiveren van werknemers en het selecteren van de juiste werknemers voor de oorlogsindustrie — dat alles uiteraard wel voor een prijs in termen van arbeidsvoorwaarden. De bonden schrokken er niet voor terug het stakingwapen te hanteren als de politici aarzelden om over de brug te komen. Door deze omstandigheden ontwikkelden de vakbonden zich in korte tijd tot serieuze onderhandelingspartners voor alle regeringen. Zij deden daarmee hun intrede in de arena van de nationale politiek als belangrijke, zij het niet altijd even coöperatieve spelers. Dat scenario herhaalde zich in de Tweede Wereldoorlog. Daardoor konden de vakverenigingen met hun sterke organisaties zwaar wegen op de besluitvorming, onder andere met betrekking tot de nieuwe instellingen voor economische planning en sociale zekerheid.

De overheidsinterventies hadden grote gevolgen voor de omvang van de staatsorganisatie. Zij vereisten een aanzienlijke administratieve staf ter voorbereiding, uitvoering en opvolging van het beleid. Tussen 1910 en 1920 verdubbelde het aantal mensen in overheidsdienst in Engeland en Duitsland. In Frankrijk was deze groei 50%.

Fiscale en financiële consequenties. De overheidsinterventies maakten uiteraard ook grote overheidsuitgaven noodzakelijk. Volgens schattingen zijn de oorlogsuitgaven in de verschillende landen gestegen van ruim 4% van het BNP voor de oorlog tot tussen de 25 en 33 % tijdens de oorlog. Om die kosten te dekken werd het belastingpeil in de loop van de oorlog verhoogd tot het viervoudige van het vooroorlogse peil. Dat gebeurde door het verhogen van bestaande belastingen en door het introduceren van nieuwe. De Franse overheid nam de gelegenheid te baat om de inkomstenbelasting, waartegen sinds 1871 fel was geëpponeerd, uiteindelijk toch in te voeren — in een aantal andere landen was dat al eerder gebeurd. Het belastinggeld kon echter slechts een derde (Engeland) of nog minder (Frankrijk en Duitsland) dekken van het bedrag dat nodig was om de oorlog gaande te houden. De rest van de benodigde fondsen werd vergaard door kolossale leningen. Engeland en Frankrijk konden een beroep doen op de geldmarkten van New York en Chicago, wat een groeiende afhankelijkheid van financiële steun uit de Verenigde Staten tot gevolg had. De Duitse overheid ging over tot het op grote schaal verkopen van oorlogsobligaties aan de vaderlandslievende natie. Inflatie zorgde voor een flinke reductie van de aflossing.

Het stagneren van de internationale handel en de grote leningen die men aanging om de oorlog te financieren, hadden een ontwrichtend effect op de financiële markten. Dat was op zijn beurt de aanleiding voor de invoering van staatscontrole op financiële instrumenten. Het stabilisatie-mechanisme voor de internationale handel, de gouden standaard, werd losgelaten. Het is die klap nooit meer helemaal te boven gekomen. Daarmee werd de Britse hegemonie als financieel centrum van de wereld praktisch gesproken beëindigd. 'The City' moest diens gevolge plaats maken voor 'Wall Street'.

Hoe efficiënt was de oorlogseconomie? Ten slotte een enkele opmerking over de effectiviteit van al deze projecten en interventies. Het spreekt vanzelf dat systematische rapportages over dergelijke kwesties destijds staatsgeheim waren, als ze al bestonden. De propaganda-afdelingen werkten hard aan de reputatie van de politieke

en de militaire leiders als vastberaden en briljante organisatoren. Alleen al de cartoons die (ondanks de censuur) in de kranten en weekbladen verschenen, maken evenwel duidelijk dat niet iedereen bereid was die zonnige berichten als zoete koek te slikken. Historici hebben achteraf geprobeerd een beeld te reconstrueren van de kloof tussen de officiële propaganda en de feitelijke praktijk. Wij nemen Duitsland als voorbeeld. Daar schilderde de officiële propaganda de gigantische mobilisatie-inspanningen af als monumentale successen. Dat gold in het bijzonder voor het zogeheten Hindenburg Program, Ludendorffs plan om met een totale mobilisatie de totale oorlog te winnen. Lenin en Hitler, die hij tot zijn fervente bewonderaars mocht rekenen, waren heilig overtuigd van Ludendorffs organisatorische genialiteit.

Het moet gezegd, de mobilisatie van manschappen was door het aanvankelijke enthousiasme voor de oorlog niet op grote weerstanden gestuit. Ook de productieverhoging van militair materieel na 1914 was redelijk succesvol, voornamelijk omdat de productie op touw was gezet binnen het bestek van een klein en hecht netwerk van ambtelijke, industriële en militaire organisaties. Bij de voedselvoorziening was daarentegen een menigte producenten, tussenpersonen en consumenten betrokken die moeilijk door prijs- en distributieregulering te beheersen was. Het was relatief gemakkelijk de prijsmaatregelen te ontduiken. De invoering van de distributieregelingen leidde dan ook vaak tot het ontstaan van omvangrijke illegale circuits. Aan het eind van de oorlog werd meer dan een derde van het voedsel gekocht op de zwarte markt. Daarnaast hadden overhaast genomen maatregelen soms onbedoeld desastreuze gevolgen. In 1915 werden in korte tijd ongeveer 9 miljoen varkens geslacht omdat voor hun voeding te veel graan nodig was. Het graantekort bleef evenwel bestaan, maar veel erger was dat er nu een mesttekort ontstond dat de landbouwproductie in het gedrang bracht.

Ook het Hindenburg Program voor de productie van militair materieel was niet zo succesvol als werd geclaimd. Volgens de historicus Feldman was het Program 'niet de triomf van de vindingrijkheid, maar van de fantasie'. Naar zijn bevindingen resulteerde de totale mobilisatie van Ludendorff in de ondermijning van de kracht van het leger, economische instabiliteit, administratieve chaos en de ontketening van een orgie van belangenpolitiek. Dat laatste deed zich ook elders voor, zelfs in de Verenigde Staten die toch slechts heel laat, in 1917, aan de oorlog gingen deelnemen. Hoewel er geen noemenswaardige Amerikaanse troepenmacht in Europa was tot mei 1918, bracht President Wilson in een korte tijdsspanne een grote administratie voor de mobilisatie en de oorlogsindustrie tot stand. Kleine en grote ondernemingen stonden in de rij om de aanzienlijke overheidscontracten binnen te halen. Voor en achter de schermen werden daartoe alle vormen van druk, beïnvloeding en corruptie aangewend.¹

MET HET OOG OP HET THUISFRONT (1939-1945)

Replay: de Grote Depressie en de Tweede Wereldoorlog. We hebben tot dusverre vooral aan-

¹ Hetzelfde herhaalde zich tijdens de Tweede Wereldoorlog: "During the war the candy manufacturers were fearful that candy might be classified as 'non-essential'. They organized the *Council on Candy as Food in the War Effort*. They wanted names on their radio program. They got [Vice-President] Wallace, McNutt, some generals and admirals who broadcast without pay. They also got the President's wife [Eleanor Roosevelt] but she charged \$1500 each for the first two and \$2500 for the third appearance." J.T. Flynn, *The Roosevelt Myth* (1948, San Francisco 1998, p.228).

dacht besteed aan de Eerste Wereldoorlog ter illustratie van de dynamiek van een totale oorlog. De regulering die in de loop van de oorlog - in nauwe samenwerking met het bedrijfsleven en de vakbeweging - in het leven was geroepen en uitgevoerd, wierp bovendien haar schaduw ver vooruit. Zij gaf een ervaring met een ge-orkestreerde economie die niet snel vergeten zou worden. In 1915 gaf Walter Rathenau, de bedrijfsleider van AEG en de planner van de Duitse grondstoffenproductie, zijn visie op de oorlogseconomie en toekomst daarvan:

“Ik zal proberen een beschrijving te geven van ons economisch beleid voor het voeren van de oorlog, een beleid dat geen historisch precedent heeft, dat het verloop en het succes van de oorlog in belangrijke mate zal beïnvloeden, en dat – voorzover we kunnen beoordelen – voor ons allen langdurige consequenties zal hebben. Het is een episode in onze economische geschiedenis waarin de methoden van Socialisme en Communisme zeer dicht benaderd worden.”

De economische crisis van de jaren dertig en de Tweede Wereldoorlog hebben zijn woorden een profetisch karakter gegeven. Veel economische maatregelen en instellingen uit de oorlog werden na 1918 afgeschaft. Het laissez-faire beleid herleefde weer in de jaren '20, zij het nu zonder de ruggensteun van de gouden standaard. Tijdens de Depressie en de Tweede Wereldoorlog voerden de staten evenwel verschillende instellingen van wat wel 'staats- of oorlogssocialisme' werd genoemd, weer in, nu op een meer permanente basis. De ervaringen, althans de herinneringen van de vorige wereldoorlog hadden politici en ambtenaren overtuigd van de mogelijkheden van centrale economische planning. In Engeland was in de jaren dertig een nieuw geloof in planning gesignaleerd (onder andere in Keynes' idee van macro-economische sturing), dat tijdens de oorlog alleen maar sterker werd. Aan de ervaringen van de beide wereldoorlogen was de les ontleend dat met centrale planning in een relatief gesloten economie volledige werkgelegenheid mogelijk was. Dus waarom hetzelfde niet geprobeerd na de oorlog?

'Een land voor helden'. Bovendien kreeg de idee van planning een zware morele lading mee. Dat was al ten dele het geval geweest tijdens de jaren dertig. Tijdens de oorlog kwam dat motief nog meer op de voorgrond: “Een stellige overtuiging ontstond...dat dit keer de belofte van het 'land dat helden toekomt' niet zo bruusk terzijde zou worden geschoven als men meende dat het in de jaren na 1918 was gebeurd.” De planning moest ervoor zorgen dat de mensen niet met het gevoel bleven zitten dat zij voor hun oorlogsinspanningen geen dank zouden krijgen. Zij, vooral uiteraard de veteranen van het front, waren de helden die nu op aller steun en solidariteit mochten rekenen.

Werkgelegenheidspolitiek. Dat imaginaire 'land fit for heroes' waar velen op hoopten, moest een hoge werkgelegenheid hebben. Werk- en inkomenszekerheid, daar snakten de mensen naar na jaren van oorlogsellende en economische depressie. Een probleem was dat de essentiële voorwaarde voor het voortzetten van 'het oorlogssocialisme' een gesloten economie was — en daar hadden de Amerikanen geen oren naar. Zij wilden de internationale vrijhandel ontwikkelen in de hoop toch iets te recupereren van de oorlogskredieten die zij zo gul hadden toegestaan. Interne politieke belangen en machtsverhoudingen in Europa vereisten echter dat belangrijke planningselementen uit de oorlogstijd ook daarna in stand zouden blijven.

Nationalisering. Dat was bijvoorbeeld het geval met de nationalisering van industriële bedrijfstakken. Nationalisering was er al op een bescheiden schaal voor de Grote Oorlog, maar gedurende en na de Tweede Wereldoorlog werd het 'big business'. Voor linkse regeringen waren nationaliseringën nog altijd om ideologische redenen belangrijk, maar ook andere partijen en coalities gingen er gebruik van maken om de werkgelegenheid in een aantal bedreigde sectoren te vrijwaren, of om grote bedrijven voor een dreigend faillissement te behoeden.

In de periode 1940-1951 werden er in Engeland ongeveer twee miljoen werknemers toegevoegd aan de publieke sector. Naast mijnbouw, transport, productie van elektriciteit, gas en staal werden later scheepsbouw, luchtvaart en de auto-industrie genationaliseerd. Min of meer hetzelfde gebeurde in Frankrijk, waar de politici van het verzet het activistische beleid en de organisatietechnieken van het Vichy regiem overnamen.¹ De nationaliseringën moesten zowel de 'wederopbouw' dienen als werken inkomenszekerheid bieden aan de arbeiders (vooral in industrieën waar de vakbonden sterk aanwezig waren) door hen te beschermen tegen de wisselvalligheden van de markt. Pas de Thatcher-revolutie² van de jaren tachtig maakte aan die ontwikkeling een einde. Zij bracht bijna overal in West-Europa een golf van 'privatiseringen' op gang. In de vroege jaren tachtig bleven alleen Oostenrijk (onder kanselier Kreisky) en Frankrijk (onder president Mitterand) nog een tijd trouw aan het geloof in de heilzame werking van directe overheidscontrole.

In Duitsland was de situatie enigszins afwijkend (ofschoon evenzeer van belang voor de werkgelegenheid). Daar hadden grote kartels en reusachtige industriële concerns onder de rechtstreekse leiding en coördinatie van het ministerie voor economische zaken gezorgd voor de oorlogsproductie. De Geallieerde bezetters van het westelijke deel van Duitsland hadden na de oorlog die organisatievorm behouden en haar infrastructuur hersteld. Zij waren erop uit West-Duitsland om te vormen tot een sterke buffer van het westerse bondgenootschap tegen de Sovjetunie (die het oostelijke deel van Duitsland bezet hield). Voor de economische 'reconstructie' werden naast nationalisering tal van reguleringsinstrumenten gehandhaafd of geïntroduceerd. Lonen, prijzen en de arbeidsmarkt bleven voorwerp van overheidsbeleid. Toen in 1949 de westelijke bezettingszone onafhankelijk werd als de Duitse Bondsrepubliek, koos de eerste kanselier Konrad Adenauer (r. 1949-1963) echter resoluut voor een politiek van economische liberalisering. Hij deed dat onder impuls van zijn minister van economie, Ludwig Erhard (minister 1949-1957, later kanselier 1963-1966). Dat was de periode van het 'Duitse mirakel', de snelle transformatie van een stukgeschoten land in een van de welvarendste en snelstgroeiende economieën ter wereld. Bleef

¹ In 1940 hadden de Duitsers slechts het noordelijke deel van Frankrijk bezet. Bij de overgave van de Franse troepen had Generaal Pétain, een oorlogsheld van W.O.I, kunnen bedingen dat het zuidelijke deel niet bezet zou worden. Er bleef daar onder zijn leiding een Franse regering, die haar zetel had in Vichy. Zij werkte nauw met de Duitsers samen en opereerde uiteindelijk geheel onder Duitse voogdij. Het Vichy regime voerde een uiterst activistisch technocratisch beleid volgens het corporatistische model dat toen in zuidelijk Europa (Portugal, Italië) in zwang was. 'Vichy' werd een synoniem voor officiële collaboratie met de vijand.

² Margaret Thatcher, Brits eerste minister (1979-1990), leidster van de Conservative Party, voerde een beleid dat erop gericht was de Britse economie te revitaliseren door de politieke macht van de vakbonden te breken, de genationaliseerde industrieën te privatiseren en de monetaire politiek onafhankelijk te maken van het industriële en het sociale beleid teneinde de inflatie te bestrijden (monetarisme). Om haar onverzettelijkheid werd zij de 'Iron Lady' genoemd.

ook in die periode de Duitse economie gekenmerkt door overheidsparticipaties in grote kartels en concerns, van een uitbreiding van de economische bevoegdheden van de overheid was er daar zeker geen sprake, integendeel.

Volledige werkgelegenheid en economische groei waren belangrijke doeleinden in het type politiek bestel dat na de Tweede Wereldoorlog gestalte kreeg. Daarvan zouden voorzieningen voor 'sociale zekerheid' een belangrijk onderdeel gaan uitmaken. Dat geheel zou later bekend worden als de 'Verzorgingsstaat'. Deze voorzieningen voor sociale zekerheid vormen het tweede deel van deze historie van de ontwikkeling van overheidsregulering.

Totale oorlog en sociale voorzieningen

Een lange aanloop, 1870-1940. De introductie van sociale verzekeringen in West-Europa is niet in een keer gebeurd. De eerste golf maatregelen dateert uit de tweede helft van de negentiende eeuw. Die vroege programma's waren uiteraard heel gevarieerd. In Engeland lieten de politieke en de rechtsorde alleen ruimte voor particuliere en vrijwillige arrangementen: populair waren de 'friendly societies' waarin de lagere middenklasse en de geschoolde arbeiders zich verenigden voor wederzijdse bijstand.¹ De werkgevers hadden daarin in het geheel geen rol. De latere voorzieningen van de National Insurance Act van 1911 waren daarentegen bedoeld om het 'Lumpenproletariat' rustig te houden en hun fysieke conditie als mogelijke soldaten (die in de Boerenoorlog in Zuid-Afrika, 1899-1902, van abominabele kwaliteit was gebleken) te verbeteren.

In Duitsland maakten de schokkende gebeurtenissen van de linkse Parijse Commune (1871) en de onderdrukking ervan rijkskanselier Bismarck bewust van de revolutionaire dreiging van de ontevreden arbeidersmassa's in de steden. Vanaf 1881 tot 1890 volgde de ene wettelijke regeling na de andere voor de verzekering van ziekte, ongevallen en ouderdom. Die regelingen waren vooral bestemd voor de geschoolde *Arbeiter* en de lagere regionen van de *Angestellte*, de onmisbare werkkrachten voor het grote industrialiseringsproject van de kanselier. Die voorzieningen waren tevens bedoeld de socialisten de wind uit de zeilen te nemen. Hier werd met succes bedrijfstaksgewijze zelfadministratie ingevoerd en dat zou later een belangrijke factor blijken in het versterken van corporatistische tendensen.

De Eerste Wereldoorlog gaf nieuwe impulsen aan de ontwikkeling van sociale zekerheid. Er werden in Engeland en Frankrijk initiatieven ontplooid aangaande zorg voor moeder en kind, gezondheidszorg en werkloosheid. Volgens de historicus Porter stagneerde deze ontwikkeling gedurende het Interbellum en verwaterden ze weer onder invloed van de Depressie. Daarom zullen we ons in het volgende hoofdzakelijk op de Tweede Wereldoorlog richten. Hij is bijzonder relevant voor een verkenning van de relatie tussen totale oorlog en regulering op het vlak van sociale zekerheid. In die oorlog ontstond een blauwdruk voor de moderne verzorgingsstaat die veel verder reikte dan wat voordien tot stand gebracht was. Wij zullen aandacht besteden aan de ontwikkelingen in Engeland, omdat daar de uiteindelijk succesvolste plannen werden ontwikkeld. Wij zullen ook de ontwikkelingen in Duitsland beschouwen. Daar ook stonden tijdens de oorlog vernieuwingen van de sociale politiek ter discussie.

¹ In Frankrijk en België waren er 'mutualiteiten' (verenigingen voor wederzijdse bijstand).

Hoe ‘Beveridge’ een begrip werd. De Engelse geschiedenis van de plannen voor sociale zekerheid tijdens de Tweede Wereldoorlog verliep ongeveer als volgt. In begin 1941 lieten de vakbonden de regering weten ontevreden te zijn over de ingewikkeldheid van het stelsel van sociale verzekeringen. De regering voelde zich min of meer verplicht aan de bonden enkele (liefst kleine) concessies te doen. Zij stelde voor een commissie in het leven te roepen met de strikte opdracht aanpassingen te formuleren die niet te veel zouden kosten. Ernest Bevin, de minister van arbeid, ging akkoord met de suggestie om William Beveridge voorzitter te maken. Hij was blij aldus van deze drammerige ambtenaar af te komen. Die beslissing was echter de kiem voor een ontwikkeling die iedereen zou verrassen. Beveridge, een ervaren bureaucraat, had namelijk uitgesproken en zeer progressieve ideeën over sociaal beleid. Hij stond bekend als een autocratische persoonlijkheid. In zeer korte tijd schreef hij een omvangrijk voorstel en zorgde ervoor dat het in de commissie werd aanvaard. Vervolgens lekte hij de belangrijkste voorstellen uit het rapport naar de pers om te voorkomen dat premier Winston Churchill – die de veranderingen prematuur vond (en waarschijnlijk te duur) – de publicatie van het rapport kon blokkeren. De plannen werden breed uitgemeten in de media en bleken in goede aarde te vallen. Beveridge raadpleegde Keynes, die sinds 1942 minister van financiën was, over de kosten van zijn plannen. Keynes ontpopte zich als een aanhanger van de voorstellen, en stelde enkele bezuinigingen voor om de aanvaardbaarheid ervan te vergroten. Zo kwam in december 1942 het rapport ‘Social Insurance and Allied Services’ ter wereld. Dat ‘Beveridge Rapport’ werd met groot enthousiasme ontvangen. Uiteindelijk werden er een half miljoen exemplaren verkocht, een recordaantal voor een overheidspublicatie. Beveridge werd ogenblikkelijk een lieveling van de media en een volksheld. Zijn slagzin, ‘sociale zekerheid van de wieg tot het graf’, werd het motto van de sociale politiek in het naoorlogse Europa.

Wat maakte de voorstellen zo aantrekkelijk voor het grote publiek? Het rapport appelleerde aan een aantal existentiële zorgen van een generatie die de Depressie en de moderne industriële oorlogvoering (in veel gevallen tot tweemaal toe) aan den lijve had ondervonden. Het rapport stelde in het vooruitzicht dat de regering zorg zou dragen voor volledige werkgelegenheid. Het beloofde kinderbijslag voor alle kinderen na het eerste, en ook volledige gezondheidszorg voor de hele bevolking. Die elementen vormden de basis voor een systeem van volksverzekeringen, aangevuld met een nationaal stelsel van sociale bijstand op grond van een wettelijk vastgesteld landelijk bestaansminimum. Het ‘recht op een uitkering’ werd als een burgerrecht beschouwd en was derhalve niet afhankelijk van een vermogenstoets. Volgens elk toenmalig criterium waren dat revolutionaire voorstellen. Zij legden de zwaartse verantwoordelijkheid voor de lasten van het bestaan op de schouders van de overheid. Precies dat aspect ervan maakt de enthousiaste reactie begrijpelijk.

Na de publicatie van het rapport weigerde het oorlogskabinet aanvankelijk wetsontwerpen in te dienen ter uitvoering van de voorstellen. De hele gang van zaken irriteerde Churchill mateloos: “He was reported to have taken strong exception to the report, to have refused to see its author and forbidden any government department to allow him inside its doors.” Tot zijn verbijstering en frustratie stuitte het kabinet echter op krachtig verzet in het Parlement. Er dreigde zelfs een breuk in het coalitiekabinet, midden in een totale oorlog! Om dat te vermijden wendde het kabinet snel zijn koers. Churchill maakte bekend dat de voorstellen zouden worden over-

genomen. Na aanzienlijke (kostenbesparende) revisie werden de voorstellen als wetsontwerpen in 1944 bij het Parlement ingediend en zonder al te veel oppositie aanvaard. Een van de weinige critici was overigens de onvermoeibare Beveridge zelf, die intussen kans had gezien zich tot lid van het Parlement te laten verkiezen. De daadwerkelijke uitvoering van de plannen zou het werk worden van de Labour-regering, die na de oorlog met groot verschil de verkiezingen won.

Het belang van toevallige factoren. Hoe verhoudt de ontwikkeling van de sociale zekerheid zich tot de dynamiek van de totale oorlog? Anders dan bijvoorbeeld de economische regulering zijn de sociale voorzieningen geen integraal onderdeel geworden van de industriële oorlogsmachinerie. Veeleer hebben toevallige factoren de carrière van de sociale zekerheidsvoorstellen gestuurd. Als er een andere, minder ambitieuze en listige voorzitter was gekozen, dan zouden er wellicht geen revolutionaire plannen zijn ontstaan. Als het oorlogskabinet er in geslaagd was het rapport op sterk water te zetten, of zijn parlementaire basis op een andere wijze had kunnen samenhouden, dan zou er waarschijnlijk veel meer continuïteit tussen de vooroorlogse en de naoorlogse voorzieningen bewaard zijn gebleven. Als het Verenigde Koninkrijk niet als een van de grote overwinnaars uit de oorlog was gekomen, dan zou zijn stelsel van sociale zekerheid geen zo bewonderd en inspirerend model geweest zijn bij de wederopbouw op het Europese vasteland. De publieke reactie op de plannen lijkt meer verband te houden met de ervaringen in de Depressie en de oorlog, ofschoon hierbij de media een niet te onderschatten rol hebben gespeeld door de reactie te versterken en te kleuren. Beveridge had sterke sentimenten aangeboord. De expressie daarvan heeft de aanvaarding van zijn plannen bevorderd, niet alleen in Engeland maar vooral ook in het buitenland.

Het is belangrijk de gebeurtenissen te zien in het perspectief van de opportuniteit, het vermogen van mensen om in de opeenvolging van de meest diverse gebeurtenissen hun kans te zien en te grijpen. Afgezien van de enkele neutraal gebleven landen, was Engeland het enige niet-bezette land in West-Europa. Velen van de toonaangevende politici, ambtenaren, vakbondsleiders, bankiers en industriëlen uit verschillende landen in bezet Europa vertoefden tijdens de oorlog in Engeland, waar zij soms 'regeringen in ballingschap' hadden gevormd. Wie achtergebleven was, zat ofwel in de collaboratie met de bezetter of luisterde gretig naar de BBC. Wat in Engeland gebeurde was nieuws. De politici en would-be politici en de ambtenaren die al plannen maakten voor na de oorlog, waren ongetwijfeld onder de indruk van de visie van het 'Beveridge Rapport', maar waarschijnlijk nog meer van de reactie van het publiek. De sentimenten die Beveridge had aangesproken leefden ongetwijfeld ook, en wellicht in nog sterkere mate, op het Continent. Wie politieke of ambtelijke ambities koesterde voor de naoorlogse periode, kon daar maar best rekening mee houden.

Hoe 'Ley' geen begrip werd. Ten slotte geven wij hier een kort overzicht van de geschiedenis van met die van Beveridge vergelijkbare voorstellen in Nazi-Duitsland. Ook daar werd het vermogen van aansprekende 'sociale plannen' om de moraal van de bevolking op te vijzelen onderkend. Het Duitse verhaal toont echter hoe de omstandigheden en toevalligheden van de oorlogssituatie de plannen voor een omvattende sociale zekerheid kunnen hinderen en torpederen.

In december 1942, toen de Duitse militaire operaties uitzichtloos vastliepen in de Russische sneeuw en het Noord-Afrikaanse woestijnzand, publiceerde de *Völkischer*

Beobachter drie artikelen op de voorpagina over het Beveridge Rapport. Daarin werd het rapport afgekraakt als ‘oplichterij’ en ‘onhaalbaar’. Die uitgebreide aandacht geeft aan dat de Duitse leiders vreesden het nieuws niet te kunnen onderdrukken en meenden dat het rapport doeltreffende propaganda voor de Geallieerden was. Dat wordt bevestigd door de ontdekking in de Hitler-bunker in Berlijn van een geheim dossier, dat de plannen beschrijft als ‘een consistent systeem van opmerkelijke eenvoud, dat in vrijwel elk opzicht superieur is aan het bestaande Duitse stelsel.’ Het dossier bevatte ook een bevel om verdere publiciteit over de plannen te vermijden.

De publicatie van het Beveridge Rapport was een traumatische ervaring voor Robert Ley, de Duitse tegenhanger van Beveridge. Ley was de leider van het Duitse Arbeidersfront (DAF), de NSDAP-organisatie¹ die in de plaats was gesteld van de vakbonden. Hij was sinds 1934 gewikkeld in een lange bureaupolitieke strijd met het Ministerie van Arbeid (RAM). Van de kant van het Ministerie van Arbeid werd getracht het oude stelsel van sociale verzekeringen in stand te houden, terwijl Ley iets heel anders op het oog had. Zijn plannen omvatten uitkeringen voor ouderdom, arbeidsongeschiktheid en kinderbijslag. De financiering moest gebeuren door een speciale belasting die tezamen met de inkomstenbelasting zou geïnd worden. De specifieke nationaal-socialistische dimensie van zijn plannen was, dat de uitkeringen geen wettelijke rechten zouden zijn, maar beloningen voor dienstbaarheid aan de nationale gemeenschap. Die beloningen zouden dus niet worden gegeven aan iemand die zich volgens de Partij schuldig had gemaakt aan ‘vijandigheid jegens de natie’.

Aanvankelijk vond Ley voor de ontwikkeling van zijn plannen officiële steun bij Göring en Hitler. Hij werd echter met succes tegengewerkt door het Ministerie van Arbeid en het daarbij behorende institutionele cliënteel: vooral de medische professie en de volksgezondheidsexperts, die hun positionele belangen bedreigd zagen. Al de inspanningen van Ley om de oppositie te breken liepen uiteindelijk op niets uit. In januari 1942 trok Hitler officieel zijn steun aan Ley in, teneinde de bureaucratische commotie – op een kritisch moment in de oorlog – te beëindigen. Bij de teleurstelling die deze beslissing bij Ley teweegbracht, voegde zich enkele maanden later nog een nieuwe frustratie toe: de bekendmaking van het Beveridge Rapport dat ook nog onmiddellijk wereldwijd lof oogstte. En dat terwijl zijn even ambitieuze en omvattende maar nu afgewezen plannen al veel eerder tot stand waren gekomen dan die van Beveridge! Hij bleef voor de weinige nog resterende jaren van zijn leven geobsedeerd door de plannen en de persoon van Beveridge.

Omstandigheden en persoonlijkheden. Uit deze histories kunnen we opmaken, dat de sociale-zekerheidsprogramma’s niet onlosmakelijk met de totale oorlog verbonden zijn geweest. Vanuit het perspectief van het politiek-militair leiderschap hadden zij enige waarde om de vakbonden en hun achterbannen aan zich te verplichten. Ook konden zij dienstig zijn voor het opkrikken van het moreel en voor propagandadoeleinden. Zij mochten echter het voeren van de oorlog niet hinderen. Zowel in Engeland als in Duitsland zorgden de ‘sociale plannen’ voor onenigheid op hoog niveau en vormden zij derhalve een gevaar voor de samenhang van de regerende machten. In Engeland werd dat gevaar afgewend door die plannen, zij het in afgezwakte vorm, snel te aanvaarden, in Duitsland door ze snel te begraven.

¹ NSDAP, de National Sozialistische Deutsche Arbeiter Partei van Hitler.

Het succes van dergelijke plannen was ontegenzegglijk voor een belangrijk deel afhankelijk van de vaardigheden van functionarissen als Beveridge en Ley om steun voor hun voorstellen te mobiliseren in een omgeving waar ook andere belangen en krachten werkzaam waren. Kleine verschillen in omstandigheden en persoonlijkheden kunnen aanleiding zijn voor grote verschillen in de uitkomst van de talrijke processen die in een dergelijke omgeving gelijktijdig aan de gang zijn. Dat was zeker ook zo in de complexe netwerken van organisaties die in Duitsland en Engeland de oorlog hadden gedragen, ofschoon precies in een oorlog de prioriteiten wellicht eenvoudiger vast te stellen zijn dan in vreedestijd.

Naast de politici en de leiders van de vakbonden, de industrie en de financiële instellingen, zijn vooral ook de ambtelijke topfunctionarissen invloedrijk geweest. Het voeren van de totale oorlog had de overheidsbureaucratie exponentieel doen groeien. Veel van die ambtenaren werkten met nieuwe ideeën en innovatieve methoden aan dringende en ongewone problemen. Zij hadden vaak de beschikking over budgetten en discretionaire bevoegdheden van tot dan ongehoorde proporties. Bleven zij meestal ver buiten het licht van de schijnwerpers, zij waren niet zelden belangrijke 'movers and shakers'.

Toen het einde van de oorlog nabij was, begonnen velen zich af te vragen hoe zij die geweldige bureaucratische machinerie, die op zo wonderbaarlijke wijze de krachten van de hele natie had gemobiliseerd om de oorlog te winnen, zouden kunnen gebruiken om 'een land voor helden' in te richten. De 'oorlog van de vrede' stond voor de deur. Voor uiterst links was dat de klassenstrijd, de strijd tegen het kapitalisme. Het oorlogssocialisme was voor mensen van die gezindheid een verworvenheid die niet opgegeven mocht worden. Was ook het grote voorbeeld, de Sovjetunie, niet uit een oorlog en het daarin gehuldigde oorlogscommunisme voortgekomen? Het kapitalisme, met daaronder begrepen ook de vrije markt, werd overigens in brede kring veroordeeld als het systeem dat de depressie van de jaren dertig had teweeggebracht. De gevestigde industrieën die jarenlang nauw en soms heel winstgevend met de overheid hadden samengewerkt, stonden al evenmin te trappelen om op eigen kracht en risico de economische concurrentiestrijd aan te gaan. Bovendien had de oorlog ook militaire en collectieve waarden gepropageerd. De eendracht, de saamhorigheid en de solidariteit van het militaire kamp dat elk van de oorlogvoerende naties geworden was, moesten bestendigd worden opdat ook in vreedestijd geïntegreerde economische en sociale sturing snel en efficiënt de gewenste resultaten zouden opleveren. Dergelijke gevoelens werden bevestigd toen vrijwel onmiddellijk bleek dat het Westen zich op nieuwe oorlog, nu tegen de gewezen sovjetbondgenoot, diende voor te bereiden. Dat was voorlopig wel een 'Koude Oorlog',¹ maar hij hield de dreiging van

¹ De Koude Oorlog begon vrijwel onmiddellijk na het einde van de Tweede Wereldoorlog met de blokkade van West-Berlijn en de befaamde 'airlift' (de bevoorrading van de Westerse bezettingszone van de stad met een permanente stroom van vliegtuigen). In 1949 kwam de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO, het Westerse militaire bondgenootschap waartoe ook West-Duitsland toetrad) tot stand, kort daarna gevolgd door het Warschau Pact (de militaire alliantie van de Sovjetunie en haar Oost-Europese satellietstaten). Tussen het Westen en het communistische blok (de Sovjetunie en de Volksrepubliek China) werden een 'ijzeren gordijn' en een 'bamboe gordijn' neergelaten die het gehele Euraziatische continent verdeelden. Het communistische blok telde in 1939 iets minder dan 200 miljoen inwoners, tien jaar later meer dan een miljard. De Koreaanse Oorlog (1950-53) en de communistische machtsovername op Cuba, later de bouw van de Berlijnse Muur en de Cubaanse 'rakettencrisis' (1960) hielden het vooruitzicht op een derde en nu nucleaire we-

een totale nucleaire vernietiging in. In de strijd tegen het communisme zagen ook veel conservatieven alleen maar heil in een uitbreiding en versterking van de staatsbemoeyenis. In de woorden van William Buckley, Jr., de ideoloog van de 'New Right' (de radicale anticommunistische ideologie van een deel van de Republikeinse Partij na de Tweede Wereldoorlog):

[W]e have to accept Big Government for the duration — for neither an offensive nor a defensive war can be waged... except through the instrument of a totalitarian bureaucracy [...] war production boards and the attendant centralization of power in Washington.¹

De geopolitieke context van de Koude Oorlog is ongetwijfeld van belang om de gebeurtenissen op het westerse thuisfront na 1945 te begrijpen, met inbegrip van de uitvoering van de grootse plannen voor een allesomvattend sociaal stelsel. Maar dat is weer een ander verhaal.

BESLUIT

Bij de bestudering van nationale juridische ontwikkelingen bestaat de neiging geen rekening te houden met wat er op het internationale vlak gebeurt. De druk van internationale economische ontwikkelingen en gebeurtenissen in de geopolitieke arena en ook de invloed van juridische ontwikkelingen buiten de landsgrenzen zijn evenwel vaak gewichtige factoren voor een verklaring van ogenschijnlijk louter nationale institutionele veranderingen.

De processen die hier aan de orde zijn gekomen, zijn inderdaad ook van belang geweest voor de landen die niet direct aan de oorlogen deelnamen, maar bijvoorbeeld neutraal of bezet waren, zoals bijvoorbeeld Nederland. Ook die landen konden de juridische innovaties gebruiken die in de heksenketel van de oorlog waren ontstaan — en niet noodzakelijk alleen die van de winnende partij. Zo introduceerden de Duitse bezetters in Nederland verschillende juridische instrumenten, waarvan er enkele nog lang na het einde van de oorlog van kracht waren. In Frankrijk aarzelde de president ad interim, generaal De Gaulle,² niet om stilletjes verschillende technocraten uit het Vichy regiem in zijn regering op te nemen, om hun ideeën en ervaring te exploiteren voor de wederopbouw van het land.

De vraag rijst waarom het belang van oorlog voor de ontwikkeling van regulering zo zelden wordt onderkend. Misschien heeft Porter gelijk met deze verklaring:

reldoorlog levendig. Vanaf de jaren zestig werd de Koude Oorlog tussen de Verenigde Staten en de Sovjetunie elders en vooral in de zogeheten Derde Wereld in de vorm van burgeroorlogen en staatsgrepen uitgevochten (Guatemala, Honduras, Vietnam, Cambodja, Chili, Angola, Ethiopië, Afghanistan). Pogingen om de Sovjetunie economisch en politiek te moderniseren (onder partijsecretaris en president Gorbachov) leidden vanaf 1985 snel tot een détente, maar ook tot het verdwijnen van de Sovjetunie als wereldmacht. In 1989 viel de Berlijnse Muur. Kort daarna hield de Sovjetunie op te bestaan. Daarmee was de Koude Oorlog voorbij, want ondertussen had ook de Chinese Volksrepubliek na de dood van Voorzitter Mao (1975) alsmaar bredere openingen naar het Westen gemaakt.

¹ W.F. Buckley, 'A Young Republican's View', *Commonweal*, January, 1952.

² Charles de Gaulle, de 'bevrijder van Frankrijk', was de eerste president van Frankrijk na de oorlog van 1945 tot in 1946 toen hij aftrad omdat hij de macht van de president onder de grondwet van de vierde republiek te beperkt vond. Hij was ook president van 1959 tot 1969 en slaagde er toen in de presidentiële macht gevoelig uit te breiden (de vijfde republiek).

Conservatives cannot believe that war, and the martial life that they so often venerate, can possibly be the source of the collectivism and socialism that they so much abhor. European socialists and social democrats, as well as American liberals, likewise cannot accept that the welfare institutions which they regard as hallmarks of human progress could possibly have derived in part from anything so horrendous as war.

Voor andere belangrijke juridische ontwikkelingen die hun oorsprong vinden in de ervaringen en de verschrikkingen van de oorlog, stelt zich die vraag niet. Voor zowel het proces van Europese eenwording als de proliferatie van mensenrechtenverdragen — beide zwanger van verstrekkende juridische en institutionele innovaties — was het leidmotief: Nooit meer oorlog! Dat zij hun oorsprong hebben in de verschrikkingen van de oorlog, maakt deel uit van de glans waarmee zij omgeven zijn.

Literatuur

- Chickering, R. (1998), *Imperial Germany and the Great War, 1914-1918*. Cambridge: Cambridge University Press.
- De Deken, J.J. and D. Rueschemeyer (1992), "Social Policy, Democratization and State Structure: Reflections on Late Nineteenth Century Britain and Germany" in: R. Torstendahl (ed.) *State Theory and State History*. London: Sage, p. 93-117.
- Hills, J., J. Ditch & H. Glennerster (eds.), *Beveridge and Social Security: An International Perspective*. Oxford: Clarendon Press.
- Howard, M. (1976), *War in European History*. Oxford: Oxford University Press.
- Klausen, J. (1998), *War and Welfare: Europe and the United States, 1945 to the Present*. New York: St. Martin's Press.
- Kennedy, P. (1989), *The Rise and Fall of the Great Powers*. New York: Random House.
- Marwick, A. (1974), *War and Social Change in the Twentieth Century: A Comparative Study of Britain, France, Germany, Russia and the United States*. London: Collier-Macmillan.
- Marwick, A. (ed.) (1988), *Total War and Social Change*. New York: St. Martin's.
- Marwick, A., B. Waites, C. Emsley and J. Golby (1990), *War and Change in Twentieth-Century Europe*. Buckingham: Open University Press.
- Porter, B.D. (1994), *War and the Rise of the State: The Military Foundations of Modern Politics*. New York: The Free Press.
- Pugh, M. (ed.) (1994), *A Companion to Modern European History 1871-1945*. Oxford: Blackwell.

EEN ONRUSTIG INTERBELLUM¹

The theory of the Permanent Crisis is now established.
Oh, happy Crisis! Oh, blessed Catastrophe!
– John T. Flynn, *The Roosevelt Myth* (1948)

WERELD IN VERANDERING

De wereldoorlog van 1914-18 sloot de negentiende eeuw af. Die eeuw was, althans in Europa, vrij vreedzaam. Hij werd gekenmerkt door relatieve politieke stabiliteit onder een burgerlijke elite van gegoede heren die meer met economische en expansie vooruitgang dan met politieke machtsconcentratie bezig waren. Door de politieke democratisering zouden in de twintigste eeuw de massa's en partijleiders hun stempel op de politiek gaan drukken. Bovendien zou de door de liberalen zo scherp getrokken scheidslijn tussen staat en samenleving steeds meer vervagen.

Al deze veranderingen gingen gepaard met een afwijzing van of kritiek op de overheersende gezichtspunten van de negentiende eeuw. In het bijzonder richtte de kritiek zich op:

1. het geloof dat in een rationele rechtsorde eigenbelang en gemeenschapsbelang uiteindelijk samengaan—dat er dus geen tegenstelling is tussen 'individu' en 'maatschappij';
5. het geloof in de democratie als waarborg van de rechten van mens en burger van de Verklaring van 1789;
2. het vertrouwen in het redelijk vermogen der individuen ('de mondige mensen') en via hun vrije verbanden een bevredigend maatschappelijk leven te ontwikkelen;
3. het geloof in de onaantastbaarheid en het maatschappelijke nut van privé-bezit en ondernemersvrijheid;
4. het vertrouwen in de vrije markt en de vrije concurrentie als voorwaarden voor een stabiel maatschappelijk evenwicht.

Waarom verloren na de Eerste Wereldoorlog zovelen het vertrouwen in de idealen van de negentiende-eeuwse parlementaire rechtsstaat en de democratie? Waarom kreeg het corporatisme² zoveel aanhang? Waaruit kwam de ontzuivering voort? Bij de beantwoording van die vragen stuiten wij op een complex van economische, politieke en culturele factoren. Hier zullen wij een schets geven van de maatschappelijke veranderingen die voor sommigen aanleiding waren om een geheel ander type maatschappij en een andere politieke orde op stapel te zetten. Wij bespreken eerst de politieke verschijnselen en enkele sociale gevolgen daarvan. In het volgende hoofdstuk komen de economische ontwikkelingen aan bod.

¹ Deze tekst is een bewerking door Frank van Dun van een tekst van Huub Spoormans voor eerdere versies van dit blok. De eindverantwoordelijkheid voor deze versie ligt geheel bij de eerstgenoemde. De oorspronkelijke tekst is ter inzage beschikbaar via het secretariaat van de capaciteitsgroep Metajuridica.

² Zie de bijgevoegde tekst van Antonio de Salazar over de 'Nieuwe Orde' en de pauselijke Encycliek *Quadragesimo Anno* voor voorbeelden waarin nieuwe, corporatieve oplossingen werden aangedragen.

Een nieuwe kaart van Europa

De Eerste Wereldoorlog werkte in Europa als een katalysator voor de veranderingen in de politieke, economische en culturele verhoudingen. Hij leidde tot de ineenstorting van een aantal grote Europese monarchieën (Rusland, Duitsland, Oostenrijk) en de definitieve uitschakeling van de aristocratie als een belangrijke politieke en sociale factor.

In Midden- en Oost-Europa waren tot de Eerste Wereldoorlog het Duitse Rijk, De Oostenrijks-Hongaarse Dubbelmonarchie, het Turkse Rijk en het tsaristische Rusland de heersende machten. Alle waren zij grote verbanden waarin talrijke 'nationaliteiten' (etnische groepen) opgenomen waren die weinig anders gemeen hadden dan het feit dat zij door dezelfde vorst geregeerd werden.

Het Duitse Rijk strekte zich sedert de Frans-Duitse Oorlog van 1870 uit van Verviers en Metz, dat toen een Duitse stad was, tot aan Litouwen. Oostenrijk-Hongarije omvatte het huidige Oostenrijk, Tsjechië, Slowakije, Hongarije, een deel van Noord-Italië, stukken van wat nu tot Polen, Roemenië en Rusland behoort en het grootste deel van het nu ook al weer voormalige Joegoslavië in de Balkan. Op dat grote schiereiland was voor 1918 ook het Turkse Rijk aanwezig, alhoewel dat toen al op zijn retour was. Rusland omvatte alles wat oostelijk van deze rijken lag.

Rusland was het eerste slachtoffer van de Eerste Wereldoorlog. In 1917 brak daar een revolutie uit. In het voorjaar kwam eerst een coalitie van partijen onder leiding van Kerenski aan de macht. In het najaar volgde de machtsgreep van de bolsjewieken van Lenin. Om hun interne positie te versterken sloten zij vrede met Duitsland. Daarbij erkenden zij de onafhankelijkheid van Georgië, de Oekraïne, Polen en de Baltische staten. Ook verklaarden zij zich bereid zware compensaties te betalen.¹

In 1918 begonnen Duitsland en Oostenrijk-Hongarije te wankelen. De oorlogsspanningen hadden teveel gevergd en de Amerikaanse interventie in 1917 maakte de situatie vrijwel uitzichtloos. De sociale onrust in de keizerrijken van Centraal-Europa nam toe. Onmiddellijk na de wapenstilstand op 11 november mondde zij uit in revolutie. 'De kronen rollen over de straat', spotte een in die dagen bekende Nederlandse communist. Daarmee werden trouwens niet alleen de drie keizerskronen bedoeld. Uit het oosten kwamen duizenden vluchtende aristocraten aan die in Parijs of elders een onderkomen zochten.

In Versailles, waar in 1919 de vrede werd getekend, werden de grenzen in Europa opnieuw getrokken. Officieel heette de operatie gebaseerd te zijn op het 'zelfbeschikkingsrecht van de volkeren' — een slogan van de Amerikaanse President Woodrow Wilson. Uit de verslagen Duitse en Oostenrijks-Hongaarse rijken werden nieuwe staten gecreëerd: Polen, Finland, de Baltische staten Estland, Letland en Litouwen, Tsjechoslowakije, Oostenrijk en Hongarije. De oppervlakte van Bulgarije en Roemenië verdubbelde met een pennetrek. Daarbij werd enorm met nationaliteiten geschoven, in tegenstelling tot wat de officiële propaganda had doen geloven. Bijna alle nieuwe staten werden opgezaald met soms grote etnische minderheden. Grote groepen Hongaren kwamen in Joegoslavië en Roemenië terecht; talloze Duitsers en Roemenen woonden plotseling in Polen en de Sovjetunie. Weliswaar werd aan die

¹ Dat verdrag van Brest-Litowsk van 3 maart 1918 werd echter al in november van dat jaar nietig verklaard naar aanleiding van de Duitse nederlaag en het feit dat Rusland (op dat moment al de Sovjetunie) in het kamp van de overwinnaars zat.

minderheden speciale bescherming beloofd, maar precies die bescherming was aanleiding tot politieke onrust (irredentisme) en militaire campagnes (annexatie van gebieden). De willekeurige verdeling zou Europa in de Tweede Wereldoorlog en nog lang daarna lelijk parten spelen.

Revoluties, staatsgrepen en burgeroorlogen

Proletarische revoluties. De oktober-revolutie in Rusland kreeg onmiddellijk een grote uitstraling. Voor het eerst deden revolutionairen die zich opwierpen als de voorhoede van de arbeidersbeweging met succes een greep naar de macht. Voor de revolutie in het Westen was dat een duidelijk teken: Als de proletarische revolutie kon slagen in het achterlijke Rusland, dan moest dat ook mogelijk zijn in de meer geïndustrialiseerde westerse staten met hun zoveel grotere arbeidersbevolking, hun soms machtige vakbeweging en hun grote socialistische partijen. Bovendien was het kapitalistische Westen althans in Europa door de oorlog grondig verzwakt. De tijd leek rijp om de langverwachte proletarische revolutie te voltooien. Weliswaar heerste er in de Sovjetunie nog een burgeroorlog, maar in het Westen geloofden de socialistengraag dat dat een confrontatie was tussen de volksmassa's en een klein kansloos restant van de oude onderdrukkende klasse.

In Beieren (Kurt Eisner) en in Hongarije (Bela Kún) werden extreem-linkse radenrepublieken uitgeroepen, elders waren couppogingen aan de orde van de dag. Het was dan ook geen wonder dat in grote delen van Europa, Nederland niet uitgezonderd, in november 1918 vrees ontstond voor een socialistische revolutie. In Italië won uiterst-links de lokale verkiezingen en begon meteen met de grote zuivering van het 'biennio rosso' (de 'rode jaren' 1919 en 1920). Om met dezelfde communistische spotter als daarnet te spreken: 'Het waren de dagen van de bibberbourgeoisie!'. Waar zij geen heil meer verwachtte van de traditionele politieke partijen, stelden delen van de bourgeoisie hun hoop op nieuwe nationalistische partijen die zich bereid toonden het linkse geweld met gelijke munt te betalen. In Italië profiteerde de fascistische leider Benito Mussolini, zelf een gewezen socialist, daarvan om in 1922 aan de macht te komen.

De sociale onrust nam nog toe toen de economische toestand na een korte opleving rond 1921 sterk verslechterde, met als gevolg dat een groot deel van de gedemobiliseerde soldaten werkloos werd. De enorme inflatie in de verliezende landen bracht nog meer ontreding en verarming. De toestand in Midden- en Oost-Europa was chaotisch. De regeringen waren tegen de problemen niet opgewassen. Waar die regeringen democratisch waren, bijvoorbeeld in Italië en Duitsland, leidde hun onmacht tot wantrouwen in of afkeer van de parlementaire democratie. Het kan dan ook nauwelijks verbazing wekken dat in vele van de jonge staten, die geen of vrijwel geen nationale politieke cultuur kenden, de westerse democratie nauwelijks een kans maakte. In een groot aantal landen verleidde de algemene onzekerheid velen tot het aanvaarden van de hobbesiaanse logica: De roep om een sterke man die orde op zaken zou stellen, ging er alsmaar luider klinken. De vertrouwenscrisis werd nog versneld in de grote economische crisis na 1929.

Militaire en 'rechtse' dictaturen. Hongarije was na de ineenstorting van de radenrepubliek van Bela Kun de feodale staat gebleven die het altijd was geweest. In 1923 grepen in Bulgarije militairen de macht. In 1934 wist in dat land tsaar Boris III alle macht naar zich toe te trekken. In 1926 vonden militaire staatsgrepen plaats in Polen

(Pilsudski) en Litouwen (Voldemaras). In 1928 riep de Albaanse president Achmed Zogu zich na een jarenlange machtsstrijd tot koning uit. In 1929 schafte koning Alexander van Joegoslavië de parlementaire democratie af. Een jaar later werd zijn voorbeeld gevolgd door koning Carol van Roemenië. En in 1934 vonden staatsgrepen plaats in Estland (Pätz) en Letland (Ulmanis). Een lange democratische traditie hebben de Baltische en Oosteuropese staten dus nooit gekend. Alleen in Tsjecho-Slowakije hielden de parlementaire instellingen stand.

In Zuid-Europa was de situatie niet veel beter, ook al waren Spanje en Portugal niet in de oorlog betrokken geweest. In 1922 was Mussolini na de 'mars op Rome' (die mars ging overigens met de trein) tot minister-president benoemd. In januari 1925 greep hij de totale macht. In Spanje had generaal Primo de Rivera al in 1923 zijn militaire dictatuur gevestigd. Die zou tot 1930 duren. In Portugal grepen de generaals in 1926 de macht en werd professor Salazar vanaf 1928 de sterke man. In Griekenland werd generaal Metaxas in 1936 de absolute machthebber.

Een verhaal apart wordt gevormd door Duitsland en Oostenrijk. In Duitsland ontstond na de oorlog de Republiek van Weimar met een voorbeeldige democratische constitutie, maar met rampzalige, gepolariseerde politieke verhoudingen. Na de eerste verkiezingen van 1919 hebben de partijen die de Republiek van Weimar ondersteunden (waaronder vooral de socialistische SPD) tezamen nooit meer een meerderheid verworven. Moeizaam tot stand gebrachte regeringscoalities werden geconfronteerd met talrijke aanslagen van zowel rechts als links op de politieke orde (waaronder de Bierhalputsch van Hitler in München in 1923). Vanaf 1924 zette Hitler met succes de National Sozialistische Arbeiter Partei (NSDAP) op, met een Sturmabteilung (SA) en een SS die het gevecht op straat aangingen. Na 1930 werd dat gevecht voor de overheden bijna onbeheersbaar. Ook hier sloeg de economische crisis van 1929 ongenadig toe. In 1930 telde Duitsland al drie miljoen werklozen en in 1931 meer dan vier miljoen. Juist onder hen hadden Hitler en de communisten grote aanhang. Nadat verscheidene regeringen elkaar na 1930 in snel tempo hadden opgevolgd, werd Hitler in januari 1933 tot rijkskanselier benoemd. Het drama van Duitsland was dus dat de dictator Hitler op volstreekte legale wijze aan de macht kwam, ook al had hij evenmin als zijn voorgangers de steun van een electorale meerderheid.

In Oostenrijk was alleen uiterlijk de situatie anders. Er was een stabiele christelijk-sociale meerderheidsregering onder leiding van Seipel, maar vanaf 1927 was sprake van een latente burgeroorlog tussen de socialisten die Wenen beheersten en de behoudende partijen die op het platteland meester waren. In februari 1934 kwam in Wenen het tot een gewelddadige uitbarsting die leidde tot de nederlaag van de socialisten en de dictatuur van Dolfuss. In 1938 volgde de *Anschluss* van Oostenrijk bij Duitsland, maar dan zijn we al bij de geschiedenis van de Tweede Wereldoorlog aangeland.

De Spaanse burgeroorlog. Tot slot van deze treurige opsomming moeten wij de Spaanse Burgeroorlog vermelden, die woedde van 1936 tot 1939. In de westerse democratieën volgden velen deze oorlog met de grootste aandacht omdat zij meenden dat in Spanje zou worden beslist over het lot van West-Europa. Daar stond immers een wettige maar naar een radicale transformatie van de samenleving strevende 'republikeinse' regering tegenover een in opstand gekomen legermacht onder de leiding van de ultranationalistische en conservatieve generaal Franco. De regering werd door revolutionaire socialisten, anarchisten en vooral Moskou-gezinde (stalinistische)

communisten gesteund. Franco had de steun van een groot deel van de burgerij en van het conservatieve en katholieke volk buiten de steden. Voor hen was hij hun enige verweer tegen de ‘goddeloze communisten’ die van een verkiezingsoverwinning gebruik maakten om niet slechts de gewone regeringsmachten uit te oefenen maar hun ideeën over alle sociale, economische, culturele en godsdienstige verhoudingen bij wet op te leggen. Na een lange strijd die gekenmerkt werd door gruweldaden aan beide kanten en ingewikkelde internationale en nationale intriges, behaalde Franco de overwinning. Dat was het moment waarop Hitler en Stalin een niet-aanvals-pact sloten, aan de vooravond van de Tweede Wereldoorlog.¹

Ideologische polarisering. De Spaanse burgeroorlog is ook buiten Spanje van belang omdat hij een grote invloed uitoefende op de ideologische ontwikkelingen in West-Europa. Omdat het fascistische Italië en het nazistische Duitsland zich openlijk aan de zijde van Franco schaarden, terwijl de Westerse staten zich afzijdig hielden, namen talloze jongeren dienst in de ‘Internationale Brigades’ om de opmars van de ‘rechtse reactionairen’ tegen te houden. Vele westerse intellectuelen zagen in de Spaanse burgeroorlog het bewijs dat alleen ‘links’ democratisch is en dat ‘rechts’ fundamenteel antidemocratisch is. Dat de communistische Sovjetdictator Stalin de zijde van de wettige regering koos en daarin zijn agenten aanzette om de socialisten en anarchisten uit te schakelen,² maakte in die tijd van ideologische polarisering weinig indruk. Ook Stalin werd immers als een ‘democraat’ beschouwd, niet omdat hij de parlementaire geplogenheden respecteerde (daar had hij absoluut geen oog voor), maar omdat hij links was. Was hij geen ‘democraat in de westerse zin’, hij was in elk geval een echte ‘volksdemocraat’. Hij was toch de leider van het ‘universele proletariaat’, dus van de enige klasse wier belang samenvalt met dat van de gehele mensheid!

Die interpretatie bracht aan het licht hoezeer de term ‘democratie’ zijn rechtsstatelijke connotaties verloren had en hoezeer hij een louter ideologische kreet dreigde te worden. Rechtsstatelijke democratie was een middel geweest om de politieke macht aan banden te leggen, niet om haar een vrijbrief te geven. Een regeringsmeerderheid mag haar constitutionele machten uitoefenen, maar dat is iets anders dan haar wil aan de bevolking opleggen. Dat laatste was nochtans wat de Spaanse ‘republikeinse’ regering beoogde te doen met haar revolutionair programma. Anderzijds was er geen aanwijzing dat zij het systeem van vrije verkiezingen zou behouden. Vrije verkiezingen maakten immers geen deel uit van de communistische strategie. Zij waren enkel nuttig om de communisten aan de macht te brengen. De Spaanse regering was derhalve ‘democratisch’ niet zozeer omdat zij op wettige wijze na verkiezingen aan de macht gekomen was, maar omdat zij ‘links’ was. ‘Rechtse’ regimes daarentegen waren ‘niet democratisch’, ook waar zij de macht op wettige wijze verworven hadden, de steun genoten van de meerderheid van de arbeidersbevolking of gelegitimeerd werden door volksraadplegingen. Dan heette het dat hun ideologie ‘principiële antidemocratisch’ was en wel in de mate waarin zij het communisme bestreden en de communisten vervolgden.

¹ Franco hield Spanje uit die oorlog. In 1942 herstelde hij het parlement dat hem tot staatshoofd voor het leven proclameerde. Aan het einde van zijn leven — hij overleed in 1975 — herstelde hij ook de monarchie in Spanje in het kader van een vreedzame overgang naar een constitutioneel regime naar westers model.

² Dat was ook Lenins strategie geweest ten tijde van de bolsjewistische revolutie in 1917.

In het licht van die ideologische interpretatie sprak het vanzelf dat het omverwerpen van een wettige linkse regering een misdaad was en het omverwerpen (revolutie!) van een traditionele samenleving of een rechtse regering een progressieve heldendaad.

De Spaanse burgeroorlog bevestigde en versterkte aldus de radicale scheiding tussen 'links' en 'rechts', waarin alwie niet uitdrukkelijk 'links' (of 'progressief') was voor 'rechts' (of 'reactionair') werd gehouden. Men moest echter wel heel scherpzinnig zijn om de wisselende inhouden van die termen uit elkaar te houden. Stalins politiek zat immers niet in dat ideologische schema gevangen. Zijn 'duivelspact' met Hitler werd door 'links' voorgesteld als een geniale meesterzet om de 'kapitalisten' (Duitsland en de westerse geallieerden) de kans te geven elkaar uit te moorden.¹ Na de invasie van de Sovjetunie door de Duitse troepen (22 juni 1941), koos hij noodgedwongen de zijde van de geallieerden. Die waren nu plots niet langer 'kapitalisten' maar 'democraten'. Stalin werd meteen de leider van het 'democratische kamp' tegen 'uiterst rechts'. Na de oorlog werden zijn gewezen bondgenoten echter opnieuw 'de kapitalistische vijand van het proletariaat'. Zij bleven dat tot aan het einde van de 'Koude Oorlog' waarin de Sovjetunie overal ter wereld met het Westen verwickeld was.

Op dat moment was de Sovjetunie haar 'moreel leiderschap' over de Europese linkerzijde evenwel reeds geruime tijd kwijt. Na Stalins dood (1953) en de 'destalinisatie' in de Sovjetunie aan het einde van de jaren vijftig werd eerst het stalinisme en later het sovjetcommunisme in al zijn vormen uit het kamp van wat nu 'democratisch-links' heette, geëxcommuniceerd. Het door Stalin zelf geïntroduceerde onderscheid tussen 'democraten' en 'uiterst rechts' zou evenwel nog heel lang de politieke horizon van de intellectuele opinie in het Westen blijven bepalen. Pas na de ineenstorting van de Sovjetunie (1990-1991) werd het voor intellectuelen in West-Europa mogelijk de ideologische beklemming van de ontwikkelingen in het interbellum onbevangen ter discussie te stellen.²

Sociale verschuivingen

Niet alleen de arbeiders voelden zich bedreigd en onzeker door de naweeën van de Grote Oorlog en ontwikkelingen van de jaren dertig. Voor andere groepen was dat gevoel minstens even sterk.

Kapitaalbezitters. Winstgevend beleggen werd moeilijker dan vóór 1914. De oorlog zelf had veel kapitaal vernietigd. De verzwakking of uitschakeling van de gouden standaard en de dringende behoeften van de overheden aan kapitaal om de wederopbouw te financieren en de last van de oorlogsschulden te milderen leidden bovendien tot grote onzekerheid op de financiële markten en in het geldverkeer. De hyperinflatie in de Duitse Weimar-republiek vernietigde veel kapitaal. De crisis van 1929 en de

¹ Noch de nationaal-socialist Hitler noch de corporatistische socialist Mussolini hadden er een geheim van gemaakt dat zij erop uit waren het kapitalisme uit te roeien. Voor Stalin en zijn aanhang waren zij desondanks 'kapitalisten' omdat zij het leiderschap van de Sovjetunie in de strijd tegen het kapitalisme niet erkenden. 'Wie niet voor ons is, is een reactionaire, antidemocratische (volksvijandige) kapitalist.' Zo eenvoudig was het ideologische dogma dat Stalin van zijn voorganger Lenin geërfd had.

² Zie o.a. François Furet, *Het verleden van een illusie* (Amsterdam, 1996) en Stéphane Courtois e.a., *Le Livre noir du communisme* (Parijs, 1997).

daarop volgende Grote Depressie van de jaren dertig hadden hetzelfde effect. Waar kapitaalbezit vroeger had gegolden als de beste verzekering tegen onzekerheid en tegenslag, bleek het nu bijzonder gevoelig voor politieke en economische wisselvalligheden. In de protectionistische omgeving en door de nog altijd gebrekkige communicatietechnologie van die tijd waren er voor de meeste mensen nog maar weinig mogelijkheden op de markten beschikbaar om zich tegen zoveel onzekerheid te beschermen door spreiding en diversificatie van het eigen vermogen. Omdat zij die bescherming niet op de markten konden vinden, gingen veel kapitaalbezitters derhalve op zoek naar andere mogelijkheden om de waarde van hun bezit te vrijwaren. Grote ondernemingen vooral probeerden zich tegen de onzekerheid en ook tegen concurrentie te beschermen door kartelvorming en afspraken met hun nationale overheden, waar zij tijdens de oorlog al nauw hadden mee samengewerkt. Door die afspraken leek het hun mogelijk een vast rendement te waarborgen en zo kapitaal te blijven aantrekken.

Nieuwe middenklasse. De arbeidsdeling en de uitbreiding van de administraties van de overheid en de grote ondernemingen leidde tot de opkomst van een geheel nieuw type werknemers: de ‘mensen van kantoor’, de technici, bazen, groepsleiders, administrateurs, bedienden en andere hoofdarbeiders. Zij vormden een nieuwe middenklasse. De oude middenklasse bestond in hoofdzaak uit (kleine) zelfstandigen en boeren. De leden van de nieuwe middenklasse waren echter, evenals de proletariërs, loonafhankelijk. Hun aspiraties en overtuigingen waren echter eerder antiproletarisch. De nieuwe middenklasse voelde zich verheven boven het proletariaat. Zij ging bij voorkeur niet in arbeiderswijken wonen en zocht de omgang met gelijkgezinden of met leden van hogere maatschappelijke lagen.

Een niet-proletarisch socialisme. De nieuwe middenklasse groeide relatief sterker dan de ‘eigenlijke’ arbeidersklasse, de handarbeiders. De voorspelling van Marx dat de arbeidersklasse de overgrote meerderheid van de bevolking uit zou gaan maken, bleek athans in het Westen fout te zijn. De groei van de arbeidersklasse stakte tijdens het interbellum en haar aandeel in de totale beroepsbevolking zou later gaan dalen. Veel socialistische leiders werden zich daarvan in de jaren twintig en dertig pijnlijk bewust. De roep om de (electorale) basis van de socialistische beweging te verbreden tot alle loontrekkenden binnen of buiten de arbeidersklasse werd daardoor steeds luider. Daarmee werd een breuk met het nog altijd op ‘het proletariaat’ gefixeerde en door Moskou geïnspireerde communisme onvermijdelijk. Voor de nieuwe middenklasse was Stalin geen aantrekkelijk uithangbord. Marx bleef nadrukkelijk aanwezig in de leeshoek voor intellectuelen, maar de retoriek van de klassenstrijd verdween bijna spoorloos uit de programma’s van de meeste Europese socialistische partijen van de jaren dertig. Er ontstond een kloof tussen ideologie en praktische politiek die met-tertijd alleen maar breder zou worden.

Intellectuelen. Ook de positie van de intellectuelen onderging verandering. In de negentiende eeuw vormden zij nog een vrij kleine groep van de welgestelde burgerij. Als zodanig waren de intellectuelen doorgaans zeker van een goed betaalde, veilige en in aanzien staande maatschappelijke functie. Nu werd door de modernisering van staat en maatschappij de behoefte aan intellectuele ‘hoofdarbeiders’ groter, maar de onzekerheden van de arbeidsmarkt werden ook voor hen steeds meer voelbaar. Dat een afgestudeerde ingenieur soms alleen als trambestuurder werk kon vinden, was

een schokkende ervaring. Bovendien had de status van 'hoofdarbeider' toch niet dezelfde glans als die van de vroegere intellectueel. De intellectuele beroepen verloren daardoor veel maatschappelijk aanzien. Tijdens het interbellum gingen vooral in overheidsfuncties de salarissen steeds omlaag. Er had een nivellering van de inkomens plaats: De kloof tussen de nieuwe middenklasse en de intellectuelen werd kleiner. Met name de jongere intellectuelengeneratie voelde zich teruggedrongen en bedreigd. De verwarring van de twintigste eeuw bracht een groot aantal intellectuelen ertoe zich af te vragen welke sociale krachten hen en hun werk bedreigden. Velen ontwikkelden daarbij radicale sympathieën en ideeën van linkse of van rechtse strekking.

Platteland. De plattelandsbevolking zag na de oorlog nieuwe bedreigingen op zich afkomen. Toen de oorlog uitbrak moesten de boeren naar het slagveld. Daarmee werden enkele landen direct uitgeschakeld als voedselleveranciers op de wereldmarkt. Andere landen, met name Argentinië en Canada, zagen hun kans schoon en wierpen zich zo snel mogelijk op de voedselvoorziening. In die landen werd het bebouwd oppervlak uitgebreid en werden moderne industriële methoden toegepast. Na de oorlog probeerden de Europese boeren hun posities te herwinnen, maar dat leek onbegonnen werk. In de Verenigde Staten werden veel boerderijen verlaten omdat er geen droog brood te verdienen viel. In Duitsland verkeerden de boeren na de hyperinflatie in bittere ellende, diepere ellende dan het proletariaat daar ooit gekend had. Ook in Nederland werden talloze boeren met de ondergang bedreigd. Bij hen leefde een wijd verbreid gevoel van onzekerheid en wrok tegen een sociale orde die hen tot armoede bracht. Met hun noeste arbeid hadden zij de natie in de moeilijkste tijden gevoed, maar nu oogstten zij slechts stank voor dank!

Een complexere arbeidsmarkt. Bovendien werd vanaf het einde van de negentiende eeuw het economisch zwaartepunt langzaam verlegd van de productie van kapitaalgoederen naar massaconsumptiegoederen. Dat was een gevolg van de stijgende welvaart van de massa, in het bijzonder in de steden. Zo ontstond een nieuwe conceptie van de arbeider, die ook en vooral een consument is.¹ De negentiende-eeuwse arbeider was vaak niet veel meer dan een primitieve, ongeschoolde arbeidskracht die gemakkelijk door een willekeurige andere vervangen kon worden en daarom in een slechte onderhandelingspositie verkeerde tegenover de werkgevers — een 'loonslaaf' die lang en hard en voor weinig geld moest werken.

De twintigste-eeuwse arbeider had niet alleen sterke vakverenigingen achter zich, die zich vaak op straat of in politieke en sociale onderhandelingen geduchte tegenspelers voor de patroon, de regering en zelfs de politie of het leger toonden. Hij werkte ook in een andere omgeving. Hard labeur werd meer en meer door machines verricht. Arbeidsdeling en specialisatie vonden ook in de fabriek ingang, de machines werden ingewikkelder, de productieprocedures subtieler. Scholing, ervaring en arbeidsdiscipline, organisatietalent, leiderschap en dergelijke werden gegeerde kwaliteiten van werknemers waarvoor de patrons gerust meer wilden betalen. De amorfe arbeidsmarkt voor ongeschoolde arbeid maakte plaats voor een massa gespecialiseerde arbeidsmarkten. Op vele daarvan heerste een chronisch tekort, onder meer door

¹ Het systeem, waarbij de arbeider tevens als consument van de productie wordt gezien, werd voor het eerst systematisch doordacht door Henry Ford in zijn Fordfabrieken. Vandaar spreekt men van Fordisme.

de voortdurende innovatie en productieuitbreiding. Van een 'ijzeren loonwet' (zie p.201) was er geen sprake meer.

Sociale mobiliteit. Arbeiders konden voortaan gemakkelijker carrière maken in het bedrijf of in de vakbond, of genoeg sparen om een eigen bedrijf te starten. Na verloop van tijd kon men in meer en meer arbeidersfamilies wel een familielid aanwijzen die 'het gemaakt had'. In opwaartse of neerwaartse zin, sociale mobiliteit werd een algemeen gegeven — ofschoon dat voor een deel te wijten was aan de grote crisissen die de twintigste eeuw plaagden (de oorlogen, de grote 'algemene stakingen', de hyperinflaties, de Grote Depressie van 1929-1939 en hun nasleep in de periode van de 'koude oorlog' met zijn dreiging van nucleaire vernietiging). Betekenden die crisissen voor velen alleen maar neerwaartse mobiliteit, zij boden altijd ook gouden kansen aan opportunisten ongeacht hun sociale afkomst en hun startkapitaal. Zelfs een werkloze zondagschilder kon het in korte tijd tot wereldleider schoppen!

De werkloosheid hing dus als een zwaard van Damocles boven het hoofd van de arbeiders die bovendien gconfronteerd werden met de grootschalige aanpassingen van de industrie. De voortschrijdende mechanisatie maakte veel arbeiderswerk overbodig.

De toegenomen internationale concurrentie en de winstdalingen van de 'Grote Depressie' (van het einde van de negentiende eeuw) leidden ook tot wetenschappelijke pogingen de productie te verhogen door efficiëntere organisatie van de productie op alle niveaus — tot zelfs de meest minitieuze hand- en vingerbewegingen toe (het zogenaamde *Taylorisme*, waar Charlie Chaplin in zijn *Modern Times* een onvergetelijke satire aan wijdde). Dat was vooral belangrijk voor het werken in productieketens en aan de lopende band, waar producten in afwerking volgens een vast schema van de ene aan de andere werknemer doorgegeven moesten worden. Vele werknemers kregen daardoor het gevoel gereduceerd te worden tot verlengstuk van een machine. In dat klimaat voelden velen zich aangetrokken tot radicale of communistische elementen die zich vooral tijdens de depressie in de vakbewegingen begonnen te manifesteren — niet alleen in Europa, ook in de Verenigde Staten.

Productie-efficiëntie en arbeidsverhoudingen in het grootbedrijf. Er waren uiteraard ook positievere tendenzen. De goedbetaalde en gezonde arbeider was heel wat productiever dan uitgeteerde 'loonslaaf' van de 19e eeuw. Ook werkgevers zagen het als hun belang hun arbeiders goed te betalen. De vrije arbeidsmarkt bleek geen plaag voor de arbeiders. Behalve waar de overheid intervenueerde om via wetdwing, kartel- of monopolievorming in de bedrijven de lonen laag te houden, kon geen werkgever het zich veroorloven geschoolde en ervaren arbeidskrachten te verliezen aan concurrenten.

Weliswaar poogden de vakbonden de toegang tot de arbeidsmarkten te monopoliseren voor hun leden, waarbij vooral bij conflicten intimidatie van en geweld tegen niet-leden en werkwillige 'stakingbrekers' niet uitbleven, maar in een economie waarin altijd ook talrijke kleine en middelgrote ondernemingen actief zijn, was dergelijke monopolievorming nooit honderd procent succesrijk. Toch slaagden de vakbonden er na de eerste wereldoorlog in wettelijke privileges te verwerven, zowel voor hun leden als voor hun organisaties en leiders. De erkenning van het 'stakingrecht' betekende niet alleen een breuk met het traditionele contractenrecht in de arbeidsverhoudingen (een aanzienlijke beperking van het ontslagrecht van de werkge-

ver en van de toegang tot de arbeidsmarkt voor werkwillige werklozen) maar ook met de traditionele regels van de handhaving de openbare orde.

Bleven er grote spanningen bestaan tussen vakbonden en patroons, vooral in de grote bedrijven groeide een klimaat van overleg tussen de bedrijfsleiders en de vakbondsvertegenwoordigers. Daar waren de vakbonden in vele gevallen het best geplaatst om de arbeidsvrede te verzekeren die nodig was om complexe productieprocessen draaiende te houden en planning op lange termijn mogelijk te maken. Zij waren ook essentiële bolwerken om de invloed en de agitatie van extremistische militanten van de nog altijd aanwezige revolutionaire arbeidersbewegingen te temperen. De idee van de klassenstrijd verdween daardoor naar de achtergrond. Ook de vakbonden kwamen tot het inzicht dat alleen economische groei duurzame lotsverbetering brengt. Overkoepelende vakbondsorganisaties en soortgelijke patroonsverenigingen begonnen een belangrijke rol te spelen in de nationale politiek, onder meer door hun affiliatie met en soms ook financiering van grote politieke partijen. Daarmee was de basis gelegd voor een nieuw soort corporatisme dat tot vandaag zijn stempel op de organisatie van de staat drukt. Ook andere groepen begonnen zich aaneen te sluiten in de hoop dat georganiseerde actie macht en dus bescherming zou bieden. Er ontstonden ingewikkelde netwerken van organisaties. In landen zoals Nederland en België waar die netwerken vooral volgens ideologische of religieuze lijnen werden ingericht, ging men spreken van 'de verzuiling' van de maatschappij.

Crisissen en totale politisering van de maatschappij. In de door crisissen geteisterde eerste helft van de twintigste eeuw ging het vertrouwen verloren in een aanhoudende economische groei. Veel van de op de markten gegenereerde economische vooruitgang en kapitaalvorming werd geabsorbeerd in de bewapeningswedloop, vernietigd in de oorlogen of in beslag genomen voor grootschalige sociale en politieke experimenten. Naarmate mensen zich hulpelozer voelden tegenover de impact van al die maatschappelijke bewegingen en evoluties, gingen zij sneller om politieke bescherming roepen en aanvaarden dat anderen dat ook deden. Vergeten wij niet dat veel mensen in hun leven al of bijna al die crisissen moesten doorstaan. Het is absurd te verwachten dat hun wereldbeschouwing niet getekend zou zijn door de ervaring van zoveel onzekerheid op zo'n grote schaal. In een dergelijke omgeving van 'oorlog van allen tegen allen' klinkt het hobbesiaanse motief, *Might makes right*, doorgaans heel geloofwaardig. In elk geval werd de politieke bescherming tegen de onzekerheden van het bestaan (in de vorm van gecollectiviseerde sociale voorzieningen) snel een heilige koe waarop geen kritiek meer werd geduld.

CRISIS EN KRITIEK VAN DE DEMOCRATIE

Huib Spoormans

Bovengenoemde ontwikkelingen leidden tot wat A.A. de Jonge (1968) de crisis van de democratie genoemd heeft. De term 'democratie' was ondertussen in zwang gekomen als een vage aanduiding voor de in West-Europa en in de Verenigde Staten gangbare politieke praktijken en instellingen die zich binnen de kaders van de negentiende-eeuwse constitutionele staat hadden gemanifesteerd, vooral na de invoering van het vrijwel algemeen kiesrecht voor mannen. Een 'democratie' was een parlementaire meerpartijenstaat met een formele constitutie en min of meer regelmatige 'vrije' verkiezingen voor de samenstelling van de parlementaire kamers en eventueel een aantal andere politieke organen. Belangrijker evenwel dan die institutionele kenmerken was het feit dat een 'democratie' ook een doel had dat haar politiek legitimeerde: Zij was er 'voor het volk' dat er bijgevolg op mocht rekenen dat het in een 'democratie' niets tekort zou komen. Daar lag een probleem, want die legitimatie hield het risico in dat elke frustratie van de verlangens van 'het volk' zou uitgelegd worden als een tekortkoming van 'de democratie'.

De Jonge onderscheidde een kleine en een grote crisis der democratie. Hij maakte dat onderscheid om niet alle uitingen van een antidemocratische houding over één kam te hoeven scheren. De 'kleine crisis' betrof uitsluitend de *staatsinstellingen* en voedde het verlangen naar hervormingen en aanpassingen daarvan. De 'grote crisis' raakte tevens de *ideële* grondslagen van de democratie. Zij was voor velen de aanleiding om bewegingen te steunen die ernaar streefden de democratie te vervangen door een radicaal ander politiek systeem.

De kleine crisis

De 'kleine crisis' wordt vaak toegeschreven aan een faseverschil tussen de maatschappelijke veranderingen en de ontwikkeling van de staatsinstellingen. Het parlementaire stelsel zoals dat zich in een aantal Europese landen gevestigd had, beruiste op de volgende grondslagen, waaraan het ook zijn rustig functioneren dankte:

- * Een maatschappelijk relatief homogene heersende klasse (de bourgeoisie), die door middel van een beperking van het kiesrecht het parlement monopoliseerde en aan dat parlement een overwicht over de regeringen verzekerd had.
- * Binnen dat parlement vond strijd plaats van belangengroepen, die het echter over de hoofdzaken – het maatschappelijk stelsel en de politieke instellingen – eens waren. Bovendien konden zij elkaar gemakkelijk vinden door de gemeenschappelijke sociale en culturele herkomst of aspiraties van hun vertegenwoordigers.
- * Ten slotte was de staatstaak zeer beperkt, waardoor er voor de politici relatief weinig gelegenheid was om grote politieke of demagogische bewegingen te organiseren.

De verruiming van het kiesrecht en de uitbreiding van de staatstaak leidde tot een crisis van de gevestigde politieke orde. De democratisering versterkte het beroep dat uiteenlopende groepen deden op de overheid, maar bracht geen nieuwe methoden of organen voort die aan die vraag konden voldoen. Typerend is in dit opzicht de Ne-

derlandse grondwetsherziening van 1922, die weliswaar verdere democratisering beoogde, maar enkel resulteerde in een vergroting van de bevoegdheden van het parlement, hoewel dit steeds minder in staat was de uitgebreidere bevoegdheden werkelijk uit te oefenen.

Het gevolg was, ten eerste, dat het parlementaire apparaat overstelpt raakte met uiteenlopende eisen en niet in staat bleek snelle beslissingen te nemen. Ook vroeger was het parlement geen model van besluitvaardigheid geweest, maar de beperkte staats-taak maakte dat probleem niet zo nijpend. Nu werd het parlement verantwoordelijk voor 'de voorziening in de dringendste noden van het volk'.

Ten tweede leidde de toeneming van de overheidsbemoeyenis tot een groei van de staatsbureaucratie, omdat er geen nieuwe verkozen organen geschapen werden die zich met het wassende takenpakket zouden bezig houden (zie p.292).

Ten derde begonnen de diverse georganiseerde maatschappelijke belangen eisen te stellen aan de gemeenschap, dat wil zeggen aan de overheid. Maar de constitutionele parlementaire staat erkende deze georganiseerde belangen niet als officiële gespreks- of onderhandelingspartner. Daardoor speelde de strijd van deze groepen zich grotendeels buiten de staatsorganen af. Die 'extraparlamentaire acties' zorgden voor bijkomende onzekerheid en hielden de dreiging (of de belofte) van revolutionaire veranderingen in het brandpunt van de belangstelling.

Dit alles leidde tot het paradoxale resultaat dat de democratisering die de afstand tussen staat en volk had moeten opheffen, eerder een vergroting van die afstand tot gevolg had. De vraag rees dan ook of het niet mogelijk was de 'kloof' tussen staat en maatschappij, tussen burger en politiek te dichten of te overbruggen.

De grote crisis

De eis tot democratisering en in het bijzonder tot uitbreiding van het kiesrecht was gebaseerd op een 'democratische overtuiging'. Hiermee werd onder andere bedoeld dat *iedere* mens een redelijk wezen is en als zodanig bekwaam om deel te nemen aan de politieke besluitvorming – al is het maar door het aanwijzen van vertegenwoordigers. Dat was de grond geweest voor de democratische invulling van de politieke *vrijheid en gelijkheid*: Als in beginsel alle mensen redelijke wezens zijn, verdient hun mening in gelijke mate gehoord en meegewogen te worden.

De 'grote crisis der democratie' bestond uit de reactie die vanaf het laatste kwart van de negentiende eeuw opkwam tegen die ideële grondslag van de democratie. Velen waren de overtuiging toegedaan, dat de doorsnee-mens althans in verband met de grote politieke kwesties *niet* redelijk is of kan zijn. Dergelijke kwesties liggen vaak ver van zijn bed. Hijzelf heeft dikwijls geen enkel inzicht in hun betekenis en consequenties voor andere mensen. Bovendien kan hij het zich veroorloven zijn emoties, fantasien en vooroordelen een vrije loop te laten omdat er toch geen rechtstreeks verband is tussen zijn persoonlijke politieke opstelling en de gevolgen van het uiteindelijk door de regering gevoerde beleid. Als kiezer is hij niet verantwoordelijk en niet aansprakelijk voor wat dan ook. Welke reden was er eigenlijk om te veronderstellen dat zo iemand in redelijkheid een politiek oordeel zou vellen, zelfs als hij daar in principe wel bekwaam zou toe zijn? En hoe zat het met dat principe zelf? Wezen niet alle moderne wetenschappen erop dat de mens geen redelijk wezen is maar een speelbal van onbewuste psychische krachten, een product van zijn omgeving of opvoeding of van zijn genen (zijn ras of bloed)? Was de grote massa meer dan een kudde die be-

hoeft heeft aan een herder? Zo bekeken was politieke gelijkheid een illusie (mensen zijn nu eenmaal niet gelijk) en politieke vrijheid een bron van verwarring, beide even schadelijk voor een gezonde nationale gemeenschap.

Anderen meenden dat in de parlementaire democratie de politici in feite alle macht naar zich toehaalden. De ‘democratie’ van die politici was niet meer dan een dekmantel voor de belangenbehartiging van sinistere groepen. Die vaarden daar wel bij, maar het volk had er niets aan. Nog anderen ergerden zich aan het eindeloze gekibbel en de halfslachtige compromissen die het parlementaire werk leken te kenmerken, terwijl het voor hen — en ook, zo stelden zij, voor het volk — duidelijk was wat er te doen stond.

Niet de verkozen politici en hun achterkamerpolitiek maar mensen die echt voor het volk konden spreken omdat zij zonder berekening zijn verlangens en behoeften deelden, waren nodig om een regering van het volk en voor het volk te leiden. Kortom, de parlementaire spelletjes hadden niets te maken met een ‘echte volksdemocratie’. Dat was de toon van veel kritiek op de bestaande staatsorde. Zij vond gehoor in brede kringen, ook al omdat zij in sommige opzichten aansloot bij al oude zowel conservatieve als links-revolutionaire klachten over de negentiende-eeuwse staat (zie p.312 en p.319).

De nog jonge parlementaire democratie kwam dus op twee manieren onder grote druk te staan: enerzijds door de beperkingen die eigen zijn aan de liberaal-democratische staatsinstellingen zelf en anderzijds door de opkomst van anti-democratische ideologieën en bewegingen zoals het communisme, het syndicalisme, het fascisme en het nationaal-socialisme.

Kritiek op democratie in Nederland

Ook in Nederland was sprake van een crisis van de democratie. Nederland had, ingeklemd tussen oorlogvoerende staten, van de Eerste Wereldoorlog veel te lijden gehad. Er was in die jaren dan ook een heel netwerk van maatregelen ontstaan op het gebied van de werklozensteun, de distributie en de reglementering van import en export. In de eerste naoorlogse jaren werd dat pakket met de uitbreiding van de sociale wetgeving nog groter. De overheid was echter veel te klein en niet uitgerust om de problemen het hoofd te bieden die zich aandienen toen de Grote Depressie van de jaren dertig toesloeg. De meeste politici van de regeringspartijen meenden bovendien dat een crisis van die omvang niet kon worden bestreden door gerichte sturing van overheidswege. Vooraanstaande politici als Ruijs, Colijn, De Geer en het merendeel van hun collega-ministers meenden dat tegen de crisis niets anders viel te ondernemen dan de tering naar de nering te zetten. Volgens hen diende men zoveel mogelijk te bezuinigen en te proberen de productiekosten te drukken. In september 1936 liet Nederland als laatste Europees land de gouden standaard los, kort nadat ook Zwitserland en Frankrijk dat hadden gedaan, maar de regering bleef wel hardnekkig pogen de begroting in evenwicht te houden. Hoewel de depressie in Nederland niet zo diep ging als bijvoorbeeld in België, was zij er van langere duur. Links en rechts werd het vertrouwen in de parlementaire democratie er niet groter door: Viel er niets méér te ondernemen dan afwachten?

Zowel links als rechts ontstond in Nederland dan ook kritiek op het wezen van de parlementaire democratie als zodanig. Daarbij moeten wij in het oog houden dat het in tegenstelling tot vele andere landen om betrekkelijk kleine groepen ging. De com-

munisten enerzijds en de nationaal-socialisten anderzijds zouden nooit meer dan vier zetels in de Tweede Kamer halen.

De ontevredenheid over het functioneren van de parlementaire democratie was echter veel meer verspreid. Tot hen behoorden ook de socialisten, die in Nederland verenigd waren in de SDAP. Zij meenden dat de democratie — dat wil zeggen de toekenning van ‘politieke rechten’ — niet beperkt mocht blijven tot het staatkundig leven. Dat was een oud marxistisch thema, maar het werd nu als het ware losgehaakt van de revolutionaire leer van de klassenstrijd. De ‘nieuwe’ socialisten stelden dat zij de socialistische maatschappij altijd al opgevat hadden als een politieke, een economische en een sociale democratie. Al in 1920 en 1923 hadden de Nederlandse socialisten plannen gelanceerd om ‘de democratie’ uit te breiden tot het bedrijfsleven door de arbeiders mee te laten beslissen over de bedrijfsvoering en de investeringen. Door ‘gemeenschapsbeheer’ (een vage term die eventueel ook nationalisatie kon betekenen) van de belangrijkste sectoren van het bedrijfsleven en medezeggenschap in de overige sectoren zou de economie worden gedemocratiseerd. Die ‘socialisatie’ van het bedrijfsleven moest verspilling tegengaan en de winsten voor het algemeen volksbelang aanwenden. In het rapport *Nieuwe Organen* uit 1931 ontwikkelde de SDAP tevens plannen voor een sociale democratie, op basis van een functionele en gewestelijke decentralisatie. Tot 1933 behoorde de SDAP dan ook nadrukkelijk tot de critici van de parlementaire democratie.

De ondergang van de eens zo machtige zusterpartijen in Duitsland en in Oostenrijk in 1933 en 1934 veroorzaakte echter een schok in de SDAP. Ook al omdat de SDAP, die de muiterij op de kruiser *De Zeven Provinciën* in 1933 niet onvoorwaardelijk had veroordeeld, er in Nederland van werd beschuldigd antidemocratisch te zijn, wierp zij zich vanaf dat moment op als verdedigster van de parlementaire democratie. Zij wilde de parlementaire democratie echter combineren met een krachtdadige overheid en een vorm van corporatisme.

CORPORATISME IN HET INTERBELLUM

Corporatistische opvattingen hebben betrekking op de maatschappelijke (en in het bijzonder de economische) ordening, de organisatie, bevoegdheid en omvang van de staatsmachten en de verhouding tussen staat en samenleving. Het corporatisme is maatschappijleer en staatsleer tegelijk. Het is ontwikkeld vanuit een kritiek op het individualistische liberalisme en als alternatief voor het staatssocialisme.

Staat en maatschappij

Organische maatschappijopvatting. Het corporatisme gaat uit van een organische maatschappijopvatting. De voorstelling van de maatschappij als een organisch geheel is opgebouwd naar analogie van *het levend organisme*. De maatschappij wordt gezien als een samenstelling van ‘natuurlijk’ gegroeide groeperingen, die gespecialiseerde functies voor het geheel en voor elkaar vervullen. Via de onderlinge arbeidsverdeling, waardoor ze van elkaar en van het geheel afhankelijk zijn, vormen zij tezamen het ‘harmonisch lichaam van de maatschappij’. Die groeperingen zijn op zich ook weer organische verbanden van kleinere verbanden of van individuen, functioneel verbonden door specialisatie en arbeidsdeling. Zo is de maatschappij opgebouwd uit gezin-

nen, die weer bestaan uit gezinsleden, die ieder geacht worden een eigen taak binnen het gezin te hebben. Andere organische of natuurlijke groepen zijn het productiebedrijf, de kerkelijke en de politieke gemeente, de professionele organisaties en ook de maatschappelijke standen, zoals de geestelijkheid, de adel en de burgerij in de middeleeuwen. Op economisch gebied zijn het vooral de corporaties of beroepsgroepen, groepen individuen die aan eenzelfde productieproces meewerken, die de bouwstenen van de corporatieve ordening vormen.

Zo waren in de Middeleeuwen streng georganiseerde corporaties, zoals de gilden of andere organische eenheden (universiteiten, standen, enz.), de geledingen die tezamen het volksgeheel uitmaakten. Uit het verval van die groeperingen is, in de corporatistische gedachtegang, de anorganische of 'mechanische' maatschappij van de negentiende eeuw ontstaan, die aan morele desoriëntatie, ontworteling en gewelddadige klassentegenstelling ten onder dreigde te gaan. Als reactie op de anorganische maatschappij en haar desastreuze gevolgen, herleefde bij velen de behoefte aan een 'natuurlijke' inrichting van de maatschappij.

De maatschappij is in de corporatistische conceptie dus niet direct uit individuen opgebouwd, maar uit groepen. Zij bestaat uit een geheel van 'kringen' of 'verbanden', die elkaar kunnen overlappen of omvatten. Een individu kan lid zijn van meerdere kringen en aldus alnaargelang de situatie heel verschillende rechten en plichten hebben. Het individu op zich, los van enig corporatief verband, heeft echter geen maatschappelijk bestaan.

Elke kring heeft een eigen zelfstandigheid en een eigen doel. Sommige kringen dienen een algemener doel, andere behartigen meer specifieke belangen. Alle kringen vormen een even zelfstandige, natuurlijke werkelijkheid als de individuen waaruit deze bestaan, op dezelfde manier als organen en weefsels een zelfstandigheid hebben ten opzichte van de lichaamscellen. Net zo als de cellen van een orgaan zich voortdurend vernieuwen, komen en gaan de individuen, terwijl de maatschappelijke verbanden een bestaan hebben over de generaties heen.

Het is het corporatisme niet te doen om de individuen (de cellen), zelfs niet om hun onmiddellijke verbanden (de organen of weefsels), maar om het geheel (het levende organisme). De individuen en groepen zijn ondergeschikt aan het geheel en vervullen daarbinnen een deeltaak. Er bestaat echter een belangrijk verschil tussen een biologisch organisme en een vereniging van mensen. Terwijl in het biologisch organisme de delen geen zelfstandigheid, geen eigen doel hebben ten opzichte van het geheel, is dat in de maatschappij wel het geval. De individuen hebben volgens de corporatieve opvatting een eigen persoonlijkheid, een vrije wil. In een biologisch mechanisme is het functioneren van de delen automatisch afgestemd op het geheel via de wetten van de genetica en de evolutietheorie. In de maatschappij gaat dat vanwege de vrije wil van de individuen niet op. Om die afstemming te realiseren zijn er daar prikkels nodig om de individuen ertoe over te halen hun rol in het geheel te vervullen. Die worden onder andere geleverd door al of niet in formele rechtsregels geïnstitutionaliseerde normen en waarden, directe gezagsuitoefening of vormen van beloning en beloningsverschillen. De noodzaak van het bestaan daarvan is zodoende eveneens gebaseerd op de menselijke natuur: de natuurlijkheid van de groepsvorming en het natuurfeit van de vrije wil van de mens. Machtsuitoefening en inkomensverschillen worden op deze wijze als natuurlijke gegevenheden gelegitimeerd in de corporatieve maatschappijleer. Zo bezien zijn conflicten, zoals bijvoorbeeld klassente-

genstellingen en moordende concurrentie abnormale verschijnselen, ziekten van het maatschappelijk lichaam, die het gevolg zijn van een 'onnatuurlijke' vorm van maatschappelijke organisatie. In een gezonde maatschappij werken mensen samen. Werkgevers en werknemers staan er niet als vijanden tegenover elkaar. Het past dan niet dat zij zich afzonderlijk organiseren en elkaar bestrijden. Hetzelfde geldt voor mensen die in dezelfde bedrijfstak werkzaam zijn. Zij mogen elkaar niet als concurrenten beschouwen, aangezien zij dezelfde 'maatschappelijke behoeften' proberen te bevredigen. Zij moeten integendeel samenwerken om die zo goed en efficiënt mogelijk in die behoeften te voorzien. In een gezonde maatschappij zijn mensen georganiseerd volgens hun plaats en rol in de maatschappelijke arbeidsverdeling die zelf haar grond heeft in de noden en de behoeften van de gehele maatschappij. De juiste organisatievormen zijn vak- of beroeps- en bedrijfsorganisaties, geen ideologische of klassenorganisaties die de ene tegen de andere opzetten. Daarmee wordt het bestaan van *klassenverschillen* en verschillen in inkomen en bezit niet ontkend. Ze worden irrelevant verklaard.

De corporatieve staat. De staat is een bijzonder maatschappelijk verband. Hij is de hoogste vorm van organisatie (het organisme) van alle individuen (cellen) en hun sociale verbanden (organen, weefsels) op een bepaald grondgebied, die onder eenzelfde rechtsstelsel vallen. De staat maakt zelf dus geen deel uit van hogere organisatorische verbanden. De staat is een zelfstandig en soeverein organisme. En die zelfstandigheid geldt ook tegenover de lagere organisaties en individuen waaruit deze is samengesteld. De staat heeft het hoogste gezag over deze organisaties, die ook wel onderscheiden worden van de staat als 'de civiele maatschappij'. De staat is niet een onderdeel van de maatschappij, niet enig lichaam in de maatschappij, maar het grote geheel waarin en waarvoor alle andere maatschappelijke verbanden samenwerken.

Een corporatieve staat is gebaseerd op het concept van de corporatieve maatschappij-ordening. Hij bestaat dus niet uit een verzameling van individuen (zoals 'het Volk' van Rousseau), maar uit sociale verbanden. Die 'organen' vormen de tussenschakel tussen individu en staat. Concreet kan dat betekenen dat het parlement niet door individuen wordt gekozen, maar door gezinnen (gezinshoofden), gemeenten of bedrijven. Organisch kiesrecht wordt dat genoemd. Het kan ook zijn dat er naast een via individueel kiesrecht gekozen Kamer een belangengroepenkamer in het parlement komt. Een voorbeeld zou zijn de Sociaal-economische Raad (SER) te laten functioneren als Eerste Kamer.

Let wel, een corporatieve staat is niet noodzakelijk een gecentraliseerde staat. Het is mogelijk dat een deel van de staatssoevereiniteit overgedragen wordt aan maatschappelijke organisaties (corporaties). Die krijgen dan eigen wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende bevoegdheden. Zij kunnen in een aantal gevallen zelf belastingen heffen onder hun leden, die zij eventueel met een eigen geweldsapparaat afdwingen, maar meestal door de staatsorganisatie laten afdwingen. In deze structuur gaan de corporaties zelf een deel van de staatsmacht uitoefenen. Daardoor vervaagt het door het liberalisme gecreëerde onderscheid tussen staat en samenleving.

Voor beide vormen van corporatieve staat is kenmerkend dat (een deel van) de staatsmacht niet langer uitgeoefend wordt door al of niet gekozen politici, die — althans in theorie — het 'algemeen belang' heten te behartigen. In hun plaats krijgen de vertegenwoordigers van de verschillende particuliere belangen rechtstreeks invloed op de staat, hetzij via een corporatief parlement, hetzij via publiekrechtelijke

corporaties. Het 'algemeen belang' moet nu resulteren uit de onderlinge afspraken van de verschillende belangengroepen en hun overleg met de regering van de staat.

Aangezien vertegenwoordigers van belangengroepen veelal ook deskundig zijn op hun terrein, impliceert directe politieke invloed van belangengroepen vaak invloed van deskundigen. Dat is ook nogal eens als argument voor een corporatieve staat naar voren gebracht. In een democratisch-parlementaire staat zouden teveel ondeskundige politici door vleierij en volksmennerij het schip van staat op de (democratische) klippen sturen. Dat gevaar zou met een corporatieve staat, waar deskundigen een grote invloed in zouden hebben, vermeden kunnen worden, aldus de pleitbezorgers van het corporatisme.

Corporatieve staat en corporatieve maatschappij

Corporatisme in de burgerlijke parlementaire staat. Een corporatieve maatschappij-ordening en een corporatieve staatsvorm hoeven niet noodzakelijk samen te gaan. Een corporatieve staatsvorm veronderstelt natuurlijk wel het bestaan van corporaties in de maatschappij, waaraan publiekrechtelijke bevoegdheden kunnen worden verleend, of die hun vertegenwoordigers in een corporatief parlement kunnen kiezen. Maar het omgekeerde is niet het geval. Een ordening van de maatschappij in corporaties is mogelijk zonder dat deze direct en officieel in de staatsmacht delen. In dat geval hebben de corporaties slechts privaatrechtelijke bevoegdheden. Dat idee lag bijvoorbeeld aan de basis van het negentiende-eeuwse politieke liberalisme van Thorbecke, dat wij eerder besproken hebben. Daarin hebben wij ook een corporatistische ondertoon gehoord, ofschoon Thorbecke gruwelde van de gedachte dat corporaties publiekrechtelijke bevoegdheden zouden hebben.

Anderzijds kan de maatschappij in corporaties met publiekrechtelijke bevoegdheden geordend zijn, zonder dat de staat, die toezicht houdt op de corporaties en hun rechten en bevoegdheden garandeert, een corporatief parlement omvat. De huidige Nederlandse situatie kan als voorbeeld dienen. De maatschappelijke orde is opgebouwd uit corporaties die een relatieve autonomie hebben, terwijl er naast en boven de corporaties een zelfstandige staatsorganisatie bestaat, die de uiteindelijke soevereiniteit bezit en het algemeen belang behartigt. De corporaties beogen hier de (liberale) scheiding tussen staat en maatschappij te overbruggen. Het middel daartoe is de uitrusting van corporaties met publiekrechtelijke bevoegdheden. Dit corporatisme is bijzonder invloedrijk (geweest) in de België en Nederland.

Staatscorporatisme en syndicalisme. Het is dus heel wel denkbaar dat de corporaties onder oppertoezicht van een niet corporatief georganiseerde staat vallen. Dat hoeft overigens geen democratische staat te zijn. Er zijn historische voorbeelden waarbij de corporaties onder gezag van een autoritaire of zelfs totalitaire staat vallen. Dit wordt wel *staatscorporatisme* genoemd. De corporaties hebben dan geen eigen zelfstandigheid en zijn volkomen ondergeschikt aan de staat. Dat was bijvoorbeeld het geval in het fascistische Italië, nazi-Duitsland, Spanje onder Franco, Portugal onder Salazar en in diverse landen in Latijns-Amerika. In al deze gevallen waren de corporaties zowel als de nationale vertegenwoordigingen daarvan niet meer dan een machtsinstrument in handen van de staat. De maatschappij was hier volledig onderworpen aan of zelfs opgegaan in de staat.

Er is ook een situatie denkbaar, waarin de corporaties zelf, al of niet verenigd in een federatie van corporaties, de hoogste macht vormen. Hier oefenen de corporaties

of hun federatie het oppergezag uit, en is een staat of staatsapparaat overbodig. In feite gaat de staat dan op in de maatschappij. Dit wordt wel *syndicalisme* of gildesocialisme genoemd.

CORPORATISME IN NEDERLAND

Confessionelen en socialisten. Corporatistisch gedachtegoed is in Nederland vooral ontwikkeld door de confessionelen, en in mindere mate door de socialisten. Aan het einde van de negentiende eeuw zagen de protestants-christelijken en de katholieken in corporatistische structuren het juiste midden tussen de twee 'materialistische' aberraties van het liberale individualisme en het socialistische collectivisme. Corporatistische ideeën verwierven vooral aanhang in een tijd dat de markteconomie en de parlementaire democratie op hun retour leken. Zij traden in het bijzonder tussen de twee wereldoorlogen op de voorgrond, toen de economie van kwaad naar erger leek te evolueren en de parlementen in veel landen niet in bekwaam bleken uiteenlopende politieke verlangens met elkaar in overeenstemming te brengen. Het corporatisme werd in die context voorgesteld als een modern antwoord op de problemen van de tijd. Protestanten en katholieken konden toen terugvallen op hun eerder ontwikkelde corporatieve gedachtegoed. Zij hadden evenwel ieder hun opvattingen over een corporatief georganiseerde maatschappij.

Protestants-christelijken. De organische maatschappij-opvatting van de protestants-christelijken zag de onderneming als een samenwerkingsverband van arbeid en kapitaal. Het lidmaatschap van het Nederlands-Werkliedenverbond Patrimonium (1877) stond derhalve open voor zowel werkgevers als werknemers. De ondernemer en de arbeider hebben elk de hen door God toegewezen plaats. Vanuit die 'natuurlijke' verhouding dienen beide partijen met elkaar samen te werken volgens de richtlijnen van de christelijke zedelijkheid. De gedachte van Souvereiniteit in Eigen Kring leende zich voor een uitwerking in de richting van corporatistische organen. Het kabinet Kuiper heeft zelfs een poging gedaan de sociale zekerheid te organiseren door middel van zogeheten Raden van Arbeid, samenwerkingsorganen van werkgevers en -nemers uitgerust met publiekrechtelijke bevoegdheden. Deze plannen leden schipbreuk door de weerstand van de liberalen, die principiële bezwaren koesterden tegen corporatistische instellingen. Maar ook binnen protestants-christelijke kringen bestond veel weerstand tegen overheidsbemoeienis in sociale kwesties. Het was toch in eerste instantie aan de betrokken kringen zelf om oplossingen te zoeken voor hun onderlinge problemen.

Rooms-katholieken. In 1891 verscheen Rerum Novarum, de eerste sociale pauselijke encycliciek, die een periode van heroriëntatie in het rooms-katholieke denken inluidde. De encycliciek nam enerzijds stelling tegen het socialisme, en anderzijds tegen de uitbuiting van arbeiders door kapitalistische ondernemers. Daartegenover werd gepleit voor samenwerking tussen arbeid en kapitaal en voor eigen arbeidersorganisaties.

Deze opvattingen bouwden nadrukkelijk voort op het oude beeld van de standenmaatschappij, terwijl tevens gepoogd werd een antwoord te vinden op de sociale kwestie. Corporatieve instituties leken voordelig, omdat zij een band schiepen met het (goede) verleden, en tegelijk naar de toekomst toe een alternatief boden voor liberale en socialistische oplossingen van de sociale kwestie. De encycliciek Quadragesimo Anno ('Het veertigste jaar', 1931) van paus Pius XI, bevestigde de actualiteit

van het in 1891 geproclameerde katholieke corporatisme voor de wereld van het Interbellum.

De socialisten. Eerder hebben wij gezien dat na de Eerste Wereldoorlog de socialistische partijen in West-Europa en ook in Nederland naar wegen zochten om zich electoraal te handhaven, toen bleek dat van de verwachte aangroei van het proletariaat hoegenaamd niets in huis zou komen. Er was een nieuwe ideologische basis nodig voor het voeren van een socialistische oppositie tegen de bestaande orde. Enerzijds kon men daarvoor terecht bij het corporatisme waarvoor er in Nederland veel belangstelling bestond, anderzijds waren vooral economen geïnteresseerd in de planmatige opbouw van de Russische economie. Nadat de storm van de revolutie was overgewaaid en de socialistische bewegingen in Europa in het defensief waren geraakt, nam 'de planeconomie' de plaats in van 'de klassenstrijd' als de leidende gedachte van het socialisme. De bewondering voor de planeconomie van de Sovjetunie is wel begrijpelijk. Terwijl de rest van de wereld in een economische crisis was gedompeld, maakte de Sovjetunie juist een expansieve fase door (waarvan de kosten echter lange tijd voor de buitenwereld verborgen bleven). Dat leidde ertoe dat de beginselen van de planeconomie serieus in studie werden genomen als manier om de economische crisis te bestrijden.

De Nederlandse ideeën over de planeconomie waren echter niet geïnspireerd door de sovjetervaringen, wel door de in 1932 gedane voorstellen van de Belgische socialistische leider en theoreticus, Hendrik de Man. Zijn leer, bekend als het Planisme, kreeg ook elders in Europa gehoor. Het planisme effende voor de socialisten de weg naar het corporatisme en coalities met andere corporatistische bewegingen (vooral de katholieke 'sociale beweging'). Het betekende bovendien een breuk met de door Marx geïnspireerde economische theorieën van het communisme. In de plaats daarvan omarmden de socialisten de macro-economische theorieën van John Maynard Keynes. In Nederland hielden in het bijzonder Frijda en Tinbergen, zeker niet de geringsten onder de economen, zich daarmee bezig. Zij zouden meer of minder direct bijdragen tot de ontwikkeling van het *Plan van de Arbeid* (1935), waarover later meer (zie p.481).

Toenadering tussen katholieken en socialisten. Tussen de twee wereldoorlogen stonden confessionelen en socialisten in Nederland dus open voor het corporatisme. Maar wat betekende dat? Zagen zij het corporatisme als alternatief op de democratie? Waren zij ontvankelijk voor de argumenten van de principiële bestrijders van de democratie? In de jaren dertig kon het toch niemand meer zijn ontgaan dat het fascistische Italië en het ultraconservatieve Portugal, die het corporatisme tot hun officiële ideologie hadden verheven, zich ontwikkelden tot autoritaire staten waar de vrijheid van meningsuiting aan banden was gelegd, straatteerur heerste en het parlement machteloos was?

Er waren er zeker, en onder hen niet de minst vooraanstaanden in de RKSP en in de SDAP, die een lage dunk hadden van het politieke oordeelsvermogen van het individu. Zij wilden daarom in navolging van de manier waarop fascisten dat hadden klaargespeeld, een socialistische dan wel katholieke massabeweging vormen die de aanhang op apolitieke wijze aan de partij bond. Er werd daarom in de jaren dertig enorm veel gemarcheerd en gezongen, er werd gedanst op de Paasheuvel en rond de meiboom, er werden massale lekenspelen georganiseerd in het Ajax-stadion en het

Olympisch Stadion in Amsterdam, er werden landdagen georganiseerd en dat alles om de aanhang uit de greep van de politieke tegenstander te houden. De katholieke en socialistische belangstelling voor het corporatisme moeten wij echter vooral zien als een zoeken naar een aanvulling op de parlementaire democratie en niet als een alternatief voor die democratie. Het was dus een uitingsvorm van de kleine crisis der democratie. Het corporatisme leek de democratie en dus de besluitvorming dichter bij het volk te kunnen brengen.

In de jaren dertig viel in Nederland dan ook een toenadering te bespeuren tussen de katholieken en de socialisten, overigens zonder dat dit direct tot een innige politieke samenwerking leidde. De socialistische deelname aan de regering in 1939 was uit nood geboren. Zij was het gevolg van het feit dat Colijn en de katholieken op elkaar waren uitgekeken. De protestants-christelijke regeringspartijen wekten de indruk zich weinig aan de 'wil van het volk' gelegen te laten liggen, terwijl zij machteloos bleken tegenover de diep ingrijpende economische crisis. Er bestond echter nog veel wantrouwen tussen de katholieken en de socialisten, dat gedeeltelijk werd veroorzaakt door zeer uiteenlopende visies op de rol van de overheid in het maatschappelijk leven. Dat verschil kwam ook tot uiting in hun respectieve visies op de corporatistische maatschappij. De katholieken wilden de overheid geheel buiten de raden houden en de ordening uitsluitend aan de betrokkenen overlaten. De socialisten zagen daarentegen een leidende rol weggelegd voor de overheid, zowel in het nemen van het initiatief tot de vorming van een geordende maatschappij als in de raden zelf.

Recapituleren wij de ontwikkelingen in Nederland, dan zien wij hoe bij onverdacht democratische partijen belangstelling bestond voor elementen uit het corporatisme en het communisme. Deze elementen waren echter niet bedoeld als alternatief voor de parlementaire democratie, maar als aanvulling erop. Zij hadden juist tot doel de maatschappij meer stabiliteit te bezorgen om zo te voorkomen dat de Nederlandse bevolking zou worden verlokkt door één van de totalitaire ideologieën, die vóór de Tweede Wereldoorlog bij oppervlakkige beschouwing uiterst succesvol leken. Hadde Stalin, Hitler en Mussolini niet de werkloosheid teruggedrongen? Dat dit was gelukt dankzij massale deportaties, opsluiting in concentratiekampen, gedwongen tewerkstelling en vooral dankzij een op volle toeren draaiende wapenindustrie, bleef velen onbekend tot na de Tweede Wereldoorlog.

Literatuur

- Banning, W. (1964), *Hedendaagse Sociale bewegingen*, Arnhem.
- Jonge, A.A. de (1982) *Crisis en Critiek der democratie*, Utrecht (oorspr. 1968).
- F. van Waarden, Corporatisme als probleemoplossing, in: H.J.G. Verhallen, R. Fernhout, P.E. Visser (red.), *Corporatisme in Nederland*, Alphen aan en Rijn 1980, pp. 18, 20-25;
- Albeda, W., M.D. ten Hove, *Neocorporatisme, Evolutie van een gedachte, verandering van een patroon*, Kampen 1986.

ECONOMIE IN HET INTERBELLUM

HOOP EN ONTGOOCHELING

MOEIZAME TERUGKEER NAAR DE VOOROORLOGSE 'NORMALITEIT'

Snelle economische veranderingen scheppen onzekerheid. In de negentiende eeuw waren drastische en ingrijpende veranderingen van het dagelijkse leven en werken heel gewoon geworden. De daarmee gepaard gaande onzekerheid werd echter grotendeels gecompenseerd door de welvaartsvermeerdering en optimistische verwachtingen over de toekomst. Dat had te maken met de vrij algemene rechtszekerheid, de relatieve stabiliteit van de politieke, juridische en monetaire kaders van de economische activiteiten. Enerzijds hadden die rechtszekere kaders de ruimte geschapen voor talloze particuliere initiatieven die het aanzijn van de wereld veranderden. Anderzijds boden zij mensen ook de mogelijkheid zich vrij vlot aan die veranderingen aan te passen (zie p.373).

Na de Eerste Wereldoorlog was van die stabiliteit niet veel heel gebleven. De oorlogseconomie met haar grootschalige confiscaties en rantsoeneringen had de gewone rechtsregels buiten spel gezet. De oorlog had een grote groep veteranen geschapen, die aanspraak maakten op compensaties (in de vorm van uitkeringen of bevoorrechte integratie in de naoorlogse economie). Hij was ook de aanleiding geweest voor de organisatie van een reusachtige bureaucratie die ongaarne haar controlerende en organiserende bevoegdheden wilde opgeven. De oorlog had nieuwe industrieën doen ontstaan en oude vernietigd.

De vredesregelingen van Versailles hadden de politieke kaart van Europa hertekend. Her en der waren in nieuwe staten regeringen geïnstalleerd die als het ware van de grond af aan moesten beginnen. In vele landen waren bovendien sociale en politieke verhoudingen flink dooreengeschud doordat een aantal klassen, standen en belangengroepen versterkt en andere verzwakt uit de oorlog waren gekomen. Om de oorlogsvoering te financieren hadden de overheden de gouden standaard afgeschaft en vervangen door een willekeurig manipuleerbare politieke standaard van 'papiergeld'. De inflatie die daarvan het gevolg was, had de fondsen van heel wat onafhankelijke instellingen—hospitals, universiteiten, hogescholen, musea en verenigingen van onderlinge bijstand—vernietigd of tenminste grondig gedevalueerd. Die instellingen stonden voor de keuze: verdwijnen of hun onafhankelijkheid verliezen door subsidies en overheidsvoogdij te aanvaarden.

De korte euforie na afloop van de oorlog werd vrij snel op de proef gesteld. De economische recessie in 1920-21 en de aanhoudende economische en politieke onrust in Centraal-Europa versterkten de pessimistische onderstroom, die het gehele Interbellum bleef kenmerken.

Niet alleen de verliezers, maar ook de overwinnaars gingen zwaar gebukt onder de last van de oorlogsschulden. Europa, lange tijd de geldschieter van de wereld, werd nu schuldenaar, terwijl Amerika als grote crediteur ging optreden (zie p.432). Tal van Europese munten, ook de Franse franc en het Engelse pond, kwamen daardoor in moeilijkheden. Door het loslaten van de gouden standaard was er geen sprake meer van een automatisch proces van harmonisering van de monetaire politiek van de verschillende industriële landen.

Hoewel de oorlogsuitgaven de goudvoorraden van de oorlogvoerende Europese landen zwaar hadden aangetast, streefden de overheden ernaar de vooroorlogse pariteit (goudwaarde van de munt) te herstellen. Het herstel van monetaire stabiliteit, zowel op nationaal als internationaal vlak, werd immers beschouwd als een noodzakelijke voorwaarde voor een duurzame terugkeer naar de vooroorlogse 'normaliteit'. Doordat er een massa papieren geld in omloop was gekomen, bleek monetaire stabiliteit echter een moeilijke opgave. In de gedemocratiseerde staten konden de politici het zich electoraal niet veroorloven de daartoe noodzakelijke drastische bezuinigingen door te voeren (zie p.487). Tot een volledig herstel van de gouden standaard kwam het bijgevolg niet. De inflatie bleef rondspoken.

Voor Duitsland kwam daarbij de last van de herstelbetalingen, een netelige kwestie die voortdurende onderhandelingen en aanpassingen van eerder gemaakte afspraken onvermijdelijk maakte. De overheid van de Weimarrepubliek, de opvolger van het Duitse Keizerrijk, probeerde die lasten voor de bevolking verborgen te houden met een roekeloze politiek van monetaire expansie. Dat leidde tot de hyperinflatie van de vroege jaren '20. Zij trof in het bijzonder de Duitse middenstand. Zijn spaartgoeden werden grotendeels weggevaagd. Traditionele 'bourgeoiswaarden' als voorzichtigheid en spaarzin werden financieel afgestraft. Grote schuldenaars — de overheden op kop — konden daarentegen hun schulden met snel devaluerend geld terugbetalen. Schulden maken bleek een rendabele activiteit te zijn, althans zolang de schuldeisers geen hoge inflatierisicopremies gingen eisen. Opportunistische speculanten beleefden een gouden tijd. Berlijn werd het centrum van een progressieve en expressionistische cultuur die beantwoordde aan de smaken van, en gefinancierd werd door de extravagante uitgaven van de nieuwe rijken.

Elders in het land leidde de inflatie echter tot aanzienlijke sociale verschuivingen, onrust en onzekerheid. De monetaire expansie was immers een geleidelijk proces. Het nieuwe geld kwam eerst terecht bij een beperkte groep van grote kredietnemers (de overheid, de grootindustrie) die het konden uitgeven nog voor het de prijzen deed stijgen. Daar lag hun grote winst. Ook voor hun leveranciers van arbeidskracht en grondstoffen was de inflatie nog voordelig omdat ook hun inkomen steeg vóór de meeste andere prijzen begonnen te stijgen. De overgrote meerderheid van boeren, bedienden, kleine ondernemers, arbeiders zag zijn (nominale) inkomen pas later toenemen. Die mensen beleefden daar geen plezier aan omdat zij ondertussen al met sterke prijsstijgingen geconfronteerd waren. Per saldo daalde hun reële inkomen — in vele gevallen niet zo maar een beetje. Mensen die gespaard hadden om van hun renten of van een lijfrente te leven ontdekten dat de waarde ervan door de inflatie bijna geheel uitgewist werd. Hun wanhoop en ontredde werden een voedingsbodem voor extremistische politieke bewegingen.

Op het vlak van de industriële productie en de handel ging de Europese leiding verloren aan de nieuwe grootmachten: Amerika en Japan. Om toch nog op de we-

reldmarkt te kunnen concurreren, moesten Europese landen zich hoe dan ook toelagen op kostenverlaging. Dat leidde tot mechanisatie en rationalisatie en tot spanningen tussen ‘arbeid’ en ‘kapitaal’.

Die spanningen kregen een politieke staart doordat zij in menige verkiezingsstrijd opgevoerd werden als het bewijs van een onoverbrugbare ideologische tegenstelling tussen linkse arbeiderspartijen en rechtse bourgeoispartijen. Die partijen bestreden elkaar met onverenigbare verkiezingsprogramma's. De rechstonzekerheid nam toe bij elke regeringwissel. De opeenvolgende regeringen streefden ernaar de verwezenlijkingen van hun andersgezinde voorgangers ongedaan te maken of te compenseren met nieuwe initiatieven. Coalitieregeringen slaagden er vaak niet in een coherent regeringsprogramma samen te stellen. Dat alles leidde tot politieke instabiliteit. Bewegingen en partijen met een totalitaire of corporatistische inslag, die de eenheid en de samenwerking van alle nationale klassen predikten, konden in dat klimaat van onrust en onzekerheid gemakkelijk aanzien en aanhang winnen.

Toch was er niet alleen kommer en kwel. De blijvende bereidheid van de Amerikanen om kredieten toe te staan maakte een partiële terugkeer naar ‘normale verhoudingen’ mogelijk. In 1924 werd het pond opnieuw aan het goud gekoppeld en wel tegen de vooroorlogse pariteit. De productie leek zich te herpakken. In 1925 waren zelfs in het industriële noorden van Frankrijk de laatste sporen van de onnoemelijke oorlogsschade in dat frontgebied uitgewist. Bovendien was er het lichtende voorbeeld van de Amerikaanse economie die zich na de crisis van 1920-21 ontpopte tot een niet te stuiten motor van economische groei. In Amerika waren de *Roarin' Twenties* begonnen. Daar leek plots alles mogelijk te zijn.

BOOM & BUST

Roarin' Twenties. De Amerikaanse ‘boom’ van de jaren twintig berustte voor een deel op een monetaire illusie. De oprichting van het Federal Reserve System (1913) had in de Verenigde Staten een grote monetaire expansie mogelijk gemaakt. De verlaging van de verplichte bankreserves gaf de banken de mogelijkheid het grootste deel van die expansie om te zetten in goedkope kredieten aan de ondernemingen. De monetaire expansie ging echter niet gepaard met sensationele stijgingen van de prijzen van consumptieartikelen. Het leek erop dat men het geldaanbod kon verhogen zonder ‘inflatie’ te verwekken.

Voor de Amerikanen was een tijd van schijnbaar zorgeloze voorspoed aangebroken, die gepaard ging met een onmiskenbare culturele bloei. De wolkenkrabbers in New York luidden een nieuw tijdperk in voor de architectuur. Het Amerikaanse entertainment — de grammofoonplaten- en filmindustrie op kop — gaf wereldwijde bekendheid aan de nieuwe ritmen en tonaliteiten van de Dixieland jazz, de excessieve geometrie van de Art Deco, en de vele facetten van de ‘American way of life’. Hollywood werd een begrip. Songwriters als George en Ira Gershwin, Jerome Kern en Irving Berlin maakten ook ‘Broadway’ en ‘Tin Pan Alley’ tot vaste begrippen in de populaire cultuur van de twintigste eeuw. Zij schreven hun songs vaak voor een nieuwe vorm van muzikaal theater, de ‘musical’, een wervelende vereniging van zang, dans, humor en dramatiek. De roman ‘The Great Gatsby’ (1924) van Scott Fitzgerald gaf een perfect beeld van die ‘Jazz Age’: “It was an age of miracles, it was an age of art, it was an age of excess, and it was an age of satire.” De Amerikaans eeuw was begonnen.

Consumptiemaatschappij en vrouwenemancipatie. De Amerikanen ontwikkelden een grote industriële activiteit die een revolutie van het dagelijkse leven teweegbracht. De productie van auto's, radio's, telefoons en allerlei elektrische toestellen voor huishoudelijk gebruik (koelkasten, wasmachines, toasters, stofzuigers) draaide op volle toeren. Al in 1914 had de autoconstuctor Henry Ford de achturenwerkdag ingevoerd. Zijn Ford T werd 'de auto van de gewone man'.

De consumptie- en vrijetijdsmaatschappij had een vliegende start genomen. Zij kwam vooral de vrouwen ten goede, voor wie 'het elektrische huishouden' en de auto een grote tijdwinst opleverden. Zij ondervonden snel dat zij meer konden bijdragen aan de welvaart van hun gezin door buitenhuis te werken dan door huishoudelijk werk te doen. De economische groei betekende immers stijgende lonen. Meer vrouwen gingen hogere studies volgen, een vrij beroep uitoefenen of een eigen bedrijf leiden en een rol spelen in grote commerciële, sociale of politieke organisaties. Het percentage van de universitaire en hogeschooldiploma's voor vrouwen was hoger in het jaar 1930 dan in enig jaar in de periode 1950-1969. Voor de studierichting wis-kunde ging het percentage van 15 in de *twenties* naar 5 percent in de na-oorlogse periode. Voor de studierichting economie was dat 10, respectievelijk 2 percent. Vrouwen waren ook in de vrije beroepen beter vertegenwoordigd in het Interbellum dan in de eerste twee decennia na de Tweede Wereldoorlog. Het percentage van vrouwen in 'Who is Who in America' was in 1920 het dubbele van dat percentage in 1958.¹

Aan die 'vrouwenemancipatie', het product van de samenwerking van ingenieurs en kapitalisten in de consumptiegoederenindustrie, kwam een einde in de crisis van de jaren '30. In de slappe arbeidsmarkt van die jaren werd huishoudelijk opnieuw rendabeler dan loonarbeid. Tijdens de Tweede Wereldoorlog nam de arbeidsparticipatie van de vrouwen weer toe, vooral om de mannen te vervangen die in grote aantallen overal te wereld aan het vechten waren. Na afloop van de oorlog wilden de meeste vrouwen echter het liefst uit de fabrieken wegblijven en hun aandacht aan hun gezin wijden. Dat bleef zo tot midden de jaren '60, toen in een nieuwe economische boom de 'opportunity cost' voor huishoudelijke arbeid—namelijk werken in loondienst—snel begon te stijgen.²

'*An unsustainable boom*'. De monetaire expansie van de jaren '20 werd dus grotendeels geabsorbeerd door stijgingen van de productiviteit. Het extra geld werd vlot besteed aan de aankoop van alsmaar meer consumptiegoederen. Daardoor bleven de prijzen voor de consumenten relatief stabiel. Sommige economen—onder anderen Irving Fisher, bekend om zijn quasimathematische formulering van de kwantiteitstheorie van het geld³—riepen dat er een 'nieuwe economie' ontstaan was, waarin de oude economische wetmatigheden niet langer van kracht waren. De Fed, de Amerikaanse centrale bank, moest zorgen voor prijsstabiliteit (monetaire expansie tegen hetzelfde tempo als de productiviteitsstijging) en de rest zou vanzelf gaan.

¹ Aldus Thomas Sowell, een econoom gespecialiseerd in de problematiek van minderheden en discriminatie. (Zie 'The Grand Fraud', part II, Townhall.com, 2 april 2003)

² Toen ontstond ook het moderne feminisme. Kenmerkend daarvoor was het idee dat de positie van de vrouwen niet zozeer door individuele keuzes in het licht van de economische conjunctuur bepaald werd als wel door ideologische factoren als 'mannelijk chauvinisme' en 'sociale discriminatie'.

³ Zie de formule $MV=PT$ in het economieboek.

De stabiliteit van de consumptieprijzenindex betekende echter niet dat de monetaire expansie geen gevolgen had voor de economie; integendeel. Zij kwam evenwel vooral tot uiting in de productie van investeringsgoederen. Doordat zij gebruikt werd om ‘goedkoop krediet’ te verstrekken aan de ondernemingen bleef de rente voor investeringskrediet lager dan zij anders zou geweest zijn. De expansieve monetaire politiek moedigde aldus uiterst speculatieve investeringen aan. Zij joeg de aandelenkoersen op de New Yorkse beurs alsmear hoger. De beursindex klom van 54 in 1921 naar 328 in '29. Het was alleen een kwestie van tijd vooraleer de ‘speculative bubble’ zou barsten. Een aantal economen, onder hen Ludwig von Mises en Friedrich Hayek, de belangrijkste vertegenwoordigers van de zogeheten ‘Oostenrijkse School’, waarschuwden in 1928 dat de welvaartsstijging van de *roarin' twenties* niet lang meer vol te houden was. Ervaren investeerders begonnen zich terug te trekken uit de beurs. Het grote publiek bleef de stijgende koersen echter onweerstaanbaar vinden.

Het tijl keert

De beurskrach van 1929. De krach van de beurs in Wall Street in oktober 1929 maakte definitief een einde aan de hoop op een duurzame voorspoed. Toen de koersen op de New Yorkse beurs in elkaar stortten, liet de eerder in dat jaar aangetreden president, de Republikeinse technocraat Herbert Hoover, onmiddellijk blijken dat hij niet bereid was de “markten zelf hun evenwicht te laten vinden”. Al kort na de Eerste Wereldoorlog had Hoover (die toen belast was met de distributie van Amerikaanse voedselhulp in Europa, in het bijzonder in België) plannen gemaakt voor een “reconstructie van Amerika” op corporatistische basis; als president zou hij die kunnen uitvoeren. De beurskrach gaf hem daarvoor een goed excuus. In oktober 1930 vatte hij de politiek die hij naar aanleiding daarvan gevoerd had als volgt samen:

“Ofschoon er geen precedent was, zag ik het als mijn plicht de zakenwereld op te roepen tot een gecoördineerde en constructieve actie...op een voordien nooit geziene schaal. [Wij] hebben de kredietverlening gehandhaafd... de lonen hoog gehouden... de arbeid herverdeeld [door arbeidsduurverkorting, opleiding en herscholing]... de bouwnijverheid gestimuleerd... meer werken van algemeen nut laten uitvoeren... het landbouwkrediet gesubsidieerd... en de immigratie beperkt. Door deze maatregelen hebben wij de consumptie op een hoger peil kunnen houden... en hebben wij een hogere werkloosheid kunnen voorkomen.. Wij zullen in de komende jaren nog veel ambitieuzere plannen ten uitvoer brengen.”

In de lente van 1930 probeerde Hoover de Amerikaanse arbeidsmarkt te ondersteunen door de invoertarieven drastisch te verhogen (de beruchte Smoot-Hawley Tariff Act). Dat was het startschot voor een wereldwijd protectionistisch opbod dat de wereldhandel decennia-lang parten bleef spelen. De Amerikaanse werkloosheid schoot echter de hoogte in: van vijf miljoen in 1930 tot meer dan elf miljoen een jaar later. Hoovers politiek leverde geen resultaat op.

De verklaring van zijn mislukking lag voor de hand. De beurskrach was de uitkomst van een agressieve monetaire politiek die grote hoeveelheden geld in de economie had gepompt. Dat had geleid tot dalende rentevoeten en daardoor ook tot op louter monetaire signalen berustend maar onrealistisch optimisme bij investeerders en ondernemers. Die hadden een hele reeks nieuwe ondernemingen gestart en bestaande productieprocessen gemoderniseerd en uitgebreid.

Die grote investeringsactiviteit liep ten slotte vast in het onontkoombare feit van de schaarste. Naarmate grondstoffen, bouwgronden, arbeidskrachten en gekwalificeerd personeel schaarser werden, stegen de kosten voor de industriëlen hoe langer hoe meer. De industrie had steeds meer kredieten nodig om de productieplannen uit te voeren. Dat krediet kwam niet voort uit reële spaaractiviteiten elders in de economie. Het moest komen uit nog meer monetaire expansie.

Geldschepping creëert echter geen grondstoffen, machines of arbeidskrachten. Zij creëert alleen de illusie dat er geld genoeg is om allerlei activiteiten te betalen. In het bijzonder de lage rente leek te bewijzen dat mensen bereid waren minder te consumeren en meer te sparen. Zij leek erop te wijzen dat schaarse factoren, die anders in de productie van goederen en diensten voor onmiddellijke consumptie aangewend zouden zijn, beschikbaar waren voor de productie van investeringsgoederen. Dat was echter niet het geval. De consumenten gebruikten hun door de monetaire expansie veroorzaakte inkomensstijging niet om meer te sparen maar om meer te consumeren. Daardoor gingen de consumptieprijzen toch stijgen. Nieuwe investeringen in de productie van goederen en diensten voor onmiddellijk gebruik bleken daarom alsmat aantrekkelijker te worden. Dat had dan weer tot gevolg dat er minder geld dan verwacht beschikbaar was om de investeringen op langere termijn tot een goed einde te brengen. De kosten voor de productie van investeringsgoederen begonnen alarme-rend te stijgen.

Toen werd duidelijk dat de expansie van de investeringen niet zou leiden tot winst-gevende productie. Men had teveel geïnvesteerd in de verkeerde sectoren, vooral in kapitaalintensieve langetermijnprojecten die door de kunstmatig verlaagde rente precies zo aantrekkelijk hadden geleken. Anderzijds was er te weinig geïnvesteerd in productie voor onmiddellijke consumptie. Kortom, de door de monetaire expansie op stapel gezette productiestructuur beantwoordde geenszins aan de bestedings- en spaarpatronen van de consumenten. Het besef dat de reusachtige investeringen niet zouden renderen leidde in het najaar van 1929 tot de massale verkoop van aandelen en tot de beurskrach.

Die krach was dus een symptoom van de scheeftrekkingen van de productiestructuur die de monetaire expansie veroorzaakt had.¹ De logische reactie zou geweest zijn de onrendabele projecten en ondernemingen zo snel mogelijk te liquideren. Dat was altijd al de ‘klassieke’ aanpak van dergelijke crisissen geweest: laat de markten hun evenwicht vinden door consumenten en producenten te confronteren met de werkelijke omvang van de schaarste. Het was een beproefd recept dat weliswaar leidde tot een scherpe recessie maar meestal snel—in een periode van minder dan een jaar tot hoogstens drie jaar—resultaten opleverde.

De door Hoover gevolgde interventionistische politiek doorkruiste dat pijnlijke maar noodzakelijke aanpassingsproces. Zij was er immers op gericht de bestaande (scheefgetrokken) productiestructuur in stand te houden. Zij kwam dus neer op symptoombestrijding maar liet de fundamentele verstoreng van het evenwicht onaan-geroerd. In de plaats van de crisis bestrijden deed Hoover weinig meer dan haar ver-lengen.

Twee filosofieën van het interventionisme: Hoover en Roosevelt. De economische indicatoren

¹ Zie de grondige analyse van M.N. Rothbard, *America's Great Depression* (5^e uitgave, Mises Institute, Auburn, Alabama, 2000)

wezen op een van jaar tot jaar verergerende crisis. In 1932 stond de beursindex op 32. In dat verkiezingsjaar verweet zijn Democratische tegenstander, Franklin D. Roosevelt, Hoover het land naar de ondergang te voeren met zijn hoge overheidsuitgaven. Hoover had inderdaad de overheidsuitgaven verviervoudigd sedert zijn verkiezing in 1928 en daarbij begrotingstekorten van meer dan een miljard dollar gecreëerd. Roosevelt beloofde strenge bezuinigingen: 25% van de uitgaven zouden geschrapt worden, talrijke overheidsdiensten opgeheven, de salarissen in de overheidssector verlaagd, de overheidsschulden afgebouwd. Dat was de kern van het New Deal programma dat hij aan de kiezers voorlegde. Het leverde hem een klinkende verkiezingsoverwinning op.

Roosevelts eerste begroting liet het tekort echter oplopen tot meer dan drie miljard dollar om zijn National Recovery Act (1933) en andere programma's te financieren, de grootste uitbreiding van het overheidsapparaat en zijn bevoegdheid in de Amerikaanse geschiedenis. Zo werd de New Deal al in 1933 een synoniem voor grootschalige overheidsinterventie en economische mobilisatie. Gedurende zijn gehele presidentschap zou Roosevelt driemaal meer uitgeven dan zijn eenendertig voorgangers in de periode 1789-1932 tezamen.

In feite zette Roosevelt het activistische beleid van Hoover voort maar dan in een hogere versnelling. Het belangrijkste verschil was dat Hoover altijd in overleg met vakbonden en patroons had willen handelen. Zijn beleid was gebaseerd op overleg en overreding, de inzet van het prestige van de President en een macro-economisch kader van protectionisme, goedkoop krediet en publieke werken. Het vroeg relatief weinig wettelijke regelingen en dwingende reguleringen. Unilateraal interventionisme was niet Hoovers stijl.

Hoover had rechtstreekse federale steun (uitkeringen) aan individuen afgewezen. Dat was altijd een onderdeel geweest van de Amerikaanse politieke filosofie, zoals verwoord bijvoorbeeld door President Grover Cleveland (r. 1885-1889 en 1893-1897): "Government should be dependent on the people. The people should not be dependent on the government." Mensen die leven van overheidssteun zijn horigen van de overheid. De Grondwet van de Verenigde Staten was echter gebaseerd op het idee dat de regering geen 'overheid' was, niet de meester maar de dienaar van het volk. Dat vereiste dat de Amerikaanse burgers niet afhankelijk zouden zijn van gunsten en uitkeringen van de regering. Omdat Hoover die filosofie bleef belijden, bestempelden de sympathisanten van Roosevelt de activistische interventionist Hoover als een 'verdediger van *bet laissez faire, laissez passer*'. De grondwettelijke revolutie die Roosevelt inluidde was er inderdaad op gericht de regering om te vormen tot een daadkrachtige overheid van wier optreden het lot van de burgers afhankelijk was.

Roosevelt zag er geen been in unilateraal met dwangmaatregelen op te treden. Bij zijn aantreden in 1933 vroeg en kreeg hij 'machten om de crisis te bestrijden, machten van dezelfde omvang als mij zouden worden verleend in het geval van een invasie door buitenlandse vijanden'.¹ Roosevelt maakte met zijn Federal Emergency Relief Administration (1933) en zijn Works Progress Administration (1935) een prioriteit van een omvattend uitkeringenbeleid. In zijn 'eerste honderd dagen' lanceerde hij de

¹ Inaugurale rede, 1933. Sedert Roosevelt's 'war on depression' is de Amerikaanse overheid bijna voortdurend gewikkeld in de ene of de andere 'oorlog' tegen 'sociale kwalen' van diverse aard: 'war on poverty', 'war on drugs', en dergelijke.

ene dwingende maatregel na de andere en een resem overheidsdiensten met verstrekkende reguleringsbevoegdheden. Zijn beleid werd in Europa met grote belangstelling gevolgd. Daar hadden Stalin en Mussolini al een grote reputatie verworven met allerlei interventionistische en antikapitalistische maatregelen. Roosevelt's optreden ging ook die richting uit.

De Grote Depressie. De depressie hield echter aan. In 1938 waren er meer werklozen en steuntrekkers dan in 1932. De statistieken verbeterden pas vanaf 1940, toen Roosevelt overschakelde naar een oorlogseconomie. De werklozen werden rekruten, prijzen werden gereguleerd en 'strategische sectoren' genationaliseerd. De Grote Depressie lostte zich op in de veel grotere crisis die de Tweede Wereldoorlog was.

Van de New Deal naar de oorlogseconomie. Niet alleen was de New Deal geen succes, hij was ook ongrondwettig, zoals het Hoogerechtshof keer op keer en vaak unaniem vaststelde toen de verschillende onderdelen ervan voor de rechtbanken werden aangevochten.¹ Dat was onder meer het geval voor Roosevelt's koninginnestuk (de NIRA of National Industrial Recovery Act en de door die wet opgerichte NRA of National Recovery Administration). De programma's hadden de president ondertussen echter zoveel macht en controle over de astronomische overheidsbudgetten bezorgd dat bijna elke groep of stad van zijn goodwill afhankelijk was. In 1936 behaalde hij een klinkende verkiezingsoverwinning, die gefinancierd werd door alsmaar grotere tekorten. Sommigen vreesden dat de Amerikaanse economie aan het oververhitten was, zoveel geld was er in omloop!² De depressie van 1937 gaf hun geen ongelijk, maar zij deed zich voor terwijl de Verenigde Staten nog altijd niet uit de depressie van 1930 gekropen waren. De economische statistieken wezen op een sneller economisch herstel in Europa, Zuid-Amerika en Japan dan in de Verenigde Staten.

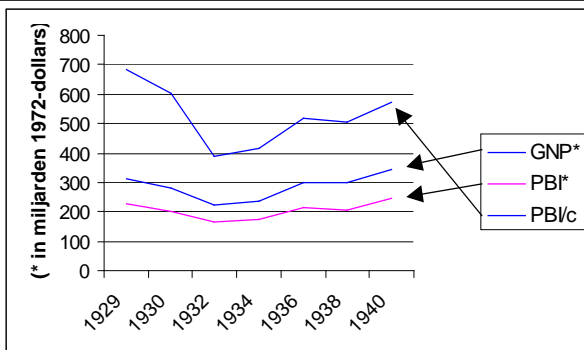
De verkiezingscampagne van 1940 stond in het teken van Roosevelt's pogingen om de verantwoordelijkheid voor het falen van zijn beleid af te wentelen. Zijn zondebokken waren 'de monopolies', 'de zestig rijkste families', 'de banken', 'de fascistische van Big Business'. Die populistische retoriek, maar vooral de belofte dat hij Amerika uit de Europese en Aziatische oorlogen zou houden, bezorgde de president een derde verkiezingsoverwinning. Voor hem was zij evenwel een mandaat om de wapenindustrie te stimuleren en van de Verenigde Staten 'het arsenaal van de democratie' te maken (wetsontwerp H.R. 1776, januari 1941). Zijn bedoeling was Groot-Brittannië bij te staan met massale wapenleveringen (het 'lend-lease' programma). Voor de historicus Charles A. Beard was H.R. 1776 'a bill for waging undeclared war'.³ In december 1941 deden de Verenigde Staten als strijdende partij hun intrede in de Tweede Wereldoorlog. Roosevelt verwijderde het etiket 'Dr. New Deal' en verving het door het label 'Dr. Win-the-War'.

¹ Tijdens zijn tweede ambtstermijn probeerde Roosevelt dat probleem op te lossen met een reorganisatie van het Hoogerechtshof. Dat plan 'to pack the court', een regelrechte aanslag op de constitutie en de scheiding der machten, leidde tot veel verzet en de president diende er vrede mee te nemen de oudere rechters aan te moedigen zich terug te trekken, zodat hij de gelegenheid kreeg zijn mannetjes te benoemen.

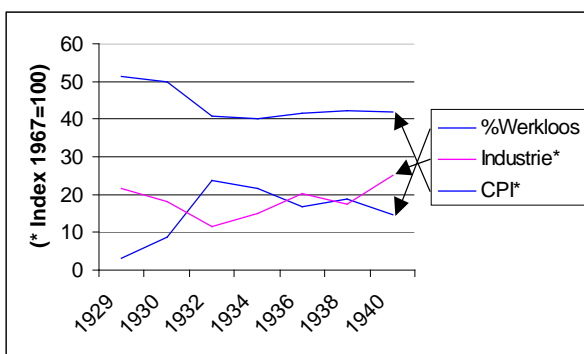
² Een deel daarvan was afkomstig uit Europa waar de angst voor een oorlog toesloeg en het ene bewapeningsprogramma na het andere werd afgekondigd, wat goed nieuws was voor de Amerikaanse bewapeningsindustrie.

³ Thomas Fleming, *The New Dealers' War* (Basic Books, New York, 2001), p.83

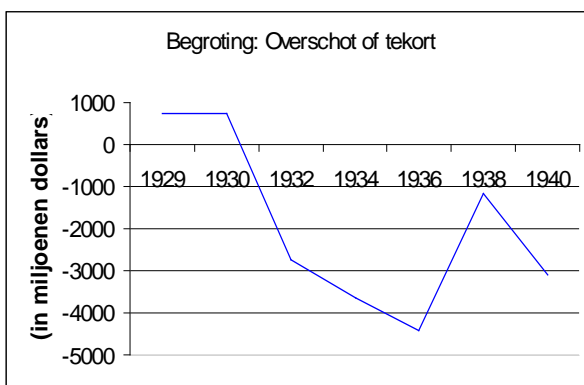
De Grote Depressie in de Verenigde Staten
(Bron: *Economic Report of the President, 1966, 1972*)



USA in de jaren dertig:
GNP = Bruto Nationaal Product, PBI = Persoonlijk Beschikbaar inkomen (totaal en per capita)



USA in de jaren dertig: Percentage werklozen, Index van industriële productie en Index van de consumptieprijzen



Goede tijden voor dictators. De dag na Roosevelts eerste inauguratie als president (4 maart 1933) werden in Duitsland verkiezingen gehouden. Zij brachten zoals verwacht Hitler en zijn nazipartij aan de macht. Ook daar brak een tijd van ongebreideld overheidsactivisme aan. Hitler koos voor hoge uitgaven, een actieve tewerkstellingspolitiek, publieke werken (de *Autobahnen*) en strikte controle over de banken en de industriële kartels en concerns. Zoals voor hen Stalin in de Sovjetunie, Mussolini in Italië en Salazar in Portugal, oogstten Roosevelt en Hitler politiek succes met een krachtdadige autoritaire aanpak. Gesteund door grote delen van de media en efficiënt werkende propagandamachines (die gebruik maakten van de radio en de cinema, de eerste echte massacommunicatiemedia), leken zij een nieuwe tijd in te luiden. Anders

dan de anderen was Roosevelt echter geen ideologisch gedreven man. Hij had geen programma, geen visie dan dat geen probleem zo groot is dat je het niet kunt begraven onder een berg geld.¹ Hij was altijd in de markt voor een 'groots origineel project'. Aan dergelijke projecten was er geen gebrek. De entourage van de president bestond voor een groot deel uit ideologen van diverse pluimage.²

PLANNING, PROTECTIONISME EN POSITIVISME

Wereldwijde crisis, de opkomst van de nationale planeconomie. Ondertussen had de Grote Depressie het aanschijn van de wereldeconomie grondig veranderd en in alle geïndustrialiseerde landen de filosofie van overheidsinterventionisme en planning wortel doen schieten. De Amerikaanse depressie had zich wereldwijd uitgebreid. Roosevelts aanpak van de depressie werd gezien als het bewijs dat 'zelfs in Amerika' de markt en het kapitalisme hadden gefaald. Er waren in 1935 dus al heel wat voorbeelden van 'gemengde economieën'. De 'estato corporativo' van Mussolini, de geleide economie in Hitlers Duitsland en de New Deal van Roosevelt in de Verenigde Staten waren alomtegenwoordig in de economische berichtgeving.

In een korte tijdspanne gingen aan beide zijden van de oceaan al dan niet ideologisch gemotiveerde grootse projecten de kern van de 'nationale planning' vormen. 'Planning' was het ordewoord van de dag, niet alleen in de Sovjet Unie en Nationaal-Socialistisch Duitsland maar ook in de Westerse democratieën.

Om de 'nationale prioriteiten' te realiseren begonnen de overheden zich op grote schaal te mengen in economische aangelegenheden. In vele landen was tijdens de Eerste Wereldoorlog met redelijk succes een oorlogseconomie onder overheidstoezicht ontwikkeld. Dat was dan wel gebeurd voor het maximeren van de oorlogsspanning, maar waarom zouden in tijden van onzekerheid en stagnatie die technieken niet gebruikt kunnen worden om de nationale economie te stimuleren of tegen buitenlandse mededinging te beschermen? Wat was vrede anders dan de voortzetting van oorlog in een andere vorm?

Het Planisme. In 1932 lanceerde Hendrik de Man, de invloedrijke intellectuele voorman van de socialistische Belgische Werkliedenpartij, het 'planisme'. In 1933 werd

¹ In oktober 1938 verscheen onder impuls van Alvin H. Hansen, de leidende keynesiaan in Amerika, een boekje getiteld 'An Economic Program for American Democracy'. Daarin werd voor het eerst in populaire vorm de keynesiaanse theorie van de economische stimulering door 'deficit spending' voorgesteld. Roosevelt benoemde snel een aantal van de auteurs als economische adviseurs. Roosevelt had zijn zinnen gezet op een bestrijding van de hardnekkige depressie door massale uitgaven voor de bewapeningsindustrie. De 'Neutrality Acts', waarmee hij Amerikaanse niet-inmenging in de Abessynische oorlog en de Spaanse burgeroorlog had verzekerd, werden prompt terzijde geschoven om beide partijen in de Chinees-Japanse oorlog te bevoorraden.

² Om er slechts enkelen te noemen: Henry Wallace, directeur van de Agricultural Adjustment Administration en vice-president tijdens de oorlogsjaren, was een notoir mysticus. Leon Henderson, een top-bureaucraat in alle Roosevelt-administraties, was een medeoprichter van Technocracy Inc., die de democratie wilde vervangen door een technocratie en de dollar door een energie-eenheid, de 'erg'. Dr. Rexford Tugwell, de leider van het groepje adviseurs dat Roosevelt zijn 'Brain Trust' noemde, was een fervent voorvechter van economische planning en een volgeling van Thorstein Veblen (die een machtsovername door ingenieurs en deskundigen voorstond). Alvin Hansen, de Amerikaanse keynesiaan, geloofde dat de overheidsschuld geen probleem is ('We owe it to ourselves'). Onder Roosevelt werd in Amerika de barrière tussen universiteit en politiek neergehaald, zoals dat ook in Europa aan het gebeuren was. De 'politisering' van de wetenschap nam er een hoge vlucht, ten dele door ideologische motieven, ten dele door de uitbreiding van de financiering van beleidsondersteunend onderzoek en het vooruitzicht op een carrière bij de overheid.

‘Het Plan’ door zijn partij aanvaard. Het zou navolging krijgen in andere landen (onder meer in Frankrijk en Nederland).

Volgens De Man was het voor de realisatie van het socialisme niet nodig de kapitalistische eigendomsverhoudingen als zodanig op te heffen. De overheid zou wel over voldoende instrumenten moeten beschikken om naar believen in te grijpen en de economische ontwikkelingen te sturen. Het kapitaalbezit mocht nominaal in privéhanden blijven. Het *beheer* van het kapitaal (de investeringen) en de kapitaalgoederen (de fabrieken, spoorwegen en dergelijke) zou echter aan de overheid moeten toekomen. Vooral in de sleutelindustriën en de banken (de zogeheten ‘commandoposten van de economie’) diende de overheid de beslissingsbevoegdheid naar zich toe te trekken. Dat kon gedeeltelijk door nationalisering, gedeeltelijk door het oprichten van controleorganen (‘commissariaten’) en adviesorganen. Via gewone koninklijke besluiten zou de regering de oprichting, ontbinding, fusie en reorganisatie van ondernemingen kunnen regelen.

Onder die voorwaarden was een economische mengvorm — ‘een kwart socialisme, driekwart kapitalisme’ — genoeg voor de realisatie van het socialistische programma. De Man liet de strijdretoriek van de ‘oude socialisten’ achterwege maar zijn programma was er niet minder revolutionair om. Om het plan uit te voeren zou men immers drastisch moeten ingrijpen in de maatschappelijke verhoudingen en het rechtsverkeer waarin die tot dan toe gestalte hadden gekregen.

In Nederland aanvaardden de socialisten de planidee en het corporatisme in 1935 (zie p.481). Op de klassieke liberalen en de oud-conservatieven na, had het staatsgezinde corporatisme van het Interbellum zo bijna het gehele ideologische spectrum ingepalmd. Binnen het linkse kamp kwam het echter tot een scheuring. De ‘sociaal-democraten’ neigden alsmaar meer tot het corporatistische etatisme dat hun, ook zonder regeringsdeelname, via de vakbonden en linkse intellectuelen toegang verzekerde tot het beleid. Omdat het planisme echter het spook van de revolutionaire klassenstrijd leek te willen bezweren, waren de ‘communisten’ er hevig tegen gekant. Zij bleven voorstanders van een compromisloze strijd tegen het kapitalisme.¹ Het Plan was inderdaad gebaseerd op de stelling dat alle klassen onder dezelfde crisis leden. De beëindiging van de crisis was dus een gemeenschappelijk belang van alle klassen. In die omstandigheden leek het voor de ‘sociaal-democraten’ niet meer opportuun de leer van de klassentegenstellingen te handhaven. Een allesomvattend plan zou alle klassen verenigen in een gemeenschappelijke actie tegen de crisis.

De paradox van het planisme. Volgens het Planisme zou een complex van bestuurlijke, controlerende en voogdijorganen onder aansturing van de overheid ‘het beheer (management) van de nationale economie’ moeten verzorgen. Dat zou dan moeten leiden tot een efficiënte coördinatie van activiteiten in alle economische sectoren. In feite kwam daar niet veel van terecht. Het tegendeel was meestal waar. Inderdaad, doordat bijna alle bedrijven om de haverklap geconfronteerd werden met overheidsdictaten, voorschriften en normen, konden *zijzelf* niet veel meer plannen. De manipulatie van prijzen, kredietvoorwaarden, handels- en productievergunningen, de

¹ In West-Europa hielden de communistische partijen goed stand tot in de jaren '70, in sommige landen (Frankrijk en Italië) nog langer. Na de dood van Franco probeerden de Spaanse communisten een politieke comeback te maken door zich als ‘Eurocommunisten’ te distantiëren van de ‘ondemocratische’ Sovjet Unie.

snelle opeenvolging van ‘sturende’ fiscale en sociale maatregelen en dergelijke veroorzaakten veel onzekerheid in de ondernemingen. Bedrijfseconomische beslissingen werden grotendeels bepaald door de regels en interventies van politici, bureaucraten en lobbyisten. Die lieden hadden echter nauwelijks kennis van de bijzondere omstandigheden en problemen van individuele ondernemingen. Hun ‘nationaal plan’ doorkruiste de bedrijfsplannen, de essentiële planningselementen van de zogeheten ‘niet-geplande marteconomie’. Het planisme wilde echter de stap naar een volledig geplande economie volgens het stalinistische model niet zetten. Het resultaat was een vermenigvuldiging van bedrijfseconomische inefficiënties en ‘marktfalingen’, die de roep om meer ‘nationale planning’ alleen maar versterkte. In de woorden van Ludwig von Mises, het interventionisme creëerde een ‘planned chaos’.¹

Planning en protectionisme. Planning vereist een gesloten economie omdat anders te veel relevante factoren aan de controle van de planautoriteiten ontsnappen. Dat was zeker zo in volle depressie, toen het erop aankwam de ene na de andere nationale agrarische of industriële bedrijfstak te ‘redden’. Het economisch nationalisme vierde hoogtij. Het idee was dat interne eenheid een noodzakelijke protectie was tegen buitenlandse concurrenten. Zo kwam een proces op gang waarin staten zich in economisch opzicht van elkaar gingen afsluiten. Protectionisme was een onvermijdelijk gevolg van planning. Tariefverhogingen volgden elkaar op. Weldra was er van vrijhandel hoegenaamd geen sprake meer. De grote handelsnaties (waaronder Nederland) en de landen die basisproducten naar de USA of het Duitse Reich exporteerden, leden enorm.

De wereldhandel, de grootste verwezenlijking van de late negentiende eeuw, viel stil. Hij werd vervangen door een primitieve bilaterale ruilhandel waarbij het ene land zich ten opzichte van een ander land ertoe verbond X aantal goederen van een bepaalde soort te leveren in ruil voor Y aantal goederen van een andere soort. Dat veronderstelde uiteraard dat in beide landen invoer en uitvoer (en dus ook de daarbij betrokken bedrijfstakken, inclusief transport en banken) volledig onder de controle of de voogdij van de overheid stonden.

John Maynard Keynes. In 1936, midden in de depressie, verscheen er een boek van John Maynard Keynes, een internationaal bekende Engelse econoom en diplomaat. In *The general theory of employment, interest and money* beschreef hij een theorie van de inkomensvermenigvuldiger (multiplier) die de ontbrekende theoretische basis voor de nieuwe ‘geleide economieën’ in Europa en Amerika leek te kunnen leveren. Volgens deze theorie zou een instabiliteit in de economie, bijvoorbeeld veroorzaakt door een daling van de investeringen, zichzelf versterken. De door de klassieke economen veronderstelde aanpassingsmechanismen zouden dus niet of onvoldoende werken. De stelling van de nieuwe keynesiaanse economische politiek was dat de overheid dat wel zou kunnen. Daartoe moest zij macro-economische controle kunnen uitoefenen door vooral via fiscale maatregelen — belastingen, overheidsuitgaven, kredietverlening — de ‘totale vraag’ en het investeringsniveau te stimuleren (of eventueel af te remmen).

De theorie van Keynes paste dus wonderwel in het heersende denkschema van de ‘geleide economie’. De overheid werd verondersteld naar believen met gerichte maatregelen te kunnen ingrijpen in de complexe economische processen om die te ‘stabi-

¹ Ludwig von Mises, *Planned Chaos* (1947; Foundation for Economic Education Reprint, 1972).

liseren' of te 'stimuleren'. Latere keynesianen gingen zelfs zover te beweren dat de overheid in staat was 'to fine-tune the economy', als een automechanieker die een motor op het perfecte toerental afstelt.

Heel snel werd Keynes' boek het nieuwe evangelie voor de economen en de basis voor hun aanspraken op politieke macht en invloed. Tot in de jaren zeventig van de twintigste eeuw bleef het keynesianisme, een ge vulgariseerde interpretatie van Keynes' boek, vrijwel de enige economische doctrine die aan de Westerse universiteiten werd gedoceerd.¹

Positivismen en de 'aftakeling van het recht'. In het politieke en intellectuele klimaat van het Interbellum kon de oude rechtsstatelijke opvatting over de scheiding der machten niet stand houden. De idee van een 'algemene wetgeving' die door de uitvoerende macht enkel uitgevoerd diende te worden, maakte plaats voor wetgeving die de regering machtigde om volgens haar inzicht passende 'algemene bestuursmaatregelen' uit te vaardigen. Het initiatief van de regelgeving kwam vrijwel geheel bij de uitvoerende macht te liggen. Van een wetgever werd het parlement tot een 'wetnemer'; de parlementaire meerderheid een betrouwbare ja-knikker voor de regering. Kennis van om de haverklap veranderende bestuurlijke regels, procedures en instellingen werd voor de 'praktische jurist' minstens even belangrijk als kennis van de klassieke rechtsbeginselen. Het recht, met zijn grondslag in objectieve beginselen van orde in de samenleving, verloor zienderogen terrein aan 'het recht', de vloed van regelingen die politieke en maatschappelijke gezagvoerders vanuit hun commandoposten over de maatschappij uitstortten. Het inhoudloze, formele positivismen van Kelsen begon aan zijn zegetocht in de rechtsfaculteiten.

Van het idee dat de wet dient om de vrijheid van ieder mens te waarborgen bleef nauwelijks iets over. De wet verwerd tot een formele legitimatie van het bestuur van de overheid over haar onderdanen. Het resultaat was een grondige mentaliteitswijziging bij de tot onderdaan gereduceerde burgers van weleer. "L'homme vivant sous la servitude des lois prend sans s'en douter une âme d'esclave". Aldus de befaamde Franse jurist Georges Ripert in zijn studie 'Le Déclin du Droit', een terugblik op de evolutie van de wetgeving in het Interbellum.² Voor hem was de al in 1907 door Hilaire Belloc voorspelde terugkeer van 'de staat van horigheid' werkelijkheid geworden (zie p.417).

Devaluatie van markt en eigendomsrecht. Activistische overheden voerden op grote schaal wetgeving in die korte metten maakte van oude grondwettelijke vrijheden. Onder het progressivistische motto dat de eigendomsrechten geen mensenrechten 'in de eigenlijke zin van het woord' zijn, werden zij gestaag uitgehold. Eigendom verloor zijn status als grondwettelijk beschermd recht en werd gereduceerd tot een beleidsvariabele. Men bleef wel spreken van 'nominale eigenaars' in civielrechtelijke aangelegenheden, maar tegenover de overheid verloor de eigendom bijna alle bescherming. Het beheer en de distributie van eigendommen, in het bijzonder industriële, commerciële en financiële eigendommen, werden niet langer gezien als rechten van de (nominale)

¹ In de naweeën van Mei '68 kwamen daar her en der wel enige cursussen marxistische economie bij, maar ook die hadden geen goed woord voor de markteconomie. Zij bepleitten nog meer 'planning'.

² Georges Ripert, *Le Déclin du Droit. Étude sur la législation contemporaine* (Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Parijs, 1949).

eigenaar maar als bevoegdheden van de politieke autoriteiten. De hobbesiaanse conceptie van eigendom als een gunst van staatswege zegevierde over de gehele linie. Bijgevolg werd ook de markt opgevat als een gereguleerde markt waarvan de spelregels volgens de inzichten van de beleidsmakers op elk moment konden worden gewijzigd. Dat alles uiteraard 'volgens het plan'.

HET PLAN VAN DE ARBEID¹

Inhoud en doel

R. Abma

Ruim anderhalf jaar nadat in 1934 op het paascongres van de SDAP een resolutie was aangenomen waarin gevraagd werd een plan te ontwerpen dat een uitweg zou bieden uit de economische crisis, kwam een daartoe ingesteld 'wetenschappelijk bureau' gereed met het 'Plan van de arbeid'. Op een speciaal voor deze gelegenheid georganiseerd congres in november 1935 werd het Plan aan de SDAP en het NVV aangeboden. Het Plan richtte zich op twee doelen. In de eerste plaats probeerde het de economische stagnatie te doorbreken en vervolgens trachtte het een wijziging van de economische structuur te bewerkstelligen.

De overheid zou, veel meer dan voorheen, als werkgever moeten optreden. De overheid zou jaarlijks op de kapitaalmarkt tweehonderd miljoen gulden moeten lenen en deze in een reeks openbare werken moeten investeren. Gedurende een periode van drie jaar zou deze investering telken jare worden herhaald. Veel plannen voor openbare werken waren door de provincies en de gemeenten reeds opgegeven aan het crisis werkfonds dat in 1934 was opgericht om door middel van aanvullende werken de werkloosheid enigszins te bestrijden. Daar dit werkfonds echter over een beperkt budget van zestig miljoen gulden beschikte en het totaal der werken een bedrag vergde van honderdvijfenzeventig miljoen, kwamen de meeste niet voor uitvoering in aanmerking. De overige werken waren door de opstellers van het Plan doorgaans zo gekozen dat er een belangrijke verbetering van de infrastructuur in een bepaalde regio ontstond.

Voorts was het van groot belang, zowel in sociaal als in economisch opzicht, dat de tewerkgestelde arbeiders een normaal loon zouden verdienen in plaats van het bedrag dat er in de zogenaamde werkverschaffing werd uitgekeerd, hetgeen maar weinig hoger was dan de steunuitkering die een werkloze arbeider ontving. Van de jaarlijks aan projecten te besteden tweehonderd miljoen gulden werd ongeveer een derde deel (zevenenzestig miljoen) aan arbeidsloon uitgekeerd. De gezamenlijke arbeiders op de projecten inden dus zevenenzestig miljoen gulden aan loon. Deze arbeiders beurden in hun werkloze periode één derde van het normale loon aan steun, dat wil zeggen dat toen hun gezamenlijk inkomen ongeveer tweeëntwintig miljoen gulden bedroeg. Eenmaal werkzaam op de projecten van het Plan zou hun inkomen en derhalve hun koopkracht toenemen met ongeveer vijfenveertig miljoen gulden. Het overige deel van de tweehonderd miljoen gulden zou worden aangewend voor opdrachten aan de industrie ten behoeve van de uitvoering der werken. Het lag in de bedoeling de werken niet met de schop te laten uitvoeren, maar op zo ruim mogelijke schaal gebruik te maken van machines.

Door de opleving in de industrie, veroorzaakt door genoemde opdrachten, zou een groot aantal arbeiders weer in dienst kunnen worden genomen. Deze groep arbeiders

¹ Uit: R. Abma, Het Plan van de Arbeid en de SDAP, in: C.B. Wels e.a. (red.), *Vaderlands Verleden in Veelvoud*, deel 2, Den Haag 1980, p. 296-302.

zou hierdoor hun koopkracht met zestien miljoen zien stijgen. Verdere koopkrachtvermeerdering zou ontstaan wanneer in het kader van de huur-, hypotheek-, en pachtverlaging een bedrag van totaal veertig miljoen zou vrijkomen om te worden besteed. Gevoegd bij de totale koopkrachtverhoging bij de arbeiders van ongeveer zestig miljoen zou er een totale verhoging van circa honderd miljoen ontstaan.

Nu begint de werking van de zogenaamde 'multiplier', een proces dat het eerst door de Engelse econoom J. M. Keynes is beschreven. In navolging van Keynes was dit model voor de Nederlandse omstandigheden bewerkt door prof. dr. J. Tinbergen en ir. H. Vos.

Het principe van deze 'multiplier' berust op de veronderstelling dat een bepaald bedrag aan geld in handen van een kapitaalkrchtig persoon niet hetzelfde effect heeft op de economie als wanneer een arbeider die een lange tijd werkloos is geweest over dit bedrag de beschikking krijgt. De eerste zal genoemd bedrag niet zo snel uitgeven. De weinig rooskleurige economische situatie doet hem aarzelen het bedrag te investeren. Liever belegt hij het in goud, in buitenlandse valuta of hij houdt het nog even bij zich. Vooral dit laatste schijnt het geval te zijn. Op deze wijze ontstaat kredietbeperking, één van de redenen waarom de conjunctuur stagneert, het zogenaamde 'oppotten'. De arbeider die gedurende lange tijd werkloos is geweest zal genoodzaakt zijn de achterstand die hij heeft op het gebied van kleding en schoeisel in te halen. Uit enkele onderzoeken was gebleken dat in werkloze gezinnen het meest bezuinigd werd op kleding en schoeisel. Hij zal het ontvangen bedrag onmiddellijk besteden, zodat er van oppotten geen sprake zal zijn.

Het valt dus aan te nemen dat de in totaal zeventigduizend arbeiders die door de uitvoering van openbare werken weer aan de slag komen hun loon onmiddellijk zullen gaan besteden. De extra zestig miljoen gulden aan loon gevoegd bij de veertig miljoen die voor de besteding vrijkwamen als gevolg van huur-, pacht- en hypotheekrenteverlaging, zou, eenmaal besteed, leiden tot meer bedrijvigheid in de industrie, waardoor opnieuw meer arbeiders aan het werk konden komen. Zodoende zou een secundaire werkverruiming voor ongeveer zesendertigduizend arbeiders ontstaan. Deze arbeiders zorgen voor nieuwe bestedingen en voor een secundaire koopkrachtvermeerdering van circa drieëndertig miljoen. Dit 'multiply' effect herhaalt zich nog enige malen, zij het in steeds zwakkere mate. Voorts dachten de opstellers van het Plan aan enige bijkomende maatregelen die vermeerdering van het aantal arbeidsplaatsen tot gevolg zouden hebben: de verhoging van de leerplichtige leeftijd met één jaar en de verplichting het werk neer te leggen als de pensioengerechtigde leeftijd bereikt was. Alles bijeengenomen zagen de gevolgen van het Plan ten aanzien van de werkverruiming er als volgt uit:

Primaire werkverruiming	70.000 arbeiders
Secundair, tertiair etc.	50.000 arbeiders
Werktijdverkorting	37.000 arbeiders
Pensionering ouderen	13.000 arbeiders
Verhoging leerplichtige leeftijd	30.000 arbeiders
<i>Totaal</i>	<i>200.000 arbeiders</i>

Dit totaal aantal arbeiders beschikte over een extra koopkracht van circa tweehonderd miljoen gulden. Hierbij moest echter rekening worden gehouden met een aantal

remmende factoren die een directe invloed op de economische opleving enigszins konden afzwakken. De aanwezige voorraden moesten bijvoorbeeld eerst worden opgeruimd; ook was het onzeker wanneer de secundaire werkverruiming merkbaar zou worden--dit zou wel eens buiten de Plan periode kunnen vallen--en tenslotte was het mogelijk dat de prijzen bij de toenemende koopkracht enigszins zouden stijgen.

De opstellers van het Plan gingen er van uit dat de grote bedragen die door de overheid in openbare werken werden geïnvesteerd niet alleen zorgden voor een opleving, maar dat ook de belastingopbrengsten merkbaar zouden gaan stijgen. De Engelse econoom R. F. Kahn, een leerling van Keynes, berekende zelfs dat twee derde van het door de overheid geïnvesteerde bedrag in de vorm van belasting in de staatskas zou terugvloeien. Het Plan was op dit punt voorzichtiger en schatte dat van de genvesteerde tweehonderd miljoen rond de zeventig miljoen terug zou komen. Daartegenover stond dat er voor rente en aflossing van het geleend kapitaal verhoogde steunuitkering voor hen die werkloos bleven alsmede uitgaven in verband met de verhoging van de leerplichtige leeftijd een bedrag van circa drieëndertig miljoen moest worden uitgegeven. Niettemin zou de positie van de schatkist verbeteren met zevenendertig miljoen gulden per jaar.

De opstellers van het Plan hoopten dat door de toenemende economische bedrijvigheid in de driejarige planperiode het economisch klimaat dusdanig zou verbeteren dat de kapitaalbezitters weer durfden te investeren. Zo zou door koopkrachtoverhoging enerzijds en 'ontpotting' anderzijds de economische stagnatie verdwijnen.

Zou de door het Plan aangezwengelde conjunctuermotor blijven lopen, dan dienden allerlei structurele maatregelen te worden getroffen om een nieuwe economische crisis te voorkomen.

Wij zijn hier aangeland bij het tweede deel van het Plan, dat, zoals reeds is opgemerkt, een schets van de toekomstige economische structuur geeft. Was het eerste deel een vrij technisch-economische verhandeling over het terugdringen van de crisis, in het tweede deel konden de opstellers meer specifiek socialistische opvattingen verwerken. Wij zullen eerst beknopt weergeven wat die structuurwijzigingen inhielden om vervolgens te peilen hoe hoog het socialistische gehalte van die toekomstige maatschappij was.

De opstellers van het Plan meenden dat de economie een zekere ordening zou moeten ondergaan en zij wensten de invloed van de overheid op het economisch leven te vergroten, met name op het gebied van de kredietvoorziening en ten aanzien van het bedrijfsleven. Had de overheid geen invloed op de kredietvoorziening dan zou een bedrijf zich tijdens een hausse periode ongelimiteerd kunnen uitbreiden en daarmee zou de kiem voor een volgende economische stagnatie gelegd zijn. De overheid moest een dergelijke expansie tijdig kunnen afremmen.

In de tweede plaats diende de overheid haar invloed op het bedrijfsleven te vergroten door nieuwe organen in te stellen. De bedrijven zouden bijvoorbeeld moeten worden georganiseerd in bedrijfsschappen. Zo'n bedrijfsschap kreeg dan een bedrijfsraad boven zich, waarin werkgevers, werknemers en de overheid vertegenwoordigers hadden. De bedrijfsraad kreeg belangrijke bevoegdheden inzake de productie, investeringen en werkomstandigheden in de desbetreffende bedrijfstak. Als overkoepelend orgaan van deze bedrijfstakken werd de Algemeen Economische Raad ingesteld, die op nationaal niveau moest beslissen inzake bedrijfsinvesteringen, rationalisatie en industrialisatie. Ook de Algemeen Economische Raad was, zoals de bedrijfsraden, sa-

mengesteld uit werkgevers, werknemers en overheidsvertegenwoordigers. Men diende de kennis omtrent het conjunctuurverloop dermate te vergroten dat op grond van deze kennis verantwoorde beslissingen in de Algemeen Economische Raad konden worden genomen. Een speciaal conjunctuurbureau zou in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek deze kennis moeten aandragen. Daarnaast zouden provinciale economische en technologische instituten de gewenste gegevens over specifieke problemen van de verschillende regio's moeten leveren. Op grond van gegevens van laatstgenoemde instituten was de overheid in staat passende industrieën naar bepaalde regionale probleemgebieden te dirigeren. De kans dat de werkloosheid na uitvoering van de openbare werken in industrie-arme gebieden zou terugkeren, was immers groot. Door de uitvoering van het Plan zou de infrastructuur van deze streken zozeer verbeterd zijn, dat industrievestigingen naderhand levensvatbaar konden zijn.

De ordening die de economie diende te ondergaan werd in het Plan voor een aantal bedrijfstakken wat nader uitgewerkt. Zo werden onder meer de textielindustrie, de middenstand, de landbouw, het bouwbedrijf en vervoerswezen in aparte hoofdstukken behandeld. Dit gebeurde deels vanwege de eigenaardige structuur van deze bedrijfstakken en deels omdat juist deze bedrijfstakken in zeer ernstige mate door de crisis waren getroffen. Betreffende de middenstand pleitte het Plan voor beperking van het aantal vestigingen, te bereiken door de invoering van een vestigingswet. Een vestigingsvergunning zou op basis van vakbekwaamheid en kredietwaardigheid worden uitgereikt. Daarbij diende het aantal vestigingen in een bepaald gebied aan een maximum te worden gebonden. Ook hier legde het Plan de nadruk op rationalisatie in de bedrijfsvoering. Tevens propageerde het Plan de bij de sociaaldemocraten van ouds geliefde gedachte van het coöperatieve winkelbedrijf.

De landbouw was ongetwijfeld de bedrijfstak bij uitstek waar de regering onder de zware crisisdruk ordenend had moeten optreden. De regering deed dit met tegenzin en beschouwde allerlei regelingen voor de boeren als noodmaatregelen met een tijdelijk karakter, zonder het ordeningsprincipe tot uitgangspunt van haar beleid te maken. Het Plan van de arbeid deed dit wel, maar verschilde in zijn plannen voor de landbouw toch weinig van de crisiswetgeving der regering. Ook bij het Plan was de leidende gedachte dat er enerzijds garantielijzen voor de landbouwproducten dienden te zijn, terwijl anderzijds voorkomen moest worden dat de omvang van de productie toenam. Daarbij kreeg de mechanisatie, de bedrijfsgebouwenverbetering en in het algemeen de verbetering van de bedrijfsvoering meer aandacht dan in de crisiswetgeving van de regering. Speciale landbouwcredieten tegen een lage rente, evenals de hypotheek- en pachtverlaging zouden van de boeren grotere consumenten moeten maken en de bedrijvigheid op het platteland moeten verhogen. Van belang was ook dat de overheid een stem in het kapittel kreeg bij het vaststellen van de pachtprijs. Geen enkel ander onderdeel van het Plan vindt men zo duidelijk in het na-oorlogse kabinetsbeleid terug als juist het hierin uitgestippelde landbouwbeleid. Dit wil overigens niet zeggen dat dit landbouwbeleid, zoals in het Plan weergegeven, veel indruk maakte op de boeren.

[In het partijbestuur werd hierover opgemerkt:] 'Het agrarisch deel van het Plan wordt door Drees en Albarda zwak genoemd, en niet te verkopen op het platteland (tijdens spreekbeurten). Boeren willen geen overheidsbemoeiingen'.

Ook voor het bouwbedrijf achtte het Plan ordening noodzakelijk. Ondanks de grote leegstand--honderd duizend leegstaande woningen in 1934--bedroeg het aantal inwonende gezinnen in Amsterdam 3.282. Dat was bijna het drievoudige van het aantal in 1931. Daarbij stelde het 'Rapport over de huisvesting van de krotbewoners', dat het geschatte aantal krotten van 60.000 aan de lage kant was. Hieruit viel dus te concluderen dat er sprake was van een verkapte woningnood. Bij een teruglopende activiteit in de huizenbouw--15.004 aanbestede woningen in 1933 tegen 11.524 in 1935--zou een verbetering in de situatie voorlopig niet te verwachten zijn. De werkelijke behoefte zou volgens het Plan geschat moeten worden op circa 30.000 woningen. Zou tevens de opruiming en vervanging van krotwoningen ter hand worden genomen, dan zouden er 50.000 woningen per jaar moeten worden gebouwd.

Het Plan wilde de bouwondernemingen onderbrengen in zogenaamde bouwschappen, waarin werkgevers, werknemers, de overheid en ook architecten zitting zouden nemen. Zo'n bouwschap had de bevoegdheid de te bouwen woningcontingenten te verdelen over de bouwbedrijven en wel op zodanige wijze dat ook een betere spreiding over het jaar werd verkregen zodat de werkloosheid in de bouw beperkt werd.

Tenslotte enige opmerkingen over de export. In het beleid zoals dat in het Plan werd ontwikkeld, werd niet gekozen voor devaluatie van de gulden. De meningen over devaluatie waren bij de sociaal-democraten te zeer verdeeld. Aangenomen nu dat de gepropageerde aanpak van de crisis volkomen juist was, werd dan tenslotte niet alles weer teniet gedaan door een blijvend ongunstige exportpositie als gevolg van een te hoge koers van de gulden? Zou de uitvoering van het Plan zonder devaluatie mogelijk zijn? Dit zou een punt van discussie blijven zowel binnen als buiten de socialistische kring.

Een mogelijkheid om de exportpositie te verbeteren zag het Plan in de zogenaamde ruilverdragen, die berusten op het principe dat tegenover een contingent ingevoerde goederen uit een bepaald land de overheid exportcontingenten naar ditzelfde land moest bedingen. In feite berustte de exportpolitiek van de regering, de zogenaamde contingenterings- en clearingverdragen met het buitenland, op hetzelfde principe. Het plan betoogde weliswaar dat door de verhoogde buitenlandse bedrijvigheid de import en dus ook de export met vijftig miljoen zou toenemen, maar de vraag bleef of na uitvoering van het Plan de export niet zou terugzakken tot het oude crisisniveau vanwege de slechte concurrentiepositie. De houding van het Plan ten aanzien van devaluatie was dus aarzelend. Ook ten aanzien van andere economische dogma's van de regering, het begrotingsevenwicht bijvoorbeeld, tastte het Plan de orthodoxie niet aan. (...)

SOCIALE VOORZIENINGEN, ONVOORZIENE GEVOLGEN

VERZORGINGSSTAAT EN 'MODERNE ARMOEDE'

H. Spoormans, P. Caljé en F. van Dun

VOÓR DE TWEEDE WERELDOORLOG

De welvaartsstaat. In de welvaartsstaat stelt de overheid zich garant voor het collectieve sociale welzijn van haar onderdanen. Zij grijpt in voor

1. de bescherming van individuen tegen de risico's van de industriële samenleving, zoals arbeidsongevallen en arbeidsongeschiktheid;
2. de garantie van een minimuminkomen, ook in geval van ziekte, werkloosheid, ouderdom, en dergelijke;
3. het verschaffen van voorzieningen die voor ieder mens nodig geacht worden om in de maatschappij te functioneren, zoals huisvesting, onderwijs, gezondheidszorg en dergelijke;

Er waren vroeger al pogingen geweest om een 'universele zorg' te verstrekken. Dat was bijvoorbeeld het geval in het Ottomaanse Rijk (gezondheidszorg) en in Engeland (de armenzorg onder het Speenhamland systeem). Die pogingen waren echter na verloop van tijd om diverse redenen opgegeven. Ook de absolute vorsten van de achttiende eeuw hadden geëxperimenteerd met schema's voor een 'nationale sociale politiek', maar die waren tezamen met het absolutisme zelf in diskrediet geraakt.

De oorsprong van de moderne welvaartsstaat in Europa lag in de *Sozialpolitik* van Graf Otto von Bismarck, de Rijkskanselier van het Duitse Rijk, in de jaren '80 van de negentiende eeuw. In Engeland werd in 1908, onder de regering Asquith, door de Minister van financiën, David Lloyd George, een omvattend systeem van sociale voorzieningen in werking gesteld. Winston Churchill, toen een lid van de Board of Trade, was zich goed bewust van het electorale belang van dat initiatief:

Minimumlonen, bijstand, een effectieve verzekering tegen ziekte, werkloosheid, ouderdom — dat zijn de vragen en wel de enige vragen waarmee de partijen in de toekomst zullen moeten leven. Wee de Liberale Partij, als zij daar geen rekening mee houdt.¹

¹ Paul Addison, *Churchill on the Home Front 1900-1955* (Pimlico, Londen, 1993), p.51. Churchill was in 1904 overgestapt van de Conservatieve naar de Liberale Partij, die toen de weg van het interventionisme was opgegaan. In 1924 keerde hij terug naar de Conservatieven.

Voor Churchill paste de opkomst van de welvaartsstaat in een onweerstaanbaar proces van vermaatschappelijking, dat hij ook toejuichte:

De beschaving tendeert in haar geheel naar een vermenigvuldiging van de collectieve functies van de maatschappij... Wat ik zou willen is dat de Staat een verscheidenheid van nieuwe en avontuurlijke experimenten op stapel zet.¹

Nationale sociale politiek en internationale consequenties in het Interbellum. Na de Eerste Wereldoorlog bleek welke prijs moest betaald worden voor de sociale voorzieningen, in het bijzonder de werkloosheidsuitkeringen. Engeland kon niet terugkeren naar de gouden standaard van voor de oorlog. Er zou een deflatoir monetair beleid nodig geweest zijn om de vooroorlogse goudpariteit van het pond te herstellen. Het Britse pond was namelijk door de inflatie in de oorlog sterk in waarde gedaald. Het was niet langer de spil van het internationale monetaire systeem. Een deflatoir beleid impliceerde echter een verhoging van de koopkracht van het pond en dus een verlaging van de prijzen, de lonen en de uitkeringen. Dat was onaanvaardbaar voor de vakbonden en de grote kiezersmassa die zij controleerden.

Als onze werklieden bereid zouden zijn een loonsverlaging van 10 percent te aanvaarden of hun productiviteit met 10 percent te verhogen, dan zou de huidige werkloosheid grotendeels verdwijnen. De vakbonden zijn echter zozeer gehecht aan het behoud van de geldende loonnormen en arbeidsomstandigheden dat zij liever een miljoen werklozen met een uitkering zien dan enige toegeving doen.²

De politici verkozen daarom het inflatoire beleid voort te zetten en aan de Amerikanen (de nieuwe monetaire meesters) te vragen de dollar nog meer te inflateren. Daardoor zou het pond in waarde moeten stijgen tegenover de dollar en de 'vlucht van het goud' uit Groot-Brittannië naar de Verenigde Staten gestopt worden. Dat gebeurde ook wel, maar de gevolgde politiek was vanzelfsprekend niet geschikt om het pond te verstevigen tegenover het goud. Het gedeeltelijke³ herstel van de gouden standaard in Engeland in 1925 bleek dan ook vrij snel onhoudbaar te zijn.

De dollarinflatie zorgde weliswaar voor een spectaculaire 'boom' in de Verenigde Staten maar die eindigde in 1929 met de fameuze krach van de New Yorkse beurs, gevolgd door de langdurige depressie van de jaren '30. De inflatie van de twee sterkste munten (en in hun spoor de andere munten) tijdens het Interbellum leidde wereldwijd tot economische ontwrichting en monetaire onrust, die vaak ook een politiek staartje kregen—zoals wij eerder zagen.

¹ Winston Churchill, *Liberalism and the Social Problem* (Hodder & Stoughton, Londen, 1909), p.80-81.

² Aldus de hoge ambtenaar van Financiën, F.W. Leith-Ross (een kleinzoon van de Nederlandse sociale liberale politicus Van Houtte), in een intern memorandum van april 1929, aan Churchill, die toen Minister van Financiën was. Geciteerd in P. Clarke, 'The Treasury's Analytical Model of the British Economy Between the Wars', in M. Furner & B. Supple (eds.), *The State and Economic Knowledge* (Cambridge University Press, 1990), p.186.

³ De koppeling van het pond aan het goud tegen de vooroorlogse pariteit gold alleen voor buitenlandse verrichtingen, in het bijzonder tussen de verschillende centrale banken — de zogeheten 'goudwisselstandaard'. Zie M.N. Rothbard, 'The Gold-Exchange Standard in the Interwar Years', in Idem, *A History of Money and Banking in the United States* (Ludwig von Mises Institute, Auburn, Alabama, 2002), p.351-433.

Het was overduidelijk gebleken dat de electorale logica van de twintigste-eeuwse massademocratie van de sociale zekerheid een heilige koe had gemaakt. Daar kon niemand aan raken, wat ook de gevolgen waren voor de nationale en de internationale economische en monetaire situatie. Dat had Churchill in 1908 goed gezien. Wee de politieke partij die met die logica geen rekening hield! Churchill zelf zou dat ondervinden in 1945. Hij, de held van de Tweede Wereldoorlog, werd toen afgetekend verslagen door de Labour partij onder de leiding van Clement Attlee. De Engelse socialisten waren naar de verkiezingen gegaan met een programma voor een drastische uitbreiding van de overheidssector en de sociale zekerheid. Zij gingen uit van het Beveridge-plan dat Churchill in de oorlogsjaren uit louter politieke overwegingen had aanvaard (zie p.436 e.v.).

Na de Tweede Wereldoorlog. Enerzijds steeg in de periode tussen de twee wereldoorlogen de vraag naar collectieve voorzieningen om de gevolgen van de grote werkloosheid op te vangen. Anderzijds zette de precaire toestand van de economie en de overheidsfinanciën een rem op de uitbreiding van de welvaartsstaat. Die rem viel in Europa grotendeels weg na de Tweede Wereldoorlog. In 1944 was in Bretton Woods een systeem uitgedokterd van vaste wisselkoersen op basis van een tegen goud inwisselbare dollar. De wereldhandel kroop langzaam uit het diepe dal en dat leidde tot economische groei. Er kwam meer budgettaire ruimte voor sociale voorzieningen en de uitbouw van de welvaartsstaat.

De economische groei en de welvaartsstaat bleken echter niet voldoende om de door Churchill voorspelde electorale logica op te heffen. Van voorzieningen op kosten van 'de gemeenschap' kregen de kiezers niet gauw genoeg. Toch drong het inzicht door dat die voorzieningen vaak ongewenste contra-productieve gevolgen hadden en moesten hebben. Veel mensen zullen nu wel vertrouwd zijn met de volgende 'catalogus van perversiteiten':

Programma's ter bestrijding van de armoede houden mensen vast in een toestand van armoede en afhankelijkheid. Minimumlonen verminderen de werkgelegenheid en hebben weinig effect op het inkomen van degenen die desondanks werk vinden. Veralgemeining van het onderwijs leidt tot een erosie van de onderwijsnormen. Hulp aan gezinnen met kinderen leidt tot meer en snellere echtscheidingen en tot zwangerschappen bij ongehuwde jonge meisjes. Gewaarborgde pensioenen stimuleren consumptie en remmen de spaarzin af; zij verteren de kapitalen waarvan de opbrengsten nodig zijn om de pensioenverplichtingen na te komen. Ziekteverzekering bevordert werkverzuim. Werkloosheidsvergoedingen ontmoedigen werkwillegheid. Huurprijsreglementering maakt de markt voor woningen stroef, benadeelt de woningzoekenden en vermindert op den duur het aantal beschikbare woningeenheden. Verplichte verzekeringen lokken het risico uit waar zij tegen verzekeren. Een herverdelend fiscaal systeem bereikt zelden het vooropgestelde doel van de inkomensnivellering maar leidt wel tot intensieve horizontale fiscale transfers binnen dezelfde inkomensklassen.¹

Die inzichten drongen echter niet of nauwelijks door tot het electorale vlak en de 'collectieve keuzes'. Dat viel ook niet te verwachten. Bij dergelijke politieke keuzes nemen mensen beslissingen waarbij er geen verband is tussen de verdeling van de

¹ Anthony de Jasay, "A Stocktaking of Perversities", in Idem, *Justice and Its Surroundings* (Indianapolis, 2002), een boekbespreking van Richard E. Wagner, *To Promote the General Welfare: Market Process versus Political Transfers* (San Francisco, 1989).

baten en de toewijzing van de kosten. De mogelijkheid om kosten te 'externaliseren' is dus vrijwel onbeperkt. Dat is zeker zo wanneer de beslissing over een toe te kennen voordeel eerst en de beslissing over de wijze van financiering ervan pas later genomen wordt.

Bij collectieve keuzes weet een individu dat het hoe dan ook moet meebetalen aan, of anderszins de lasten dragen van, de voordelen die anderen in de wacht slepen. Het weet ook dat de enige manier om die kosten te compenseren erin bestaat te proberen zelf zoveel mogelijk politieke of fiscale voordelen binnen te halen. Wie dat nalaat, geeft anderen meer kans om hun slag te slaan, maar wint er zelf niets bij. Wie niet neemt, wordt toch genomen (cf. p.407).

Politici weten dat ook. Geen van hen voert campagne met de slogan 'Wij zullen ervoor zorgen dat uzelf, en niemand anders, betaalt voor wat u wilt'. Dat zij goed op de hoogte zijn van de hierboven genoemde 'perversiteiten' verandert daar niets aan. Zolang er genoeg mensen zijn die geloven dat politieke actie voor hen rendabel is, kan nauwelijks iemand het zich veroorloven het politieke spel niet mee te spelen.¹

Dat geloof in 'politieke oplossingen' kan uiteraard gemakkelijker gedijen naarmate minder mensen een goed inzicht hebben in de implicaties van de politieke programma's. Verkiezingsbeloften en propaganda zijn dan vaak de enige bronnen van 'informatie'.

Al van in het begin was het voor de specialisten duidelijk dat de programma's voor sociale zekerheid, gefinancierd volgens het omslag- of 'Pay as you go'-stelsel, helemaal geen zekerheid boden tegen grote risico's. Zij waren gebaseerd op de verwachting van onafgebroken economische groei, dus van een toekomst waarin slechts weinig mensen echt afhankelijk van de voorzieningen voor 'Sociale Zekerheid' zouden zijn. De keynesiaanse econoom, Paul Samuelson (later laureaat van de Nobelprijs Economie), legde het als volgt uit aan het grote publiek:

Het mooie van de sociale verzekeringen is dat zij precies als verzekeringen geen gezonde financiële basis hebben. Iedereen die de pensioenleeftijd bereikt krijgt een voordeel dat veel meer waard is dan wat hij aan het systeem betaald heeft... Hoe is dat mogelijk? Door het feit dat het nationale product groeit tegen een samengestelde interest en dat ook zal blijven doen. Er zijn altijd meer jongeren dan ouderen in een groeiende bevolking. Nog belangrijker is dat... de belastingopbrengsten die dienen om de uitkeringen te betalen in elke periode veel groter zijn dan de belastingen die de uitkeringsgerechtigden tijdens hun actieve jaren betaald hebben... De rotsvaste basis van de Sociale Zekerheid is het zogheten 'achtste wereldwonder', de samengestelde interest. Een natie met economische groei is het grootste piramidespel ooit bedacht. Dat is een feit, geen paradox.²

Kortom, sociale zekerheid is een voorschot nemen op toekomstige welvaart. Zij rendeert zolang de volgende generatie gelooft dat zij een nog groter voorschot kan nemen op de welvaart die de na haar komende generatie zal produceren. Een generatie die meent dat zij via belastingen meer uit de volgende generatie kan persen dan zijzelf door productieve investeringen en beleggingen (tegen samengestelde interest) bijeen kan sparen, gelooft te winnen bij het systeem van sociale zekerheid. Als de volgende

¹ Dat is de politieke versie van het 'dilemma van de gevangene'. Meestal wordt dat dilemma in de literatuur opgevoerd om de noodzaak van staatsinterventie te bepleiten. Hier zien wij evenwel dat staatsinterventie zelf dergelijke dilemma's voortbrengt.

² Paul Samuelson, Column in Newsweek, 13 februari, 1967.

generatie dat ook gelooft, gaat het piramidespel verder. Als die generatie evenwel begint te vermoeden dat de vergelijking omslaat in het voordeel van zelfvoorziening (zelf sparen) dan zal zij niet gemakkelijk bereid zijn én geld opzij te zetten voor hun eigen pensioenen én zich via de politiek geld te laten ontfutselen om de uitkeringen te betalen die de vorige generatie aan zichzelf beloofd heeft. Dan komt het tot een politieke confrontatie over de Sociale Zekerheid. Propagandisten als Samuelson wuifden dat risico weg. Als goede keynesiaan geloofde hij de toekomst te kunnen bezweren.

De geloofwaardigheid van het systeem berustte dus geheel op de bluf van de politieke wereld aanhoudende en liefst versnellende economische groei te waarborgen. Dat was bluf omdat voorschotten nemen op toekomstige welvaart, alsmäär hogere belastingdruk op de productieven impliceert—en dat is zeker geen recept voor economische groei.

Dat het bluf was, was de insiders en critici niet onbekend. Al in 1965 verklaarde een ambtenaar (die wel anoniem wenste te blijven) in het zakenblad *Barron's* (26 april):

De voortdurende publieke steun voor het systeem van Sociale Zekerheid berust op de voortdurende onwetenschap van het publiek over hoe het systeem werkt. Ik geloof niet dat wij ons zorgen moeten maken [dat dát snel verandert]. Het systeem is zo complex dat het publiek er toch niet uitkomt.

In Europa, waar de Sociale Zekerheid niet minder complex en de economie lang niet zo sterk was als in de Verenigde Staten, was het niet anders.

Tegen het midden van de jaren '60 bereikten de eerste 'babyboomers' de volwassenheid. Zij bleken niet alleen weinig geïnteresseerd in kinderen maar ook niet in productiviteitsstijgingen. Aan de historische trend van bevolkingsgroei leek geen lang leven meer beschoren. De vrijetijdsmaatschappij en haar massaal aanbod van sociale rechten en voorzieningen kregen veel meer aandacht dan 'werken en sparen'. Had Keynes niet geleerd dat sparen ten koste ging van consumptie en dat meer consumptie de sleutel was voor meer economische groei?

In de jaren '70 geraakten de westerse economieën echter in een diepe crisis. De economische groei en het 'achtste wereldwonder' waren niet langer vanzelfsprekend. 'Grenzen aan de groei' werd een populair thema, het doemdenken vierde hoogtij. Voorstellen om de Sociale Zekerheid te hervormen werden her en der op tafel gelegd, maar dan wel heel schuchter. Het publiek, en vooral de kiezer, was er nog niet rijp voor. De vraag, hoe men aan het stelsel zal kunnen raken terwijl ouderen (uitkeringsgerechtigden) een alsmäär groter deel van het kiezerskorps vormen, schoof men graag voor zich uit: Na ons de zondvloed!

NA DE TWEDE WERELDOORLOG

De verzorgingsstaat. Terwijl door economische groei de 'klassieke' vormen van armoede in Europa nagenoeg geheel verdwenen, bleef de electorale vraag naar collectieve voorzieningen toenemen. Die vraag werd aangewakkerd door de ontdekking van een nieuwsoortige armoede—de 'moderne armoede'—die een andere aanpak vereiste. De welvaartsstaat moest een verzorgingsstaat worden. Hij moest niet alleen algemene verzekeringen en financiële bijstand verlenen maar ook voor allerlei doelgroepen programma's voor sociale opvang, begeleiding en vorming aanbieden. Be-

halve over algemene beleidsinstrumenten voor sociale en economische stabilisatie moest hij ook over instrumenten beschikken om gepersonaliseerde zorg voor het welzijn van individuen te verstrekken. De verzorgingsstaat voegde dus een vierde dimensie toe aan de drie die de welvaartsstaat karakteriseren:

4. de bevordering van het individuele welbevinden, zoals het nastreven van eigen aspiraties en het participeren in het maatschappelijke, politieke en culturele leven, en ‘integratie in de samenleving’.

De progressivistische ideologie — het individu is vrij om zich te uiten en te genieten, de maatschappij moet het daartoe middelen geven en tegen frustraties beschermen (zie p.147) — begon zwaar te wegen op de politiek. Haar programma — ‘het ontstaan van een wereld waarin mensen vrij zullen mogen spreken en geloven, bevrijd van vrees en ellende’ — was in de *Universele Verklaring van de Rechten van de Mens* (1948) zelfs uitgeroepen tot ‘de hoogste menselijke verzuchting’. Die Verklaring stelde ook dat de verwezenlijking van dat programma een nationaal en zelfs internationaal beleid vergde en alleen beperkt werd door ‘de organisatie en de middelen van elk land’ (art.22). Kortom, iedere mens heeft er recht op dat de staat de politieke methode aanwendt om ‘zijn waardigheid’ en ‘de vrije ontwikkeling van zijn persoonlijkheid’ te waarborgen (ibidum). Wat dat inhield voor de waardigheid en de vrije ontwikkeling van de *andere* mensen, aan wie de staat de rekening zou presenteren en allerlei gedragsreguleringen zou opleggen, bleef in een vroom stilzwijgen gehuld.

‘Moderne Armoede’ in Nederland

Het Mattheüs-effect. In 1965 verscheen bij de Wiardi Beckman Stichting — het wetenschappelijk bureau van de PvdA — een onderzoek van de socioloog Durlacher, waarin werd becijferd dat 25 tot 30 procent van de Nederlandse bevolking financieel krap zat. Ook werd gesteld dat die mensen maar zeer beperkte toekomstkansen hadden. Den Uyl concludeerde dat de activiteiten van de overheid vooral de midden-groepen en de begaafden ten goede kwamen in plaats van de minder begaafden en ongeschoolden. Dit thema is ook wel het *Mattheüs-effect* van de verzorgingsstaat genoemd naar het Bijbelcitaat uit Mattheüs: ‘Aan wie heeft zal gegeven worden, en hij zal overvloed hebben; maar wie niets heeft zal ook het weinige afgenomen worden van wat hij bezit.’

Verwonderlijk was dat niet: In een democratie zijn het de ‘politieke meerderheden’ en in het bijzonder de politiek *actieve* meerderheden die het beleid sturen — en die meerderheden vindt men meestal bij de middengroepen. Een ‘paternalistische overheid’ die alle burgers even vaderlijk en zonder verdere politieke berekening behandelt, is in een massademocratie niet waarschijnlijk. Ook is het moeilijk historische voorbeelden te vinden van massademocratieën waarin de armen, laat staan de minder begaafden en ongeschoolden, succesvolle politiek actieve meerderheden vormen. De actieve middengroepen ontdekten echter wel dat men goed zijn brood kon verdienen met het helpen van de armen, minder begaafden en ongeschoolden.

Absolute en relatieve armoede. De discussie over armoede in de welvarende jaren ’60 deed de vraag rijzen, wat armoede eigenlijk was. Tot dan was armoede meestal gedefinieerd als *absolute armoede* (zie p.193): er is een minimum-consumptiepakket nodig om in de ‘basisbehoeften’ te voorzien. Daarvoor is een minimumbudget nodig. Dat is dan de ‘armoegrens’ (*poverty line*). De uitdrukking ‘absolute armoede’ roept

beelden op van honger en ondervoeding, kinderen die de straten afschuimen op zoek naar hompen brood, maar van die fenomenen was in Europa al lang niets meer te merken. Onderzoekers konden het overigens niet eens worden over de zogeheten basisbehoeften. Al vroeg golden tabak, zeep en de krant als noodzakelijke producten. De lijst zou gaandeweg aangroeien en veranderen. Een aansluiting op het Internet is slechts een van de recentere dingen waar volgens sommigen iedereen recht op zou hebben. Onder invloed van de uit de Verenigde Staten overwaaiende hetze tegen het roken verdween tabak uit het pakket.

Dat duidt al aan dat een dergelijke *basic needs*-definitie minder geschikt is om van armoedebestrijding een reden voor verdere uitbreiding van de verzorgingsstaat te maken. Niemand kon ontkennen dat echte materiële armoede in het Nederland van de jaren zestig zo goed als verdwenen was: ‘Er is geen honger, de kleding is redelijk, er is een vrij ruime bezetting met duurzame consumptiegoederen’ concludeerde ook Durlacher.

Daarom ontstonden pogingen het begrip armoede opnieuw te definiëren, nu niet meer als ‘echte materiële armoede’ maar als *relatieve* armoede. Armoede werd begrepen in termen van een vergelijking met het gemiddelde welvaartspeil in de (nationale) maatschappij en gedefinieerd als datgene wat nodig is om daarin te kunnen participeren als ‘volwaardig lid’. In deze definitie werd armoede steeds meer een fenomeen van *relatieve deprivatie* — een statistisch fenomeen dus: men is arm omdat anderen rijker zijn. Dat betekent dat men ‘in maatschappelijk relevante zin’ arm (of rijk) kan zijn zonder het zelf te weten.

Gemiddelde consumptie van essentiële voedingsstoffen
% van aanbevolen hoeveelheden (1980)

<i>Inkomenscategorie</i>	<i>Bijstand</i>	<i>Laag inkomen</i>	<i>Midden en hoger</i>
Proteïne	169%	156%	168%
Calcium	89%	79%	89%
Magnesium	87%	78%	86%
Vitamine A	124%	144%	129%
Riboflavine	135%	130%	133%
Vitamine B12	142%	178%	171%
VitaminE C	137%	134%	156%
Ijzer	99%	100%	101%

Bron: R. Rector, "How 'Poor' Are America's Poor?" in Julian Simon ed. *The State of Humanity* (Cambridge MA.: Blackwell Publishers, 1995), p. 240–56. Table 24.1

Het werd echter alsmaar duidelijker dat voor het meten van die relatieve deprivatie de inkomensongelijkheid niet echt relevant is. Dat geldt in het bijzonder voor de bevrediging van de zogeheten basisbehoeften. Adequate voeding, hygiëne, gezondheidszorg (hoogtechnologische chirurgie buiten beschouwing gelaten), woning, verwarming, mobiliteit zijn in alle prijsklassen voorradig. Dat geldt ook voor tal van duurzame en luxegoederen, tenzij hoge belastingen ze buiten het bereik van de lagere inkomensklassen houden. Voorbeelden van die belastingen zijn accijnzen op tabak, likeur en parfum, kwaliteits- en veiligheidsvoorschriften, ruimtelijke ordening die kunstmatige bouwgrondschaarste schept, en dergelijke. Een flatscreen toont dezelfde informatie als een bolle buis. Men kan van Brussel naar Nice in eerste klasse met een hogesnelheidstrein of een privéjet maar ook met een derdehands deusjevoetje. De-

zelfde hoeveelheden calorieën, vitamines en mineralen kan men naar binnen werken tegen 5 of tegen 100 euro per dag (zie tabel). Kortom, de inkomensongelijkheid, waar zoveel om te doen is, wordt niet langer weerspiegeld in kwalitatief onvergelykbare consumptie maar veeleer in de verpakking van consumptiegoederen.

Subjectieve begrippen van armoede. De discussie over 'armoede in de verzorgingsstaat' nam in de jaren '80 door de explosief stijgende werkloosheid in Europa in intensiteit en actualiteit toe. Op basis van de conceptie van relatieve armoede werden verschillende pogingen gedaan om tot een definitie van de armoegrens te komen en vervolgens het aantal armen te bepalen. Een subjectieve invulling van de definitie liet de ondervraagden zelf definiëren of zij zichzelf als arm beschouwden¹; een meer politiek-administratieve opvatting nam de destijds wettelijk gedefinieerde 'echte minima' als uitgangspunt. Daarbij werd dus verondersteld dat mensen arm zijn als zijzelf of de politieke meerderheden *menen* dat zij arm zijn. Uiteraard bleek het onmogelijk tot werkelijk objectieve criteria voor een armoegrens op basis van de notie van relatieve armoede te komen. Het woord 'armoede' was een emotioneel geladen variabele in een politieke en ideologische discussie geworden.²

Armoede als levensstijl. In het licht van de problemen met een objectieve kwantitatieve bepaling van de armoegrens, vonden velen het vruchtbaarder naar de meer kwalitatieve aspecten van het leven te kijken. Uitgaande van het begrip van relatieve armoede stelden zij zich de vraag of de lagere inkomensklassen of delen daarvan niet als arm zouden moeten beschouwd worden op grond van hun voor de heersende maatschappelijke opinie weinig aantrekkelijke levensstijl. Kortom, was er niet een aparte armoedecultuur, een specifieke *way of life* die, los van overwegingen van 'echte materiële armoede', als het wezen zelf van de 'moderne armoede' kon gelden? Als die er was, dan was er ook reden om te vragen of er niet een nieuwe culturele 'underclass' aan het ontstaan was die het contact met de rest van de maatschappij aan het verliezen was.

Men verwees in dat verband naar een aantal fenomenen zoals de toenemende last van het consumentenkrediet, het koopjesjagen en vooral het sociale isolement. Veel mensen bleken te kampen te hebben met vrijwel onbetaalbare schulden, waardoor zijn gevangenen leken in een fuik van hoge vaste verplichtingen en laag besteedbaar inkomen.³ De karigheid van de inkomstenbronnen (slechtbetaalde arbeid maar vooral lage uitkeringen) noopte veel mensen tot tijdrovend en energievretend prijskopen. Daarnaast bleek het voor velen onmogelijk te participeren in het sociale leven — bijvoorbeeld het verenigingsleven — waardoor alleen de familie of de buurt overbleef als horizon van het sociale leven. Sommige buurten leken een getto voor uitkerings-trekkers te worden en daardoor hun maatschappelijk isolement verder te vergroten. Vooral gold dit voor de oude stadswijken in de grote steden zoals het Oude Noorden

¹ De zogenaamde Leidse school, vooral uitgewerkt door A.J.M. Hagedoorn, *The Perception of Poverty*, 1986. Hij becijferde op basis van zijn methode dat 16% van de Nederlandse en 13,8% van de Belgische onderzoekspopulatie zichzelf als arm beschouwt.

² Een ander bezwaar van deze benadering is, dat de notie 'relatieve armoede' in zekere zin impliceert, dat het probleem van de armoede onoplosbaar is, omdat er in elke samenleving welvaartsverschillen zijn, en relatieve deprivatie daarom onuitroeibaar is.

³ Engbersen spreekt over schulden bij 61% van de tweoudergezinnen en 87% bij de eenoudergezinnen in de door hem onderzochte Rotterdamse huishoudens. (Engbersen, *Moderne Armoede*, 164).

in Rotterdam. Overigens stelde men vast dat de buurt als bron van sociale contacten niet overschat mocht worden. De sociale functie van zowel familie als buurt was niet meer wat zij ooit geweest zou zijn. Het sociale isolement werd voor een deel ook toegeschreven aan het beslag dat de overheid legde op het leven van de uitkerings-trekkers en genietters van bijstand. Zij werden onderworpen aan allerlei tijdrovende en deprimerende controles en gesprekken die het psychologisch effect hebben de uitkeringstrekkers steeds verder op de overheid te fixeren en de gevoelens van afhankelijkheid te versterken (zie p.508). Groot belang werd ten slotte gehecht aan de lage onderwijsparticipatie in een aantal bevolkingsgroepen, waardoor hun kansen en die van hun kinderen om zich uit de fuik te zwemmen gering zijn. Dit gegeven spoorde met het bovenvermelde *Matthews-effect*: Juist de laagste inkomens profiteren het minst van de overheidsvoorzieningen.

In al die verschijnselen vond men het bewijs van een nieuwe of moderne armoede,¹ die van een wezenlijk andere aard was dan de oude armoede. De kern van dat moderne armoedebegrip was immers een levenshouding van berusting. Ofschoon zijn inkomenssituatie onvergelijkbaar beter was dan die van de vroegere armen, had de 'moderne arme' af te rekenen met 'kansarmoede' en wel zodanig dat hij zich ging schikken in zijn lot. Hij zonderde zich af, had geen oog meer voor de kansen die anderen (die weliswaar in dezelfde omstandigheden leefden maar niet berustten, integendeel ambitieus of opstandig waren) wel zagen en grepen. In de plaats van een productief lid van de maatschappij was hij een 'deadweight loss'. Anderzijds hoefde men van hem geen sociale onrust te verwachten; in zijn berusting was de moderne arme ongevaarlijk.

Doelgroepen en 'gelijke kansen'. Omdat de 'moderne armoede' een bijzondere invulling is van het statistische begrip van de relatieve armoede, kunnen wij niet verwachten dat de 'moderne armen' een homogene groep vormden. De moderne armoede in de verzorgingsstaat lag verspreid bij heterogene groepen, waarvan nu eens de eenoudergezinnen (de bijstandsmoeders) of de diverse groepen allochtone werklozen dan weer de bejaarden of de schoolverlaters (de jonge werklozen) de meeste aandacht kregen alnaargelang de thema's die op een bepaald moment de publieke discussie beheersten. Regelmatig werd gewezen op 'vergeten groepen' die ook voor aandacht en speciale maatregelen in aanmerking kwamen.

De logische consequentie van dat alles was dat de bestrijding van de moderne armoede gericht moest zijn op het 'geven van kansen' — liefst uiteraard 'gelijke kansen' — en aansluitend daarbij op het kweken van een andere, meer opportunistische mentaliteit bij de kansarmen. Men moest hen bewust maken van hun eigenwaarde. Gezien het heterogene karakter van de moderne armoede kon men geen heil verwachten van de klassieke arrangementen van de verzorgingsstaat die gekenmerkt werden door algemene regelingen. Voor elke doelgroep moesten er bijzondere voorzieningen en gespecialiseerde bijstandsorganen komen. De expertise daarvoor werd vaak geleverd door niet-gouvernementele organisaties, die met subsidies en bijzondere statuten en convenanten geïntegreerd werden in de werking van de verzorgingsstaat.

¹ G. Engbersen, R. van der Veen, K. Schuyt. *Moderne Armoede. Overleven op het sociaal minimum. Een onderzoek onder 120 Rotterdamse huishoudens*, Stenfert Kroese: Leiden 1987; K. Schuyt, R. van der Veen. *De Verdeelde samenleving*, Leiden 1986.

Oude discussies in een nieuw jasje? Met die ‘culturele’ benadering van moderne armoede leek men opnieuw te zijn aanbeland bij de negentiende-eeuwse attitude ten aanzien van de armen. Vele burgerlijke waarnemers constateerden toen ook het bestaan van een aparte ‘cultuur’ der armen, die — zo meenden zij — een *oorzaak* van hun armoede was. Het was een primitieve hedonistische cultuur die drankzucht, luiheid, willekeur en onwetendheid over alle ingewikkelde dingen verheerlijkte, althans vergoelijkte, en elke ‘burgerlijke ernst’ als snobisme of aanstellerij van de hand wees. De armoedecultuur was die van de *undeserving poor* die er niets voor over hadden om hun lot te verbeteren, hoeveel steun en bijstand men hun ook verleende. Hun armoede was een keuze, zij het niet een keuze die een ‘fatsoenlijk mens’ zou maken. Het kwam erop aan die keuze niet nog eens te subsidiëren. Zoals de negentiende-eeuwse Engelse maatschappijcriticus Thomas Mackay het stelde: ‘Society can have as many paupers as it wishes to pay for’.

Critici van de moderne verzorgingsstaat hadden nog al eens de neiging vanuit een dergelijk perspectief naar de moderne armen te kijken. Een aantal onder hen meende dat het precies door het ruime aanbod van verzorgingsarrangementen voor heel wat individuen een rationele keuze was zich ‘in de afhankelijkheid’ te nestelen of hun levenswijze af te stemmen op de beschikbare regelingen. Zij konden verwijzen naar een aantal verontrustende statistieken uit verschillende landen. Terwijl het aantal kinderen in de Verenigde Staten in de periode 1952-1972 aangroeide met ongeveer 40%, steeg het aantal ‘gerechtigden’ onder het Aid for Dependent Children Program met meer dan 450%. In Denemarken verdubbelde het werkverzuim door ziekte tussen 1967 en 1977. Waren de Denen fysiek aan het aftakelen, of was een inkomenswaarborg bij ziekte van negentig procent van het loon al te aantrekkelijk? Ook in Nederland kwamen dergelijke ‘onvoorzienne’ (zij het door de critici wel voorspelde) ontwikkelingen aan het licht (zie p.517).

Verdedigers van de verzorgingsstaat wilden van die kritiek uiteraard niet weten. Hun argument¹ was dat de armoedecultuur geen oorzaak maar een gevolg is, namelijk een realistische psychologische aanpassing aan een uitzichtloze situatie. Te lang en te vaak gefrustreerde verwachtingen en ambities zijn op den duur voor iedereen psychologisch onverdragelijk.

De kern van de discussie was dus de vraag waar de oorzaak van die blijkbaar eideloze reeks van frustraties lag. Lag zij bij de moderne armen zelf die eventueel onrealistische verwachtingen koesterden of inderdaad niet geneigd of in staat waren op lange termijn te denken? Of waren die moderne armen een bijgewerkte versie van de *deserving poor* van weleer — slachtoffers, niet van een ziekte, ongeluk of misdaad, maar van de moderne maatschappij die hun ambities en verwachtingen systematisch frustreerde?

De blijkbaar dwingende noodzaak om het woord ‘armoede’ zijn politieke waarde te doen behouden in omstandigheden waarin iedereen het erover eens was dat er geen ‘echte armoede’ meer bestond, heeft iets ironisch. Over de middeleeuwse rijken wordt vaak snerend gezegd dat zij de armen nodig hadden om hun christenplicht te kunnen vervullen en zo hun ziel te redden — en dat zij er daarom wel voor moesten zorgen dat er altijd genoeg armen in voorraad waren. Nu mag de armenzorg dan wel geen christenplicht meer zijn, ook de politiek heeft blijkbaar nog altijd ‘armen’ nodig

¹ Engbersen en Schuyt, op.cit.

om haar optreden te rechtvaardigen. Als echter de essentie van armoede het feit is dat er geen verzekering tegen frustratie is, dan staat de 'moderne armoede' nog een lange toekomst te wachten.

NAAR HET BELOOFDE LAND

A. Jettinghoff

DE WORDING VAN DE VERZORGINGSSTAAT

Nieuwe internationale verhoudingen en organen. Na de Tweede Wereldoorlog was er aan goede voornemens bij de geallieerden geen gebrek. Het Atlantisch Handvest van 1941 deed tal van beloftes voor een betere wereld: geen annexaties van grondgebied, zelfbeschikkingsrecht voor alle volken, ontwapening van agressors, duurzame vrede en bestaanszekerheid voor allen, economische samenwerking, gelijke toegang tot grondstoffen, vrije zeevaart. Na het beëindigen van de oorlog werd voortvarend begonnen met het oprichten van instellingen die zich voor deze kwesties zouden gaan inzetten.

In april 1945 vond de constituerende vergadering van de Verenigde Naties plaats in San Francisco. De V.N. zou beter dan zijn voorganger de Volkenbond in staat zijn oorlog te voorkomen en te beëindigen, omdat voorzien was in het optreden van de vijf grote mogendheden (Verenigde Staten., Sovjet Unie, China, Verenigd Koninkrijk, Frankrijk) als ‘politieagenten’, die desnoods konden optreden tegen agressors. Zij vormden de kern van de Veiligheidsraad, het beslissingsbevoegde orgaan. De V.N zou ook het proces van dekolonisatie gaan begeleiden. Er werden tribunalen in het leven geroepen om ‘oorlogsmisdaden’ (van de overwonnenen) te berechten. En om het afgrijzen van de Holocaust tot uitdrukking te brengen werd in 1946 een begin gemaakt met de formulering van een Universele Verklaring van de Rechten van de Mens.

Al die initiatieven werden genomen in een sfeer van optimisme en vertrouwen in de bondgenoten, zoals dat met name werd uitgedragen door de Amerikaanse president Roosevelt. Na de Duitse overgave had het Amerikaanse leiderschap aanvaankelijk de bedoeling zich snel uit Europa terug te trekken. Roosevelt had veel vertrouwen in de goede bedoelingen van Stalin en wilde alle inspanningen concentreren op het overwinnen van Japan. Een snelle afbouw van de militaire aanwezigheid van de Verenigde Staten in Europa achtte hij aangewezen. Als Roosevelt zijn vierde ambts-termijn zou hebben uitgediend en deze politiek had volgehouden, zou dat het verloop van de West-Europese geschiedenis op een geheel ander spoor hebben kunnen zetten.

De ‘Koude Oorlog’. Maar Roosevelt overleed op 12 april 1945 en de man die hem opvolgde, Truman, kreeg na enige tijd oog voor de expansieve intenties van de Sovjet-Unie. De afbouw van de Amerikaanse militaire aanwezigheid in West-Europa werd daarop vertraagd. In maart 1946 waren de kaarten blijkbaar geschud toen Churchill, tijdens een bezoek aan de politieke thuisbasis van Truman (Missouri), een beroemde rede hield aan de universiteit van Fulton. Daarin verkondigde hij dat “From Stettin in the Baltic to Trieste in the Adriatic, an iron curtain has descended across the Continent of Europe”. Hij riep Amerika op om samen met zijn bondgenoten de veiligheid van West-Europa te waarborgen. In 1947 beloofde Truman—in feite op

een wereldomspannende schaal—Amerikaanse economische en zonodig militaire steun aan alle bedreigde democratische regimes. Dat was de zogenaamde ‘Truman-doctrine’: “I believe it must be the policy of the United States to support free peoples who are resisting attempted subjugation by armed minorities or by outside pressure.”

Al deze verklaringen en gedragingen resulteerden in een steeds scherpere ideologische polarisatie tussen de Verenigde Staten en de Sovjet Unie. Feitelijke confrontaties rond Berlijn (1948) en vooral in Korea in 1950 zorgden voor een daadwerkelijke militaire krachtmeting, die bekend zou worden als de ‘Koude Oorlog’ en de internationale betrekkingen tot 1989 zou beheersen. Ze nam de vorm aan van een langdurige bewapeningswedloop, waarbij beide partijen trachtten ten opzichte van elkaar een militair overwicht te bereiken. Van een daadwerkelijke krachtmeting deinsde men echter telkens (soms op het nippertje) terug, omdat beide partijen beseften dat inzet van de nieuwe kernwapens in een kernoorlog onvermijdelijk wederzijdse totale vernietiging ten gevolge zou hebben. Voor het overige werd aan beide zijden alles in het werk gesteld de ander de loef af te steken, bijvoorbeeld door de voortdurende innovatie en volumevergroting van bewapeningssystemen; door economische en militaire steunverlening aan bevriende politieke groeperingen in de landen die tot voor kort tot de grote koloniale imperia hadden behoord en op voorspraak van de Verenigde Staten op eigen benen moesten zien te staan; en door wereldomspannende spionagenetwerken en politieke machinaties van ‘geheime diensten’.

Marshall-hulp en de constructie van West-Europa. In dat verband was West-Europa voor de Verenigde Staten van groot belang. In de eerste plaats als exportmarkt en daarnaast als bondgenoot en cordon sanitaire rond de Sovjet-Unie. Voor het welslagen van die strategie dienden de landen van Europa echter eerst op de been te worden geholpen. Amerika was daartoe op dat moment bij uitstek in staat. Het was na afloop van de Tweede Wereldoorlog niet alleen de grootste militaire macht, maar vooral ook op afstand de grootste economische macht ter wereld. Onder Truman werd in 1947, op initiatief van zijn minister van buitenlandse zaken, Generaal Marshall, besloten een deel van die enorme rijkdom te schenken aan verschillende Europese staten.¹ Aan deze schenking was een voorwaarde verbonden, die zijn schaduw ver vooruit zou werpen: de staten die voor de zogenaamde Marshall-hulp in aanmerking wilden komen, dienden een samenwerkingsverband in het leven te roepen, dat mede belast zou worden met de uitvoering van het hulpprogramma. Deze Amerikaanse druk is een belangrijke steun geweest voor Europese initiatieven tot Europese integratie. Na de eerste stap in die richting, de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal in 1951), stagneerde dit streven door weer oplevend Europees nationalisme.

De geallieerde bezetting van een deel van het Europese continent werd geleidelijk omgebouwd in een militair pact tussen tien West-Europese staten enerzijds en de

¹ Het aanbod dat Marshall in voorzichtige termen omschreef, gold in beginsel voor alle Europese landen, ook voor de voormalige bondgenoot de Sovjetunie. De opstellers van het plan gingen toen nog voorzichtig te werk om de Russen niet onnodig voor het hoofd te stoten. Ze waren wel opgelucht toen de Russische delegatie aan de conferentie die was belegd over de verdeling van de hulp, uit verontwaardiging over de gestelde voorwaarden met opgestoken veren vertrokken. Zo kwam de Marshall-hulp uiteindelijk alleen de ‘West’-Europese staten ten goede. Cf. Ellwood (1992) *Rebuilding Europe*, p. 79 e.v. (“The Road to the Marshall Plan”)

Verenigde Staten en Canada anderzijds: de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (1949).

Europese reconstructie

De Amerikanen hadden in feite de organisatie van de vrede op zich genomen. De regeringen van de Europese staten konden alle aandacht en energie richten op de wederopbouw. De schade die de oorlog in Europa had aangericht was reusachtig. Er waren miljoenen doden te betreuren. De oorlog had door vrijwel heel het continent een gigantisch spoor van verwoesting getrokken. De door de Duitsers bezette gebieden waren systematisch geplunderd. Wat er in Duitsland restte aan industriële capaciteit was door de geallieerden ontmanteld. Een groot deel was naar het oosten getransporteerd als oorlogsschadevergoeding.¹ De bevolking in die gebieden leed daardoor op grote schaal aan ondervoeding en had gebrek aan vrijwel alle elementaire levensbehoeften. De Sociaal-Economische Raad van de V.N. rapporteerde dat:

“...100 million people were being fed at the level of 1,500 calories or less – the level at which health suffers severely and working capacity is quickly reduced or destroyed. Another 40 million were living at the little less dangerous level of between 1,500 and 2,000 calories. These people were also desperately short of housing, domestic equipment, tools, clothes and footwear.”²

In verschillende landen van West-Europa, zoals Het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Nederland, kwamen regimes aan de macht die economische planning hoog in het vaandel hadden. Het was niemand ontgaan dat er in de geleide oorlogseconomie geen werkloosheid, de traumatiserende ervaring bij uitstek van een hele generatie, was geweest. Die werkloosheid werd door velen beschouwd als het falen van de vrijmarkteconomie en het vooroorlogse beleid, dat de markt zoveel mogelijk zou gevrijwaard hebben. De conclusie lag voor de hand: de geleide economie moest het mogelijk maken “to win the war of peace”.

Omdat men uit de oorlog de les had getrokken dat grote productie-eenheden efficiënter waren dan kleine, vormde nationalisatie (ook wel ‘socialisatie’) van verschillende productiesectoren in staatsmonopolies een belangrijke speerpunt van de nieuwe politiek.³ Voorts wilde men overgaan tot een omvattende sociaal-economische en financiële meerjarenplanning, die naast volledige werkgelegenheid ook een evenwichtige loon- en prijsontwikkeling mogelijk zou maken. Om de opzet en uitvoering van deze planning mogelijk te maken moest een stelsel van commissariaten en bureaus worden opgezet.⁴ Voor de financiële politiek was de nationalisatie van de centrale bank een eerste vereiste. Kortom, er werd een indrukwekkend complex van organisaties opgezet, dat de donkere jaren van het nabije verleden moest helpen

¹ Ook de Amerikanen hadden zich niet onbetuigd gelaten, zij het dat hun belangstelling vooral uitging naar kennis, bijvoorbeeld op het vlak van nieuwe technologie (raketten en straalmotoren) en op het vlak van ‘intelligence’ ten aanzien van de Sovjetunie (spionage- en contraspionagetechnieken en -netwerken). Cf. Simpson (1988) *Blowback*.

² Cf. Ellwood (1992) *Rebuilding Europe*, p. 34.

³ In het Verenigd Koninkrijk betroffen de nationalisaties achtereenvolgens: de luchtvaart (1946), mijnbouw (1947), transport en electriciteit (1948), gas- (1949) en de ijzer- en staalindustrie (1951). Cf. Foreman-Peck (1989) *The privatization of industry in historical perspective*, p. 138.

⁴ Het eerste hoofd van het Franse ‘Commissariat du Plan’ werd Jean Monnet, de latere geestelijk vader van de EGKS.

vergeten. De economische groei die de periode 1950-1973 te zien zou geven was inderdaad spectaculair. De suggestie dat deze ontwikkeling de vrucht is geweest van de naoorlogse sociaal-economische politiek ligt voor de hand. Dat economisch wonder heeft achteraf gezien evenwel waarschijnlijk minder met die politiek te maken dan met de toepassing van nieuwe technologische kennis in de productie (bijvoorbeeld de petrochemie, elektrotechniek, productie van nieuwe machines), lage grondstoffenprijzen en internationale samenwerking (IMF, Wereldbank, GATT).¹ In het volgende gaat de belangstelling vooral uit naar denkbeelden en activiteiten op het politiek-bestuurlijk niveau in Nederland. Wat er daadwerkelijk op het economisch vlak gebeurde en de verklaring daarvan zijn onderwerpen waarop wij nog terugkomen.

De wending naar de verzorgingsstaat

Ook in Nederland waren leidende politici vast van plan een radicaal nieuwe start te maken. Een van de gunstige voorwaarden daarvoor was ongewild geschapen door de Duitse bezetters. Gedurende enkele jaren waren leidende figuren uit het politieke en maatschappelijke leven in het interneringskamp te St. Michielsgestel als gijzelaars gevangen gehouden. Daar waren naast hechte relaties ook plannen gesmeed om na de oorlog een andere politiek te gaan voeren. De oude verzuilde verhoudingen moesten worden doorbroken. Met vereende krachten wilde men de wederopbouw van het land doortastend en eensgezind aanpakken. Voor die aanpak werd er teruggegrepen (zoals in verschillende andere landen in Europa) op het vooroorlogse gedachtegoed over centrale economische planning (bijvoorbeeld het *Plan van de Arbeid*). In de oorlog werd daaraan nog het ontwerp van Beveridge voor een omvattend stelsel van sociale zekerheid toegevoegd. Dit moest als blauwdruk dienen voor de naoorlogse geleide economie.

De leiders van de Sociaal-Democraten en de in de oorlog opgerichte Nederlandse Volksbeweging, Drees en Schermerhorn, vormden het eerste naoorlogse kabinet. Zij gingen aan de slag om de wederopbouw en de eerste verkiezingen voor te bereiden. Zij werden bijgestaan door repatrianten, die in Engeland en de Verenigde Staten, geïnspireerd door wat zij aldaar hadden meegemaakt, plannen hadden gesmeed die ze graag in eigen land wilden toepassen. Een van hen was de vooroorlogse minister van landbouw Van Rhijn. Met een aantal geestverwanten had hij tijdens zijn ballingschap in de Verenigde Staten een boek doen verschijnen met de veelzeggende titel 'Nieuw Nederland'.² Daarin werden tal van blauwdrukken ontvouwd voor een nieuwe politieke aanpak van de geleide economie, de cultuurpolitiek en de volksopvoeding. Van Rhijn zelf verzorgde het hoofdstuk over sociale zekerheid, waarin hij uitvoerig inging op de plannen van Beveridge. Later zou van Rhijn als hoge ambtenaar op het Ministerie van Sociale Zaken een belangrijke rol te spelen krijgen op juist dit terrein.

Het Kabinet Schermerhorn-Drees ging voortvarend van start, vooral met het voorbereiden en instellen van organisaties die al deze planning moesten gaan verwezenlijken. In de eerste plaats werd gewerkt aan de installatie van het Centraal Planbureau (CPB), dat in feite het economisch leven zou gaan sturen. De minister van Handel en Nijverheid Vos had er ook al de aangewezen man voor op het oog: de econometrist Jan Tinbergen. Voorts had Vos de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie

¹ Cf. Van Duijn (1984) *Conjunctuurbeleid: de volgende overheid*, p. 180 e.v.

² Van Rhijn (red.) (1944) *Nieuw Nederland*. New York.

(PBO) in voorbereiding genomen, een overkoepelende ordening van bedrijven per product en per bedrijfstak. Dit raster van organisaties zou weer overkoepeld worden door de Sociaal-Economische Raad (SER). Deze organen zouden ook een belangrijke rol spelen bij de beoogde loon- en prijspolitiek. De lijst van voorgenomen nationalisaties was in Nederland verhoudingsgewijs kort: daarop prijkten alleen het mijnbedrijf en de Nederlandse Bank.

De meeste van die voornemens leden echter schipbreuk op de realiteit van de partijpolitieke machtsverhoudingen. De Katholieke Volkspartij kwam bij de eerste naoorlogse verkiezing overduidelijk als winnaar uit de bus en keerde zich onder de leiding van Romme tegen al die plannenmakerij: wat het economisch leven betreft bleef men voorstander van het subsidiariteitsbeginsel, net als voor de oorlog. De rooms-rode coalitie nam de wetsvoorstellen van Vos wel over maar ontdeed ze van het essentiële element: centrale planning. Het CPB werd een prognosebureau en de PBO werd van zijn centrale sturing ontdaan. Wel bleef de voorgenomen loonpolitiek behouden. Daarmee zouden lonen gedurende de jaren '50, met medewerking van de vakbeweging, op een laag pijl blijven. Deze ontwikkeling betekende ook dat de verzuiling niet doorbroken bleek te zijn. Zij bleef nog decennia het politieke en maatschappelijk leven beheersen.

De voornemens aangaande een integraal geleide economie liepen dus al snel op de klippen. Dat wil overigens niet zeggen dat interventie van staatswege in het economisch leven werd afgezworen. In de eerste naoorlogse jaren bleven vanwege de schaarste nog allerlei economische reguleringen van kracht. In 1949 werd de rantsoenering van de meeste gebruiksartikelen opgeheven en in 1952 ging als laatste de koffie van de bon. Ook bleef een arbeidsmarktregulering van kracht die er voor moest zorgen dat werknemers niet al te lichtvaardig ontslag namen (!). En ook waar de markt onvoldoende of niet snel genoeg een adequate oplossing leek te zullen bieden, kon overheidsingrijpen op brede steun rekenen. Dat gold bijvoorbeeld voor het nijpend tekort aan woningen. In de oorlog was er weinig gebouwd en bovendien waren er veel woningen verwoest (zoals in Rotterdam door het bombardement in 1940). In 1947 werd er een woningtekort geconstateerd van 237.000:

“De huisvesting werd streng gereguleerd. Velen moesten inwoning dulden of waren gedwongen bij vreemden of familie in te wonen. Er waren lange wachtlijsten voor jonge trouwlustige paren, met een uiterst vernuftige maar ingewikkelde puntentelling. ‘Bij je ouders inwonen’ werd een vaste uitdrukking, die tot diep in de jaren vijftig op vele gezinnen van toepassing was. Men was lang in ondertrouw omdat dat de kans op een eigen woning vergrootte.”¹

Het bestrijden van ‘woningnood’ bleef gedurende de eerste naoorlogse decennia een belangrijke politieke prioriteit. Er moesten snel grote aantallen goedkope woningen worden gebouwd en daar zag men een taak voor de overheid. De centrale overheid voorzag de gemeenten van subsidies voor de bouw van huurwoningen. Woningbouwcorporaties werden belast met de uitvoering van een bouwprogramma en zij namen na de productie het beheer van de huurwoningen op zich. De resultaten van dit beleid zijn nu nog merkbaar: een aanzienlijk deel van de totale woningvoorraad is nog steeds in beheer van dergelijke corporaties. Ook speelde de gemeentelijke overheden

¹ Schuyt, Taverne & van Voorst (2000) 1950: *Welvaart in zwart-wit*, p. 271.

een sleutelrol in het toewijzen van beschikbare en vrijgekomen woningen. Dit hele programma maakte van de woningbouw en –distributie een sterk gereguleerde economische sector.¹

DE EXPLOSIË VAN SOCIALE-ZEKERHEIDSRECHTEN: 1950-1965

Na het stranden van de pogingen te komen tot een geleide economie verplaatste de politieke dadendrang zich in de richting van andere thema's, in het bijzonder naar een in de oorlog gedane belofte: de 'freedom from want' van Roosevelt² en misschien nog wel meer het stelsel van sociale zekerheid volgens de opzet van Beveridge. Sociale zekerheid was een breed gesteund agendapunt.

Het rapport van de eerste Commissie Van Rhijn, dat op initiatief van de regering in ballingschap in Londen was opgesteld, was sterk geïnspireerd door de voorstellen van Beveridge. Het in 1945 uitgekomen rapport voorzag dan ook in uitkeringen voor alle burgers in geval van ziekte, werkloosheid en invaliditeit. Tegelijkertijd zou de uitvoering door de staat ter hand worden genomen. Deze aanpak stuitte na de bevrijding op voorspelbare bezwaren van de confessionele partijen: zij waren gekant tegen volksverzekeringen en een statelijke uitvoeringsorganisatie, die de 'eigen kring' van bedrijven en beroepen overduidelijk zouden gaan passeren. Een tweede Commissie werd onder leiding van Van Rhijn (die inmiddels secretaris-generaal van het ministerie van Sociale Zaken was geworden) aan het werk gezet om aan de bezwaren van deze groeperingen een mouw te passen. Dit resulteerde in een gemengd stelsel:

- het handhaven van de uitvoering van werknemersverzekeringen door bedrijfsverenigingen per bedrijfstak onder bestuur van werkgevers en vakbeweging;
- de voorziene volksverzekeringen (zoals de ouderdoms-, invaliditeits- en weduwen- en wezenverzekering) zouden door een landelijk orgaan worden uitgevoerd en mede onder controle van de overheid geplaatst worden.

Ook op dit front strandden de staatscentralistische plannen uit de oorlog.

Gedurende jaren '50 en '60 is vervolgens met voortvarendheid een omvangrijk stelsel van sociale zekerheid geconstrueerd. Bij deze ontwikkeling zijn enkele kanttekeningen op hun plaats. In de eerste plaats is de uitbouw van de sociale zekerheid het werk van verschillende coalities van diverse politieke stromingen. De sociaaldemocraat Drees heeft met de eerste ouderdomswet (noodwet-Drees 1947) grote indruk op het electoraat gemaakt en de roep verworven de vader van de verzorgingsstaat te zijn geweest. Een aanzienlijk deel van de expansie van het stelsel van sociale zekerheid is echter tot stand gebracht tijdens het bewind van liberaal-confessionele coalities. Een van de belangrijkste constructeurs van dat stelsel was een KVP-staatssecretaris en minister van Sociale Zaken Veldkamp, over wie zodadelijk meer. Een tweede kanttekening van belang is dat aan de constructie van dit stelsel niet een vooraf vast omlijnd plan ten grondslag heeft gelegen. Het had allereerst een sterk

¹ Van der Pennen (1990) *Volkshuisvesting als overheidszorg*, p.183 e.v.

² Dit verwijst naar art. 5 van het eerder genoemde Atlantisch Handvest van 1941 dat 'freedom from want' beloofde. De opstellers wensten: "to bring about the fullest collaboration between all nations in the economic field, with the object of securing for all improved labour standards, economic advancement, and social security".

compromiskarakter. Een vast punt daarin was wel de sterke politieke positie van de confessionele partijen in deze hele periode, waardoor zij altijd in de coalitiekabinetten vertegenwoordigd waren. Dit stond garant voor de positie van werkgevers- en werknemersorganisaties in het bestel. Daarnaast was de richting en timing van de expansie van het stelsel afhankelijk van diverse krachten en contingenties.¹

Groei. Vooral belangrijk was de snelle economische groei in de tweede helft van de vijftiger en de gehele jaren zestig. De stijgende productiviteit leidde voor een deel tot loonsverhogingen, waardoor de SZ-premies minder belastend waren. De premies konden laag blijven omdat – onder meer door de krappe arbeidsmarkt – aanvankelijk weinig beroep op uitkeringen werd gedaan.

Kiezersgunst. Daarnaast was de uitbreiding van de sociale zekerheid electoraal aantrekkelijk voor alle partijen: er werd een oude belofte ingelost, waaraan bovendien betrekkelijk weinig kosten verbonden leken te zijn. De politieke consensus over de wenselijkheid van uitbreiding van de sociale zekerheid was groot.

Politieke entrepreneur. Voorts was gedurende een belangrijk deel van deze periode het sociale zekerheidsbeleid in handen van de zojuist genoemde katholieke minister van Sociale Zaken Veldkamp. Hij was nog jong toen hij in 1952 door de KVP-voorman Romme werd gerekruteerd als staatssecretaris van Economische Zaken in het derde Kabinet Drees (1952-1956). Hij zou dat in vier opeenvolgende kabinetten blijven tot 1961. Hij was dus al ruimschoots politiek gepokt en gemazeld toen hij, halverwege de bewindsperiode van het Kabinet De Quay, de afgetreden De Rooy als minister van Sociale Zaken verving. Deze functie zou hij weer in vier opeenvolgende kabinetten tot 1967 vervullen. Sociale zekerheid was bij uitstek het terrein van zijn expertise: hij was er in 1949 aan de Katholieke Economische Hogeschool te Tilburg op gepromoveerd. Bovendien bezat hij een imposante werkkraft en was hij een echt ‘politiek dier’, die het politieke spel graag en gewiekst speelde. Zo kon hij tijdens zijn ambtsperiode voor de sociale zekerheid een grote dynamiek te ontketenen. De Algemene Kinderbijslagwet (1962), Algemene Bijstandwet (1963), Ziekenfondswet (1964), Wet Werkloosheidsvoorziening (1964), Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers (1964), Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (1966) en Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (1967) zijn tijdens zijn bewind door het Parlement aanvaard.

Ideologie: de rechtsgrond. Zijn grondige kennis van de geschiedenis van de sociale zekerheid en de ideeën die hij hierover had ontwikkeld, stelden Veldkamp in staat zijn initiatieven te staven met nieuwe ideologische argumenten. Het ging om een verruiming van wat men destijds de ‘rechtsgrond’ van de sociale zekerheid noemde: Wat was het basisprincipe voor de inrichting van de sociale verzekeringen, vooral wat betreft de kringen van verzekerden en premieplichtigen? Die rechtsgrond was de inzet van een heftig debat tussen rechtsgeleerden van verschillende politieke pluimage en Veldkamp heeft in die discussie een krachtige partij meegeblazen. In zijn dissertatie had Veldkamp al met instemming gesignaleerd dat in de geschiedenis van de sociale zekerheid de rechtsgrond alsmaar ruimer geworden was. Bij de Ongevallenwet van 1901 lag het accent nog volledig op de rechtsgrond van het ‘risque professionnel’ (bedrijfsrisico). Dat impliceerde dat het herstel van een door een ongeval getroffen

¹ Cf. Schuyt, Taverne & van Voorst (2000) *1950 Welvaart in zwart-wit*, p. 294 e.v.

werknemer voor rekening van de onderneming moest komen—alleen de werkgevers waren volgens deze opvatting premieplichtig. Veldkamp constateerde echter dat meer en meer erkend werd

dat het ongevalsrisico een maatschappelijke risico is, inhaerent aan het systeem van de maatschappelijke voortbrenging en dat dit maatschappelijk risico voorzien moet worden door een op de rechtsgrond van het rechtvaardig arbeidsloon steunende verzekering, waarbij de noodzaak niet bestaat de premie per bedrijf zo nauwkeurig mogelijk te bepalen en tevens de mogelijkheid bestaat ook de arbeiders in de premie te laten bijdragen.¹

Op deze gedachte van het ongevalsrisico als ‘risque social’ borduurde Veldkamp in het ontwerp van de Wet op de Arbeidsongeschiktheid verder. Hij ontwikkelde een zeer ruime rechtsgrond voor de sociale zekerheid. De verplichte sociale zekerheid zou naar zijn inzicht ‘oorspronkelijk’ berusten op het ‘recht van ieder mens op zelfontplooiing’ en ‘het recht op gelijke kansen’.

Het eerste beginsel brengt met zich mee dat ook zieken, invaliden en gehandicapten het recht op levensontplooiing hebben waartoe de sociale zekerheid een geëigend middel is om hen daartoe de mogelijkheden te verschaffen. Uit het tweede beginsel vloeit voort dat de zieke, invalide of gehandicapte mensen, ondanks hun ongelijkheid, toch zoveel mogelijk gelijke kansen dienen te hebben als gezonde mensen [...] Daaruit vloeit voort, dat in alle gevallen van arbeidsongeschiktheid gelijke voorzieningen zouden moeten bestaan.²

De associatie met het gedachtegoed van de Londense Commissie Van Rhijn ligt voor de hand. Daar was ‘sociale zekerheid en vrijwaring van gebrek’ reeds zonder omwegen een recht van *alle burgers*. Het voorzien daarin was dan ook een taak van de staat en moest bekostigd worden uit de algemene middelen. Dat lijkt ook waarop Veldkamp uit was. Hij kreeg echter niet meer de tijd om een voorstel in die geest uit te werken. Dat gebeurde later wel, zodat tijdens het Kabinet Den Uyl in 1976 de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet kon worden geïntroduceerd. Toen waren de politieke ambities echter al enige tijd verschoven van ‘welvaart’ naar ‘welzijn’.

De rol van het ‘maatschappelijk middenveld’. Bij de ontwikkeling van de sociale zekerheid na de oorlog is de rol van werkgevers- en werknemersorganisaties van grote betekenis geweest. Zij hadden zich in een netwerk van organisaties genesteld, waar zij op permanente voet overleg pleegden met elkaar en met de overheid. Voor de sociale zekerheid ontwikkelde zich een patroon van opeenvolgende fasen.³ Eerst vond over een bepaalde problematiek een gedachtevorming plaats binnen de kringen van de werkgeversorganisaties en de socialistische en confessionele vakbeweging. Daarna achtte men het onderwerp ‘rijp’ voor advisering door de Sociaal Economische Raad, het belangrijkste adviesorgaan van de overheid op sociaal-economisch terrein. In die Raad hadden naast door de overheid benoemde onafhankelijke deskundigen weer vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers zitting. Na het advies besloot de minister tot het indienen van een wetsontwerp. Wanneer het rapport van de SER unaniem was en het wetsontwerp in de geest van het advies was op-

¹ Veldkamp (1978) *Inleiding tot de sociale zekerheid - Deel 1: Karakter en geschiedenis*, p. 23 e.v.

² Ibid.

³ Cf. Schuyt, Taverne & van Voorst, t.a.p., p. 294 e.v.

gesteld, ging de politieke besluitvorming snel. Als de standpunten binnen de SER sterk uiteenliepen, kon de behandeling van een wetsvoorstel jaren blijven liggen.

De expansie van de sociale zekerheid is dus niet alleen het werk geweest van ondernemende politici en gretige kiezers. Ook het 'maatschappelijk middenveld' is daarbij een belangrijke stuwende kracht geweest. Er waren voor deze organisaties ook belangrijke belangen gemoeid met dit nieuwe bestel, en niet alleen in de relatie met de achterban van vakbondsleden. Ook de bestuurders van die organisaties hadden grote belangen in het stelsel van sociale zekerheid, het netwerk van bedrijfsverenigingen en de toezichthoudende of adviserende instanties. Het bood hun carrière-mogelijkheden en posities met maatschappelijk aanzien buiten de eigen vakorganisatie. Zij fungeren bijvoorbeeld als bestuurders van een bedrijfsvereniging of de Sociale Verzekeringsraad, als leden van de SER en zelfs als (leken)rechters.

VAN WELVAART NAAR WELZIJN: 1965-1980

In 1959 werd de geleide loonpolitiek losgelaten, wat een sterke stijging van de lonen tot gevolg had. Eindelijk begon al het harde werken flink vruchten af te werpen. Die ontwikkeling maakte een thema actueel dat in de Verenigde Staten door de econoom Galbraith was aangesneden.¹ Hij was van mening dat er geen reden was tot politieke tevredenheid zolang er te midden van grote particuliere welvaart tegelijk grote collectieve armoede kon bestaan. De inkomensverdeling tussen de verschillende groepen bleef ongelijk ondanks de toegenomen welvaart. Bovendien maakten de groepen met de laagste inkomens het minste gebruik van de beschikbare maatschappelijke voorzieningen.

Door het wetenschappelijk bureau van de PvdA werden deze ideeën uitgewerkt in het rapport "Om de kwaliteit van het bestaan", dat in 1963 werd uitgebracht. [*Een excerpt van dit rapport van J. den Uyl vindt u in de documentenmap.*] Planning en sturing van productie en bestedingen werden ook hier weer als belangrijke instrumenten naar voren geschoven om de noodzakelijk geachte inkomensherverdeling en de grotere participatie van de lagere inkomensgroepen in collectieve voorzieningen te effectueren. De ideeën van het rapport vormden voor de PvdA de inzet van de verkiezingen van 1963, maar vonden bij de kiezers een koud onthaal. De PvdA verloor 5 zetels. Niettemin bleef het thema bij de sociaal-democraten behouden, vooral vanwege de culturele revolutie van 1968 en de absorptie daarvan via de 'Nieuw Links'-groepering in de partij. Het was een tijd van grote politieke turbulentie en heftige polarisering tussen 'links' en 'rechts', gedeeltelijk dwars door alle partijen heen. Niettemin kwamen de sociaal-democraten pas na de verkiezingen van 1972 weer aan de macht in het Kabinet Den Uyl. Daarin vormde de PvdA een curieuze coalitie met de PPR, D'66, en enkele progressieve voormannen van de KVP en de ARP. De plannen voor inkomensherverdeling, spreiding van kennis en macht en uitbreiding van gemeenschapsvoorzieningen leidden tot een nieuw scala van beleidsterreinen zoals grondpolitiek, vermogensaanwasdeling, bedrijfsdemocratie en investeringspolitiek. Veel van die initiatieven zijn in het slop geraakt, omdat het kabinet over het eerste grote hervormingsvoorstel (onteigeningswet) in 1977 ten val kwam.

Hier past nog een klein terzijde, omdat deze periode voor de juridische wereld door ten minste twee gebeurtenissen gedenkwaardig is, die ook in het heersende ideologi-

¹ Galbraith (1958) *The Affluent Society*.

sche klimaat pasten. Het studentenblad *Ars Aequi* begon in 1970 een debat over de toereikendheid van de rechtshulp in het themanummer “De Balie: een leemte in de rechtshulp?”¹ Er werd gesteld dat voor de minder draagkrachtigen de balie moeilijk toegankelijk was. Juist deze groepen waren in de naoorlogse periode bedacht met allerlei nieuwe rechten, die zij zonder de benodigde rechtsbijstand niet konden realiseren. Het debat leidde tot heftige discussies in rechthulpverlenend Nederland, waartoe zich ook de inmiddels overal verrijzende ‘rechtwinkels’ rekenden. In het kielzog van deze debatten werd een door Justitie gefinancierd nieuw stelsel van rechtsbijstand voor minvermogenen in het leven geroepen. De daadwerkelijke hulp en bijstand werd verleend door de nog steeds bestaande Bureaus voor Rechtshulp en daarnaast vooral door de ‘sociale advocatuur’.² De tweede gedenkwaardige gebeurtenis, waarvan de gevolgen veel minder bestudeerd werden, was de verandering van de vereiste vooropleiding voor de rechtenstudie. Tot begin jaren ’70 was de gymnasiumopleiding de vereiste vooropleiding. Daarna was enige v.w.o.-opleiding voldoende. Daardoor werd de rechtenstudie voor een veel grotere groep een optie en is een grote toeloop naar deze studie mogelijk geworden.

Terwijl de debatten over gelijke kansen en extra voorzieningen in allerlei gremia voortraasden, had intussen de westerse economie een wending ten kwade genomen. Twee oliecrises in de jaren zeventig markeerden het einde van een lange periode van economische groei. In het klimaat van hoge verwachtingen en economische achteruitgang kwam het stelsel van sociale zekerheid, dat tot dan een onbetwist paradepaard was geweest, ernstig in de problemen.

BARSTEN IN HET BESTEL

Een essentieel kenmerk van de verzorgingsstaat is een stelsel van door de overheid gegarandeerde minimumstandaarden van inkomen, gezondheidszorg, behuizing en opleiding, waarop alle burgers aanspraak kunnen maken. Die aanspraken hebben het karakter van wettelijke rechten gekregen, met de intentie te breken met het gunstakarakter van de armenzorg en liefdadigheid van vroeger. Als gevolg daarvan kreeg de verzorgingsstaat een duidelijk juridische stempel. De wettelijke vastlegging en omschrijving van dergelijke aanspraken is een uitvloeisel van de eisen die de formele rechtsstaatidee aan het optreden van de overheid stelt.

Volgens dit idee bepaalt de wet de verhouding tussen overheid en burgers door het stellen van algemene regels. De wet garandeert onder meer:

- a) de gelijkheid van burgers, door het stellen van algemene regels, en
- b) rechtszekerheid, door codificatie van geldend recht.³

De wettelijke verankering van bijvoorbeeld sociale zekerheidsaanspraken zou rechtsgelijkheid en rechtszekerheid waarborgen, door via algemene regels, uitgevoerd door ambtenaren in onpersoonlijke organisaties, goederen en diensten aan individuele per-

¹ Zie met name: ‘t Hooft (1970) *De rechtshulp aan de financieel minder draagkrachtigen*, *Ars Aequi*, p. 267-288

² Cf. Schuyt, Groenendijk & Sloot (1976) *De weg naar het recht*, p. 18 e.v. Voor een recenter verslag van de stand van zaken: Kleiboer, Huls & de Kluiver (red.) (1998) *Alternatieve wegen naar het recht?*

³ Verhey (1989) *Alleen de wet heerscht over ons*.

sonen te verstrekken.

Deze intentie is in de geschiedenis van de verzorgingsstaat moeilijk te verwezenlijken gebleken. De praktische realisering van de verzorgingsarrangementen bleek moeilijk te passen in het keurslijf van de liberale formele rechtsstaat. Dat leidde tot discussies onder staatsrechtgeleerden. Bovendien zagen de uitkeringsgerechtigden—ironisch genoeg—in de ingewikkelde bureaucratische uitvoeringspraktijk hun ‘rechten’ verworpen tot...gunsten. Dat werd evident toen de afgebroken economische groei in 1973 het stelsel onder druk zette. Het grootste deel van het bouwwerk van sociale zekerheid was opgezet in een periode van ongekeerde economische vooruitgang, toen werkloosheid voorgoed leek uitgebannen. Op grote aantallen uitkeringsgerechtigden werd bij de meeste voorzieningen – op het moment van invoering – niet serieus gerekend.

In het volgende zullen we enkele factoren en processen belichten die hebben bijgedragen tot de déconfiture van het stelsel van sociale zekerheid. Een eerste factor is het feit dat bij het beslissingsproces over het al of niet toekennen van concrete aanspraken de betreffende mogelijk rechthebbende te maken krijgt met *bestuursorganen als tegenspelers*. Dat is meestal onvermijdelijk, omdat de rechten niet 'self-executing' zijn: degene die meent rechthebbende te zijn moet er meestal daadwerkelijk aanspraken op maken. Dat vereist enige bureaucratische vaardigheden (zoals het kunnen invullen van ingewikkelde formulieren, het bijhouden van een eigen dossier en bovenal geduld) en die zijn niet een ieder gegeven: de meest vaardigen hebben hierbij de beste kansen. Eén structurele moeilijkheid in de communicatie tussen burgers en bestuursorganen is het feit dat men verschillende talen spreekt. Een tweede factor is het feit dat de heerschappij van de wetgever in feite meestal ruim baan heeft gegeven aan de *heerschappij van het bestuur*. Allereerst door de veelvuldige hantering van delegatie van wetgeving. De wetgever zag vaak geen kans de voorwaarden waaronder burgers aanspraak konden doen gelden op een uitkering uitputtend in de wet vast te leggen. Dit leidde ertoe dat het nader concretiseren van regels tot een taak van bestuursorganen werd gemaakt. Het effect van deze ontwikkeling is het ontstaan geweest van steeds meer regels met rechtskracht, die steeds moeilijker toegankelijk zijn. Daarnaast lieten veel regels bij de individualisering van aanspraken aan de beslissende ambtenaar een ruime marge van interpretatie en dus discretie. Deze marges werden het speelveld van sociale processen die op gespannen voet kunnen komen te staan met onpersoonlijke rechtstoepassing. Tenslotte bleek dat de uitvoerende instanties noch hun toezichhouders noch het ‘maatschappelijk middenveld’ zich van het gezag van de wet en de administratieve rechter veel aantrokken toen de nood aan de man kwam. Men sneed de interpretatie van de wet op maat van de behoeften, zonder zich om de desastreuze consequenties op langere termijn te bekommeren.

De organisatie van misverstand: het bestuur als tegenspeler

Een belangrijke bron van frustraties van uitkeringsgerechtigden, die we in verband kunnen brengen met de juridische vormgeving van de verzorgingsstaat komt voort uit het feit dat de mogelijke rechthebbende te maken krijgt met bureaucratische organisaties waar hij of zij zich mee moet verstaan. Zoals gezegd is dat meestal onvermijdelijk, omdat de rechten niet automatisch worden toegekend: wie meent rechthebbende te zijn moet er meestal moeite voor doen. Bovendien vereisen de toekenningscriteria verzameling van gegevens die meestal niet eenvoudig in het licht van de gel-

dende regelingen geïnterpreteerd kunnen worden. Tenslotte wordt de uiteindelijke beslissing in een vorm gegoten, die meer functies tegelijk moet vervullen: de cliënt duidelijk maken wat de beslissing inhoudt en tevens de basis zijn voor ambtelijke en eventueel rechterlijke controle. Het verkeer met dergelijke organisaties een aantal daarop toegesneden vaardigheden, zoals het kunnen omgaan met gecompliceerde formulieren, het verzamelen en bewaren van voor de beslissing belangrijke bescheiden, basiskennis van enkele elementaire bepalingen van de regeling in kwestie en bovenal een grote dosis zelfbeheersing en geduld. Die kwaliteiten zijn niet willekeurig over alle maatschappelijke groeperingen verspreid. Mensen met meer opleiding zullen doorgaans beter toegerust zijn voor de omgang met de bureaucratie, maar zij zijn niet de grote groep die een beroep doet op een uitkering. De kans op frustrerende ervaringen is daarom aanzienlijk. We zullen enkele veel voorkomende problemen de revue laten passeren.

Bureaucratische organisaties zijn efficiënt in de zin dat ze zich uitsluitend concentreren op de zaken die voor hun taakvervulling nodig zijn en daarbij een routinematige werkwijze volgen. Deze routine berust vaak op een combinatie van een stelsel van rechts- en beslisregels en de toepassing daarvan door beambten op grond voor hen relevante informatie. Zo heeft een uitvoeringsorganisatie voor het nemen van beslissingen heel specifieke gegevens nodig. Al het andere is in beginsel 'ruis'. Die informatie wordt vaak verzameld via formulieren. Voor de meeste mensen is het invullen van formulieren een regelmatig terugkerende bezigheid.

Voor mensen in een uitkeringsafhankelijke situatie zijn de formulieren van het grootste belang, omdat elk inkomensbestanddeel zwaar weegt. Als je niets invult krijg je ook niets en dat kunnen ze zich niet permitteren. Een voorbeeld is de casus van Mevrouw J. die Van der Veen beschrijft. Zij moet formulieren invullen voor: huursubsidie, kwijtschelding premieheffing en inkomstenbelasting, kinderbijslag, studiebeurzen, eenmalige uitkering, medeverzekering voor het ziekenfonds, naast hetgeen haar bijstandsuitkering nog aan formulieren verlangt. Deze formulieren vormen voor de bureaucratie het begin van de 'papieren werkelijkheid' op basis waarvan ze werken.

In deze werkwijze schuilt al een eerste bron van wrijving tussen de organisatie en de cliënt. De benadering van de bureaucratie komt onpersoonlijk, ongeïnteresseerd over, men voelt zich als een nummer behandeld. Mensen willen graag persoonlijk hun verhaal doen, het specifieke van hun geval nog eens benadrukken. Maar voor de echte machinebureaucratie is dat onwenselijk, want het levert allemaal overbodige informatie-input (ruis) op. Dergelijke organisaties zijn er dan ook vaak niet op ingericht mensen persoonlijk te woord te staan. Men beperkt zich in hoofdzaak tot schriftelijke communicatie.

In de beleving van veel mensen is een bureaucratie een afstandelijke, onbeheersbare en onbeïnvloedbare monoliet. Je stuurt je formulieren en andere bescheiden in, vervolgens verdwijnen de papieren en formulieren in de organisatie om daar behandeld te worden door mensen die je nooit te zien krijgt, die een beslissing nemen op een manier waar je weinig zicht op hebt en die je ook niet wordt uitgelegd. En als je dan nog vragen hebt, is onduidelijk wie je daarover het best kunt aanspreken. Niet elke bureaucratie functioneert overigens overeenkomstig dit angstbeeld. Het kan blijkbaar ook anders, zoals uit een opmerking van een ervaringsdeskundige blijkt:

"Het GAK is strenger omdat ze de persoonlijke factoren buiten beschouwing laten. Als zij het idee hebben dat jij niet volgens de regels hebt geleefd wordt onmiddellijk de handel stopgezet, zonder een normaal gesprek aan te gaan. Bij de GSD krijg je al meteen een persoon toegewezen waar je mee kan praten. Je hebt een punt waar je terecht kunt en er wordt normaal over de zaken gepraat. Bij de GSD zit iemand die zich neutraal opstelt, ook al werkt diegene voor de GSD. Als je bij het GAK komt als je ziek bent word je sowieso al voor een lijntrekker aangezien. Bij de GSD word je veel persoonlijker behandeld. Het GAK is een gigantisch bedrijf met een sterk hiërarchische structuur, ze hebben altijd wel een baasje boven zich, de een wijst naar de ander. Het is een massief blok waar je van buiten tegenaan kijkt." (Van der Veen, 1990:168)

Een neveneffect van een afstandelijke en anonieme uitvoeringsorganisatie is volgens Van der Veen, dat het bijdraagt aan het 'proces van herinterpretatie' van rechten en plichten. Bij de meeste uitkeringsgerechtigden wijkt de interpretatie van hun rechten en plichten nauwelijks af van de officiële normen. Maar vooral onder invloed van een lange periode van uitkeringsafhankelijkheid en mislukte sollicitaties kunnen deze opvattingen veranderen. Men neemt het niet meer zo nauw met de sollicitatieplicht en het zwarte werken. De opstelling van de uitvoeringsorganisatie kan dit proces bespoedigen. Een voorbeeld:

"Op een gegeven moment heb ik gedacht: nou, het kan niemand wat schelen wat ik doe, dus dan regel ik zelf wel wat. Het GAK riep me niet op, niemand riep me op, en als ik een afspraak maak is mijn dossier kwijt en dan is er weer dit en dan is er weer dat. Ik verwachtte van het GAK wat meer push ...stimulering. Een vriend van me die heeft een reisbureau, en die help ik nu een beetje, daar krijg ik dan wat voor, niet veel hoor, een schijntje, een heel klein bedragje, ongeveer 500 gulden per maand. Maar het gaat erom dat ik bezig ben, weet je. Als ik maar wat doe hè. Als ik niets doe dan gaat het helemaal mis met mij, als ik hier twee uur op mijn eentje zit, dan word ik gek." (Van der Veen, 1990:175)

In de omgang met de bureaucratie is enige kennis van de meest relevante regels, of de vaardigheid die kennis op te doen, van soms doorslaggevend belang. Wie zich niet aan de vereiste formaliteiten houdt heeft het nakijken. De uitvoeringsorganisatie is daarin niet altijd even tegemoetkomend.

Clïent van het GAK: "Toen ik een uitkering aanvraag heb ik een strafkorting gekregen omdat ik niet al gezocht had naar ander werk. Volgens het GAK had ik op van alles moeten solliciteren, ook al wist ik van tevoren dat ik niet zou worden aangenomen. Ik wist niet eens dat ik al moest solliciteren terwijl ik nog aan het werk was. Als ik dat had geweten, dan was dit echt niet gebeurd, dan had ik een briefje naar een kantoor gestuurd, maakt niet uit wat en dan had ik een briefje teruggehad met sorry meneer uw opleiding is te laag. Dan was het aantoonbaar geweest.

Ik mag de zaak toch niet in de maling lopen nemen? Je bent dus gewoon te eerlijk en te oprecht. Oneerlijk, daar begin ik niet aan. Dat verwacht ik van m'n kinderen niet en van niemand. Ik moet dus eigenlijk de zaak bedonderen wil ik aan m'n recht komen, dat is mijn grootste bezwaar." (Van der Veen, 1990:170)

Enige vaardigheid met regels kan veel uitmaken:

Gedeeltelijk arbeidsongeschikte: "Het is een afschuifstelsel daar. Dan wordt er gezegd als ik bij de keuringsarts zit: "Dat weet ik niet hoor hoe dat in elkaar zit, want ik ben maar een dokter." De arbeidsdeskundige zegt: "Ik ben maar een arbeidsdeskundige." Van jou

wordt verwacht dat je een duizendpoot bent. Je krijgt een formulier en moet het thuis maar uit gaan zoeken. Neem nu die Toeslagenwet, niemand wist daar iets van. Nou, ik ben het uit gaan zoeken en wat schetst mijn verbazing, ik had er recht op. Ik ben nu bijna van de Sociale Dienst af, ik heb nu nog maar een bijdrage van de GSD van 250 gulden per maand. Maar ik heb het wel allemaal zelf moeten doen." (Van der Veen, 1990:169)

Aparte aandacht verdient tenslotte de communicatie over de beslissingen. Daarbij doen zich verschillende moeilijkheden voor. Een eerste moeilijkheid is dat degenen, die een schriftelijke beslissing van een uitvoeringsorganisatie ontvangen, vaak moeite hebben met de daarin gebezigde taal. Zoals bijvoorbeeld deze cliënten van het GAK:

"Ze moeten die dingen ook eenvoudig opschrijven, zodat iedereen ze begrijpt, want ik krijg nu van die brieven en formulieren, nou ik snap het niet. Dat is toch niet goed, want het gaat om je uitkering en als ze een brief schrijven dan moet je ze opbellen om te vragen wat er staat."

"Ik strijd als een speldenknop tegen een Eiffeltoren. Ja, het gaat dan om de verhouding. Als zij dan met artikelen gaan smijten, dan zegt mij dat toch helemaal niks?" (Van der Veen, 1990: 167)

Dergelijke problemen zijn wel voor een gedeelte te verhelpen, maar zijn voor een ander deel inherent aan deze schriftelijke communicatie. Analfabetisme komt in Nederland niet op grote schaal voor, maar het aantal mensen dat moeite heeft met het lezen en begrijpen van ambtelijke brieven met het schriftelijk reageren erop, is nog omvangrijk. Daarnaast is het zo, dat de mogelijkheden van de uitvoeringsorganisaties om zich in voor de meeste geadresseerden verstaanbaar uit te drukken vaak begrensd worden door de ambtelijke en juridische eisen die eraan worden gesteld. De schriftelijke beslissingen dienen ook als grondslag voor ambtelijke en rechterlijke controle. Met het oog daarop dient men zich aan bepaalde vormvereisten te houden, die bij de aanvrager juist onbegrip en verwarring stichten.

Een tweede moeilijkheid schuilt in de botsing tussen gronden waarop ambtelijke beslissingen worden gelegitimeerd en de gronden die aanvragers en gerechtigden zelf hanteren. Schuyt schreef daarover: "De burger verwacht dat hem 'recht' wordt gedaan of dat hij 'zijn recht zal krijgen', vaak zonder dat hij de regels van het recht (goed) kent. Met behulp van rudimentaire noties van recht en rechtvaardigheid construeert hij de werkelijkheid, maar dit botst vaak op de objectieve regels. De noties van rechtvaardigheid zijn veelal ontleend aan dominante waarden (voor wat hoort wat; evenredigheid; gelijkheid in gelijke gevallen enz.). Daarnaast heeft men scherp oog voor een aantal formele beginselen van recht, vooral wanneer die niet in acht worden genomen: "Ik werd niet eens gehoord".¹ De vraag naar de mogelijke effecten van de uit deze frictie voortkomende onvrede, komt zo dadelijk aan de orde.

In het bovenstaande is aannemelijk gemaakt dat de uitvoering van wettelijke regels vaak gepaard gaat met een wijze van uitvoering, waarbij sommige mensen, om het zo maar te zeggen, beter 'tot hun recht' (niet allen in figuurlijke zin) komen dan anderen. Met name de beter geschoolden zijn hier in het voordeel. De werkwijze van GSD, die vaak een veel persoonlijker benadering heeft, steekt wat dit betreft voordelig af

¹ Schuyt (1983) *Tussen macht en moraal*, p. 216.

bij die van bijvoorbeeld het GAK. Er is ook op gewezen, dat een afstandelijke en ongeïnteresseerde uitvoeringsorganisatie het proces van 'herinterpretatie' van rechten en plichten bij uitkeringsgerechtigden zelfstandig stimuleert. Tenslotte is er de aandacht op gevestigd, dat het soms moeizaam verlopen van de schriftelijke communicatie tussen uitvoeringsorganen en hun cliënten voor een deel te verklaren is uit het moeilijk helemaal te vermijden feit dat zij als het ware een verschillende taal spreken.

De heerschappij van het bestuur

Creatief met regels. De toedeling van uitkeringen in het kader van de sociale zekerheid wordt beheerst door formele regels die nauwkeurig aangeven aan welke voorwaarden een gerechtigde moet voldoen om voor een uitkering in aanmerking te komen. Soms zijn die criteria eenvoudig en dus goed eenduidig te hanteren. Een voorbeeld is de uitvoering van de AOW: het bereiken van de 65-jarige leeftijd is een eenvoudig criterium dat zich betrekkelijk gemakkelijk laat vaststellen. Maar meestal ligt het niet zo eenvoudig, bijvoorbeeld omdat deze criteria (zoals 'passende arbeid' of 'arbeidsongeschiktheid') een nadere technische uitwerking vergen, die niet op voorhand precies omschreven kan worden. Soms heeft de overheid zich uitdrukkelijk een beoordelingsruimte voorbehouden, en om die reden een eventuele uitkering niet geformuleerd als een individueel recht van burgers maar als een rechtsplicht van de overheid. Een voorbeeld van deze laatste constructie is de Algemene Bijstandswet. Artikel 1 van de ABW (1965) luidt:

1. Aan iedere Nederlander die hier te lande in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken, dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien, wordt bijstand verleend door burgemeester en wethouders.
2. De bijstand wordt afgestemd op omstandigheden en mogelijkheden van persoon en gezin, alsmede op het betoonde besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan. Hij is erop gericht de persoon zoveel mogelijk in staat te stellen in zijn bestaan te voorzien.

Een belangrijk element in dit artikel is het 'individualiseringsbeginsel', het uitgangspunt dat de bijstand moet worden afgestemd op individuele mogelijkheden en omstandigheden van mensen.

Deze open formulering is niet in de wet uitgewerkt, maar in latere regelingen nader omljnd. Met name in het Bijstandsbesluit Landelijke Normering (1974) voor bijstand voor algemene bestaanskosten en in het Bijstandsbesluit Landelijke Bijstandscriteria voor bijstand voor bijzondere bestaanskosten. Voor beide typen bijstand is er nog een onderverdeling van periodieke en incidentele bestaanskosten.

De periodieke bijstand voor algemene bestaanskosten is gekoppeld aan het minimumloon en bedraagt verschillende percentages daarvan voor gezinnen en samenwonenden, eenoudergezinnen, alleenwonenden en woningdelers. De incidentele bijstand voor algemene bestaanskosten betreft leningen in verband met woninginrichting en duurzame gebruiksgoederen, die meestal gedeeltelijk worden kwijtgescholden. Daarnaast is er de verhaalbare bijstand, die wordt verleend voor huurachterstand en schuld bij het energiebedrijf en niet wordt kwijtgescholden. Bijzondere bestaanskosten zijn uitgaven die buiten het normale bestedingspatroon vallen. Periodieke bijstand voor bijzondere bestaanskosten kunnen bijvoorbeeld verband houden met langdurige verpleging en verzorging. Incidentele bijstand voor bijzondere be-

staanskosten wordt bijvoorbeeld verstrekt voor reiskosten in verband met het verblijf van familie in het ziekenhuis of de aanschaf van een bril.

Bij de aanvraag voor bijstand moet worden nagegaan of de aanvrager niet over voldoende middelen beschikt. Bij deze middelen- of vermogenstoets wordt gekeken of de aanvrager of zijn partner nog andere inkomsten uit arbeid of vermogen heeft. Bij de beslissing over de toekenning van bijstand wordt gelet op de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de eventuele uitkering. Het rechtmatigheidscriterium heeft betrekking op de vraag of de aanvrager in aanmerking komt voor een bepaalde uitkering. Het doelmatigheidscriterium ziet op de vraag of de bijstand goed is afgestemd op de omstandigheden en mogelijkheden van aanvragers. Bij dit laatste kan worden geïnformeerd naar de pogingen van betrokkene om zelfstandig in zijn bestaanskosten te voorzien. Daarvoor wordt informatie verzameld over de arbeidsmogelijkheden van de cliënt. De maatschappelijke werkers moeten de rechtmatigheid en doelmatigheid controleren bij de aanvraag, wanneer er zich veranderingen voordoen in de leefsituatie van de cliënt, en bij de halfjaarlijkse heronderzoeken.

Het zal niet verbazen dat op een dergelijk fijnmazig netwerk van bijstandscategorieën een berg regels en jurisprudentie betrekking heeft, die vrijwel dagelijks wordt aangevuld met ministeriële richtlijnen. Al deze normen zijn samengevoegd in een vademecum van vele honderden pagina's. Iedere ambtenaar heeft de beschikking over zo'n bundel. Maar dat wil niet zeggen dat alle ambtenaren hun kennis van de regels verwerven door het raadplegen van het vademecum. Hier moeten we een onderscheid maken tussen contactambtenaren die het contact met de cliënt hebben en daarover een rapport opstellen met daarin vervat een voorstel voor een beslissing; en beslissingsambtenaren (groepschefs), die in het merendeel van de gevallen een definitieve beslissing nemen op grond van het rapport van de contactambtenaren. Uit onderzoek van Knegt blijkt dat als er vragen rijzen, de bundel zelden door de contactambtenaren geraadpleegd wordt. Hij wordt moeilijk toegankelijk gevonden en ook het typisch 'juridisch' taalgebruik is een hindernis.¹ Men put zijn kennis van de normen liever uit andere bronnen. In de eerste plaats is er een 'infomap' die door de groepschef wordt bijgehouden en waarin veelgebruikte informatie is verzameld. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van 'voorbeeldrapportages', rapportages van henzelf of collega's die de lof van de groepschef konden wegdragen. Krijgt men een geval dat tot dezelfde categorie behoort dan wordt de voorbeeldrapportage erbij gehaald. De belangrijkste bron van kennis vormen tenslotte de collega's en de groepschef. Deze laatstgenoemde beslissingsambtenaren zijn meestal beter thuis in het woud van regels en richtlijnen dan de contactambtenaren. Maar volgens Knegt werkt men ook in hogere echelons weinig met regels en richtlijnen in geschreven vorm. In het merendeel van de gevallen kan men afgaan op parate praktijkkennis. Alleen in afwijkende gevallen duikt men in de klappers.

Een consequentie van een dergelijke juridische vormgeving is dat het niet alleen voor de ambtenaren die betrokken zijn bij de uitvoering van een dergelijke wet een hele klus is om de regels te kennen. Ook voor de mogelijke gerechtigden is het vrijwel onmogelijk een helder beeld te hebben van hun 'rechten'. Ze zijn wat dat betreft meestal overgeleverd aan de ambtenaren waarmee ze te maken krijgen. Voor hen

¹ Knegt (1986) *Regels en redelijkheid in de bijstandsverlening*.

hangt veel af van de manier waarop de ambtenaren met de regels omgaan. Dat zal overigens ook ten dele van henzelf afhangen.

Regeltoepassing als sociaal proces. De uitvoeringspraktijk van de ABW laat zien dat regeltoepassing vaak een sociaal proces is, waarbij de eigen opvattingen en belangen van de ambtenaren een doorslaggevende rol kunnen spelen. Regeltoepassing is hier doorgaans geen mechanisch proces: de omvang, complexiteit en meerduidigheid van het woud van regels, in combinatie met het individualiseringsbeginsel verhinderen dat. Regeltoepassing laat onvermijdelijk een zekere ambtelijke speelruimte. Die speelruimte kan men gebruiken om bijvoorbeeld gestalte te geven aan een bepaalde taakopvatting of de werkdruk te beheersen. Op die manier proberen de contactambtenaren de geldende regels en voorschriften in hun werk hanteerbaar te maken. De contactambtenaren worden daarbij ook geholpen doordat zij door hun contacten met de cliënten een informatiemonopolie hebben dat hen enige autonomie kan verschaffen ten opzichte van de ambtelijke hiërarchie. Hoe gaat een en ander in zijn werk?

Het is de taak van de bijstandsmaatschappelijk werkers beslissingen voor te bereiden middels een rapportage. Daarin doen zij verslag van het gesprek met de cliënt ten kantore of van een 'buitendienstonderzoek', waarbij men de cliënt thuis bezoekt, en doen zij mede op basis van verzamelde formulieren en andere bescheiden een voorstel voor een beslissing. Hun bijdrage aan de afhandeling van een aanvraag kan grote invloed hebben op de uiteindelijke beslissing. Zij moeten allerlei feitelijke omstandigheden die voor de beslissing van belang zijn vaststellen en moeten daarbij vaak afgaan op de mededelingen van de cliënt en soms op eigen directe waarnemingen. Dergelijke inschattingen van de feitelijke omstandigheden maken het onvermijdelijk dat 'subjectieve' elementen een rol spelen in hun rapportage, zoals eigen voorkeuren of antipathieën en eigen opvattingen over bijstandsverlening. Deze subjectieve elementen kunnen in belangrijke mate bepalen op welke beslissing de rapportage aanstuurt:

"Er zijn van die twijfelgevallen: dan doe je het soms wel en soms niet. Ook daar speelt natuurlijk al het feit dat je zelf ook niet helemaal objectief kan zijn. Als iemand mij sympathiek is en hij zit op de rand, dan ben ik geneigd hem naar de goeie kant te duwen. En vind ik 't een klootzak, dan duw ik 'm naar de andere kant, probeer het althans. Je moet er heel voorzichtig mee zijn, ook voor jezelf hè, dat je niet subjectief gaat worden. Ik probeer het te vermijden maar het is niet helemaal te vermijden." (Knegt, 1986:82)

Ook praktisch-organisatorische factoren kunnen bepalend zijn voor de manier waarop wordt gerapporteerd. Neem het geval waarin een bmw in een buitendienstonderzoek moet vaststellen of mevrouw Bos inderdaad door haar man is verlaten en of zij de woning nu alleen met haar zoontje bewoont. Bij het bezoek antwoordt mevrouw Bos op beide vragen positief. De bmw ziet echter mannen kleren in de slaapkamer liggen en twee paar schoenen onder de kapstok staan. Deze observatie kan in het rapport worden vermeld of verzwegen. In de praktijk geldt dat een enkele observatie onvoldoende is als aanwijzing voor het niet-verbroken zijn van de 'economische eenheid'. De bmw loopt dus de kans door de groepschef opnieuw op pad gestuurd te worden om meer aanwijzingen te verzamelen. Dat betekent meer werk voor de overbelaste bmw, terwijl de kans dat er overtuigend bewijs geleverd kan worden door de bmw klein wordt geacht. Waarom dan slapende honden wakker maken? "Er is geen

haan die er naar kraait, natuurlijk. Als je het niet vermeldt, is er geen groepschef die er iets van zegt. Er zijn collega's die gewoon zeggen: waarom zou je moeilijkheden maken?" (Knegt, 1986:87)

Engbersen wijst in dit verband op het bestaan van spreekkamertypologieën, die doorgaans ontstaan in een situatie waarin een constante stroom van uiteenlopende gevallen in een beperkte tijd moet worden afgehandeld.¹ Dat geldt voor zeer uiteenlopende 'people-processing' organisaties: eerste-hulp afdelingen in ziekenhuizen, het parket van het openbaar ministerie en politiebureaus zijn bekende voorbeelden. Het is een voor de hand liggende methode om een ogenschijnlijk chaotisch aanbod enigszins te ordenen. Door informele categorisering worden prioriteiten aangebracht en gekoppeld aan gestandaardiseerde 'oplossingen'. Door deze werkwijze wordt getracht de werkdruk van de beambten hanteerbaar te houden en het rendement van de beschikbare schaarse middelen te verhogen. Ook bij de Sociale Dienst kwam Engbersen dergelijke typologieën tegen.

Opmerkelijk was dat Engbersen onder de contactambtenaren grote eenstemmigheid aantroef over typen van cliënten. Men gaf meestal te kennen dat die niet bestaan. Elke cliënt is tenslotte uniek:

"Zoveel soorten mensen er zijn, zoveel soorten mogelijkheden er zijn om in een bijstandsuitkering te komen. Alles. Allerlei soorten mensen. Ik zou het kwalijk vinden om cliënten over een kam te scheren." (contactambtenaar)

Door het benadrukken van het unieke van elke cliënt--individualisering is tenslotte een leidend beginsel--schermt men zich af tegen mogelijke kritiek en regelgeving die de ambtelijke speelruimte te zeer beperkt. Echter: uit de dossiers en bestudering van de praktijk is gebleken dat informele cliënttypologieën wel degelijk worden gehanteerd.

Engbersen kon enkele criteria identificeren: de urgentie, de houding, het gedrag en de sociale 'waarde' van de cliënt.

Urgentie. Aan de hand van het criterium 'urgentie' is een indeling van werkzaamheden te onderscheiden in verschillende gradaties van dringendheid. Er zijn de hopeloze gevallen, die op weinig inspanningen kunnen rekenen, al kan hun nood zeer hoog zijn. Het gaat dan meestal om drugs- en alcoholverslaafden, en bijvoorbeeld om mensen met een uitzichtloze schuldsituatie. De contactambtenaren menen voor deze groep weinig meer te kunnen doen. Dan zijn er de gevallen die weinig spoedeisend zijn. Daarbij gaat het vooral om aanvragen voor schuldsanering, waarin nog een rapport over de financiële situatie van de cliënt moet worden gemaakt. Het gaat om een tijdrovende en ingewikkelde klus die niet aan een bepaalde termijn is gebonden. Achter dergelijke gevallen wordt weinig vaart gezet. De derde groep gevallen zijn de 'echte' urgente gevallen. Het gaat daarbij veelal om kwesties rond het correct verstrekken van de uitkering, betaling van vakantiegeld, verrekening van diensten wanneer men gewerkt heeft e.d. De beschikbare tijd wordt vooral besteed aan het verstrekken van de juiste uitkering op het juiste moment. Voor andere kwesties blijft er weinig tijd over.

Houding en gedrag. De criteria 'houding' en 'gedrag' nemen we hier even samen omdat

¹ Engbersen (1990) *Publieke bijstandsgeheimen*.

ze allebei over hetzelfde thema gaan: hoe ziet de gewenste cliënt er voor de contactambtenaren uit en welke gevolgen verbinden zij aan het afwijken van dit wensbeeld. De ideale cliënten - zo blijkt uit het onderzoek van Engbersen - zijn in de eerste plaats open, niet agressief, bescheiden en niet eisend.

"Ik heb altijd de neiging om iemand die het beleefd vraagt het eerder te geven dan iemand die met zijn vuist op tafel slaat. Dat vind ik irritant, want dat is niet de manier om met dingen om te gaan." (contactambtenaar)

Ze zijn verder coöperatief en ontvankelijk voor suggesties. En ze geven de contactambtenaar het gevoel dat hij op grond van zijn deskundigheid iets voor hen heeft kunnen doen.

"Ik vind het heel leuk om te zien wanneer je met iemand een gesprek hebt gehad en je ziet dat als ze terugkomen, ze zeggen: ik wil die cursus gaan doen. Dat vind ik zalige cliënten. Dan denk ik: hè, hè, die willen dat zelf ook en ik heb daar een steentje aan kunnen bijdragen." (contactambtenaar)

Tenslotte nemen ze zelf initiatieven om uit moeilijkheden te komen.

"Cliënt X heeft geprobeerd zelf oplossingen te regelen, maar is niet in staat om alles per maand af te lossen. Hij is in het bezit van een oude auto, die verkocht wordt. Ook zijn telefoon vindt hij niet noodzakelijk en heeft hij laten afsluiten." (dossier)

De cliënten die zich niet overeenkomstig dit gewenste patroon opstellen kunnen rekenen op een terughoudende en formalistische opstelling van de kant van de contactambtenaren. Een aardig voorbeeld is de volgende gevalsbeschrijving:

"Een cliënt komt op het spreekuur van de wijkeenheden. Hij is uit de gevangenis ontslagen en woont bij zijn ouders. Hij heeft een korting op zijn uitkering en hij wil deze eruit hebben, omdat hij, naar eigen zeggen, inmiddels verhuisd is. De ambtenaar vertelt hem dat hij eerst een huurcontract moet inleveren en dat vervolgens de korting eruit wordt gehaald. De cliënt blijft op zijn strepen staan en zegt met stemverheffing dat de korting er vandaag uit moet. Daarnaast wil hij geld hebben om zijn nieuwe woning in te richten. Naarmate de cliënt eisender wordt, wordt de contactambtenaar bitser en wordt de cliënt te verstaan gegeven dat de Sociale Dienst niet kan helpen bij zijn eerste zelfstandige huisvesting. De cliënt verlaat de spreekkamer en de contactambtenaar vertelt dat 'woninginstallatie' in principe niet mogelijk is bij eerste zelfstandige woonruimte, maar 'dat er soms wel iets te regelen valt'. Verder merkt zij op dat een lening mogelijk is bij de Gemeentelijke Kredietbank als men geen schulden heeft. Op mijn vraag waarom ze dat niet heeft gezegd, reageert ze met: 'Ik hoef hem dat toch niet aan te bieden?' (spreekkamerobservatie)

Sociale waarde. In de Sociale Dienst wordt aan sommige mensen een grotere sociale waarde toegedicht dan aan anderen. Dergelijke voorkeuren zijn meestal een afspiegeling van dominante maatschappelijke evaluaties, en een hulpmiddel bij het aanbrennen van prioriteiten in het werk. Volgens Engbersen wordt in de Sociale Dienst de hoogste sociale waarde toegekend aan jonge moeders zonder officiële partner. Zij zijn verantwoordelijk voor de opvoeding van kinderen en kunnen op die grond op alle mogelijke steun rekenen. De tweede plaats wordt bekleed door mensen die een 'sociaal krediet' hebben opgebouwd. Bijvoorbeeld mensen die een groot aantal jaren gewerkt hebben en plotseling hun bron van inkomsten verliezen. Laag op de waarde-

ladder staan jongeren die nog nauwelijks een arbeidsverleden hebben en alleenstaande migranten. De junks en alcoholisten bungelen helemaal onderaan.

De rush op de WAO: collusie van insiders

We verlaten de uitvoeringspraktijk van de ABW voor een blik achter de schermen van de uitvoering van een andere de wet, de WAO. Een onderdeel van deze uitvoeringspraktijk heeft veel aandacht getrokken naar aanleiding de werkzaamheden van de Parlementaire Enquêtecommissie Uitvoeringsorganen sociale verzekeringen (de Commissie Buurmeijer). Het betrof de manier waarop de organen die met de uitvoering van deze wet waren belast, bij de vaststelling van de arbeidsongeschiktheid de werkloosheid hebben verdisconteerd op grond van de zogenaamde 'verdisconteringsbepaling' in art. 21, lid2 sub a WAO.

[**Tekst.** De juridische aspecten van deze problematiek en de uitvoeringspraktijk worden in het Rapport van de Enquêtecommissie precies uit de doeken gedaan en beoordeeld. Lees de tekst "De verdiscontering van werkloosheid", hierna in het werkboek opgenomen.]

Het bleek de Enquêtecommissie dat gedurende een aantal jaren de uitvoeringspraktijk op dit punt in strijd was geweest met de uitleg die de Centrale Raad van Beroep aan dit artikel had gegeven. Aan deze praktijk is het grotendeels te wijten dat het aantal arbeidsongeschikten in de loop der jaren schrikbarend opliep. Bij de invoering van de WAO in 1967 werd door de toenmalige minister van Sociale Zaken het maximum aantal WAO'ers geschat op 200.000. In 1990 bedroeg het aantal uitkeringsgerechtigden tegen de 900.000, van wie ongeveer de helft niet volledig arbeidsongeschikt was, maar toch een volledige uitkering genoot. Een vraag die de Enquêtecommissie heeft beziggehouden is, in hoeverre de verdisconteringspraktijk berustte op afspraken van de bij de uitvoering betrokken partijen. D.J. Wolfson, voormalig ambtenaar van het Ministerie van Financiën, van 1975-1986 hoogleraar openbare financiën aan de EUR en vanaf 1982 Kroonlid van de SER, verklaarde tegenover de commissie (TK, 1992-1993, 22730, nr. 9, p. 192):

Wolfson: Het is zelfs zo dat de Commissie sociale verzekeringen van de SER--de voorbereidingscommissie waar dat soort zaken afgehandeld wordt en waar het echte werk gebeurt, voordat het in de plenaire raad komt--in de late jaren zeventig, denk ik, zich heeft teruggetrokken op Buunderkamp en zelf aanbevelingen heeft gedaan om de gevallen waar sprake was van partiële arbeidsongeschiktheid maar als volledige arbeidsongeschiktheid te behandelen. Het probleem was niet alleen empirisch verifieerbaar, maar het probleem was ingestoken. Men had afgesproken het zo te doen.
Van der Burg: Hoe zou U die conferentie op de Buunderkamp bij Arnhem typeren?
Wolfson: Als ik jurist was zou ik misschien zeggen dat het iets was dat contra legem geschiedde, maar ik weet niet precies wat die term betekent. Daarom gebruik die maar niet.

Van der Burg: En als econoom?

Wolfson: Als bestuurlijk onaanvaardbaar. In zo'n geval moet je dan de wet veranderen. Je kunt het toch niet op je eigen houtje doen? Het heeft mij dus buitengewoon verbaasd dat dit allemaal kon.

Wim Kok, van 1973 tot 1986 voorzitter van het NVV, later FNV, werd door de Com-

missie aan de tand gevoeld over het bestaan van afspraken op federatieniveau van werkgevers en werknemers, maar dat ontkende hij in alle toonaarden. Wolfson gaf tijdens zijn verhoor de volgende reconstructie van de toedracht (t.a.p., p. 195):

Wolfson: De WAO is naar mijn oordeel opgevat als een sociale verzekering van de gouden handdruk. Stel dat je een straf ontslagbeleid, volgens een straf arbeidsontslagrecht hebt en moeilijk van mensen af kunt. Op zichzelf kunnen daar goede redenen voor zijn, maar in een periode van laagconjunctuur kan dat wel eens bedreigend zijn voor de continuïteit van de werkgelegenheid als geheel. Dat moeten we ook eerlijk zeggen. Als je denkt dat je daar niet tegenop kunt en een uitlaatklep hebt waarbij sociale plannen in belangrijke mate door de gemeenschap worden gefinancierd--zo werd de WAO in wezen gezien--is het voor werkgevers erg aantrekkelijk om daar niets aan te doen, het op zijn beloop te laten of zelfs die kant op te sturen.

Voor werknemers is het ook erg aantrekkelijk, zolang je de ogen ervoor sluit dat daardoor er veel te veel mensen in de WAO komen, de premies omhoog gaan en er nog veel meer werklozen komen. De WAO is dus geïnterpreteerd als een sociale regeling, maar op macro-gebied een zeer a-sociale regeling gebleken. Dat is aan bedrijfsverenigingen, aan besturen van de GMD en wie dan ook aan de top telkens weer uitgelegd. Dat wisten zij. Als zij zeggen dat zij dit niet wisten of dat het iets is van de laatste tijd, dan is dat onjuist: zij wisten het. Maar het is door hen nooit doorvertaald--omdat het niet opportuun was, zo denk ik--naar de individuele uitvoerder. En dat de individuele uitvoerder zich niet voldoende rekenschap gaf van deze samenhangen--ja, die werd zo aangestuurd: dat kun je waarschijnlijk die individuele uitvoerder niet verwijten. Ik denk dat als er iets verkeerd gegaan is, het in de eerste plaats verkeerd gegaan is in de afstemming aan de top, waar men willens en wetens deze weg gekozen heeft.

De betrekkelijk late politieke reactie op WAO-explosie en de geschetste uitvoeringspraktijk die daar in belangrijke mate voor verantwoordelijk was, doet op het eerste gezicht wat vreemd aan. Was er dan niemand die deze ontwikkeling signaleerde? Dat men op de hoogte was van de WAO-ontwikkeling bleek tijdens de verhoren van de Enquêtecommissie onder andere uit opmerkingen van Wolfson (t.a.p., p. 189):

Van der Burg: Waren de ambtenaren [van Financiën] zich bewust van die cijfers?
Wolfson: Jazeker. Daar is zeer intensief over gesproken. Er was natuurlijk contact met het directoraat-generaal van de heer Lamers over dat soort zaken. Daar werd ook met politici over gesproken en er werd ook in de SER over gesproken. Toen ik daar in 1982 binnenkwam merkte ik dat men het daar wel wist.

Het gebrek aan interesse voor deze ontwikkeling valt deels te begrijpen tegen de achtergrond van de toenmalige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en aandacht die daar in eerste instantie naar uitging. In het begin van de jaren tachtig werd men geconfronteerd met een explosief groeiende werkloosheid. In de jaren 1981 en 1982 trad er alleen al in de marktsector een groei van de werkloosheid op van 150.000 tot 200.000 mensen per jaar. Politici en de sociale partners waren vooral geïnteresseerd in het terugdringen van die ontwikkeling. De dreigende problemen met de WAO werden door die problematiek overschaduwd. Maar waarschijnlijk was er ook sprake van enige struisvogelpolitiek. De WAO werd namelijk als een oplossing in barre tijden beschouwd. Kok zei daarover tijdens de verhoren van de Enquêtecommissie het volgende over (t.a.p., p. 630):

Van Hoof: Dat betekent dat in het begin van de jaren tachtig uw aandacht voornamelijk uitging naar de werkloosheid, voorzover er al over 'volume' werd gesproken. Uw aandacht ging dus minder naar de WAO uit. Hoe keek U tegen die WAO-ontwikkeling aan? [...]

Kok: Ik keek er toen tegenaan als een wettelijke mogelijkheid die er was gekomen om voor mensen die, als zij binnen de termen van de wet vielen, namelijk doordat zij lichamelijk of anderszins niet meer konden functioneren [...] een bescherming een verzorging een voorziening te creëren. Het is zo logisch als wat dat in een tijd waarin honderdduizenden mensen per jaar niet alleen met reorganisatie en ontslag werden bedreigd, maar die ook ondergingen, vanuit de functie van sociale belangenbehartiging voor die mensen--want wij werkten voor mensen--naar mogelijkheden werd gekeken. [...] Ik heb tien jaar later, in een andere hoedanigheid, wel eens gezegd dat er een zekere uitnodigende werking van de inhoud van de wettelijke regeling uitging. De WAO bood de mogelijkheid van het tot stand brengen van voorzieningen voor een categorie mensen, mits ze binnen de termen vielen, om ietsje fatsoenlijker, verzorgder en meer beschermd onder dak te komen dan anders het geval zou zijn geweest. Dat gebeurde volop en overal.

Van Hoof: U zegt dat de WAO in die periode ook voor uw organisatie en u zelf een middel was om sociale belangenbehartiging te plegen voor de mensen die in de termen van de regeling vielen.

Kok: De WAO werd niet als vehikel gebruikt voor belangenbehartiging, maar in de belangenbehartiging werd rekening gehouden met het aanwezig zijn van dat wettelijk instrument. In de bedrijven werd daarnaar gekeken. Ik heb het in mijn eigen organisatie, in de FNV, meegemaakt. Er kwam een fusie van twee tot dan los van elkaar opererende vakcentrales, NVV en NKV. Twee apparaten komen samen. Er is een overtolligheid. Je moet afslanken. Op zo'n moment wordt natuurlijk nagegaan of er geen mensen bij zijn waarvan in redelijkheid kan worden vastgesteld, dat zij na een heel lange inspanning en na een zwaar leven ook fysieke problemen hebben met het functioneren.

Dan gaat het mechanisme werken, met beoordelingen waarvoor de competenties bij anderen liggen. Dat werd niet even in ons bureau uitgemaakt.

Een bijkomend politiek voordeel van deze gang van zaken was overigens ook dat door de instroom in de WAO de werkloosheid optisch minder snel groeide dan anders het geval zou zijn geweest. In feite was er een situatie ontstaan waarmee de meeste invloedrijke groeperingen op korte termijn redelijk tevreden waren. Dat gold voor werkgevers en werknemers en hun organisaties, maar ook de politiek wilde hier niet ingrijpen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de getuigenis van de L. de Graaf, Staatssecretaris van Sociale Zaken van 1982 tot 1989 (t.a.p., p. 347):

De Graaf: Ach, voorzitter, wat voor pogingen ik vanaf het begin van mijn politiek aantreden heb gedaan om echt iets te doen aan veranderingen op het terrein van sociale verzekeringen! Die zijn legio geweest. In die tijd, ik stel dat nadrukkelijk, was het echt niet bespreekbaar. Wij waren bijzonder gelukkig als wij kans zagen--en dat hebben wij gezien--om de hoofdpunten van de 1%-nota onder Den Uyl--die later terug te vinden waren in Bestek '81--politiek vertaald te krijgen. Dat was uitermate moeilijk. Wij hadden daaraan onze handen meer dan vol! En daarbij paste niet, helaas zeg ik, een zware discussie over dit soort zaken. Om een voorbeeld te noemen. In de 1%-nota was nog een poging gedaan om met name die WAO-uitkering met 5% te verminderen. [...] In de toenmalige discussie heb ik het wel op enig moment als een mogelijkheid genoemd, voorzitter. Ik werd meteen politiek afgebrand. Ook in eigen kring werd dat niet bespreekbaar geacht. Ik ben toen nog in bescherming genomen door Aantjes, die zei: wat dan ook, jongens, dingen moeten bespreekbaar zijn. Het klimaat was er toen niet naar om dit soort werke-

lijk ingrijpende veranderingen gerealiseerd te krijgen. U vindt dat terug in de voorzichtige wijze waarop iedereen, ook in de politiek, met dit soort dingen omging, met name ook met het verdisconteringsartikel.

De verdisconteringpraktijk is, zo kunnen we concluderen, in stand gehouden in een samenspel van bestuursorganisaties, in strijd met bestendige jurisprudentie op dat punt. Ze wisten zich daarbij evenwel gesteund door de tevredenheid van werkgevers en werknemers en hun organisaties, en de stilzwijgende instemming van de voornaamste politieke partijen, die veranderingen van deze uitvoeringspraktijk niet in overweging wensten te nemen. In 1987 werd de verdiscontering afgeschaft.

SLOT

Deze ontwikkelingen en processen hebben het politieke draagvlak voor het stelsel van sociale zekerheid ernstig ondermijnd. Vooral de WAO-kwestie heeft een lange nasleep gekregen en is in feite nog steeds een politiek heet hangijzer is.

De Zwarte Piet kwam via de Enquetecommissie in het begin van de jaren '90 vooral terecht bij de 'sociale partners'. Die waren overduidelijk betrokken bij de collusie rond het disconteringsbeginsel. De gang van zaken moet de ambtelijke top en de verantwoordelijke bewindslieden evenwel bekend zijn geweest. Zij zwegen, want de hele operatie bracht soelaas in een benarde situatie. Ook de ontwerpers van het stelsel uit de jaren '60, de 'sunshine boys' zoals Veldkamp en zijn ambtsopvolgers, gaan niet vrijuit. Waarschuwingen van deskundige zijde werden afgedaan als zwartkijkerij.¹

Het rapport van de Commissie Buurmeijer is de aanzet geweest tot een serie diepe ingrepen in het stelsel van sociale verzekeringen. In feite is het terrein van sociale zekerheid sindsdien veranderd in een semipermanente bouwput. De opeenvolgende architecten handelen telkens naar verschillend bestek, zwenkend tussen volledige privatisering en verplichte verzekering. Wee degene die dit vak doceert.

Bronnen:

- de Beus, J.W. & J.A.A.van Doorn (red.) De interventiestaat. Meppel, Boom.
- Duignan, P. & L.H. Gann (1992) *The Rebirth of the West. The Americanization of the Democratic World 1945-1958.* Oxford, Blackwell.
- Ellwood, D.W. (1992) *Rebuilding Europe. Western Europe, America and Postwar Reconstruction.* London, Longman.
- Engbersen, G. (1990), *Publieke bijstandsgeheimen.* Leiden, Stenfert Kroese.
- Fortuyn, P. (1980) *Sociaal-economische politiek in Nederland 1945-1949.* Diss. Groningen.
- Hibbeln, J.G. & W. Velema (1993) *Het WAO débâcle.* Utrecht, van Arkel.
- Johnson, P. (1991) *Modern Times. The world from the Twenties to the Nineties.* New York, Harper.
- Kleiboer, M.A., N.J.H. Huls & H.J. de Kluiver (red.) (1998) *Alternatieve wegen naar het recht? Ars Aequi Libri.*
- Knegt, R. (1986) *Regels en redelijkheid in de bijstandsverlening.* Groningen, Wolters Noordhoff.

¹ Hibbeln & Velema (1993) *Het WAO débâcle.*

- Parlementaire Enquêtecommissie Uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, Kamerstukken 1992-1993, 22 730, nrs. 9 en 10.
- van der Pennen, T. (1993) Volkshuisvesting als overheidszorg, in: Schuyt, K. & R. van der Veen (red.) De verdeelde samenleving, Leiden, Stenfert Kroese, p. 179-196.
- van Rhijn, A.A. (red.) (1944) Nieuw Nederland. Bijdragen van buiten bezet gebied in verband met den wederopbouw van ons land. New York, Querido.
- Schuyt, K., K. Groenendijk & b. Sloot (1976) De weg naar het recht. Deventer, Kluwer.
- Schuyt, C.J.M. (1983), Tussen macht en moraal. Alphen aan den Rijn, Samson.
- Schuyt, K., E. Taverne & S. van Voorst (2000) 1950: Welvaart in zwart-wit. Den Haag, Sdu.
- Van der Veen, R.J. (1990), De sociale grenzen van beleid. Leiden, Stenfert Kroese.
- Veldkamp, G.M.J. (1978) Inleiding tot de sociale zekerheid, dl 1 Karakter en geschiedenis. Deventer, Kluwer.
- Verhey, N. (1989), Alleen de wet heerscht over ons. Publiek Domein, p. 188-196.

VERZORGINGSSTATEN IN DE WERELD¹

De naoorlogse verzorgingsstaat had aanvankelijk een quasi-totalitair doel, namelijk economische, morele en politieke wederopbouw. In economische zin werd afgestapt van het vertrouwen in de creativiteit en de efficiëntie van de markt en de particuliere non-profitsector. Moreel gezien werd het klassieke rechtvaardigheidsidee, dat gebaseerd was op persoonlijke verantwoordelijkheid, verdrongen door collectivistische noties (sociale rechtvaardigheid, door de politiek opgelegde solidariteit). De politieke motivatie was de nationale cohesie en sociale integratie te bevorderen. In de huidige open 'mondiale economie' (zie volgend hoofdstuk) lijken er evenwel grenzen te zijn aan de mogelijkheden van de staat om de nationale economie te beheren en te beheersen. "Stimulering van de vraag zonder inflatie binnen één land lijkt nu onmogelijk; de dienstensector en niet de industrie moet zorgen voor werkgelegenheid; de bevolking verouderd snel; het traditionele gezin met zijn mannelijke kostwinner is in verval; en de levensloop van mensen... wordt ook diverser. Dergelijke structurele veranderingen stellen het traditionele denken over sociaal beleid ter discussie. [... Er is een] fundamentele afruil tussen de groei van de werkgelegenheid en de op gelijkheid gerichte sociale zekerheid." (EA)

Op die uitdagingen werd niet overal op dezelfde wijze gereageerd. In het bijzonder zijn er grote verschillen tussen de Verenigde Staten en Europa en ook tussen verschillende landen in Europa.²

De uitdaging van de integratie op wereldschaal. Zweden, in de jaren '70 nog de meest vrije en egalitaire verzorgingsstaat ter wereld, is een goed voorbeeld van de problemen die de nationale verzorgingsstaat in een open mondiale economie ondervindt. Na de liberalisering van '82 verloor de overheid haar controle over de binnenlandse tegoeden, de investeringen en de loonvorming. Tegelijkertijd ging de vijftig jaar oude traditie van sociale akkoorden verloren. Opeenvolgende linkse en rechtse regeringen zagen zich genoodzaakt te bezuinigen op sociale uitgaven.

De Noord-Amerikaanse economie kende daarentegen een spectaculaire werkgelegenheids groei die evenwel gepaard ging met een grotere inkomensongelijkheid. Toch ontstond ook daar een omvangrijke groep die blijvend afhankelijk was van sociale voorzieningen en vaak als een nieuwe 'onderklasse' werd aangeduid.³ West-Europa, met zijn striktere sociale regulering, kende minder ongelijkheid maar [veel] meer (langdurig) werklozen en uitkeringsafhankelijken. Aan beide zijden van de Atlanti-

¹ Deze tekst is grotendeels gebaseerd op een vertaling (door Kees van Kersbergen in *Socialisme & Democratie*, Jrg. 53, 1996, pp. 114-125) van G. Esping-Andersen, 'After the golden age: the future of the welfare state in the new global order', UNRISD, Occasional paper, World Summit for social development, november 1994. Citaten daaruit zijn aangegeven met (EA). De verwijzingen in de voetnoten zijn aan die tekst ontleend.

² Zie R. Freeman, *How labor fares in different countries*, in R. Freeman (ed.), *Working under different rules*, New York 1993; European Community, *Green paper on European social policy*, Brussel 1993; European Community, *Social Protection in Europe*, Brussel 1993.

³ P. Gottschalk, *Changes in inequality of family income in seven industrialised countries*, *American Economic Review*, 2, 1993, pp. 136-142; OESO, *Employment Outlook*, Parijs, 1993; C. Jencks en P. Peterson, *The Urban Underclass*, Brookings Institute, Washington, DC, 1991; G. Room, *New Poverty in the European Community*, MacMillan, Londen, 1990.

sche Oceaan, maar vooral in Europa, doemde het spook op van een op den duur onbetaalbare sociale zekerheid. "In tegenstelling tot de naoorlogse periode van het Keynesianisme zijn nu op reflatie en vraagstimulering gerichte strategieën niet meer mogelijk. De reden hiervoor is deels dat werkloosheid geen cyclisch karakter heeft en deels dat de groei van het inkomen via de consumptie van geïmporteerde goederen uit de [nationale] economie weglekt." (EA)

De rol van instituties. Tegenover de druk van de economische mondialisering staat echter de interne organisatie van de politieke verhoudingen, belangenvertegenwoordiging en consensusvorming in de nationale staat. Die is niet overal gelijk.¹ Bovendien hadden de verschillende nationale stelsels verschillende historische achtergronden en bleven nationale politieke en sociale tradities soms lang doorwerken.

De naoorlogse Europese economieën konden aanvankelijk rekenen op machtige belangengroepen om loonmatiging te garanderen in ruil voor volledige werkgelegenheid en een comfortabel vangnet.² Na verloop van tijd ging in een aantal landen de daarvoor nodige cohesie onder de elites verloren. Daar werd confrontatie de regel doordat bijvoorbeeld verschillende vakbonden tegen elkaar op begonnen te bieden—met looninflatie als onvermijdelijk gevolg. Dergelijke politieke rivaliteiten beperkten de beheersmogelijkheden van de verzorgingsstaat.

De westerse verzorgingsstaten op de proef gesteld. In een snel veranderende omgeving heeft institutionele inertie grote risico's. Gevestigde belangen zijn niet geneigd hun voordelen zonder meer op te geven wanneer de omstandigheden daar om vragen. Sociale programma's, goede oplossingen voor de problemen van gisteren of eergisteren, dreigen dan zelf de oorzaak van nieuwe problemen te worden. De veranderende gezinssamenstelling (eenoudergezinnen), demografie (vergrijzing) beroepsstructuur (diensten veeleer dan industrie) en life-style krijgen meestal slechts met veel vertraging een plaats in de toch al complexe sociale regelgeving. Dat leidt tot ontevredenheid met de arrangementen van de verzorgingsstaat, die nog toeneemt wanneer de economische motor gaat sputteren.

Demografische ontwikkelingen. De demografische ontwikkeling is een bron van ongerustheid, vooral in Europa waar hoge belastingdruk in het vooruitzicht gesteld wordt om de gecumuleerde pensioenverplichtingen te financieren. Een aanhoudende economische groei is nodig om de kosten daarvan min of meer binnen de perken te houden.³ Het is echter de vraag of de verzorgingsstaat zelf iets bijdraagt tot het ver-

¹ Zie: R. Freeman, *Working under Different Rules*; G. Esping-Andersen, *Welfare states and the economy*, in N. Smelser en R. Swedberg (red.) *Handbook of Economic Sociology*, Princeton UP, Princeton, 1994.

² Zie: D. Cameron 'Social democracy, corporatism, labor quiescence, and the representation of economic interest', in J. Goldthorpe (red.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Clarendon Press, Oxford, 1984; P. Katzenstein, *Small States in World Markets*, Cornell UP, Ithaca, New York, 1985. Ook L. Calmfors en J. Driffill, *Bargaining structure, corporatism, and macroeconomic performance*, *Economic Policy*, 6, 1988, pp. 14-61; A.B. Atkinson en G. V. Mogens *Welfare and Work Incentives*, Clarendon Press, Oxford, 1993; R. Blank, *Does a larger safety net mean less economic flexibility?*, in R. Freeman, a.w., C. Buechtmann, *Employment Security and Labor Market Behavior*, ILR Press, Ithaca New York 1993.

³ De OESO schat dat een gemiddelde groei van 0,5 tot 1,2 procent per jaar voldoende zal zijn voor de financiering van de ouderdomspensioenen. OESO, *Ageing Populations*, Parijs, 1988

wezenlijken van die groei dan wel moet rekenen op groei die van elders komt.¹ In veel landen worden nu pogingen ondernomen om de jarenlang volgehouden verlaging van de pensioengerechtigde leeftijd terug te draaien. Dat betekent dat het oude uitgangspunt—de verzorgingsstaat in dienst van de mensen—op zijn kop wordt gezet: de mensen moeten dienen om de problemen van de verzorgingsstaat op te lossen. Het wordt dus een belangrijke politieke imperatief voor die staat mensen tegelijkertijd productiever te maken en afhankelijker van allerlei sociale voorzieningen. Een voorbeeld: om de pensioenen te financieren moeten vrouwen meer werken en meer kinderen produceren; om dat mogelijk te maken moeten er meer maatschappelijke diensten en royale verlofregelingen beschikbaar zijn. Werkgelegenheids-, gezins- en pensioenbeleid worden complementaire middelen voor het ‘human resources management’ van de verzorgingsstaat.

Economische problemen. Hoge structurele werkloosheid is nu in West-Europa endemisch. Hoge [marginale] loonkosten (wegens de verplichte sociale premies) en stroeve arbeidsmarkten (ontslagregeling, wachtgeldregelingen, genereuze uitkeringen) worden als voornaamste oorzaken geciteerd. Voorstellen om die problematiek via een gedeeltelijke privatisering van de sociale zekerheid aan te pakken gaan vaak niet verder dan corporatistische hervormingen (bedrijfs- of sectorgebonden regelingen) die niet evident soepeler zijn.² Volledige privatisering komt nog altijd niet op de agenda. Zij impliceert brutoloon=nettoloon. Zij impliceert dat sparen een individuele beslissing wordt en dat het bestanddeel ‘verzekering’ geheel gescheiden wordt van het bestanddeel ‘solidariteit’.

Verzorgingsstaat in problemen. De hedendaagse maatschappij kent niet langer de relatief homogene industriële arbeidersklasse en het traditionele gezin, die vijftig jaar geleden nog als vaste gegevens voor de constructie van de verzorgingsstaat konden gelden. Men kan zich de vraag stellen of het verdwijnen daarvan niet een gevolg was van de verzorgingsstaat zelf. De door hem verstrekte waarborgen voor individueel inkomen en welzijn gaven heel wat mensen de middelen en misschien ook een motief om zich te bevrijden van allerlei traditionele ‘sociale verplichtingen’. In de plaats daarvan kwamen abstractere verhoudingen die niet van persoon tot persoon golden maar gestalte kregen in wettelijke regelingen en bureaucratische procedures en formulieren. Met het wegvallen van de geïndividualiseerde, persoonlijke verantwoordelijkheden ontstonden echter nieuwe problemen en behoeften waar de verzorgingsstaat niet op berekend was.

RECENTE AANPASSINGEN VAN DE VERZORGINGSSTAAT

Esping-Andersen volgend, kunnen wij drie verschillende reacties onderscheiden op de crisis van de verzorgingsstaat. Zij kregen vorm in de jaren '80. “De Scandinavische landen volgden tot voor kort een strategie om via de verzorgingsstaat de werkgelegenheid in de publieke sector te vergroten. De Angelsaksische landen—vooral Groot-Brittannië, Nieuw Zeeland en de Verenigde Staten—gaven de voorkeur

¹ A. Lindbeck, The welfare state and the Employment problem, *The American Economic Review*, mei 1994, pp. 71-75.

² De particuliere regelingen kunnen de arbeidsmobiliteit in de weg staan, omdat werknemers bang zijn hun uitkeringsrechten kwijt te raken en omdat de deelname aan bedrijfsregelingen aan voorwaarden verbonden is.

aan een strategie om de lonen en de arbeidsmarkt te dereguleren, gekoppeld aan een zekere mate van uitholling van de verzorgingsstaat. De continentale landen als Frankrijk, Duitsland en Italië zagen meer in een strategie van vermindering van het arbeidsaanbod. Elk van deze strategieën hing nauw samen met het karakter van de respectievelijke verzorgingsstaten.”

De Scandinavische weg. In de jaren '70 en '80 ontstond een apart Noord-Europees en vooral Zweeds model. Het werd gekenmerkt door een actieve arbeidsmarktpolitiek, groei van de publieke dienstverlening en een beleid van seksegelijkheid. De bedoeling was het gelijkheidsideaal te verzoenen met economische groei en volledige werkgelegenheid, en zo de alsmear toenemende last van de werkloosheidsuitkeringen te verminderen. De actieve arbeidsmarktpolitiek moest vooral meer jobs voor vrouwen¹ in de publieke dienstverlening te creëren. Een vermindering van de fiscale druk op de privé-sector zat er dus niet in. De groei van de publieke sector in Denemarken en Zweden (Noorwegen bleef achter) kwam tot stilstand in het midden van de jaren tachtig. De publieke sector nam in het midden van de jaren '90 ongeveer 30 procent van de totale werkgelegenheid in Scandinavië voor zijn rekening.

Als wij 'vrouwenemacipatie' als norm nemen dan was dat beleid gedeeltelijk succesrijk. De participatie en lonen van vrouwen op de arbeidsmarkt stegen tot ver boven wat elders gebruikelijk was. Het aantal gezinnen met twee kostwinners nam toe. De armoede onder alleenstaande moeders was te verwaarlozen. Veel vrouwen werkten echter in deeltijdbanen in de publieke sector, terwijl de mannen overwegend in de particuliere sector werkten. Dat had voor een deel te maken met de hogere sociale lasten, het verzuim en de productieonderbrekingen die het tewerkstellen van vrouwen en vooral jonge moeders met zich brengt. Het verzuim in Zweden was inderdaad alarmerend hoog.² Het kunstmatige karakter van de langs politieke weg gecreëerde banen had nog een ander gevolg. Het aandeel van het ongeschoold werk in de dienstverlening in Denemarken en Zweden was hoger dan in de Verenigde Staten.³

De Scandinavische methode schoof in zekere zin de problemen voor zich uit. De publieke sector verschafte weliswaar goed betaald werk en verminderde de last van de uitkeringen maar veroorzaakte ook toenemende belastingdruk zonder compenserende productiviteitsstijgingen. Daardoor bleven financieringsproblemen niet uit. De Zweedse beleidsmakers en vakbonden zagen zich toch verplicht de belastingen en de uitkeringen te verlagen en de loonvorming te flexibiliseren. Zij konden niet ontkomen aan de noodzaak meer economische prikkels te bedenken om mensen tot wer-

¹ "Collectieve regelingen voor kinderopvang bieden plaats aan ongeveer 50 procent van de kleine kinderen in Denemarken en Zweden. Bovendien bestaan er genereuze regelingen voor ouderschapsverlof. Deze regelingen hebben ertoe bijgedragen dat de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen in het algemeen (en ook die van vrouwen met jonge kinderen) rond de 80 procent schommelt, hoger dus dan de participatie van volwassen mannen in de rest van Europa." (EA)

² Gemiddeld is het verzuim in Zweden twee keer zo hoog als in Duitsland en Nederland. In 1985 was het verzuim op een willekeurige dag van vrouwen met een kind tussen 0 en 2 jaar 47,5 procent. Critici beweren dat de vrijgevigheid van het stelsel misbruik stimuleert. Dit is weinig overtuigend als men bedenkt dat het verzuim in Denemarken, dat een vergelijkbaar genereus stelsel heeft, aanzienlijk lager is (Zie G. Esping-Andersen en J.E. Kolberg, *Decommodification and work absence in the welfare state*, in J.E. Kolberg (red.), *Between Work and Social Citizenship*, M.E. Sharpe, Armonck, New York 1992).

³ G. Esping-Andersen, *Changing Classes*, Sage, Londen 1993. G. Burtless (red.), *A Future of Lousy Jobs?*, Brookings Institute, Washington DC, 1990.

ken in de particuliere sector aan te zetten en het hoge verzuim te verminderen.¹ In de aanvullende pensioenregelingen verschoof de nadruk van 'solidariteit' naar 'verzekering'. Toch bleef het Scandinavische systeem overwegend trouw aan de sedert de jaren dertig gekozen weg van stringente, gecentraliseerde overheidscontrole. Alleen werd nu meer dan vroeger 'economische efficiëntie' als voorwaarde voor de sociale politiek erkend—de zogeheten 'actieve welvaartsstaat'. De problemen op langere termijn probeerde men op te vangen door beleidsmaatregelen op het terrein van her-scholing van volwassenen, het 'levenslang leren', de geografische en de arbeids-mobiliteit en het ouderschapsverlof. Die moesten alle leiden tot een flexibelere arbeidsmarkt.

De levensvatbaarheid van het Scandinavische model op de lange termijn bleef echter onzeker. De grens aan de groei van de publieke werkgelegenheid werd snel bereikt. Het werkgelegenheidsbeleid moest daarom rusten op de particuliere dienstensector, maar die had weinig bewegingsruimte in het door hoge regulering- en belastingdruk gekenmerkte systeem. Van een fundamentele hervorming is nog weinig te merken. Tot veel meer dan marginale aanpassingen komt men niet. Of die zullen volstaan, is een open vraag.²

De neoliberale weg. In de Angelsaksische wereld koos men voor een andere benadering. In Australië en Nieuw-Zeeland ging men vooral de handel liberaliseren door protectionistische barrières op te heffen. In Groot-Brittannië en de Verenigde Staten kwam ruimte voor een beleidswijziging door de verzwakking van traditionele belangenorganisaties zoals vakbonden. De keuze tussen 'sociale bescherming' en 'economische groei' viel uit in het voordeel van de laatstgenoemde: beheersing van de belastingdruk en de sociale uitgaven, en flexibelere arbeidsmarkten (bijvoorbeeld, vermindering van het minimumloon). Nieuw-Zeeland ontmantelde allerlei sociale regelingen. Met uitzondering van de pensioenen, liet men indexering van uitkeringen en bijstand vrijwel achterwege.³

Het basisprincipe voor de opbouw van de Amerikaanse verzorgingsstaat is altijd geweest dat bedrijfsregelingen de collectieve minimumregelingen zouden aanvullen. Dat principe verzwakte echter doordat werkgevers probeerden te besparen op hoge (en stijgende) vaste loonkosten en een steeds groter deel van de beroepsbevolking werkzaam was in bedrijven en sectoren met weinig of geen voorzieningen. Grotere statistische ongelijkheid is daarvan het gevolg.⁴ In continentaal Europa en Scandinavië is de statistische inkomensongelijkheid stabiel gebleven is.

¹ "Vandaar dat in Zweden de sollicitatieplicht en de (om- en her-)scholingseisen voor mensen met een werkloosheidsuitkering flink zijn opgeschroefd en dat Denemarken een zogeheten Jeugd Werkgarantiebeleid voert. Om het zwart werken te bestrijden en negatieve arbeidsprikkels te beperken heeft men tevens de marginale belastingtarieven drastisch verlaagd, in het bijzonder voor de hogere inkomensgroepen. Tenslotte is er sprake van een zekere tendens naar decentralisatie en privatisering van de sociale dienstverlening, vooral in Zweden." (EA)

² A.B. Atkinson en G.V. Mogensen, *Welfare and Work Incentives*.

³ "Vanwege het ontbreken van de inflatiecorrectie daalde het minimumloon in deze periode tot slechts 38 procent en de bijstandsuitkering (Aid for Dependent Children, AFDC) tot 24 procent van het gemiddelde inkomen (1989). Het aantal werklozen dat een uitkering genoot, daalde eveneens gestaag, van ongeveer 70 procent in het midden van de jaren zeventig tot 33 procent in 1989." (EA)

⁴ "Recente gegevens voor de jaren tachtig laten zien dat de laagste inkomens terrein hebben verloren ten opzichte van modaal, met 11 procent in de Verenigde Staten, 14 procent in Groot-Brittannië, 9 procent in Canada en 5 procent in Australië." (EA)

De groei van de Amerikaanse werkgelegenheid in de jaren tachtig was gemiddeld twee tot drie keer hoger dan in de andere OESO-landen. Startbanen aan de onderkant van de markt vergemakkelijkt de arbeidsmarktintegratie van jongeren, vrouwen en immigranten. In dit opzicht stak het Amerikaanse scenario gunstig af tegen dat van het Europese vasteland. Loonflexibilisering had duidelijke positieve werkgelegenheidseffecten. Een risico was dat de strategie van lage lonen een nieuw, chronisch verpauperd proletariaat zou voeden. Daarom vonden velen dat zij moest aangevuld worden (sociale investeringen, scholing).¹

De strategie van lage lonen veronderstelde wel een dynamische economie met veel mogelijkheden tot opwaartse mobiliteit. Startbanen mochten geen eindbanen zijn. Zij veronderstelde ook een groeiend aanbod van particuliere alternatieven voor de ontbrekende of in moeilijkheden komende collectieve voorzieningen—en dus ook een grote bereidheid van mensen om zelf de verantwoordelijkheid voor hun lot op te nemen. Wie dat niet deed, droeg de gevolgen. Vandaar dat men zich in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië, meer dan elders in de Westerse wereld, zorgen maakte over verschijnselen als ‘welfare dependency’ en ‘welfare mentality’ (hoewel die in absolute termen niet erger waren dan elders). Bijzonder zorgwekkend was de toename van het aantal ongehuwde moeders, vooral bij de Amerikaanse zwarte bevolking. Die toename begon in de jaren '60 met de uitbouw van de moderne Amerikaanse verzorgingsstaat (het *Great Society* programma van President Lyndon B. Johnson).

In een mobiele arbeidsmarkt zoals de Amerikaanse, waar op elk moment veel mensen zich tussen twee banen bevinden, zorgen bedrijfsgebonden sociale voorzieningen, in het bijzonder in de gezondheidszorg, stevast voor een hoog percentage niet of slecht verzekerde mensen. Omdat dergelijke sociale voorzieningen toch afhankelijk zijn van bedrijfseconomische vooruitzichten, is er een grote vraag naar individuele persoonsgebonden rekeningen of anderszins meer collectieve voorzieningen in de Europese zin. Onder de eerste regering van President Clinton (1992-1996) liep de poging om een door zijn vrouw gepromote collectivistische gezondheidszorg in te richten ('HilaryCare') echter uit op politiek débacle.

Het probleem van armoede dat met de strategie van lage lonen samenhangt, raakt vooral kwetsbare groepen als ongeschoolde werknemers en eenoudergezinnen. Op de korte termijn kan het gevaar afgewend worden door de inkomensvervangende maatregelen op peil te houden. Als lage lonen echter het enige alternatief voor een uitkering zijn, dan wordt de armoedeval alleen maar erger.

De weg van de vermindering van het arbeidsaanbod. In de jaren zestig was de arbeidsmarktparticipatie in continentaal Europa, Noord-Amerika en Scandinavië ongeveer 65 procent van de beroepsbevolking. Dertig jaar later was de participatie in Amerika 76 procent voor mannen en 60 procent voor vrouwen, en in Frankrijk 70 procent voor mannen en 50 procent voor vrouwen.²¹⁷ In de West-Europese landen geniet een relatief kleine, nog voornamelijk mannelijke, beroepsbevolking hoge lonen, dure sociale rechten en solide baan zekerheid. Daartegenover staat een grote

¹ L. Lynch, Payoffs to alternative training strategies, in R. Freeman, *Working under Different Rules*; D. Soskice, Wage determination: The changing role of institutions in advanced industrialized countries, *Oxford Review of Economic Policy*, 6,4, 1990. L. Mishel en J. Bernstein, *The State of Working America, 1992-1993*, M.E. Sharpe, Armonck, New York, 1993. Esping-Andersen, *Changing Classes*.

² OESO, *New Orientations for Social Policy*, Parijs 1994, tabel 16.

groep die afhankelijk is van het inkomen van een kostwinner of van de verzorgingsstaat. In de hoge loonkosten en sociale bescherming voor een beperkte groep lag een belangrijke verklaring van de inflexibiliteit van de werkgelegenheid en het niveau van de langdurige werkloosheid.

De Europese continentale verzorgingsstaten combineren een hoog ontwikkelde sociale zekerheid (vooral in zake pensioenen) met een geringere sociale dienstverlening dan in Scandinavië.¹ Uitkeringsrechten zijn vrij strikt gekoppeld aan het aantal jaren dat men gewerkt en premies afgedragen heeft. De veronderstelling was dat het inkomen en de opgebouwde rechten van een kostwinner met een volledige baan ook zouden voorzien in de behoeften van zijn echtgenote en andere afhankelijke personen. Het gezin en vrijwilligersorganisaties bleven lang de belangrijkste leveranciers van zorgtaken.² De continentaal Europese verzorgingsstaat was dus vooral gericht op inkomensoverdrachten en op het behoud van het gezinsinkomen.

Om de werkloosheid te bestrijden werd lang aan arbeidsherverdeling gedacht. Dat verklaart mede de nu onhoudbaar blijkende voorkeur voor vervroegde uittreding (of uitkeringen bij arbeidsongeschiktheid) als het belangrijkste beleidsinstrument om de 'de-industrialisatie' te reguleren. Generieuze uitkeringen dienden veelal als smeergeld om de vervroegde uittreding soepel te laten verlopen in de hoop dat 'verjonging' en 'vernieuwing' de herstructurering van de economie zouden vergemakkelijken en tot productiviteitsstijgingen leiden.

De premies van de sociale verzekeringen dekten de uitkeringen niet, wat vooral problematisch was voor beroeps- of sectorgebonden verzekeringsfondsen in industrieën in verval (mijnwerkers, industriearbeiders). Door de massale (vervroegde) uittreding moesten de sociale premies—en ook de vaste loonkosten—wel stijgen, vooral in Frankrijk en Italië, waar de beperking van het arbeidsaanbod het meest omvangrijk was. Fiscale en sociale wetgeving motiveerden de werkgevers bovendien om hun vraag naar arbeid te reguleren via flexibele werktijden voor de in dienst zijnde werknemers. De marginale loonkosten van nieuwe werknemers (vooral in deeltijdbanen) in een onzekere economische omgeving waren aanzienlijk. Ook mensen met een deeltijdbaan hebben immers recht op volledige sociale uitkeringen als ze meer dan een bepaald minimum aantal uren werken. De drempels variëren per land.

De werkgelegenheid voor vrouwen bleef daardoor lange tijd laag. Veel mensen ontweken de stroeve 'officiële economie' en zochten hun heil in een 'grijze' of 'zwarte' sector of probeerden als kleine zelfstandige aan de kost te komen. Een versterking van het financiële draagvlak van de verzorgingsstaat leverde dat niet op.

Verlenging van de schoolplicht—een bewuste politiek van vermindering van het arbeidsaanbod; vervroegde uittreding—een bewuste poging om de arbeidsproductiviteit te verhogen door meer 'dynamische' jongeren de plaats te laten innemen van oudere werknemers; verhoogde levensverwachting—een gevolg van de enorme in-

¹ In Italië gaat 60 procent van de sociale uitgaven naar ouderen; in Duitsland is dat ongeveer 45 procent. Dit contrasteert scherp met Zweden (30 procent) dat een vergelijkbare demografische structuur heeft en met de Verenigde Staten (40 procent) (OESO, *New Orientations for Social Policy*, grafiek 1).

² Terwijl ongeveer 50 procent van de Deense en Zweedse kinderen een plek vindt in de kinderopvang, geldt dit maar voor vijf procent van de kinderen in Duitsland, Italië en Nederland. Evenzo woont ongeveer 40 procent van de ouderen in Italië en Spanje in bij hun kinderen, terwijl dit slechts 10 procent is in Scandinavië en 15 procent in de Verenigde Staten. OESO, *New Orientations...*

vesteringen in gezondheidszorg; dat alles tezamen betekende dat mensen in minder jaren genoeg moesten verdienen om zichzelf en hun kinderen langer in leven te houden en bovendien nog genoeg belastingen op te brengen om de onverzadigbare verzorgingsstaat te voeden. Het gevolg was dat veel mensen zich nauwelijks risico's of een carrièrebreek konden veroorloven. Stroefheid alom dus, die nog versterkt werd door pogingen van de vakbonden om 'verworven rechten' te beschermen.

Terwijl iedereen wel wist dat een soepeler arbeidsmarkt noodzakelijk was, wilde niemand zijn baan zekerheid of hoog loon daarvoor opofferen. De hoge sociale lasten bleven op de economische activiteit drukken. Alsof arbeid zonder kapitaal of energie productief kan werken, begonnen sommigen te dromen van vermogensbelastingen en energietaksen als alternatieve financieringsbronnen voor de sociale zekerheid.

Het beleid gericht op de vermindering van het arbeidsaanbod liep vast. Pogingen om de pensioengerechtigde leeftijd te verhogen bleken uiteraard niet populair. Verlaging van de sociale premielast werd vurig gewenst, maar dat mocht dan niet tot lagere uitkeringen leiden. Privatisering van de sociale voorzieningen was 'sociaal niet aanvaardbaar' omdat zij tot meer ongelijkheid zou leiden—dan liever een algemene fiscalisering, alsof financiering uit de 'algemene middelen' minder op de productie zou drukken dan financiering via premieheffing. Ondanks de algemene roep om belastingverlaging moesten wel alle voorzieningen gehandhaafd blijven. Dus moesten meer vrouwen, eventueel meer immigranten, naar de arbeidsmarkt gelokt worden om daar belastingen op te brengen. Of anders moesten thuiswerkende vrouwen en vrijwilligers op lokaal niveau een 'loon' krijgen, ter vergoeding van hun 'sociale taak'. Van linkse of rechtse gezindheid, voor Europese intellectuelen en politici zijn blijkbaar alleen meer of andere belastingen de oplossing van alle problemen. Toch beseffen zij dat precies de hoge belasting- en premiedruk van de huidige sociale zekerheidsstelsels de economische groei waarvan men alle heil verwacht, afremt.

Een bevroren landschap. Kortom, alles kwam muurvast te zitten omdat het solidariteitsprincipe iedereen de gevangene van iedereen maakte. "Een enkele uitzondering daargelaten, is het overheersende beeld er een van het 'bevroren landschap' van de verzorgingsstaat." (EA) Vooral in Europa is een levensgroot 'sociaal dilemma' ontstaan. Drastische hervormingen zijn noodzakelijk, maar niemand wil de eerste stap zetten—zeker niet een van de 'gevestigde belangen' die het meeste profijt uit de bestaande toestand halen. Continentaal Europa zit in een impasse. Elders, in Australië en Scandinavië, komt het overlegmodel onder alsmaar grotere druk te staan. Groot-Brittannië en de Verenigde Staten lijken het meest geneigd de aanstormende crisis vóór te blijven door nu al de hoge sociale beschermingsconstructies op te offeren en de veerkracht van de economie te verhogen. Of die aanpak 'politiek haalbaar' is, weet vooralsnog niemand. President George Bush Jr. (2000-2004), voor de media en een groot deel van de publieke opinie een aartsconservatief, lijkt in dat opzicht geen risico te willen nemen. Hij is in werkelijkheid een van de belangrijkste 'big spenders' uit de Amerikaanse geschiedenis. Hij gelooft blijkbaar nog altijd dat het kiezerskorps te koop is met spectaculaire uitgaven (en begrotingstekorten) voor werkgelegenheid, gezondheidszorg, onderwijs en sociale voorzieningen allerhande.

Op termijn tekent zich een scherpere sociale en politieke strijd af, waarin niemand op veel 'solidariteit' van anderen zal moeten rekenen—tenzij de economische groei op miraculeuze wijze hervat, en niet, zoals in de jaren negentig, op een monetaire illusie blijkt te berusten.

Binnen de groep van hoogontwikkelde verzorgingsstaten hebben slechts een paar landen radicale stappen ondernomen om het bestaande stelsel in te krimpen of te dereguleren. Alle landen hebben echter geprobeerd te bezuinigen op de uitkeringen of voorzichtig te flexibiliseren. Landen die radicalere liberalisering nastreven, presteren beter voor de werkgelegenheid, maar krijgen het verwijt dat zij onverschillig staan tegenover ongelijkheid en armoede. Landen die weerstand bieden tegen verandering, vooral in continentaal Europa, moeten maar zien hoe lang zij hun slinkende werkende bevolking kunnen doen betalen voor het prestigieuze project van de verzorgingsstaat en zijn ambitie 'de toekomst beheersbaar te maken'.

Was men er decennia lang van overtuigd dat de Keynesiaanse verzorgingsstaat een heilsstaat zou blijken te zijn. Nu moet men leren omgaan met de realiteit dat elk systeem dat mensen wil beheersen uiteindelijk een middel wordt dat mensen leren gebruiken voor hun doeleinden. Zo werd, om de industriële herstructurering te vergemakkelijken, het stelsel van inkomensvervangende uitkeringen misbruikt als een arbeidsmarktinstrument, waardoor een prikkel gegeven werd om niet te werken. Feministen zagen in de verzorgingsstaat een hefboom om de positie van 'de vrouw' te verbeteren. Progressieven gebruikten hem om 'het individu te bevrijden' van zijn sociale verplichten in het huwelijk, de familie en de lokale gemeenschap. Werkgeversverenigingen en vakbonden ontleenden er veel macht en aanzien aan. Al die groepen wedijverden met elkaar in hun uitingen van sociale bewogenheid en zorg. Ieder van hen had echter vrij snel begrepen dat de grote pot van de verzorgingsstaat vooral andermans geld bevat en dat bij de politieke verdeling daarvan geen beginsel zekerder is dan 'wie eerst komt, eerst maalt'.

DE STAAT IN DE WERELDECONOMIE

DE CRISIS VAN DE STAAT?

DE MISLUKKING VAN DE KEYNESIAANSE STURING

De jaren vijftig. Na de ellende van de tweede wereldoorlog werd in Nederland begonnen met de ‘wederopbouw’. Omdat men de crisis van de jaren dertig had toegeschreven aan ‘het kapitalisme’, waren velen bereid de wederopbouw volgens andere beginselen dan die van markteconomie aan te pakken. Onder de tijdens de oorlog naar London uitgeweken politieke, sociale en economische elites was bovendien zoveel samenhangigheid gegroeid dat zij na de bevrijding van het land zonder veel moeite konden samenwerken op basis van de vooroorlogse corporatistische ideeën. De kern daarvan was het idee dat de staat voor iedereen sociale zekerheid en welvaart (economische groei) diende te waarborgen. Bovendien geloofden velen dat collectieve sociale-zekerheidsvoorzieningen als een ‘keynesiaanse’ stabilisator de economische cycli zouden bezweren. Met een uitgebreid stelsel van sociale zekerheid kon men dus twee vliegen in een klap te slaan: individuen zouden beschermd worden tegen tegenslagen en de economie zou zonder cyclische bewegingen kunnen groeien.

In Nederland leefde met name bij de confessionele partijen de corporatistische gedachte dat sociale zekerheid zoveel mogelijk georganiseerd moest worden door degenen die daar direct bij betrokken waren: de werkgevers en werknemers. Net zoals Bismarck al in Duitsland had betoogd, moest de sociale zekerheid vooral worden georganiseerd als een stelsel verzekeringen, waarbij uit solidariteitsoverwegingen de te betalen verzekeringspremie niet altijd kostendekkend hoefde te zijn.

In Nederland speelde ook de corporatistische gedachte dat de loonvorming zoveel mogelijk door overleg tussen werkgevers en werknemers moest worden geregeld, maar dat een zekere mate van planning door de staat nodig was om inflatie of grote werkloosheid te voorkomen. De loonpolitiek in de jaren vijftig staat bekend als de ‘geleide loonpolitiek’, omdat de loonvorming voor een groot deel van bovenaf werd opgelegd. Dat was een grootschalige ingreep in de marktverhoudingen, met tal van onbedoelde maar voor economen toch wel voorspelbare gevolgen.

De jaren zestig. De jaren zestig kenden een ongekend snelle welvaartsgroei, die men echter na verloop van tijd als normaal ging ervaren. Een populaire kreet was bijvoorbeeld dat het probleem van de productie van welvaart opgelost is en dat het er nu nog enkel om gaat de welvaart ‘rechtvaardig te verdelen’. Het keynesianisme beleefde zijn hoogtij, nu meer en meer economen werk vonden bij de overheid die zij zouden helpen bij de ‘fijnafstemming’ van de nationale economie. Zij wekten de indruk dat zij eindeloos in het economische systeem van productie, distributie en beloning konden ingrijpen zonder de productieve kracht daarvan te schaden. Voor elk probleem

was er een oplossing en voor elke oplossing was er geld genoeg — het probleem van de productie was immers opgelost.

De jaren zeventig. In Nederland beschouwde Joop Den Uyl, minister-president tussen 1973 en 1977, toenemende planning als noodzakelijk om de nadelen van de vrije markt te corrigeren. Dat zo'n grootschalig interventionisme de werking van de arbeidsmarkt zou kunnen belemmeren en de sociale zekerheidsvoorzieningen onbetaalbaar maken, zagen slechts weinigen. Na de loonmatiging in de jaren vijftig, werden flinke looneisen meer regel dan uitzondering. Vaak werd als keynesiaans argument tegen loonmatiging genoemd dat zij de vraag belemmert en daarmee de economie in een recessie trekt. Uiteindelijk waren aan het einde van de jaren zeventig de angsten die de geleide loonpolitiek van de jaren vijftig hadden gedreven bewaarheid: snel groeiende structurele werkloosheid en groeiende inflatie — wat men toen de Grote Stagflatie noemde. Overigens zat niet alleen Nederland maar ook de gehele wereld in een diepe crisis.

De jaren tachtig en negentig. Rond 1980 steeg de reële rente aanzienlijk. Hierdoor kwam de wereldeconomie in een diepe recessie, die in veel landen onderliggende, structurele problemen zichtbaar maakte. In Nederland waren de problemen in de jaren zeventig groter dan in de meeste andere landen. Men sprak daarom van de 'Hollandse ziekte' (zoals men eerder gesproken had van de 'Britse ziekte', de 'Franse ziekte', de 'Belgische ziekte', de 'Italiaanse ziekte'). De ziekteverschijnselen bestonden uit grote werkloosheid, lage investeringen, lage winsten en uit de hand lopende begrotingstekorten van de overheid. Het ingewikkelde daarbij was dat de problemen elkaar versterkten. De hoge werkloosheid, bijvoorbeeld, deed twijfels rijzen over de betaalbaarheid van het stelsel van sociale zekerheid. Omstreeks het midden van de jaren negentig verkeerde 'patiënt Nederland' echter in een redelijk goede economische gezondheid. De gezondheidstoestand werd in internationale kringen geroemd als het 'Poldermodel' (naar analogie van het 'Scandinavische model' van de jaren zeventig en het 'Japanse model' van de jaren tachtig).

Globalisering. Overigens deed niet alleen Nederland het goed. Met uitzondering van Japan, dat zijn economische inzinking in 1990-1991 tevergeefs met keynesiaanse remedies probeerde te bestrijden, werden de meeste geïndustrialiseerde en handeldrijvende naties meegezogen in een langdurige economische expansie. Zij werd aangedreven door twee motoren. De eerste was de openstelling van Rusland, Oost-Europa en China voor het internationale economische verkeer van goederen, diensten en kapitaal. De spectaculairste ontwikkeling van de jaren negentig was inderdaad het gevolg van de ineenstorting van het Sovjetblok in 1989 en de voortdurende openheid van het in naam nog altijd communistische regime van de Chinese Volksrepubliek. Daardoor kwamen grote gebieden open te liggen voor de handel. Bovendien verlaagden nieuwe communicatietechnologieën (satellieten, het Internet en het World Wide Web) de kosten van de niet-fysieke handel (in het bijzonder in informatie en financiële instrumenten) op duizelingwekkende wijze.

De 'nieuwe economie' van de jaren '90. De tweede motor was de expansieve monetaire politiek van de Amerikaanse Federal Reserve (onder voorzitterschap van Alan Greenspan). Die politiek voorzag de wereld—de dollar was immers nog altijd de wereldreservemunt—van 'liquiditeiten' die prompt omgezet werden in goedkope kredieten en spectaculaire koerstijgingen op de aandelenbeurzen. Men sprak van een

‘nieuwe economie’—niet langer een economie van schaarste maar van overvloed—waarin de bomen deze keer wel tot in de hemel zouden groeien.

Het verse geld werd massaal uitgegeven voor aandelen, vooral van pas opgerichte bedrijven die nog niets bewezen hadden. Weinigen hadden oog voor het feit dat er met elk nieuw krediet een nieuwe schuld tot stand kwam en dat schuldeisers en aandeelhouders uiteindelijk waar voor hun geld willen. Kortom, er werd veel te veel geïnvesteerd in bepaalde bedrijfstakken (‘nieuwe technologieën’) die onder heel scherpe concurrentievoorwaarden zichzelf nog moesten bewijzen. Toen in 2000-2001 duidelijk werd dat de meeste van die bedrijven hun beloften toch niet zouden kunnen waarmaken, stakte de expansie. Schuldeisers en aandeelhouders begonnen hun titels te ‘verzilveren’, wat niet alleen leidde tot scherpe koersdalingen op de beurzen maar ook tot steile waardeverminderingen van de portefeuilles van financiële instellingen (banken, verzekeringsmaatschappijen, pensioenfondsen). Spaarders die gehoopt hadden via hun beleggingen de naderende pensioencrisis te kunnen afwenden, zagen zich in hun verwachtingen bedrogen. Terwijl velen—zoals vaker gebeurt aan het einde van een ‘boom’—hun heil zochten in onroerende goederen (waarvan de prijzen eveneens omhoogschoten) bleven de meesten gewoon ‘op hun geld zitten’; grote cashreserves (zichtrekeningen, spaarboekjes) bleken plots de veiligste belegging. Het gevolg was een diepe en langdurige recessie.

Zo’n recessie is een periode waarin ‘de markt’ een nieuw evenwicht zoekt door de vergissingen van de vorige periode (de verkeerde investeringen van de jaren ’90) te elimineren. Dat eliminatieproces is weliswaar pijnlijk maar ook noodzakelijk. Het kan verstoord worden door pogingen van de centrale banken om als maar meer liquiditeit in de markt te pompen door opeenvolgende renteverlagingen, zogezegd om de bedrijven meer middelen te geven. Dat is evenwel een riskante operatie. Als het geld vooral gebruikt wordt om niet-rendabele bedrijven kunstmatig in leven te houden, dan verlengt het de recessie. Als het in handen komt van mensen die niet weten waar zij het verstandig kunnen beleggen dan verdwijnt het in kasreserves of in extravagante consumptie. Daardoor komt de rente toch onder opwaartse druk te staan en worden ook ‘gezonde’ investeringen weer duurder.

Op de drempel van de eenentwintigste eeuw blijken de twintigste-eeuwse pretenties van maakbaarheid, controleerbaarheid en fijnafstemming door planning en ‘management’ nog altijd even illusoir. Toch blijven velen eisen dat de overheid (of haar centrale bank) paraat staat ‘om er iets aan te doen’ telkens wanneer gebeurtenissen niet aan hun verwachtingen beantwoorden.

NAAR EEN REORGANISATIE VAN DE POLITIEKE METHODE?

De fundamentele contradictie van de staat. Houden wij rekening met de kenmerken waardoor de staat zich onderscheidt van andere maatschappelijke formaties, dan kunnen wij moeilijk aan de indruk ontkomen dat de staat in een crisis verkeert. De voornaamste oorzaak van die crisis ligt in de fundamentele contradictie tussen het organisatorische of institutionele aspect van de staat (differentiatie ten opzichte van de rest van de samenleving, centralisatie) en de ambitie van het staatsoptreden (soevereine controle over de samenleving). Het effect van dat ambitieuze streven is inderdaad dat de staat hoe langer hoe verward wordt in maatschappelijke, sociale, culturele en economische verhoudingen. Zijn optreden is daarom van aard de grens tussen publieke en private sectoren te doen vervagen. Kunnen wij nog zeggen dat dit de be-

doeling was van de staatsvorming, dan moeten wij toch ook vaststellen dat de verhoopte relatie tussen staat en samenleving niet werd gerealiseerd. De samenleving heeft zich niet gewillig aan de staat onderworpen. Zij heeft integendeel haar eigen veelvormigheid en complexiteit aan de staat opgedrongen.

Vermaatschappelijking van politiek. De keerzijde van de 'politisering van de samenleving' is de 'vermaatschappelijking van de politiek'. Zij heeft geleid tot een grote en onoverzichtelijke complexiteit van het staatsapparaat en een intense vermenging van delen van dat apparaat met andere maatschappelijke organisaties. Waar liggen de grenzen liggen die het staatsapparaat scheiden van de rest van de samenleving? Hoe is het gesteld met de eenheid van organisatie en doelstelling van het staatsapparaat? De soevereiniteit van de staat, in zijn betrekkingen met zijn burgers, lijkt gereduceerd tot een louter formele aangelegenheid. Wetgeving en bestuur passeren nog wel via de traditionele staatsorganen, maar zijn nog moeilijk te interpreteren als uitdrukkingen van één standvastig, alles coördinerend streven. De staat wil de samenleving zijn maatschappelijke orde opdringen, maar welke orde is dat?

Allerlei groepen slagen erin min of meer sterke posities in te nemen in en rond deze of gene organen en diensten van het staats- en overheidsapparaat en daarin op het ene of het andere moment van de beleidsvorming of -uitvoering beslissende invloed uit te oefenen. Die beïnvloeding is trouwens volledig geïnstitutionaliseerd en wordt—anders dan in de gedachten van bijvoorbeeld Thorbecke—nog nauwelijks als een corruptie van de staat ervaren. De coördinerende werking van het centrale niveau in de staat heeft die een overwegend formeel karakter gekregen. Er is de financiële coördinatie van de begroting, die echter weinig inhoudelijke coördinatie impliceert en die dankzij 'creatieve financieringstechnieken', monetaire manipulatie en boekhoudkundige trucs geen echt ijzeren discipline oplegt.

Internationalisering en globalisering. Tegelijkertijd heeft de internationalisering van de samenleving (op economische en cultureel vlak) de illusie aan diggelen geslagen, dat de samenleving binnen de grenzen van de 'nationale staat' gecontroleerd kan worden. De nationale staten staan nu bovendien onder druk vanwege internationale en supranationale organisaties om hun wetgeving in overeenstemming te brengen met verdragrechtelijke verplichtingen en met richtlijnen die door de bestuurlijke instellingen van die organisaties uitgevaardigd worden.

De schaalvergroting van de samenleving is de nationale staat blijkbaar boven het hoofd gegroeid. Daardoor komt ook het territorialiteitsbeginsel in de verdrukking. Dat is van levensbelang voor de staat, die toch vooral een territoriaal georganiseerd machts- en belastingmonopolie is. Is de fiscale macht niet de *conditio sine qua non* van de staat? Het territorium van de staat heeft niet langer dezelfde fiscale relevantie die het had toen kapitaal nog vooral de vorm van grondbezit of reusachtige industriële complexen (fabrieken, mijnen, havens) had. Kapitaal was toen vooral 'onroerend goed'.

Onroerend kapitaal kan niet vluchten. Dat maakt het bijzonder kwetsbaar voor politieke en fiscale uitbuiting. Ook de winsten en andere inkomens die met dat kapitaal gerealiseerd worden, zijn gemakkelijke prooien voor de fiscus. Helemaal anders is het wanneer kapitaal gemakkelijk verplaatsbaar is, wanneer het vooral zit in mensen of in gemakkelijk te verbergen en te transporteren kennis en informatie. Dat is zeker het geval met de hedendaagse geavanceerde technologieën van gegevensbeheer, informatieverwerking en telecommunicatie. Wanneer dat roerende kapitaal naar verhouding be-

langrijker wordt dan het onroerende, wordt het ook goedkoper ondernemingen te verplaatsen naar andere delen van de wereld, zelfs indien men onroerende installaties moet achterlaten die nog niet volledig afgeschreven zijn. De technologische vooruitgang heeft bovendien snelle bouwtechnieken en goedkopere bouwmaterialen opgeleverd. Die maken het mogelijk complexe industrieën op korte tijd elders te installeren. Mensen en ander kapitaal zijn heel ‘vluchtig’ geworden en daardoor minder gemakkelijke prooiën voor de fiscus en de staat.

Kon de staat-fiscus zich er ooit mee tevreden stellen het land af te grazen, nu is hij aangewezen op de achtervolging. Daarbij stuit hij onvermijdelijk op zijn eigen staatsgrenzen, die immers ook de grenzen zijn van andere staten. Tenzij hij een oorlog wil riskeren, is zijn macht beperkt tot zijn territorium. Hij moet met lede ogen toezien hoe ‘zijn’ burgers of althans hun kapitalen naar fiscaal interessantere oorden vertrekken. In de internationale concurrentieslag zien de staten zich gedwongen kapitaal aan te trekken met fiscale gunstregimes (lage tarieven, hoge subsidies). De fiscale armslag van de staat is ceteris paribus beperkt tot het meest aantrekkelijke pakket dat zijn concurrenten, andere staten, te bieden hebben aan het mobiele kapitaal.

Reorganisatie van de politieke methode. Staten kunnen echter ook proberen die ontwikkelingen op te vangen, namelijk met een intensere internationale (intergouvernementele) samenwerking. Internationale organisaties, oorspronkelijk opgezet om de vrede tussen de staten te handhaven, krijgen ontelbare nieuwe functies toegeschoven — economische, monetaire, culturele, technische, medische enzovoort — die de beperkingen die de nationale grenzen aan de politieke machtsuitoefening stellen, minder gedeeltelijk opheffen. Het lijkt wel alsof er een grootscheepse reorganisatie van de politieke methode op gang gekomen is, die zich vooralsnog alleen toont in internationale en uitzonderlijk ook in supranationale combinaties van politieke macht. Tenzij de staat de schaalvergroting van de samenleving op de voet volgt, kan zijn belang alleen maar afnemen. Of de staat die schaalvergroting kan opvangen, is een andere vraag. Het is best mogelijk dat in de organisatie van de politieke methode in de toekomst de geijkte patronen van het staatsbestel niet langer of nog slechts marginaal aanwezig zullen zijn.

EUROPESE EENMAKING EN MONDIALISERING¹

De natiestaat is in de loop van de twintigste eeuw - en vooral in de periode na de Tweede Wereldoorlog - spectaculair geëxpandeerd. Dat was voor een deel een bewuste keuze van de Westerse staten, ingegeven door de verwachting dat de nationale economische politiek snel werkgelegenheid en dus ook welvaart zou kunnen scheppen. Die politiek werd mede mogelijk gemaakt door de internationale situatie na 1945. De Koude Oorlog tussen de Sovjet-Unie en de Verenigde Staten leidde inderdaad uiteindelijk tot een relatief stabiele internationale situatie. West-Europa wist zich beschermd tegen het Rode Gevaar onder de defensieparaplu van de Verenigde Staten; vrijhandel tussen de westerse staten zou voornamelijk beperkt blijven tot goederen; handelsbarrières zouden slechts geleidelijk worden afgebroken; en de West-Europese wisselkoersen werden gekoppeld aan de dollar. In die context kreeg de nationale politiek een maximale armslag, zozeer zelfs dat het tot voor kort als vanzelfsprekend werd beschouwd dat de politiek elk vraagstuk kon oplossen, als 'wij met z'n allen' dat zouden willen. Het snelle economisch herstel in de eerste decennia na de oorlog leek in elk geval alsmäär meer middelen ter beschikking van de staat te stellen.

Merkwaardig is dat politicologen al vanaf de jaren 1960 de 'ondergang' van de natiestaat hadden aangezegd. In de eerste plaats signaleerden zij dat de staten in West-Europa langzaam hun soevereiniteit aan het verliezen waren. Soevereiniteit in de betekenis van direct oppergezag in een bepaald territorium is bij uitstek het kenmerk van de natiestaat. Het gaat daarbij om de vraag in hoeverre de staat het laatste woord heeft over de regelingen die binnen het territorium van de staat gelden, dus om de hoogste *beschikkingsbevoegdheid*. Die bevoegdheid zou langzaam aan het verschuiven zijn naar diverse internationale gremia en autoriteiten. In de tweede plaats wezen politicologen erop dat de West-Europese staten ook hun feitelijke greep op de ontwikkelingen binnen hun territorium steeds meer zouden verliezen. Het gaat dan om het verlies van *beschikkingsmacht*: het wordt moeilijker voor de nationale overheid om het door haar gewenste beleid te verwezenlijken. Staten kunnen weliswaar hun eigen beleid bepalen maar bij het uitvoeren daarvan ondervinden zij allerlei belemmeringen. Andere actoren, bijvoorbeeld grote bedrijven of internationale organisaties, kunnen het beleid doorkruisen. Een dergelijke beperking van de beschikkingsmacht van een staat hoeft overigens niet gepaard te gaan met een beperking van de formele soevereiniteit.

In de volgende paragrafen zullen wij die verschillende, ogenschijnlijk tegengestelde ontwikkelingen van 'expansie' en 'ondergang' aan een nader onderzoek onderwerpen. Eerst proberen we de expansie van de West-Europese natiestaat in kaart te brengen. Daarna komen de processen van internationalisering aan de orde. Op grond van deze

¹ Deze tekst van Huub Spoormans werd bewerkt door Alex Jettinghoff, Sef Janssen en Frank van Dun.

verkenningen proberen we dan een voorlopige balans van de nationale beschikkingsbevoegdheid c.q. beschikkingsmacht op te maken.

GROEIEND BEREIK VAN DE NATIESTAAT¹

Staatsuitgaven 1960-1992 % vn het NBP		
	1960	1992
Nederland	33	53
België	30	49
Duitsland	32	49
Frankrijk	34	50
Gr.Brittannië	34	41
Italië	30	52

In alle West-Europese landen zijn de staatsuitgaven in verhouding tot het nationale product de laatste honderd jaar enorm gestegen. In de tweede helft van de negentiende eeuw bewoog het niveau van de totale overheidsuitgaven zich tussen een benedengrens van ongeveer 7 percent en een bovengrens van ongeveer 15 percent. In een aantal landen namen de staatsuitgaven zelfs af (Groot-Brittannië tot 1870, Zwitserland en Frankrijk na 1880). Na Wereldoorlog I gingen de uitgaven plotseling fors omhoog, vooral in de landen die direct bij het oorlogsgeweld betrokken waren.

Alleen in Zwitserland en in de Scandinavische landen bleef het niveau aanvankelijk beneden 20 procent van het BNP. Tijdens de crisis van de jaren dertig begon het relatieve aandeel van de overheid te stijgen, ofschoon dit voor een deel veroorzaakt werd door een daling van het nationale product. Er waren echter aanzienlijke verschillen tussen landen en tijdsperiodes.

De voorspoedige economische ontwikkeling na de Tweede Wereldoorlog ging overal gepaard met een gestage expansie van de publieke sector. De stijging was het sterkst in Scandinavië en de Benelux, waar de staatsquote bijna verdubbelde. In de meeste overige landen steeg zij met ongeveer 50 percent. Tot in de jaren zestig bleef het uitgavenniveau tamelijk constant; daarna begon het weer fors te stijgen. In 1975 bedroegen in de meeste Europese landen de overheidsuitgaven meer dan 50 percent. In de Verenigde Staten gaat nu een derde van het BNP door de handen van de overheid, in Zweden twee derde; de overige geïndustrialiseerde landen zitten daartussenin.

Andere staatsactiviteiten. De voortdurende stijging van de overheidsuitgaven ging gepaard met een verandering van de structuur ervan. De overheid ging niet alleen méér maar vooral ook andere dingen doen. Wij onderscheiden:

- de 'constitutieve staatsactiviteiten' of staatsactiviteiten in enge zin;
- de 'economische staatsactiviteiten' of het mobiliseren van fysieke hulpmiddelen (met inbegrip van arbeidskracht);
- de 'sociale staatsactiviteiten' of het organiseren (vaak monopoliseren) van dienstverlening aan de burgers.

Staatsactiviteiten in enge zin. Onder dit begrip vallen de activiteiten die nodig zijn voor het bestaan van de staat als organisatie: de bemanning, uitrusting en vrijwaring van het geweldsmonopolie waarop de overheidsmacht berust (leger, politie, justitie, fiscus). Hierbij zitten dus (i) de verdediging van de territoriale integriteit zowel met militaire als met diplomatieke middelen; (ii) de handhaving van recht en orde in het bin-

¹ Vgl. J. Kohl (1985) *Staatsausgaben in West-Europa*, Frankfurt a.M.: Campus.; J. Kohl, (1994) "Die öffentlichen Ausgaben, ihre Finanzierung und die Entwicklung des Staatssektors", in: Oscar W. Gabriel en Frank Brettschneider (red.), *Die EU-Staten im Vergleich, Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*. Opladen: Westdeutscher Verlag, blz. 350-383.

nenland door Justitie en politie; en, (iii) het verwerven van middelen door belastingheffing.¹ Dat soort staatsactiviteiten gaat zowel logisch als historisch vooraf aan de overige: Wie op die vlakken geen monopolie bezit kan zich geen ‘overheid’ noemen.

Economische activiteiten. Het tweede soort staatsactiviteiten bestaat uit het mobiliseren van fysieke hulpmiddelen, in het bijzonder de opbouw van een economische infrastructuur. De mensen die de staat vormen, voorzien in hun levensonderhoud en in het behoud van hun macht door het belasten van de productieve activiteiten van hun onderdanen. Zij kunnen een deel van de belastingopbrengsten ook gebruiken om de productiviteit van hun belastinggebied (‘de nationale economie’) en dus de toekomstige belastingopbrengsten te verhogen. Dat vergt investeringen in beroepsopleidingen, economische infrastructuur, eventueel in bevolkingsgroei (bevorderen van kinderrijkdom, immigratie) en dergelijke. Tegelijkertijd vergt het investeringen in een uitbreiding van het staatsapparaat (‘constitutieve activiteit’) opdat de onderdanen hun stijgende welvaart niet geheel voor zich zouden houden.

Voor een louter parasitaire overheid zijn die activiteiten niet nodig; zij zou ermee kunnen volstaan haar belastingdruk te verhogen als zij meer middelen wil. Een rationele overheid weet echter dat verhoging van de belastingdruk zonder verhoging van de belastbare welvaart uiteindelijk het parasitaire staatsapparaat zelf verzwakt (zeker ten overstaan van buitenlandse rivalen). De enige manier om de belastingopbrengsten duurzaam te doen toenemen bestaat erin de belastbare welvaart in het belastinggebied (het staatsterritorium) te doen stijgen. Vandaar het nut van ‘economische activiteiten’ voor de staat. In de twintigste eeuw was de fiscus meestal de grootste geldpot in het land. De overheid was daarom praktisch de enige organisatie die kon beschikken over de middelen die nodig waren om grote investeringen in infrastructuur te doen. Bovendien volgde men in veel landen de redenering dat dergelijke uitgaven aanzienlijke externe effecten hebben, en dus de productiviteit van een groot aantal mensen tegelijkertijd zouden verbeteren. Zij dienden derhalve ‘het algemene belang’, de publieke zaak—concreet, de nationale fiscus.

Sociale activiteiten. Macht berust op invloed, druk en dwang. Hoewel politieke macht dwangmacht veronderstelt, helt de balans der fysieke krachten bijna altijd naar de kant van de onderdanen, die meestal veel talrijker zijn dan de heersers die het staatsapparaat controleren. Het vermogen dwangmacht uit te oefenen bestaat dan ook vooral dankzij de bereidheid van grote groepen van onderdanen om op passieve of actieve wijze solidair te zijn met de heersers wanneer die andere groepen dwingen. Die bereidheid is groter naarmate de overheid meer invloed heeft op de opinies, de waardeoordelen en het denken van haar onderdanen en naarmate zij meer druk op hen kan uitoefenen. Dat laatste is het geval wanneer haar onderdanen voor meer zaken afhankelijk zijn van haar interventies. Vandaar dat rationele heersers (statenbouwers) veel investeren in indoctrinatie en propaganda (‘maatschappelijke vorming’). Ook monopoliseren zij allerlei voorzieningen (gezondheidszorg, inkomensgaranties) die anders door de onderdanen zelf of door particuliere en kerkelijke organisaties zouden worden geleverd.

In de periode van de Wereldoorlogen, de Grote Depressie en de daarbij horende inflatie was de overheid met haar toen al buitensporig gegroeide fiscale macht vrijwel

¹ Vgl. R. Rose (1976) “On the priorities of government”, in: *European Journal of Political Research*, vol. 4, blz. 249 e.v.

de enige instantie met voldoende middelen om die voorzieningen te leveren. Door de uitbreiding van het kiesrecht en de democratie gingen bovendien steeds meer mensen verwachten dat zij hun lot konden verbeteren door als maar meer eisen aan de staat te stellen—dus door zich te schikken in een als maar grotere afhankelijkheid tegenover de staat.

Metamorfose. Historisch heeft er zich een opmerkelijke verandering in de structuur van de staatsuitgaven voltrokken.¹ Voor zover data beschikbaar zijn voor de negentiende eeuw blijkt dat de staatsactiviteiten in enge zin toen nog de overhand hadden. De openbare uitgaven voor algemeen bestuur, justitie, financiën en defensie waren groter dan alle uitgaven voor economische of sociaal-politieke activiteiten tezamen. Rekent men de rentebetalingen over de staatsschuld (meestal aangegaan voor het voeren van oorlogen of het bekostigen van de gevolgen van oorlogen) ook tot de categorie van staatsactiviteiten in enge zin, dan maakte deze groep vaak drievierde van alle uitgaven uit.

Opvallend is bovendien dat in de negentiende eeuw de uitgaven voor defensie die voor het algemeen bestuur overtroffen, zelfs in de Scandinavische landen, die in die tijd toch van oorlogen gespaard bleven. Kennelijk hielden staten en regeringen zich toentertijd vooral bezig met hun status en positie in de internationale arena. Voor het overige lieten zij de onderdanen en hun maatschappelijke organisaties in redelijke rust hun leven leiden.

Tegen het einde van de negentiende eeuw echter begon in de meeste landen het aandeel van de militaire en bestuurlijke uitgaven terug te lopen. De uitgaven voor economische en sociale doeleinden namen hand over hand toe doordat de staten verwickeld geraakten in een ‘moderniseringswedloop’ en in een ‘wedloop naar de kolonies’ (industrialisatie, mijnbouw, modernisering van leger en vloot, transportinfrastructuur, spoorwegen en havens). Bij de sociale uitgaven ging het in eerste instantie om uitgaven voor onderwijs (zowel voor beroepsopleidingen als voor ‘maatschappelijke vorming’ of indoctrinatie). In Duitsland en Groot-Brittannië overtroffen de economische en sociale uitgaven samen de uitgaven voor defensie en bestuur al vóór de Eerste Wereldoorlog. Overigens hebben de uitgaven voor economie en verkeer nergens een dominante positie verworven. Het aandeel van de sociale dienstverlening in de staatsuitgaven oversteeg dat van defensie en bestuur kort na Wereldoorlog I. Dat gebeurde niet alleen in de economisch meest ontwikkelde en politiek machtigste landen, maar ook bij de achterblijvers in het industrialisatieproces.

De mate en het tempo waarin deze ontwikkeling zich voltrok, verschilden per land. Sinds de jaren 1980 spendeert evenwel geen staat in West-Europa minder dan de helft van zijn uitgaven aan sociale dienstverlening (inclusief onderwijs). Dat betekent niet dat defensie minder geld krijgt. Gemeten naar hun aandeel in het nationale product zijn de defensie-uitgaven de afgelopen eeuw zelfs gestegen, zij het lang niet zoveel als de sociale uitgaven. Een eeuw geleden besloegen de sociale uitgaven ongeveer één procent van het BNP (10 procent van het budget, dat niet meer dan 10 procent van het BNP bedroeg); tegenwoordig gaat soms de helft van het budget, dat zelf ongeveer de helft van het BNP bedraagt, naar de sociale uitgaven.

¹ Vgl. J. Kohl, a.w., blz. 226 e.v.

Staatsuitgaven 1988 (in % van totale staatsuitgaven)				
	Overige	Defensie Algemeen bestuur politie Justitie	Economie verkeer energie	Sociale zekerheid gezondheid volkshuisvesting onderwijs
Duitsland	8	16	9	67
Frankrijk	7	18	7	68
Gr. Brittannië	13	20	7	60
Italië	15	15	13	57

VERSCHUIVING VAN BESCHIKKINGSBEVOEGDHEID

In de twintigste eeuw heeft het gebruik van de politieke methode op nationaal niveau in West-Europa dus een enorme vlucht genomen. Met de ombouw van negentiende-eeuwse nachtwakersstaten tot verzorgingsstaten is een steeds groter deel van de samenleving en het maatschappelijke leven in de greep van de nationale politiek gekomen. Tegelijkertijd wordt er gesignaleerd dat de staten in West-Europa in de periode na de Tweede Wereldoorlog langzaam maar zeker een deel van hun soevereiniteit verloren hebben zien gaan. Soevereiniteit in de betekenis van (eenzijdig) oppergezag in een bepaald territorium is een wezenskenmerk van de natiestaat. Zij is de theoretische basis voor zijn 'legitieme' benutting van de politieke methode van dwang en geweld.

Voor het beweerde soevereiniteitsverlies wordt verwezen naar een drietal, deels samenhangende ontwikkelingen: groei van het 'internationale recht' en toename van het aantal en de rol van internationale organisaties; mensenrechten; en 'Europeanisering'. Voor sommigen roepen die ontwikkelingen de vraag op, of de staten nog wel het laatste woord hebben over de regelingen die op hun grondgebied gelden. Beschikken zij nog wel over de hoogste *beschikingsbevoegdheid* in hun territorium? Let wel: het zou hier niet gaan om verlies van soevereiniteit aan de 'civiele maatschappij', dus om een terugdringen van de statelijke aanwending van de politieke ten voordele van de economische methode. Het zou in tegendeel gaan om een verschuiving van de controle over de statelijke aanwending van de politieke methode naar andere politieke organisaties dan die waarin de staatssoevereiniteit voorheen gevestigd was (het kiezerskorps, het parlement, het staatshoofd van de natiestaat). Een en ander roept de vraag op naar de werkelijke politieke macht van de huidige nationale verzorgingsstaten. In het verlengde daarvan ligt de vraag, in hoeverre de politieke methode tegenwoordig vooral op nationale dan wel internationale basis georganiseerd is.

Internationalisering¹

Internationaal recht. Alle mensen in de wereld zijn in beginsel burger van een nationale politieke gemeenschap. Die gemeenschappen worden geacht soeverein te zijn en hun eigen zaken zelfstandig te regelen. Van oudsher gelden in internationale recht twee stelregels, namelijk 'immunititeit van jurisdictie' en 'immunititeit van staatsorganen'. Volgens de eerste kan geen staat vervolgd worden door een rechtbank van een andere staat voor zaken die binnen zijn soevereine competentie liggen. Volgens de tweede treedt een persoon die in opdracht van zijn land een regel van een ander land over-

¹ Deze paragraaf is voor een belangrijk deel gebaseerd op: WRR (2002) *De toekomst van de nationale rechtsstaat*. Den Haag, SDU, blz. 57-60.

treedt, niet op als privé-persoon maar als vertegenwoordiger van zijn staat. Hij hoeft dus niet voor een rechtbank van het andere land verantwoording af te leggen. De bedoeling van die regels was dat de staten elkaars soevereiniteit zouden respecteren. Het internationaal recht was zodoende treffend te typeren als het recht van statelijke coëxistentie.

Dat 'klassieke' internationale recht was een analogie van het natuurrecht, de rechtsorde van natuurlijke personen (mensen). Volgens natuurrechtelijke opvatting zijn alle mensen 'vrij en gelijk' en dienen zij elkaar ook als vrijen en gelijken te respecteren. Vandaar het natuurrechtelijke verbod van aanslagen tegen andermans persoon, eigendom en vrijheid. Het klassieke internationale recht stelde een bepaald soort artificiële 'rechtspersonen' (staten) in de plaats van mensen. Het construeerde de internationaalrechtelijke verhoudingen ('rechten en plichten') tussen staten naar analogie van de natuurrechtelijke rechten en plichten van mensen. In die analogie kwam de 'soevereiniteit' van de staat overeen met de vrijheid van het individu. Een individu kan van zijn vrijheid gebruik maken door 'te doen wat het wil, zij het alleen met wat het zijne is (zijn eigendom)', en door tegenover anderen contractuele verplichtingen aan te gaan of toe te treden tot verenigingen (contractvrijheid, vrijheid van vereniging). Op dezelfde wijze kon een staat zijn soevereiniteit uitoefenen door zijn 'interne aangelegenheden naar believen te regelen' (wetgeving, bestuur, en dergelijke) en door verdragen te sluiten met andere staten of toe te treden tot allianties en verenigingen van staten.

Een individu dat vrijwillig, bij contract, een verplichting op zich neemt, oefent dus zijn vrijheid uit—maar tegelijkertijd kan men zeggen dat het zijn vrijheid beperkt. Het verliest het recht dingen te doen die het anders nog wel met recht had kunnen doen. Zolang het individu zich van zijn verplichtingen mag kwijten (door uitvoering, eventueel schadevergoeding voor niet-uitvoering), is er dus *formeel* geen verlies van vrijheid, alhoewel er een in beginsel tijdelijke, *materiële* beperking van zijn vrijheid is. Die materiële beperking van zijn vrijheid is immers een vrijwillige en geenszins definitieve zelfbeperking.

Op dezelfde wijze behoudt een staat die verdragrechtelijke verplichtingen op zich neemt wel zijn *formele soevereiniteit*, althans zolang hij zich van zijn verplichtingen mag kwijten. Toch is er een in beginsel tijdelijke, *materiële* beperking van zijn soevereiniteit.

Een individu kan zich echter ook definitief verbinden, zonder mogelijkheid tot kwijting—bijvoorbeeld in een sacramenteel huwelijk 'tot de dood ons scheidt'. Een dergelijke verbintenis is een vrije daad die resulteert in een definitieve, dus formele vrijheidsbeperking. Het moderne 'wettelijke huwelijk' is daarentegen niet meer dan een relatief eenvoudig opzegbare overeenkomst. Het impliceert geen formeel vrijheidsverlies.

Het klassieke internationale recht, nog bepaald door het inzicht dat staten geen echte of natuurlijke personen zijn (dus geen morele subjecten met een moreel bewustzijn), kende geen alliantie of vereniging van staten naar analogie van een sacramenteel huwelijk tussen een man en een vrouw. Verdragen bonden de betrokken staten maar konden door hen (in het bijzonder na een regeringswisseling) ook eenzijdig worden opgezegd. Dat was logisch: een door regering A gesloten verdrag kon niet zonder meer bindend zijn voor haar opvolgers B, C, enzovoort—evenmin is een kind zonder meer gebonden door de contracten van zijn ouders, evenmin kan in de

binnenlandse aangelegenheden van een staat de huidige wettelijke meerderheid een latere wettelijke meerderheid binden.

De soevereiniteit was dus formeel onvervreemdbaar. Verdragen en allianties verbonden de staten alleen onder de vorsten, heersers en regeringen die ze gesloten hadden. Voor verenigingen van staten betekende dat, dat een lidstaat zich altijd op het secessie- of afscheidingsrecht kon beroepen. Dat secessierecht werd echter vaak met militair geweld genegeerd, onder andere door President Lincoln in de Amerikaanse secessieoorlog. Lincoln rechtvaardigde zijn acties door de vereniging van Amerikaanse staten te interpreteren als een ‘echte unie’, het publiekrechtelijke equivalent van een sacramenteel huwelijk.¹ Onder die interpretatie oefenden de Zuidelijke Staten niet hun grondwettelijk secessierecht uit maar maakten zij zich schuldig aan opstand tegen het grondwettig gezag in Washington. Er was dan geen sprake van een secessieoorlog maar wel van een burgeroorlog (‘civil war’).

Het antwoord op de vraag, of een verdrag, alliantie of statenvereniging een formele overdracht van soevereiniteit inhoudt, hangt dus af van de omstandigheid of een volgende regering zich van haar verplichtingen onder het verdrag kan kwijten of het recht van secessie uit de vereniging kan uitoefenen. Het idee dat formele overdracht van soevereiniteit mogelijk is, houdt in dat bijvoorbeeld de huidige Nederlandse regering of politieke meerderheid zou kunnen beslissen het (staatkundige) Nederlandse Volk te ontbinden—en dat die beslissing onherroepelijk zou zijn. Het probleem stelt zich nu vooral in het verband van de Europese Unie, waar nog geen eenstemmig standpunt over secessie bestaat. Het is niet zeker of de heersende Europese rechtsleer een toekomstige afscheiding van een lidstaat zal interpreteren als een rechtmatige secessie dan wel als een opstand tegen het wettige gezag in Brussel. De soevereiniteitskwestie blijft dus vooralsnog in het ongewisse.

Het moderne of hedendaagse internationale recht onderscheidt zich van het klassieke doordat de verplichtingen aangegaan door een regering of meerderheid nu geacht worden ‘de staat zelf’ binden. Die verplichtingen gelden dus in principe, zonder mogelijkheid tot kwijting, ook voor alle volgende meerderheden en regeringen. Dat hangt samen met de moderne progressivistische ideologie van de maakbaarheid van de toekomst en het correlaat daarvan, het idee dat wij—de huidige politieke generatie—het recht hebben de toekomst voor te schrijven aan wie na ons komt.² Tegelijkertijd hebben ook individuen (via de ‘mensenrechten’) en organisaties (via het positieve internationale verdragen- en gewoonterecht) steeds meer ‘een status in het internationale recht’ gekregen. Het resultaat is dat de moderne theorie van het internationale recht niet langer het gebruik van de politieke methoden van dwang en geweld in de interstatelijke verhoudingen aan banden legt, maar integendeel alsmaar meer instanties en organisaties machtigt om in samenwerking met, of desnoods tegen de zin van de ene of de andere staat, grensoverschrijdende politieke acties te ondernemen.

¹ Eerder al had een aantal filosofen, onder anderen Locke en Rousseau, de stelling naar voren geschoven dat bij toetreding tot het ‘sociale contract’ een individu een soort van onverbreekelijk sacramenteel huwelijk met een staat aangaat.

² Een parallel in de binnenlandse politiek is het ‘sociale’ beleid, dat heet te berusten op een ‘contract tussen de generaties’—een bijzonder soort contract waarbij de (politieke voorged van de) eerste generatie ook tekenen voor de latere generaties.

Internationale samenwerking. In de twintigste eeuw is door allerlei technische ontwikkelingen het internationale verkeer, in de ruimste zin, enorm toegenomen. De betekenis van fysieke afstanden in het dagelijkse leven van individuen en bedrijven is afgenomen—en ook de kans dat de activiteiten van particulieren zich beperken tot het nationale grondgebied. Op twee manieren heeft deze ontwikkeling bijgedragen aan de geleidelijke verandering van het karakter van het internationaal recht.

Ten eerste, bij het groeiende economische en culturele verkeer over de landsgrenzen hebben mensen en organisaties meer behoefte aan internationale afspraken en standaarden. Er werden in de loop van de twintigste eeuw dan ook veel internationale organisaties opgericht. Sommige daarvan ontstonden in de samenleving. Die internationale non-gouvernementele organisaties (INGO's) werden opgericht door private (rechts)personen uit diverse landen. Andere organisaties hadden een primair statelijk karakter. Zij waren internationale gouvernementele organisaties (IGO's). De laatste decennia hebben die organisaties steeds meer een multilateraal, soms zelfs mondiaal, karakter gekregen. De cijfers in bijgaande tabel illustreren de groei van het aantal actieve (legale) internationale organisaties in de loop van de twintigste eeuw:

Bron: Held ¹ Jaar	Internationale Gouvernementele Organisaties (IGO)	Internationale Non-Gouvernementele Organisaties (INGO)
1905	37	176
1951	123	832
1972	280	2173
1984	365	4615

Ten tweede, door de schaalvergroting van de samenleving is de grip van de nationale staat op het kapitaal van zijn onderdanen verminderd. Kapitaal zit steeds minder in onroerend goed, maar steeds vaker in relatief makkelijk over de landsgrenzen heen te verplaatsen eenheden zoals kennis, naamsbekendheid en mensen. De toename van het internationale verkeer bedreigt zodoende de fiscale macht die de ruggengraat van de nationale verzorgingsstaten vormt. De staten hebben er dan ook een direct belang bij de beperkingen die het toenemende economische verkeer aan hun vroegere fiscale almacht stelt in te dammen. Zij doen dat vooral via internationale organisaties en intergouvernementele samenwerking. Afspraken over het wederzijds vergoeden van gedeelde belastinginkomsten over rente op in het ene land aangehouden spaartegoeden door ingezetenen van het andere land zijn daar een voorbeeld van. In die zin is de groei van het moderne internationale recht tot op zekere hoogte een poging van de staten om hun verlies van beschikkingsmacht te compenseren.

Het internationale recht dat voorheen primair gebaseerd was op het ideaal van non-interventie en onafhankelijke coëxistentie, komt hierdoor steeds meer in het teken van vooral intergouvernementele samenwerking te staan. Aan sommige organisaties worden door de deelnemende staten zelfs beperkte wetgevende, rechtsprekende of toezichthoudende taken toebedeeld.

Toch moeten wij niet te snel concluderen dat die ontwikkelingen de soevereiniteit van de natiestaten ernstig bedreigen. De macht van nagenoeg alle internationale or-

¹ Held, D. (1998) "The Decline of the Nation State", in: S. Hall & M. Jacques (eds.), *New Times. The changing face of politics in the 1990s*. Londen: Lawrence & Wishart, blz. 196.

organisaties binnen de grenzen van de staten is bijna altijd afhankelijk van de expliciete instemming van diezelfde staten. In de eerste plaats geldt dit uiteraard voor afspraken die gemaakt worden bij niet-statelijke INGO's. Hun afspraken kunnen slechts formele rechtskracht (politieke protectie) krijgen voor zover ze door de nationale staat worden erkend. Voor bijna alle IGO's geldt dat hun afspraken de deelnemende staten slechts binden voor zover zij er zelf mee instemmen.

We spreken van IGO's op intergouvernementele grondslag, die wij onderscheiden van IGO's op supranationale grondslag. Veruit de meeste IGO's functioneren op intergouvernementele grondslag. (IGO's met een supranationale grondslag bespreken wij onder de kopjes 'mensenrechten' en 'Europeanisering'.) Van een directe, formele aantasting van de soevereiniteit van natiestaten kunnen wij dus nauwelijks spreken. Daarenboven zijn sommige internationale organisaties en afspraken expliciet bedoeld ter bescherming van de politieke macht en soevereiniteit van de natiestaten. In dit licht is de beschreven ontwikkeling veeleer een bevestiging dan een bedreiging van de soevereiniteit van de natiestaten in een internationaliserende samenleving.

Toch zou het irreëel zijn te vooronderstellen dat de hierboven geschetste veranderingen geen invloed gehad hebben en zullen hebben op de daadwerkelijke uitoefening van de soevereiniteit van de natiestaten. IGO's zijn immers pas zinvol als de deelnemende staten in hun schoot genomen besluiten verankeren in de nationale regelgeving en zich ook effectief houden aan gemaakte afspraken. Internationale organisaties en afspraken beperken dus wel degelijk de *materiële* soevereiniteit van de betrokken staten. De ruimte waarbinnen zij naar believen kunnen handelen neemt af, hoewel nagenoeg geen enkele IGO de naleving van haar besluiten binnen de betrokken natiestaten effectief kan afdwingen. Uiteraard is de mate waarin een staat zich door afspraken en verbintenissen beperkt weet, afhankelijk van zijn status en macht. De Verenigde Staten staan op dat punt sterker dan, bijvoorbeeld, Nederland.

INGO's. Net zoals binnen staten zijn ook op internationaal niveau niet slechts statelijke actoren (staten en IGO's) actief maar ook steeds meer formele, legale of illegale INGO's met diverse agenda's: Het Rode Kruis, Artsen Zonder Grenzen, International Labour Organisation (ILO), professionele en commerciële pressiegroepen (farmaceutische en voedingsindustrie, vliegtuigbouwers), International Standards Organization (ISO), Amnesty International, B'nai B'rith, de Wereldraad van Kerken, The Trilateral Commission, World Wildlife Fund (WWF), Greenpeace, dierenrechten- en anti-tabak organisaties, Al-Qaeda, drugskartels, en talloze andere meer of minder bekende verenigingen. Via inspraakprocedures, lobbyactiviteiten, mediacampagnes, vormingsprojecten, boycots, financiële steun (soms steekpenningen), spectaculaire acties of zelfs aanslagen 'die de politiek niet kan negeren', oefenen zij invloed en druk uit op de publieke opinie, de media en grote ondernemingen. Heel wat statistieken en daarbij horende interpretaties die tot de hedendaagse 'common knowledge' zijn gaan behoren, zijn weinig meer dan een fabricatie van de ene of de andere INGO.¹

Niet zelden zijn die organisaties initiatiefnemers voor of althans vanaf het begin betrokken bij de besluitvorming over beleid, wetgeving en internationale afspraken op hun actieterrein. Hun leiders en woordvoerders hebben vaak lijntjes lopen naar

¹ Over het politieke gebruik van statistieken en de risico's daarvan, zie de tekst 'Statistiek, wetgeving en beleid'.

relevante ambtenaren, politieke partijen, ministers, directeurs en secretarissen-generaal van allerlei nationale en internationale instanties. Beïnvloeding van de wetgevings-, beleids-, uitvoerings- en adviesorganen van staten en IGO's is niet het minste punt op hun agenda.

Met hun internationale activiteiten trachten die organisaties hun idealen en belangen onder een politieke vlag te brengen en de nu vrijwel algemeen als legitiem beschouwde politieke methode aan te wenden voor hun specifieke doelstellingen. De politieke methode impliceert immers ongekeerde mogelijkheden voor het afwentelen van kosten en het dwingend opleggen van de eigen voorwaarden aan anderen. Niet zelden slagen die organisaties erin hun voortbestaan te bestendigen door financiering met middelen die uiteindelijk uit belastingheffing afkomstig zijn (subsidies, vergoedingen voor het maken van studies en voor uitvoering van onderdelen van internationale afspraken). Via allerlei overlegorganen, samenwerkingsverbanden en bijzondere programma's (internationale ontwikkeling, hulpverlening, controle, evaluatie) hebben nogal wat gevestigde, private belangen inmiddels langdurige internationale politieke bescherming gevonden. Zoals bij artificiële rechtspersonen zoals naamloze vennootschappen en staten, zo zijn ook de organisatoren van de acties van de I(N)GO's nauwelijks persoonlijk verantwoordelijk voor de gevolgen daarvan; evenmin zijn zij aansprakelijk voor de eventuele schade die optreedt als gevolg van, bijvoorbeeld, door hen verstrekte misleidende of foutieve informatie.

Sommigen zien in het optreden en de invloed van INGO's een doorbraak van de 'echte' of participatiedemocratie; voor anderen zijn zij schimmige en duistere krachten die buiten het gezichtsveld van het publiek met verbazend succes hun agenda's weten te pushen. Moeilijk te ontkennen is in elk geval dat met het optreden van die organisaties de politieke retoriek van de democratie als maar minder gewaagt van 'democratische procedures' en als maar meer van 'democratische waarden'. Zo horen wij bijvoorbeeld dat het beruchte 'democratische deficit' van de Europese Unie een verouderd begrip van democratie ('inputdemocratie') veronderstelt. De Europese instellingen zouden daarentegen democratisch gelegitimeerd zijn doordat zij 'democratische waarden' produceren ('outputdemocratie').¹ Wat zijn 'democratische waarden' in dit verband? Sceptici zeggen dat de enige zinvolle operationele definitie is dat democratische waarden de dingen zijn die uit de productiemolen van de Europese instellingen rollen. Als dat zo is, dan is de EU per definitie 'democratisch'.

Mensenrechten

Ook de groei van 'de mensenrechten' zou de soevereiniteit van de natiestaten. Na de Tweede Wereldoorlog vonden er in het internationale recht een aantal ontwikkelingen plaats die het uitgangpunt van de soevereine natiestaat en het beginsel van immuniteit van staatsorganen aantastten. Na de Tweede Wereldoorlog werden rechten en plichten erkend met verreikende consequenties voor de aanspraken van natiestaten, hoewel zij niet altijd door een internationale instelling met machtsmiddelen konden worden afgedwongen.

Neurenberg. In dit verband is vooral belangrijk het Internationale Tribunaal in Neurenberg dat de taak had na de Tweede Wereldoorlog oorlogsmisdadigers uit het verliezende kamp te berechten. De rechters van het Tribunaal verklaarden dat iedereen

¹ Scharpf, Fritz W. *Governing in Europe: effective and democratic?* Oxford University Press, 1999.

ertoe gehouden is geldende wetten van zijn staat te negeren wanneer die strijdig zijn met de fundamentele mensenrechten. Die uitspraak betekende een belangrijke wending in het internationale recht. Zij maakte het mogelijk hoge ambtenaren en militairen te veroordelen die alleen maar hadden uitgevoerd wat hun wettige hiërarchische oversten hun hadden opgedragen. Zij kon ook worden toegepast tegen gewone burgers die zich destijds aan de wetten van hun land hadden gehouden maar later geconfronteerd werden met het feit dat het nieuwe regime die wetten als strijdig met de mensenrechten beschouwde. Die uitspraak ondergroef het principe van de nationale soevereiniteit. Individuen hadden rechten en plichten los van en bovengeordend aan die welke hun staat hun als burger of ambtenaar had opgelegd.

EVRM en EHRM. De gruwelijkheden van WOII vormden de inspiratiebron voor meerdere regionale en mondiale verdragen en verklaringen waarin de rechten van ieder mens werden vastgelegd.¹ In Europees verband is het EVRM (1950) het meest opmerkelijk. Dat verdrag opende de mogelijkheid voor individuele burgers om rechtstreeks bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in Strassburg te procederen tegen de eigen nationale overheid. Nagenoeg alle Europese natiestaten hebben intussen aanvaard dat hun burgers zich tot dat Hof kunnen richten voor schendingen van hun EVRM-rechten door het eigen of een ander aangesloten land. De uitspraken van het EHRM zijn bindend. In die zin is er hier dus een IGO met een waarlijk supranationaal regime. De toegang en de jurisdictie van het Hof zijn niet afhankelijk van de instemming van de natiestaten zoals bij intergouvernementele regimes. "[D]e mensenrechtenverdragen", schrijft De Winter², "hebben het afgelopen decennium hele [nationale] rechtsgebieden op hun kop gezet. Het strafprocesrecht, de rechtsbescherming tegen de overheid, en het krankzinnigenrecht hadden er zonder die verdragen heel anders uitgezien. Het internationale recht is, kortom, in opkomst; geleidelijk wordt de hele rechtsorde ermee doordrenkt". Met de ondertekening van de mensenrechtenverdragen hebben West-Europese staten dus een aantal beperkingen op hun soevereiniteit aanvaard. Nationale praktijken of regels die in strijd zijn met de mensenrechtenverdragen kunnen door burgers aan de kaak worden gesteld bij nationale rechters en zonodig bij het EHRM.

Bovendien kunnen, sinds het einde van de Koude Oorlog, politieke regimes die de mensenrechten niet respecteren niet altijd meer dekking vinden bij de ene of andere supermacht—de Verenigde Staten van Amerika en, tot 1989, de Sovjet Unie. Onder de paraplu van de Veiligheidsraad—en onder druk van toezichhoudende INGO's—wordt nu vaker internationaal opgetreden (diplomatiek, economisch en zelfs militair) tegen regimes die de mensenrechten aan hun laars lappen.

Flexibele toepassing en afdwinging. De in de internationale verdragen omschreven mensenrechten zijn evenwel niet absoluut. De verdragen zijn zo opgesteld dat staten nagenoeg elk mensenrecht 'bij wet kunnen regelen' voor de realisatie van ruim geformuleerde beleidsdoelinden (met in achtname van bepaalde vormvoorschriften). Daarnaast is de handhaving van de mensenrechten en de uitvoering van de uitspraken

¹ Voor een indrukwekkend overzicht zie: Donnely J. (1995) "State sovereignty and International Intervention: The Case of Human Rights", in: G.M. Lyons & M. Mastanduno (eds.), *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*. Baltimore: John Hopkins University press, blz. 115-46 (chapter 6).

² Winter, R. de (1994) *De Overheid*. blz. 35-36.

van de internationale rechters nog altijd primair een nationale aangelegenheid. Zo concludeert Donnelly¹ dat in het internationale verkeer de meeste staten nog steeds voorrang geven aan materiële boven morele belangen bij het handhaven van de mensenrechten. Wij mogen de beperkingen die de naoorlogse bloei van de mensenrechten aan de soevereiniteit van de lidstaten stelt, dus niet overdrijven.

States retain primary responsibility for implementing human rights. Norms and the process of norm creation have been almost completely collectivized. Monitoring has been substantially collectivized [...] But implementation and enforcement remain almost exclusively national.²

Donnelly maakt op dit punt overigens wel een positieve uitzondering voor het EVRM-regime dat relatief effectief is. De “beschaafde” rijke landen—met name in West-Europa—zijn vaak de enige die de jurisdictie van de internationale rechters willen erkennen. Zij zijn ook de trouwste bestrijders van de door internationale rechters geconstateerde mensenrechtenschendingen in hun eigen land. Zo beschouwd, zouden wij het EVRM dus kunnen opvatten als een effectieve beperking van de soevereiniteit van de Europese staten.³

Daarbij passen echter enkele kanttekeningen. De klager die voor het EHRM zijn gelijk haalt, blijft aangewezen op de politieke goodwill van de deelnemende staten. Het comité van de ministers van de Raad van Europa—de IGO in het kader waarvan de EVRM is ontstaan—kan slechts politieke druk uitoefenen wanneer een land zich uiteindelijk toch niet wil houden aan een uitspraak van het EHRM. De meest vergaande sanctie is opzegging van het lidmaatschap van de Raad van Europa.

Belangrijker is wel dat wij het hier hebben over landen waar het regime niet actief gecontesteerd wordt door grote groepen of georganiseerde minderheden.⁴ Er is daar dan ook geen behoefte aan grootschalige repressie om het regime in stand te houden. Schendingen van de mensenrechten zijn dus meestal slechts marginale consequenties van het gevoerde beleid. Een veroordeling voor zo’n schending noopt bijna nooit tot maatregelen die de stabiliteit van het regime bedreigen.

Bovendien zijn de in aanmerking te nemen mensenrechten zorgvuldig geselecteerd zodat bijvoorbeeld ernstige vrijheidbeperking door regulering en belastingheffing niet als een schending van de mensenrechten wordt beschouwd.⁵ De natuurlijke rechten van mensen, in het bijzonder vrijheid en eigendom, die de achttiende-eeuwse oppo-

¹ Donnelly, a.w., blz 145-6.

² Donnelly, a.w., blz 146.

³ Hetzelfde geldt voor het mondiale Internationale Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke rechten, met een in veel Europese landen eveneens erkend individueel klachtenrecht.

⁴ De ‘provinciale’ problemen in Noord-Ierland en Baskenland zijn in dit verband de uitzonderingen die de regel bevestigen. De gewelddadige contestatie aldaar tast het gezag van de centrale overheid nauwelijks aan. De Turkse houding tegenover de Koerdische minderheid staat wellicht meer onder diplomatieke druk (in verband met de toetreding tot de EU) dan onder juridische druk.

⁵ Cf. het sarcastische commentaar van econoom R. Rahn bij de controversiële Belgische ‘Genocidewet’ (Washington Times, 2 juli 2003). ‘Since gross economic mismanagement also results in excess deaths (...), I suggest that economic mismanagement be added to the list [of crimes against humanity]. ... Those politicians who lead their countries to years of below world average growth rates, such as the leaders of Japan, France and Germany, should be put on the warning list, along with the faceless bureaucrats at some of the multinational organizations like the OECD who peddle economic nonsense like “harmful tax competition”....’

nenten van het staatsabsolutisme naar voren hadden geschoven, zijn nagenoeg spoorloos verdwenen uit het huidige mensenrechtendiscours. Herstel van die rechten zou echter wel een fundamentele contestatie inhouden van het in West-Europa heersende politieke regime. ‘Respect voor de mensenrechten’ (zoals die nu worden gedefinieerd) is daarentegen niet alleen vrijwel kosteloos maar ook een niet te versmaden bron van ‘politieke legitimiteit’ voor de Europese staten. De rechtspraak legitimeert de politiek, die zelf de architect is van de bevoegdheden en het normenstelsel waar de rechters hun gezag aan ontlenuen.

De naoorlogse erkenning van de mensenrechten heeft met name in West-Europa dus wel geleid tot een zekere beperking van de materiële soevereiniteit van de natiestaten. Die staten zijn echter in belangrijke mate nog altijd zelf primair verantwoordelijk voor de handhaving van die mensenrechten op het eigen grondgebied. Bovendien kunnen de staten onder bepaalde voorwaarden nagenoeg elk recht beperken. Echt veel formele soevereiniteit lijkt dus niet verloren te zijn.

Europeanisering

De intensieve samenwerking binnen de Europese Unie is een derde factor van beperking van de soevereiniteit van de West-Europese staten. De wortels van de EU stammen uit dezelfde tijd als die van het EVRM. De Unie, die in 1992 in het Verdrag van Maastricht is ingesteld, is immers gegrondvest op de in de jaren vijftig opgerichte Europese Gemeenschap(en). De samenwerking binnen de EU is zo bijzonder omdat, zoals het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen het uitdrukte, “de Gemeenschap in het volkenrecht een nieuwe rechtsorde vormt ten bate waarvan de Staten, zij het op een beperkt terrein, hun soevereiniteit hebben begrensd”.¹

De EU bestaat naast de Europese Gemeenschap (eerste pijler), uit bepalingen inzake een gemeenschappelijk buitenlands beleid en veiligheidsbeleid (tweede pijler) en politieke en justitiële samenwerking in strafzaken (derde pijler). Voor onze beschouwing is vooral de eerste supranationale pijler van belang, de tweede en derde pijler zijn van een geheel andere, intergouvernementele orde. Afspraken binnen de tweede en derde pijler—die constitutieve staatsactiviteiten omvatten—kunnen een staat alleen binden als die staat ermee instemt.

Wat is de invloed van de EU (EG) op de soevereiniteit? Omdat er nog geen zekerheid is over de mogelijkheden en voorwaarden van (vreedzame) secessie kunnen wij niets zeggen over de soevereiniteit in formele zin van de lidstaten. Wij moeten ons dus beperken tot de materiële aspecten van de nationale soevereiniteit.

De wetgevende, uitvoerende en rechterlijke machten van de lidstaten zijn zonder meer gebonden aan het primaire en secundaire gemeenschapsrecht. Het primaire gemeenschapsrecht wordt gevormd door de artikelen in het EG-verdrag. Het secundair recht bestaat uit regelingen die de EG-instellingen produceren hoofdzakelijk in de vorm van verordeningen, richtlijnen en beschikkingen. Het Hof van Justitie in Luxemburg, het rechtsprekend orgaan van de EG, heeft daarenboven bepaald dat regels van primair en secundair gemeenschapsrecht rechtstreeks doorwerken in de lidstaten. Gemeenschapsrecht moet met voorrang door nationale rechters en bestuursorganen worden toegepast. Verder is de jurisprudentie van het Hof van Justitie een gezaghebbende bron van informatie voor de nationale rechters. Zij zijn verplicht

¹ De Winter, a.w., blz. 36.

het Hof om uitleg te vragen als ze problemen ondervinden bij het interpreteren van gemeenschapsrecht. Ook zijn de lidstaten aansprakelijk voor beslissingen die strijdig zijn met het gemeenschapsrecht en ook voor eventuele nalatigheid bij de toepassing of uitvoering ervan. Nationale autoriteiten moeten bij twijfel bovendien een verdrag-conforme interpretatie van gemeenschapsrecht volgen.

De eerste pijler van de EU lijkt een Europese soevereine macht te grondvesten. Uitgangspunten die ten grondslag liggen aan het gemeenschapsrecht beperken die macht echter nadrukkelijk.¹ In de eerste plaats geldt het attributiebeginsel. De EU is niet bevoegd om zelf zijn bevoegdheden vast stellen—zij heeft geen ‘Kompetenz-Kompetenz’. Zij heeft alleen bevoegdheid voor zover die uitdrukkelijk door de nationale staten is vastgesteld en overgedragen. De omvang van het directe² soevereiniteitsverlies blijft derhalve beperkt tot de taken die in het kader van het EG-verdrag aan de EU zijn overgedragen. Die taken houden voorlopig nog primair verband met de vorming van een economische en monetaire unie. Zij betreffen dus hoofdzakelijk economische staatsactiviteiten. Volgens de verdragen zijn er weliswaar bijna geen beleidsterreinen waar de EG zich in dat kader niet mee zou kunnen bemoeien maar ook nauwelijks *exclusieve* ‘Europese’ bevoegdheden. De natiestaten behouden het recht om Europese regelgeving aan te vullen met nationale regelgeving. Men spreekt dan van *concurrerende* of samenlopende bevoegdheden. Het resultaat is intussen wel dat zestig tot tachtig procent van alle wetten die in Nederland worden ingevoerd, is gebaseerd op Europese regelgeving.³

De lidstaten spelen nog altijd een belangrijke rol in de besluitvorming over het secundair gemeenschapsrecht. Dat beperkt de supranationale macht van de EU. Besluiten van secundair gemeenschapsrecht worden in beginsel genomen door de Raad (van ministers). Daarin zijn de lidstaten vertegenwoordigd door hun eigen ministers. Afhankelijk van het onderwerp bestaat de Raad uit de ministers van landbouw, economische zaken, justitie, enzovoort. Het nemen van EU-besluiten ligt dus niet in handen van een onafhankelijk Europees orgaan, maar is een zaak van de lidstaten zelf. Om besluiten te kunnen nemen is niet zelden de instemming van alle lidstaten of een gekwalificeerde meerderheid van lidstaten noodzakelijk. In alle andere gevallen dient op zijn minst een meerderheid van de lidstaten voor te zijn. Wel is het zo dat de Raad pas kan beslissen als een voorstel van de Europese Commissie voorligt. Dat is een regeling die uiteraard veel politieke activiteit vóór en achter de schermen uitlokt om de Commissie te beïnvloeden en onder druk te zetten. Zo hebben de lidstaten dus nog wel degelijk controle over de besluitvorming binnen de EU.

Het veelvuldig gebruik van richtlijnen waarbij de nationale staten zelf mogen beslissen hoe ze de in de richtlijn vastgelegde doelstellingen en regels in hun nationale rechtssysteem willen inpassen, geeft de nationale staten ook nog enige lucht en vrijheid. Bovendien blijven de nationale rechters en het nationale bestuur een hoofdrol spelen bij de implementatie en de handhaving van en bij het toezicht op gemeenschapsbesluiten. Bij de handhaving en implementatie van de Europese regels spelen

¹ Deze paragraaf is in verregaande mate overgenomen uit WRR, a.w., blz. 66 e.v.

² In de intergouvernementele samenwerking binnen de tweede en derde pijler is slechts sprake van *indirect* soevereiniteitsverlies omdat de staten daar aanvankelijk slechts gebonden kunnen worden aan iets voor zover ze er zelf mee instemmen.

³ Voor oorspronkelijke bron zie voetnoot 13 bij hoofdstuk 3 van WRR, a.w., blz. 87.

de natiestaten nog een dermate belangrijke rol dat de EU niet zonder de nationale staten zou kunnen. Zo beschouwd illustreert de samenwerking binnen de EU de manier waarop natiestaten de gevolgen van de schaalvergroting in economie en samenleving kunnen opvangen.¹ Die samenwerking geeft hun de mogelijkheid hun specifieke politieke methode ook buiten de traditionele territoriale staatsgrenzen toe te passen. Dat was onder het klassieke internationale recht nauwelijks of niet mogelijk, althans niet zonder het risico van een oorlog.

Wij kunnen dus enige kanttekeningen plaatsen bij de supranationale macht van de EG. Toch blijft overeind dat de Europeanisering in ieder geval de materiële soevereiniteit van de lidstaten ingrijpend beperkt.² Dat gebeurt op initiatief van de nationale staten zelf. Wij kunnen vermoeden dat zij in de Europeanisering een middel zien om een schaalvergroting van de politieke methode te verwezenlijken en een betere greep te krijgen op de zich alsmaar minder aan staatsgrenzen houdende ontwikkelingen in markt en samenleving.

AFKALVEN VAN DE BESCHIKKINGSMACHT

De stelling dat de beschikkingsmacht van de West-Europese natiestaten geleidelijk afkalft, wordt meestal gestaafd met een verwijzing naar de economische denationalisering of mondialisering—de integratie van alle landen in één wereldeconomie.³

Mondialisering

Geschiedenis. De opmars van het woord ‘mondialisering’—of ‘globalisering’ (van het Engelse ‘globalisation’)—in recente discussies over economische politiek suggereert dat het om een hedendaagse ontwikkeling gaat. Dat is bepaald niet het geval. De ‘global economy’ van de jaren 1990 was in zekere zin een replay van het ontstaan van de wereldwijde markt in de laatste jaren van de negentiende eeuw. De ‘nieuwe markten’ voor beleggingen waren weinig anders de toenmalige investeringsmogelijkheden in Amerika, Azië en Oost-Europa. Hedendaagse grote internationale projecten zoals de Eurotunnel of Hong Kong Airport zijn niet ingewikkelder dan indertijd de aanleg van de kanalen van Panama of Suez. De huidige transnationale ondernemingen volgen in de voetsporen van de oude handelshuizen, plantagehouders, olie-maatschappijen, en dergelijke.

De huidige mondialisering neemt de draad op van een eeuwenoude ontwikkeling die evenwel stokte in de Eerste Wereldoorlog. Beginnend met de ontdekkingsreizen van de zestiende eeuw hebben opeenvolgende transport- en industriële revoluties geleid tot een steeds verdergaande economische integratie. Die ontwikkeling is afgeremd door de combinatie van oorlog en economisch nationalisme tussen 1914 en 1950. Het aandeel van de internationale handel in het BNP van de Westerse landen keerde pas in de jaren 1970 terug op het peil van 1913. Voor de Verenigde Staten gold dat pas aan het einde van de jaren '80.

¹ Vgl. WRR, a.w., blz. 87 (noot 18).

² WRR, a.w., blz. 69.

³ Het navolgende is gebaseerd op: Cable, V. (1995) “The diminished Nation-State: A Study in the Loss of Economic Power”, in: *Daedalus*, blz. 23-53; Went, R. (1996) *Grenzen aan de Globalisering?* Amsterdam: Het Spinhuis; Schwartz, H.M. (1994) *States versus markets, History, geography, and the development of the international political economy*, New York: St. Martin's Press.

Al de aantijgingen tegen de ‘gruwel van de markt’ die honderd jaar geleden zovelen hadden overtuigd van de noodzaak van overheidsinterventie, doken opnieuw op. Voor velen was het nieuwe ‘global capitalism’, een aanslag op het milieu, de waardigheid van arbeiders en vooral kinderen in arme landen, en de nationale cultuur.

De voor- en nadelen van mondialisering in de vorm van vrijhandel zijn al vele eeuwen een heikel punt in de discussies onder economen. De argumenten van de voorstanders van protectionisme (sociale dumping, oneerlijkheid, en dergelijke) komen ook nu nog voort uit mercantilistische veronderstellingen die Adam Smith en zijn achttiende-eeuwse tijdgenoten al hadden bestreden. De angst dat mondialisering een bedreiging vormt voor nationale onafhankelijkheid was een factor in de debatten die gevoerd werden aan het einde van de negentiende eeuw. Het forum waarop de debatten nu gevoerd worden is echter niet langer het nationale parlement of de lokale krant, maar de talloze internationale organisaties en conferenties en de internationale massamedia. De schaal en de technologieën van de huidige mondialiseringsgolf zijn niet dezelfde als die van een eeuw geleden.



Beschrijving. Wanneer wij kijken naar de ontwikkeling van financiële en goederenstromen en de organisatie van ondernemingen, dan blijken er toch grote veranderingen te zijn geweest. De ontwikkelingen sedert 1980 zijn niet nieuw, maar de schaal en omvang zijn dat wel. Beginnend in dat jaar gingen onder impuls van de Verenigde Staten (President Ronald Reagan) en Groot-Brittannië (Eerste Minister Margaret Thatcher) de meeste ge-

industrialiseerde landen een meer marktconforme politiek voeren en hun buitenlandse handel versneld liberaliseren.

Internationale handel. Sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog is de internationale handel voortdurend toegenomen (zie afbeelding). Hij nam sneller toe dan de gezamenlijke binnenlandse handel. In de jaren '90 nam hij zelfs tweemaal zo snel toe als de jaarlijkse groei van het BNP van alle landen in de wereld samen. Het belang van de internationale handel wordt als maar groter.

Fusies, overnames en buitenlandse investeringen. De liberalisering in de jaren '80 heeft ertoe geleid dat grenzen nauwelijks meer barrières vormen voor het kapitaalverkeer. De groei van de buitenlandse investeringen in recente decennia is tot vier maal groter dan de groei van de handel. Volgens de Bank for International Settlements is het volume van de grensoverschrijdende beleggingen sinds 1980 meer dan vertwintigvoudigd. Het totale bedrag aan internationale investeringen vervijfvoudigde in de jaren '90 in vergelijking met de jaren 1976-1980. Hoewel onderhevig aan grote schommelingen is de stijging van het aantal internationale fusies en overnames onmiskenbaar.

Mondialisering van de financiële markten. Het meest spectaculaire echter is de ontwikkeling van de financiële markten. In 1990 bedroeg de omzet per dag op de inter-

nationale valutamarkten 500 miljard dollar. In 1994 werd dagelijks 1200 miljard dollar omgezet (tegenover mondiale exportcijfers van minder dan 300 miljard per maand!). In 1980 werd door banken voor 324 miljard dollar aan internationale leningen uitgezet; in 1991 was dat bedrag gestegen tot 7.500 miljard dollar.

Het aantal uitstaande internationale obligaties steeg aanzienlijk—van 259 miljard dollar in 1982 tot 1.650 miljard in 1991. Vandaag stromen er vierentwintig uur per dag per seconde miljarden dollars door de belangrijkste valutamarkten ter wereld. Slechts tien procent van deze onvoorstelbare hoeveelheid heeft iets te maken met de handel in goederen en diensten. Negentig procent van alle valutatransacties is speculatief van aard—dat wil zeggen, het merendeel wordt uitgelokt door onzekerheid over het monetaire beleid van de (centrale banken van) de verschillende staten. Dat is ook onzekerheid over de evolutie van de ‘vlottende wisselkoersen’, die voortdurend aangepast worden aan de vraag en het aanbod van diverse geldsoorten op de valutamarkten. In 1971, kort voor de ineenstorting van het stelsel van vaste wisselkoersen van Bretton Woods, was de verhouding tussen handelsgebonden transacties en ‘speculatieve’ valutatransacties nog precies omgekeerd 9:1. Vóór de Eerste Wereldoorlog, toen bijna alle landen ter wereld de gouden standaard nog respecteerden, zouden die speculaties weinig zin gehad hebben omdat bijna alle landen hetzelfde geld hadden (goud).¹ Muntspeculaties zijn evenwel endemisch in het huidige systeem van rivaliserende papieren geldsoorten (‘fiat-monies’) die voortdurend ingeschakeld worden om het ene of het andere beleid te ondersteunen. Door de telecommunicatie- en informaticarevoluties van de jaren ’80 en ’90 zijn de transactiekosten in de financiële sector, en dus ook voor grote geldbewegingen, evenwel sterk gedaald.

Verstremgelde economieën. Kortom, er is nu een grotere verstremgeling van economieën.² Daardoor lopen economische fluctuaties in verschillende landen vaker synchroon. Productie- en consumptiepatronen in de wereld worden steeds afhankelijker van elkaar. Markten voor goederen en diensten, voor kapitaal en financiële instrumenten zijn meer dan ooit geïntegreerd. De enige uitzondering op deze regel vormt wellicht de arbeidsmarkt. Er zijn echter wel grote migratiestromen van vooral ongeschoolde arbeidskrachten uit een aantal armere landen naar rijkere landen (De Verenigde Staten, de West-Europese landen, Japan, Saoedi Arabië en andere Golfstaten). Hoogopgeleide specialisten uit India, China, Korea en West-Europa zoeken een baan in de Verenigde Staten. Veel ontwikkelingslanden verliezen hun weinige opgeleide krachten aan de explosief groeiende I(N)GO’s.

Verklaring. De hier beschreven veranderingen hangen samen met de werking van diverse krachten. We zullen ons beperken tot een drietal.

Politiek: liberalisering van internationale handel. De herleving van de internationale handel was een hoofddoel van de Amerikaanse buitenlandse politiek na de Tweede Wereldoorlog. Daarbij paste ook de ontmanteling van de vooroorlogse West-Europese koloniale imperia, die in de oorlog onverdedigbaar waren gebleken. De dekolonisatie deed tal van nieuwe staten ontstaan die in beginsel allemaal op voet van gelijkheid

¹ Dollar, franc, mark, pond, e.d. waren slechts namen voor verschillende hoeveelheden goud. In enkele Aziatische landen, in het bijzonder in China, bleef de zilveren standaard gehandhaafd. In India bestond er een interne zilveren standaard, die extern echter gekoppeld was aan het Engelse pond (dus aan het goud).

² Vgl. Went, a.w., blz. 20.

aan het internationale economisch verkeer zouden kunnen gaan deelnemen. Aanvankelijk stond daarbij, in verband met de Koude Oorlog, het economisch herstel van West-Europa op de voorgrond, maar niettemin begon de liberalisering van de internationale handel al direct na de oorlog. Dat gebeurde op initiatief van de Verenigde Staten op multilaterale basis. In 1947 werd een serie conferenties belegd die tot doel hadden protectionistische barrières weg te nemen. Dat initiatief mondde uit in de ondertekening van een 'General Agreement on Tariffs and Trade' (GATT). Delegates van drieëntwintig landen legden een aantal beginselen vast voor de geleidelijke liberalisering van de handel. De eerste aanzetten bleven beperkt tot het verlagen van importtarieven. Aan protectionisme van landbouw en dienstverlening en aan andere belemmeringen dan invoerheffingen werd nog niet geraakt. Handelsrestricties werden in fases aangepakt, in zogenaamde GATT-rondes, door stapsgewijze verlaging van de invoertarieven. Daarnaast breidden de kringen van deelnemende landen en van in de akkoorden opgenomen sectoren en soorten van belemmeringen zich gestaag uit. De voortgang van deze multilaterale besluiten—de rol van het GATT werd later overgenomen door de Wereldhandelsorganisatie (WTO)—is een belangrijke voorwaarde voor het spectaculaire herstel van de wereldhandel geweest.

Technologie: revolutie van transport en communicatie. De wereldwijde economische integratie hangt uiteraard nauw samen met de technologische ontwikkeling, die de kosten voor verkeer en transport verlaagd en de fysieke communicatiekanalen verbeterd heeft. Vervoer en verkeer over land, in de lucht of over het water zijn sneller, gemakkelijker en goedkoper geworden. Bovendien zijn de mogelijkheden in de telecommunicatie toegenomen. Digitale systemen, satellieten en glasvezelkabels hebben de snelheid en het gemak van internationale communicatiestromen enorm vergroot. Het internationale telefoonverkeer is eenvoudiger, toegankelijker en goedkoper geworden. Een fax of computergestuurde gegevens kunnen in enkele seconden alle uithoeken van de wereld bereiken.

De sterke daling van transactie- en communicatiekosten heeft nieuwe mogelijkheden geschapen voor economische activiteit. Veel goederen en diensten werden verhandelbaar die dat tot dan toe niet waren. Meer mensen konden steeds gemakkelijker en goedkoper vergaderen, reizen, goederen verzenden, beelden ontvangen, informatie uitwisselen, samenwerken en concurreren. Een chirurg kan nu via satellietverbindingen een computergestuurde operatie in een ander werelddeel uitvoeren. Een verkoper kan via het Internet en het World Wide Web onnoemelijk veel meer potentiële klanten bereiken dan ooit voordien. Dat leidt ertoe dat ondernemingen te maken krijgen met concurrenten uit alle delen van de wereld. Door die scherpere concurrentie komen de prijzen onder druk te staan en wordt voortdurende innovatie en kostenbeheersing alsmat belangrijker. Als reactie daarop neemt de vraag naar politieke protectie weer toe ('antiglobalisme').

Voorts is ook informatie zelf een onderwerp van handel geworden: er bestaat een levendige handel in data, films, compactdiscs, televisienieuws, computersoftware, design, enzovoort. Een particulier bedrijf liet alle gegevens van alle Duitse telefoonboeken in China op computers overtypen en bracht vervolgens in de Bondsrepubliek een CD-Rom uit ver onder de prijs die Deutsche Telekom voor een soortgelijk product vroeg. Er is volop werk voor gespecialiseerde bedrijven die voor specifieke doelgroepen NAM-gegevens (Naam, Adres, Woonplaats) verzamelen en verkopen. Amerikaanse call-centres kunnen veel goedkoper functioneren vanuit India. Als de

Indiase telefonisten zich voor de gelegenheid een Amerikaanse voornaam aanmeten, merkt niemand het verschil.

Ondernemerschap: transnationale bedrijven. Tenslotte hebben de wereldwijde communicatiesystemen het voor tal van ondernemingen mogelijk gemaakt om hun activiteiten te coördineren over een groot aantal landen, zowel wat betreft hun productieprocessen als hun financiële operaties. De idee van een wereldwijde bedrijfsorganisatie is niet nieuw. Een eeuw geleden deden plantagehouders en de eerste oliemaatschappijen hun zaken wereldwijd. Nu doen veel meer ondernemingen dat, niet alleen industriële en handelsbedrijven maar ook banken, verzekeringsmaatschappijen, advocaten- of administratiekantoren. Zij hebben vestigingen in andere landen geopend of door fusie of overname verworven, om zo toegang te krijgen tot markten ver van hun oorspronkelijke plaats van vestiging. Veel ondernemingen zijn 'multinationals' geworden, die in meerdere landen 'thuis' zijn. Enkele decennia geleden waren die 'multinationals' bijna zonder uitzondering grote bedrijven. Nu zijn er ook kleine en middelgrote ondernemingen die alleen of met hun 'partners' als multinationals actief zijn.

Effecten: mondialisering en nationale economische politiek.

Welke gevolgen hebben die ontwikkelingen voor de beschikkingsmacht van natiestaten? Laten we opnieuw kijken naar de financiële markten, de transnationale ondernemingen en de handel.

Financiële markten. De snelle groei van transnationale ondernemingen heeft geleid tot een veelvoud van internationale kapitaal- en geldstromen niet alleen tussen bedrijven maar ook binnen hetzelfde bedrijf. Die bedrijven leveren vaak over de grenzen heen producten en diensten aan zichzelf en verrichten ook betalingen aan zichzelf. Zij kunnen geld lenen in een land, de productie plaats laten vinden in een ander land, en de winst incasseren in een derde land. De meeste kapitaalstromen bewegen zich weliswaar tussen de Verenigde Staten, Japan en de Europese Gemeenschap, maar er gaat ook veel geld naar andere landen. Investeerders investeren hun kapitaal over de gehele wereld. Ook institutionele beleggers, spaar- en pensioenfondsen verplaatsen grote hoeveelheden geld van het ene land naar het andere om hun rendementen veilig te stellen en zich te beschermen tegen ongunstige marktontwikkelingen. Het is riskant al zijn eieren in één mand te bewaren, maar het is ook riskant niet veelvuldig de kwaliteit te controleren van de verschillende manden.

De wereldwijde financiële markten hebben ingrijpende gevolgen voor de autonomie van afzonderlijke landen. Kapitaal is zó mobiel geworden dat de markt geld- en kapitaalbezitters wereldwijd ongeveer dezelfde reële opbrengsten levert. Een land dat lagere opbrengsten biedt dan elders gebruikelijk zijn, krijgt te kampen met een vlucht van 'financieel kapitaal' en een dalende wisselkoers. Een overheid die probeert economische processen te beïnvloeden zonder acht te slaan op de eisen van de kapitaalmarkt, riskeert een terugval in het niveau van de investeringen en een verslechtering van zijn economische vooruitzichten.

De traditionele machtsmiddelen van overheden hebben aan effectiviteit verloren. Overheden en centrale banken beschikten traditioneel over grote reserves, die zij, alleen of in gezamenlijke actie met anderen, konden inzetten om kapitaalstromen bij te sturen. Het relatieve gewicht van individuele overheden en centrale banken op de geldmarkt is echter afgenomen. In het begin van de jaren '70 hadden de centrale ban-

ken in de rijke geïndustrialiseerde landen acht maal zoveel reserves als de gemiddelde dagelijkse omzet van de valutamarkten. In 1995 hadden ze met 640 miljard nog maar ongeveer de helft van die dagelijkse omzet in hun kluisen liggen.¹ De omvang van het kapitaal dat een overheid of een groep van overheden kan mobiliseren verbleekt bij de dagelijkse kapitaalstroom in de wereld op zoek naar winstgevende activiteiten of een veilige haven tegen financiële calamiteiten.

Een ander traditioneel instrument dat overheden konden gebruiken was het vaststellen van de wisselkoers. Tegenwoordig is het echter zo goed als onmogelijk geworden om een economie te reguleren via het afdwingen van wisselkoersen. Zelfs gezamenlijk kunnen centrale banken weinig uitrichten tegen grote bewegingen op de financiële markten. Dat wil niet zeggen dat alle overheden al hun invloed verloren hebben. De Amerikaanse Federal Reserve System, de Europese Centrale Bank en de Japanse Centrale Bank kunnen de wisselkoersen sterk beïnvloeden door hun rentebeleid en andere monetaire instrumenten. De meeste andere landen hebben daarentegen nog slechts heel geringe marges voor een autonoom monetair beleid. Dat geldt nog meer voor de andere spelers (ondernemingen, fondsen, individuen) die op de valutamarkten actief zijn.

De wereldwijde maar vooral in Azië en Zuid-Amerika gevoelde financiële crises van 1997-1998 illustreerden het risico van beleid dat geen realistische inschatting maakte van de mobiliteit van het financiële kapitaal. Tal van landen hielden er blijkbaar geen rekening mee dat geld dat snel kan komen ook weer snel kan gaan. Door een vaste wisselkoers in te stellen en hoge rentes te beloven, trokken zij op korte tijd grote hoeveelheden financieel kapitaal aan. Omdat zij echter geen—althans niet genoeg—zinvolle economische hervormingen doorvoerden, leidde die toevloed van kapitaal niet tot duurzame en winstgevende investeringen maar meestal enkel tot binnenlandse inflatie. Zodra de beleggers ondervonden dat de wisselkoers toch niet behouden zou blijven, trokken zij hun geld terug. Die 'kapitaalvlucht' ging onder de heersende technologische omstandigheden zeer snel. Zij was het financiële symptoom van een crisis die uitgelokt was door de speculatieve monetaire politiek van de betrokken landen.

De grotere kapitaal- en geldstromen hebben echter niet alleen nadelen voor overheden. Overheden kunnen gemakkelijker dan in het verleden geld lenen op de internationale kapitaalmarkt, en meestal tegen een gunstiger koers dan particulieren en ondernemingen. Niet alleen 'waarborgen' zij hun leningen met hun belastingmacht (veeleer dan met de verwachte opbrengst van productieve investeringen, zoals particulieren moeten doen), maar ook kunnen zij bijna steevast rekenen op de coöperatie van grote internationale instellingen (IMF, Wereldbank) en andere speciaal voor hen opgerichte banken en fondsen. De financiële IGO's zorgen goed voor het politieke cliënteel, dat uiteraard goed in hun raden van beheer en toezicht vertegenwoordigd is. Het gevolg is dat ook particuliere geldschietters en banken leningen aan overheden dikwijls als minder riskant dan leningen aan particulieren en ondernemingen beschouwen.

Al die ontwikkelingen hebben een complex effect op natiestaten. Individuen, bedrijven en overheden hebben gemakkelijker toegang tot goedkoop geld, maar zij zijn, ieder voor zich, overgeleverd aan internationale ontwikkelingen, die niet of nauwe-

¹ Vgl. *The Economist*, 7 oktober 1995; Went, a.w., blz. 14.

lijks gereguleerd of reguleerbaar zijn. In vergelijking met het hoogtij van economisch en monetair nationalisme (het Interbellum, de jaren '50 en '60) hebben de nationale overheden de quasi-exclusieve controle over 'hun nationale economie' verloren. Zij blijven echter geprivilegieerde spelers, mede door de hechtere samenwerking tussen overheden en internationale instellingen (die uiteindelijk toch uit belastingopbrengsten gefinancierd worden).

Transnationale bedrijven. De opkomst van transnationale ondernemingen en buitenlandse investeringen geeft aanleiding tot vragen waarop het antwoord niet meer in het vertrouwde denkkader van de natiestaat ligt. Anders dan in het nationalistische tijdperk waarin de keynesiaanse doctrines hoogtij vierden, zijn de economische activiteiten niet langer op te vatten als maatschappelijke constructies en regelingen die geheel onder de bevoegdheid en controle van een bepaalde staat vallen. Door de mondialisering moeten wij economische verhoudingen veeleer als aspecten van het samenleven van mensen leren zien. Bedrijven en ondernemingen hebben weliswaar een duidelijke juridische identiteit (verbonden met hun rechtspersoonlijkheid) maar economisch gezien zijn zij delen van netwerken. Een gespecialiseerde toeleverancier heeft mogelijk wel een eigen juridisch statuut maar heeft vaak niet meer economische autonomie dan een onderafdeling van het bedrijf dat het geheel of het merendeel van zijn productie afneemt. Met of zonder rechtspersoonlijkheid, economische organisaties zijn slechts manieren waarop mensen hun activiteiten en hun samenwerking organiseren. Hun structuren staan niet in de sterren geschreven. Zij worden regelmatig gereorganiseerd, gefusioneerd, opgesplitst of gesloten. Er is geen reden waarom in een mondiale economie die organisaties en reorganisaties zich zouden laten opsluiten binnen de grenzen van een staat.

Het 'nationale' karakter van ondernemingen neemt voortdurend af. Anders dan een territoriale organisatie zoals de overheid, zijn bedrijven in principe niet gebonden aan een bepaald gebied. Met uitzondering van locatiespecifieke activiteiten zoals de mijnbouw kunnen veel bedrijven hun activiteiten op heel wat verschillende plaatsen ter wereld organiseren of over heel wat verschillende plaatsen spreiden. Zij zoeken hun leveranciers, klanten, managers, specialisten, geldschietters en aandeelhouders niet alleen in dit of dat land maar overal waar ze die hopen te vinden. Hun 'juridische nationaliteit' is niet hun belangrijkste zorg. Hoe Brits is British Leyland sinds het partner is van Honda en in eigendom van BMW? Hoe Nederlands was Fokker toen het in handen was van het Duitse DASA? Hoe 'Duits' is DASA trouwens? In hoeverre zijn dergelijke bedrijven loyaal aan een 'moederland'? In hoeverre zijn ze bereid het 'eigen' land bepaalde voordelen te gunnen? Omgekeerd, wat betekent het dat een staat 'de nationale bedrijven' bevoordeelt wanneer die geen onverbrekelijke band met die staat hebben?

Wij moeten uit het voorgaande geen overdreven conclusies trekken. Bedrijfsactiviteiten zijn lang niet zo 'vluchtig' als financieel kapitaal. Locatie, lokale contacten, lokale netwerken, taal en cultuur zijn belangrijke factoren van economische activiteiten. Het is niet zo evident een hele organisatie zonder meer naar het buitenland te verhuizen, zelfs als dat louter technisch beschouwd geen probleem zou zijn. Uit recent onderzoek¹ blijkt overigens dat, enkele uitzonderingen in kleine landen zoals Nederland

¹ Olie, R. (1996) *European transnational mergers*. Maastricht; Hampden-Turner, C. & F. Trompenaars (1993) *The seven cultures of capitalism*. New York.

daargelaten, de meeste transnationale bedrijven niet echt multinationalaal zijn, maar nationale bedrijven die zaken over de grens doen. Amerikaanse bedrijven doen nog steeds vooral zaken in eigen land. Zelfs wereldwijd bekende bedrijven als McDonald's en Pepsi hebben het merendeel van hun vaste bezittingen in de VS.¹ Of dat ook in de toekomst zo zal blijven is nog een open vraag.

Politieke en economische grenzen. Transnationale ondernemingen en buitenlandse investeringen nopen tot een bezinning over de begrippen 'binnen' en 'buiten', 'invoer' en 'uitvoer' die men traditiegetrouw vooral in verband brengt met bewegingen over de staatsgrenzen. Economen interesseren zich niet voor de invoer en de uitvoer van de familie Jansen uit Borgharen of van de gemeente Borgharen zelf. Zij interesseren zich nauwelijks voor de import en export van de stad Amsterdam of van de provincie Noord-Holland. De Nederlandse in- en uitvoer is daarentegen het voorwerp van menig statistisch verslag en deskundig commentaar. Waarom eigenlijk? Louter economisch beschouwd zijn staatsgrenzen niet relevanter dan familie-, gemeente- of provinciegrenzen. Dat is ook de reden waarom de 'gemeenschappelijke markt' in de Europese context zo vanzelfsprekend is. Waren de staatsgrenzen er niet dan zou er vanzelf een gemeenschappelijke Europese markt zijn. Dat is anders voor bijvoorbeeld 'het sociale Europa', dat niet spontaan tot stand zou komen door de afschaffing van de binnengrenzen in Europa: het vergt integendeel politieke organisatie op Europees niveau.

Wat is de Nederlandse export? Bestaat hij uit alle goederen en diensten die over de grens geleverd worden? Hoe zit het met de productie van filialen van Nederlandse bedrijven in het buitenland of de productie van filialen van buitenlandse bedrijven in Nederland? Vanuit de markt gezien is dit een ondergeschikt definitieprobleem, maar niet voor nationale overheden. Moet een Nederlandse regering die de economische groei wil bevorderen de baggeractiviteiten van Ballast Nedam in Arabië stimuleren, de productie van Philips televisieapparaten in Taiwan of de productie van Mitsubishi personenwagens in Born?

Het nationale beleid wordt geacht het nationale concurrentievermogen te bevorderen. Daarbij overheerst nog altijd de typisch mercantilistische drogreden dat veel export 'goed' is, dat de export groter moet zijn dan de import. Dat vindt zijn beslag in allerlei exportkredieten die regeringen graag aan nationale bedrijven verschaffen. Om dezelfde reden reizen regeringsleiders over de gehele wereld om nationale goederen en diensten aan de man te brengen. Wat zij onder 'nationale producten' en 'nationale bedrijven' verstaan heeft echter weinig te maken met de nationaliteit van de economische activiteiten maar alles met die van de bevoegde fiscale en politieke autoriteit. Het is hun niet te doen om de bevordering van deze of gene economische activiteit per se maar om het bevorderen van de in hun staat belastbare activiteiten.

Investeringsbeslissingen en nationale autonomie. Bij hun investeringsbeslissingen houden ondernemingen rekening met de verschillen tussen landen wat betreft natuurlijke hulpbronnen, sociale wetgeving, belastingwetten, transportfaciliteiten, politieke stabiliteit, fysieke veiligheid en wat al niet. Naarmate ondernemingen meer keuzes hebben over

¹ Bovendien bestaan er grote verschillen in 'cultures of capitalism', d.w.z. dat de stijl van leiding geven en bedrijfsvoering grote nationale verschillen kent, alleen al in de perceptie van leidinggevendenden zelf. Bij de (mislukte) fusies tussen Duitse en Nederlandse bedrijven bleken veronderstelde culturele verschillen een belangrijke rol te spelen (vgl.: Olie, a.w., 342 e.v.).

waar zij zullen investeren, kunnen zij meer druk uitoefenen op nationale regeringen. Naarmate bedrijven zich gemakkelijker over de gehele wereld bewegen, nemen hun mogelijkheden toe om met verschillende nationale overheden te onderhandelen over gunstiger financiële, fiscale en reguleringsvoorwaarden. De ‘economische macht’ van dergelijke bedrijven ten opzichte van overheden is groter geworden doordat zij de concurrentie onder de staten om economische activiteiten aan te trekken in hun voordeel kunnen laten spelen. Daar staat tegenover dat naarmate meer internationaal opererende ondernemingen in een bepaald land zouden willen investeren, de overheid van dat land minder afhankelijk wordt van de eisen die een van die ondernemingen zou stellen.

Zogeheten ‘antiglobalisten’ verwijzen vaak naar het gevaar dat zou uitgaan van ‘grote ondernemingen’.¹ Inderdaad hebben sommige ondernemingen een grotere jaarlijkse omzet dan het Bruto Nationale Product van sommige natiestaten. De omzet van General Motors is groter dan het BNP van Indonesië of Noorwegen; de omzet van Shell groter dan het BNP van Turkije. Waarom zou dat evenwel ‘gevaarlijker’ zijn dan het feit dat de meeste landen een BNP hebben dat groter is dan de omzet van de meeste bedrijven? Veel omzet is overigens niet hetzelfde als grote winst: een bedrijf kan een grote omzet hebben en toch verliezen leiden—dus economisch zwak zijn. Welke dreiging gaat er van zo’n zwakke reus uit?

Afgezien daarvan, dergelijke vergelijkingen slaan nergens op. Stel dat er in Nederland ondernemingen zijn met een grotere omzet dan het Bruto Provinciaal Product van Limburg of het Bruto Stedelijk Product van Almelo of het Bruto Gezinsproduct van de familie Jansen uit Borgharen. Hoe gevaarlijk is dat?

De omzet van transnationale ondernemingen is volledig terug te vinden in de BNP-statistieken van vele landen: elk onderdeel van de omzet van bijvoorbeeld Shell valt dus onder de politieke controle van deze of gene overheid. Bovendien is de omzet van een bedrijf wat anders dan een statistische constructie als het BNP. In het BNP weegt inkomen uit productie en verkoop (economische methode) even zwaar als inkomen uit belastingheffing (politieke methode).

Economische macht is geen functie van ‘grootte’ of ‘rijkdom’ maar van relatieve concurrentiepositie—en die kan, al naargelang de omstandigheden, nu eens in het voordeel van een staat dan weer in het voordeel van een onderneming spelen. Door de mondialisering van de economie wordt het ‘concurrerend vermogen’ van een staat steeds minder een zaak van handel of handelsoverschotten. Concurrerend is een land vooral wanneer het in staat is kapitaal aan te trekken of vast te houden met gunstige productievoorwaarden: goede infrastructuur, adequate regulering of deregulering van markten en eigendomsverhoudingen, voldoende en relevant geschoolde arbeidskrachten, monetaire en fiscale stabiliteit, en dergelijke dingen meer. ‘Onze belastingen, reguleringen en voorzieningen zijn beter dan de hunne’, dat is de politieke reclameboodschap. Zij brengt meteen het dilemma naar voren: het aantrekkelijke ‘meer en betere voorzieningen’ heeft een prijs in de vorm van het afstotende ‘hogere belastingen en striktere reguleringen’. In een omgeving die gekenmerkt wordt door hoge economische mobiliteit betekent dat, dat de marges van de politiek smaller worden. De staten zijn zelf in onderlinge concurrentie om belastbare economische activiteiten

¹ Bijvoorbeeld Noreena Hertz, *De Stille Overname—De globalisering en het einde van de democratie*. Contact, Amsterdam - Antwerpen, 2002.

aan te trekken. In die strijd kan in een regio een bepaald land 'de marktleider' worden. De buurlanden moeten zijn beleid dan volgen, tenminste als zij niet al hun productieve assets (geschoolde arbeid, financieel kapitaal) willen zien vertrekken.

Ondernemingen op de markt proberen zich tegen concurrentie te beschermen door allerlei afspraken te maken en kartels te vormen. De staten doen net hetzelfde—IGO's zijn interstatelijke kartels, de EG is daaronder niet het minste. Een belangrijke 'taak' van de EG is de strijd tegen kartels op basis van het mededingingsrecht, maar kartels van de politieke methode, zoals de EG en de EU, genieten op dat vlak volstrekte immuniteit. Het uitgangspunt is 'politieke kartels goed; economische kartels slecht'.

Handel. De totale wereldhandel is in de naoorlogse periode sneller toegenomen dan de totale wereldproductie,¹ vooral door de groei van de export uit Oost-Azië en de integratie van West-Europa. Een land als de Verenigde Staten exporteert echter slechts 10 procent van zijn BNP. In talrijke landen en op vele terreinen blijven bovendien belangrijke handelsbeperkingen bestaan. Sommige sectoren—bijvoorbeeld de landbouw en de staalindustrie in het Westen—zijn georganiseerd en gereguleerd op een manier die herinnert aan de centraleplaneconomieën van het gewezen communistische Oostblok. Toch zijn ook in de handel een aantal ontwikkelingen gaande die de beschikkingsmacht van staten aantasten.

Arbeidsdeling. Ten eerste vindt een substantieel deel van de handel niet plaats tussen, maar binnen bedrijven. Dit heeft te maken met de arbeidsdeling binnen transnationale ondernemingen. Door lagere transport- en transactiekosten worden onderdelen van een product, bijvoorbeeld een auto, gemaakt op de plaats waar dat het voordeligst is. Ook hier blijkt het klassieke onderscheid tussen 'export' en 'import' door de feiten achterhaald is. Het klassieke protectionisme dat export stimuleert en import afremt, is vrijwel een anachronisme geworden. Protectionistische voorstellen zijn in open economieën steeds moeilijker in concreet beleid om te zetten. Productie en handel zijn dermate verweven dat 'wij' en 'zij' wel in de politieke retoriek maar niet in de economische praktijk te onderscheiden zijn. Zolang de politiek die economische logica volgt is een (handels)oorlog tussen bijvoorbeeld de Europese Unie en Noord-Amerika dus heel onwaarschijnlijk.

Dienstverlening. Ten tweede neemt het aandeel van de handel in diensten meer toe dan de handel in goederen. De internationale arbeidsdeling vereist een ontwikkeld internationaal bank- en verzekeringswezen en ook een internationaal netwerk van technische, juridische en boekhoudkundige specialisten. De diensten van ingenieursbureaus, accountant- en advocatenkantoren, maar ook van goeroes, spirituele sekten en 'health consultants', die voorheen nauwelijks voor export in aanmerking kwamen, worden nu vlot internationaal verhandeld. In de commerciële advocatuur beginnen zich, met de opkomst van 'global law firms', duidelijke indicaties van dit proces af te tekenen.

Een vergelijkbare ontwikkeling doet zich voor bij de telecommunicatie en de multimedia. Hollywood en CNN zijn nu belangrijker voor de Amerikaanse handel dan General Motors of United States Steel. De muziekindustrie is belangrijker voor de

¹ Zes procent tegen drie procent in de periode 1960-90, vgl. Cable, a.w., blz. 32.

Britse export dan luchtvaartindustrie. Binnen het wereldje van het entertainment is pornografie veruit de belangrijkste internationale industrietak.

Handelspolitiek en culturele goederen. Intellectuele en culturele producten en diensten worden meegezogen in de tendens van internationalisering en mondialisering. Een hoempa-orkest in *Lederbosen* is Beierse folklore voor de toeristen, behalve wanneer het een keelzangeres uit Mongolië of een Indische sitarspeler begeleidt—dan is het ‘wereldmuziek’.

Die ontwikkelingen hebben gevolgen voor de nationale politieke regimes die tot voor kort zwaar geïnvesteerd hebben in het aankweken van een ‘nationale culturele identiteit’ en het vormen van een solidaire nationale elite. De toenemende handel in informatie, nieuwsberichten, televisieseries, popmuziek en wereldbestsellers beïnvloedt immers culturele waarden. Hij raakt het wijgevoel en de nationale identiteit. Regeringen, die pretenderen nationale gemeenschappen te vertegenwoordigen, kunnen hier niet ongevoelig voor zijn. De laatste jaren wordt de roep om protectionisme juist op het terrein van culturele informatiedragers luider. Europese cineasten, acteurs en zangers—die doorgaans het nationalisme niet genegen zijn—klagen het angelsaksische ‘culturele imperialisme’ aan. Sommige regeringen willen hun nationale film- of mediaindustrie steunen met subsidies en quota om een ‘Amerikanisering’ van hun cultuurgoed te voorkomen.

Tegen deze achtergrond wordt begrijpelijk waarom de economische integratie van handel en kapitaalverkeer tot gevolg heeft dat allerhande zaken onderwerp van internationale onderhandelingen worden die voorheen alleen nationaal relevant waren. De voorkeur van Japanse consumenten voor Japanse producten is in de ogen van Amerikaanse politici en industriëlen geen Japanse aangelegenheid. Het is een *bidden barrier to trade*, een verkapte vorm van protectionisme. Lokale voorkeuren en standaarden kunnen gemakkelijk als handelsbelemmering dienen, of tenminste als zodanig geïnterpreteerd worden. Dat was al het geval in middeleeuwse steden; hetzelfde speelt nu weer, maar op grotere schaal. Was het Duitse *Reinheitsgebot* voor bier een kwaliteitsmerk of een instrument om buitenlandse concurrenten te weren? Had het Canadese verbod op de import van Franse schimmelkaas te maken met de volksgezondheid, of was het protectionisme, zoals de Fransen beweerden?

Omdat verschillen van opvatting en smaak gemakkelijk geïnterpreteerd of gebruikt kunnen worden als protectionisme, zijn velen geïnteresseerd in mondiale of regionale harmonisering van maatstaven voor techniek, milieu of consumentenbescherming. Binnen de Europese Unie probeert men alle standaarden te harmoniseren. Op wereldschaal doet men dat door wederzijdse erkenning van standaarden. Deze wederzijdse erkenning leidt volgens critici in de rijke landen tot een *dive to the bottom*, vooral voor milieubescherming en sociale rechtvaardigheid. Volgens die critici zullen producenten proberen voordelen te behalen door hun activiteiten te laten verrichten in landen die minder hoge eisen stellen. Industrieën zouden worden verplaatst naar landen die milieunormen aan hun laars lappen of die volstrekt ontoelaatbare arbeidsomstandigheden tolereren. Andere critici, onder meer in de armere landen, beweren daarentegen dat het vaststellen van hoge, dure Westerse normen, een vorm van verkapt protectionisme is. Wegens hun geringe economische ontwikkeling zijn die landen immers niet in staat om én de kosten van die hoge Westerse normen te dragen én op de wereldmarkten mee te dingen.

In werkelijkheid zijn die discussies volledig analoog met wat zich vroeger in de westerse staten zelf heeft afgespeeld. De stedelijke gilden en ambachten hebben zich in de Middeleeuwen al verzet tegen de producten die op het platteland werden gemaakt door goedkopere arbeidskrachten in minder comfortabele omstandigheden. Vakbonden met een sterke vertegenwoordiging in streken met een hoge levensstandaard hebben altijd al aangedrongen op 'gelijk loon voor gelijk werk'. Daarmee hoopten zij de werkgevers in minder rijke streken uit te markt te dringen door hen te verplichten aldaar onrealistische lonen uit te betalen. Ook konden zij met dergelijke regelgeving de introductie van arbeidsbesparende technieken verhinderen en de mededinging van niet bij de vakbond aangesloten werknemers uitschakelen. Protectionisten zijn er altijd geweest en zullen er altijd blijven. Zoals Frédéric Bastiat honderd vijftig jaar geleden al zei, protectionisten zullen altijd hun hoop moeten stellen op politieke interventies. In een mondiale economie betekent dat, dat zij hun hoop stellen op de vorming van wereldomvattende 'politieke autoriteiten' die hun protectionistische wensen vertalen in positieve, afdwingbare regelgeving.

EINDE VAN DE NATIONALE POLITIEK?

Gezien vanuit het perspectief van het aantal maatschappelijke taken dat met de politieke methode wordt verricht, is de Europese natiestaat in de bloei van zijn leven. Er zijn evenwel ook tegenkrachten actief. Men kan de groei van het internationale recht en de toename van internationale organisaties, de opkomst van de mensenrechten en de Europese eenmaking enerzijds en de mondialisering van de markteconomie anderzijds interpreteren als bedreigingen voor de soevereiniteit en de beschikkingsmacht van de nationale staten. Wij hebben echter gezien dat de staten die ontwikkelingen niet lijdzaam ondergaan. Zij zijn heel actief bezig zich internationaal te organiseren om het voor hen essentiële primaat van de politieke methode veilig te stellen. Na ongeveer vijftien jaar mondialisering, vijftig jaar internationalisering en Europeanisering controleren nationale staten niet minder, maar meer. Het einde van de nationale politiek lijkt derhalve nog niet in zicht. Wel zijn de aard van de staatstaken en de internationale context van het overheidsingrijpen de afgelopen eeuw grondig veranderd.

OVER PROTECTIE

Geert Woltjer

Hoewel vrijhandel in theorie de welvaart in de wereld kan verhogen, passen veel landen één of meerdere vormen van protectie toe. De vraag is waarom de verschillende landen in de wereld dit doen, terwijl zij weten dat zij hierdoor een welvaartsverlies zullen leiden.

VORMEN VAN PROTECTIE

Voordat wij die vraag proberen te beantwoorden is het wellicht nuttig eerst de meest gangbare verschijningsvormen van protectie te behandelen.

Invoertarief. De meest bekende vorm van protectie is het invoertarief. Het invoertarief kan de vorm aannemen van een *ad valorem* tarief of een specifiek tarief. Bij een *ad valorem* tarief wordt het invoertarief vastgesteld als een percentage van de prijs. Daarbij kan de prijs op de wereldmarkt tot uitgangspunt worden genomen, maar het is uiteraard vaak effectiever om een percentage te heffen over de prijs die het betreffende goed in het binnenland doet. Bij een specifiek tarief wordt steeds over een bepaalde hoeveelheid van het goed een vast bedrag geheven (bijvoorbeeld f 100,- per geïmporteerde ton, ongeacht de prijs van het goed).

Invoertarieven zijn historisch gezien het meest gebruikte handelspolitieke instrument. Zij zijn in de loop der tijd in vele verschijningsvormen opgedoken, variërend van de aloude tol tot het moderne douanetarief. Tijdens de crisis van de jaren dertig van deze eeuw werden zij door vrijwel alle landen in de wereld op omvangrijke schaal toegepast. De tarieven op sommige producten bereikten in die periode soms niveaus van wel enige honderden procenten, waardoor de wereldhandel in de loop der jaren dertig drastisch ineenschrompelde. Na de Tweede Wereldoorlog is er als gevolg van internationale onderhandelingen echter een zeer sterke daling opgetreden in de invoertarieven voor de Westerse landen. In landen zoals Thailand zijn er echter nog steeds tarieven van vele honderden procenten. Zo ligt het gemiddelde invoertarief in de landen van de Europese Gemeenschap op dit moment rond de 4 procent.

Quota. Een andere, veel voorkomende methode van protectie bestaat uit het vaststellen van invoerquota, waarbij de in te voeren hoeveelheid aan kwantitatieve beperkingen wordt onderworpen. Het effect van een invoerquotum is in principe hetzelfde als dat van een tarief (zie volgende paragraaf). Na de Tweede Wereldoorlog zijn quota via internationale onderhandelingen in principe eveneens uitgebannen, maar in veel landen leiden zij nog steeds een zeer hardnekkig bestaan. Daarnaast is het karakter van quota in de loop der jaren sterk veranderd. Vaak worden zij tegenwoordig niet meer zo openlijk vastgesteld als vroeger het geval was, maar hebben zij veelal het karakter van zogenaamde "vrijwillige exportbeperkingen". Hierbij verzoekt het importerende land het exporterende land zijn uitvoer vrijwillig te beperken, op straffe van niet nader gespecificeerde maatregelen. Deze vorm van protectie is momenteel zeer populair in de internationale handel. Een variant hierop betreft de zogenaamde "ordelijke markt overeenkomsten", waarbij op soortgelijke wijze de toegang van het

exporterende land tot de markt van het importerende land wordt beperkt.

Tariefquotum. Een mengvorm van tarieven en quota wordt gevormd door het zgn. tariefcontingent en het zogenaamde tariefquotum. Bij een tariefcontingent wordt een hoeveelheid vastgesteld (het contingent) waarvoor een lager tarief dan normaal geldt. Alle geïmporteerde hoeveelheden boven dit contingent worden dan onderworpen aan de "normale" tarieven. Bij een tariefquotum wordt een hoeveelheid vastgesteld die vrij is van invoerrechten, terwijl alles daarboven aan het normale tarief wordt onderworpen. Deze vormen van protectie worden vaak gehanteerd ten aanzien van ontwikkelingslanden, die op deze manier een gemakkelijker toegang tot de markten van de geïndustrialiseerde landen hebben dan zonder tariefcontingenten en -quota het geval zou zijn.

Exportsubsidies. Een variant op de hierboven besproken maatregelen wordt gevormd door exportsubsidies, die voor sommige producten worden gegeven. Men kan hier allereerst denken aan de scheepvaart- en staalsectoren, maar ook veel landbouwexport wordt gesubsidieerd. Uiteraard zijn dit soort maatregelen veelal niets anders dan oneerlijke concurrentie.

Niet-tarifaire belemmeringen. Naast tarieven en quota zijn er nog een veelheid van belemmeringen van niet-tarifaire aard. Men kan hier bijvoorbeeld denken aan allerlei technische standaarden die aan een bepaald product worden opgelegd. Zo moeten elektrische apparaten vaak een goedkeuring hebben voordat zij in een land mogen worden ingevoerd. Daarnaast kan men denken aan allerlei bepalingen betreffende de volksgezondheid. Zo kende de Duitse wet bijvoorbeeld gedurende lange tijd het zogenaamde 'Reinheitsgebot' waarbij het niet was toegestaan om bieren in Duitsland te verkopen die niet waren gebrouwen met 'zuiver' (lees: Duits) bronwater. Ook medicijnen, chemicaliën en vele andere producten zijn vaak onderworpen aan gezondheidsvoorschriften.

ARGUMENTEN PRO EN CONTRA PROTECTIE

Protectie heeft voor- en nadelen. Adam Smith zag al belangrijke nadelen van protectie. Zijn ene argument was het voordeel van specialisatie, het tweede argument had betrekking op de dynamiek van overheidsbesluitvorming. Het belangrijkste argument voor vrijhandel en dus tegen protectie is het argument van de comparatieve voordelen. Door internationale handel kunnen comparatieve voordelen worden uitgebuit. Ieder land kan zich bij vrijhandel specialiseren op die activiteiten, die relatief (dat wil zeggen ten opzichte van andere activiteiten) de laagste opofferingen (*opportunity costs*) geven. Vervolgens worden deze producten verhandeld, en komen dan daar terecht, waar ze relatief (dat wil zeggen ten opzichte van andere producten) het hoogste nut opleveren.

Het tweede bezwaar tegen protectie is, dat deze het resultaat kan zijn van druk op de politiek door economische deelbelangengroepen (producenten) in plaats van op een deugdelijke afweging van belangen. Een succesvolle producentenlobby kan daardoor de (slecht georganiseerde) consumenten via politieke weg benadelen door de prijzen via protectie kunstmatig hoog te laten houden. Dit bezwaar is gebaseerd op de idee dat politieke besluitvorming vaak gericht kan zijn op korte termijn belangen van politici en dat politici veelal ook niet voldoende deskundigheid hebben om de

lange termijn voor- en nadelen van specifieke protectionistische maatregelen te overzien.

Hoewel protectie over het algemeen ongewenst is, zijn er soms argumenten aan te voeren waarom het nuttig kan zijn. Een monocultuur is bijvoorbeeld kwetsbaar voor variaties in de vraag naar het product. Zo kreeg de horloge-industrie in Zwitserland grote problemen toen technische veranderingen elders (Japan) het kwartshorloge voortbrachten en daarmee de vraag naar gewone, mechanische horloges deed afnemen. Een ander risico van een economische monocultuur is de afhankelijkheid van de marktprijs voor dat product. Berucht zijn in dit verband landen die op koffie of cacao productie gespecialiseerd zijn. Ook olie-exporterende landen kwamen in grote problemen toen de olieprijs plotseling ging dalen.

Specialisatie heeft ook militair-strategische gevaren. Als een land bijvoorbeeld niet in de eigen voedselproductie kan voorzien, is het bijzonder kwetsbaar voor boycot maatregelen. Het produceren van eigen brandstoffen en eigen voedsel is van groot belang om tijdens een oorlog stand te kunnen houden.

Een gediversifieerde economie heeft een waarde op zichzelf. Het geeft een grote variatie in activiteiten, en dus meer keuzemogelijkheden bij de beroepskeuze in het land, hetgeen psychologische, sociale en culturele voordelen heeft. Ook het handhaven van nationale tradities heeft een culture waarde. Wat is Nederland zonder scheepsbouw en bloembollen?

De voorgaande nadelen hadden vooral betrekking op andere waarden dan maximalisatie van de nationale economische welvaart. Ook op grond van nationaal-economische overwegingen kan bescherming van de eigen industrie soms verdedigd worden. Allereerst heeft een bedrijfstak vaak vanwege schaalvoordelen een minimum grootte nodig om te kunnen concurreren. Om deze te bereiken is soms tijdelijke protectie nodig; het zich ontwikkelende "kinder" moet eerst voldoende weerbaar gemaakt worden om in de internationale concurrentieslag te kunnen overleven.

Het tweede argument sluit hierop aan. Tijdens de productie wordt ervaring opgedaan. Op basis hiervan wordt de productie van een goed steeds goedkoper, waardoor een relatief nadeel om kan slaan in een relatief voordeel. Denk bijvoorbeeld aan de beginfase van de Japanse auto-industrie.

Het probleem met beide hiervoor genoemde argumenten is, dat beoordeeld moet worden welke bedrijfstakken op de langere termijn inderdaad comparatieve voordelen hebben. Bovendien leren ook andere landen door hun ervaring. Er is dus een gigantisch informatieprobleem voor de overheid. Het "infant industry" en "learning by doing" argument is één van de meest misbruikte argumenten voor protectie.

Zoals een vakbond een tegenmacht kan vormen voor bedrijven met monopolie-macht, kan een land via beperking van invoer een tegenmacht vormen voor monopolistische landen. Als er één afnemer (of groep van samenwerkende afnemers) is van een product, kan deze door beperking van de invoer de prijs naar beneden dwingen. Soms betekent dit dat bestaande monopolieprijzen (bijvoorbeeld van de OPEC bij olie) naar het niveau van de lange termijn evenwichtsprijzen worden gebracht. Soms betekent dit beleid echter dat de prijzen kunstmatig onder hun evenwichtsniveau komen, waardoor het van dat product afhankelijke land in feite wordt uitgebuit (denk aan veel ontwikkelingslanden).

Een vaker voorkomend argument voor protectie is de bescherming tegen dumping. Als buitenlandse bedrijven beneden hun kostprijs verkopen, hetzij door subsidies,

hetzij doordat ze in een periode met grote overschotten zitten, dan zouden hele bedrijfstakken weggeconcentreerd kunnen worden door het buitenland, terwijl ze op de lange termijn toch comparatieve voordelen hebben. Handelsbeperkingen kunnen bescherming bieden tegen dumping van buitenlandse producten beneden de lange termijn kostprijs. De VS gebruikte dit argument om protectie tegen Europees staal te verdedigen.

VRAGEN

1. Beargumenteer met behulp van de begrippen consumentensurplus en producentensurplus waarom handel over het algemeen voordelig is.
2. Geef politieke argumenten tegen protectie. Kunt U politieke redeneren verzinnen waarom protectie juist gewenst zou kunnen zijn?
3. Het "infant industry" argument voor protectie zou kunnen worden verdedigd m.b.v. het begrip externe effecten. Leg uit.
4. Als een bedrijfstak snel inkrimpt, geven de lonen van de ontslagen mensen niet goed de werkelijke alternatieve kosten weer. Leg uit. Beargumenteer met behulp van het begrip externe effecten waarom tijdelijke protectie op grond van dit argument verdedigd kan worden.

STATISTIEKEN, WETGEVING EN BELEID *

*It starts from a number; then there is a missing link;
and it finishes up with draconian legislation.*

—John Brignell

Regelmatig duiken in de media sensationele verhalen op van het type ‘Onderzoek wijst uit dat V een oorzaak is van W’ of ‘Gebruikers van S hebben x keer meer risico op T’. Vaak zijn dat althans op het eerste gezicht erg verontrustende berichten.¹ Scholen, verkiezingscampagnes en brochures en campagnes voor fondsenwerving van allerlei pressie- en actiegroepen dragen ruimschoots hun steentje bij tot het creëren en instandhouden van wat men wel ‘de cultuur van de angst’ noemt.²

Bijna al die waarschuwingen berusten op statistisch onderzoek; slechts uitzonderlijk blijkt de berichtgeving te verwijzen naar klinisch of gecontroleerd experimenteel onderzoek. Zij heeft het bijna uitsluitend over verbanden die ‘mogelijk’, ‘naar men vermoedt’, ‘waarschijnlijk’ of ‘het valt niet uit te sluiten’ interessante onderwerpen voor wetenschappelijk onderzoek zijn. Het is evenwel pas nadat onderzoek is gedaan en nadat het de test van de wetenschappelijke kritiek heeft doorstaan dat men kan zeggen of er een causaal mechanisme is dat de statistisch gevonden ‘verbanden’ verklaart. De ‘cultuur van de angst’ drijft niet op wetenschappelijk onderzoek maar op de ruchtbaarheid die gegeven wordt aan met louter statistische methoden gevonden verbanden.

De opmars van de statistiek is niet beperkt tot de media. De uitbreiding van het staatsapparaat in de twintigste eeuw ging gepaard met bureaucratisering en professionalisering. Allerlei ‘deskundigen’ werden aangetrokken om gegevens te verzamelen, onderzoek te doen en beleid te formuleren en te evalueren. Vandaag vinden heel wat afgestudeerden van de universiteiten en hogescholen een broodwinning als beleidsmedewerker, onderzoeker of consultant van de overheid.

Ministeriële departementen, overheidsdiensten en ook internationale bureaucratieën staan onder druk om hun werking en budgetten rechtvaardigen. Zij moeten dus aantonen dat zij zich met ‘belangrijke problemen’ bezighouden en ook dat zij bereid en bekwaam zijn daar wat aan te doen. Datzelfde geldt voor politici en politieke partijen. Het uitgangspunt van de verzorgingsstaat is immers dat ‘de mensen zelf’ niet bekwaam of in staat zijn hun leven — dat ‘toch zo ingewikkeld geworden is’ — op

* Dit hoofdstuk gaat over het gebruik van statistieken in wetgeving en beleid. Referenties naar publicaties op het vlak van de toegepaste statistiek illustreren de discussie daaromtrent. Zij impliceren geen oordeel over de in die artikelen gevonden correlaties. Dat geldt ook voor de correlaties en relatieve risico’s waarvoor geen referentie wordt gegeven.

¹ In de eerste zes maanden van 2001 kregen de Britten via de nationale dagbladders ten minste honderdvijftig waarschuwingen over de gevaren van allerlei etenswaren, activiteiten, gemoedstoestanden, gewoonten, levensstijlen, woonomgevingen, toestellen, geneesmiddelen, operaties, zwangerschappen, weersomstandigheden, en wat al niet. Zie *Health Wars: The Phantom Menace, Volume 1: An Audit of Health Scares January – June 2001*, Compiled by Josephine Gaffikin (FOR-EST Occasional Paper 3, Audley House, 13 Palace Street, London SW1, December 2001). Het verschijnsel blijft uiteraard niet beperkt tot Groot-Brittannië of de geschreven pers.

² Frank Furedi, *The Culture of Fear*, Cassell, London 1997.

een behoorlijke manier te leiden. De implicatie is dat zij hun leven beter door deskundigen kunnen laten leiden. Aan de politici komt dan de taak toe de relevante deskundigen te selecteren. Zij bepalen ook welk onderzoek een 'politek gevolg' krijgt of genegeerd wordt, en hoeveel belastinggeld voor een en ander nodig of beschikbaar is.

Uiteraard laten de politici zich voor die taken graag bijstaan door deskundigen — vaak dezelfde lieden die in aanmerking komen om het te subsidiëren onderzoek uit te voeren. Zo ontstaat er collusie van politieke en academische autoriteiten en elites. Als gevolg daarvan gaan in een aantal 'gevoelige kwesties' (zure regen, klimaatopwarming, BSE, aids en dergelijke¹) honderden miljoenen euro naar het onderzoek van een enkele hypothese. Alternatieve hypothesen blijven in de kou staan. Hoogstens enkele onderzoekers buiten de grote (dat wil zeggen massaal gesubsidieerde) instituten houden zich ermee bezig. Als zij \$10.000 subsidies ontvangen van bepaalde industriële sectoren dan wordt hun dat zwaar aangerekend. Zij zijn dan per populaire definitie 'niet onafhankelijk'. Tien of honderd keer hogere subsidies—of aanstellingen in een onderzoeksinstituut of programma—van de EU, de Amerikaanse overheid, het EPA, de WGO, *Greenpeace* en andere 'foundations'² met een min of meer uitgesproken politieke agenda hebben daarentegen blijkbaar geen effect op de onafhankelijkheid van onderzoekers. Integendeel, althans voor de media lijken zij veeleer certificaten van 'onafhankelijkheid' te zijn.³

¹ Gemeenschappelijk aan deze gevallen is dat zij beginnen met de publicatie van echte rampenscenario's, die echter jaar na jaar worden afgezwakt. Van de in 1990 voorspelde opwarming van de aarde met 3-5°C tegen 2100 bleef in 1995 nog slechts 1-2°C over. Als de voorspellingen nog verder zakken dan zal Groenland nog lang moeten wachten vooraleer het opnieuw eer kan doen aan zijn naam. Die kreeg het omstreeks 1000 n.C. van de Vikingkolonisten onder leiding van Erik de Rode. De vikings verlieten Groenland in de veertiende eeuw. Dat was het begin van de 'kleine ijstijd', die in de zeventiende eeuw zijn laagste temperaturen bereikte en nu langzaam naar zijn einde lijkt te gaan.

De voorspelde aids-epidemie is uitgebleven (behalve in Afrika waar men echter andere criteria en goedkopere en onbetrouwbare methoden gebruikt om aidsgevallen te identificeren—wat de vraag oproept of 'aids in Afrika' wel dezelfde ziekte is als aids in Europa of Amerika). Ook de voorspelde BSE-epidemie laat op zich wachten evenals de eveneens voorspelde overdracht ervan op mensen. 'Zure regen' is zo goed als volledig uit de belangstelling verdwenen.

² Het *Environmental Protection Agency* (EPA) had in 1999 een budget van 7,6 miljard dollar. De WGO (Engels WHO) had in 1997-1998 een budget van 842 miljoen dollar. Volgens V. Ekamov ('Reform of the WHO', *The Lancet*, 347, juni 1996, p.1536-1537) besteedt de WHO 75% van zijn budget voor administratieve overhead. De WGO ontvangt bovendien vele honderden miljoenen dollar van 'private donateurs' (vrijwillige bijdragen van lidstaten, vooral de VS, organisaties en bedrijven, vooral uit de farmaceutische sector). Zie J.P. Vaughan, S. Mogedal, S.E. Kruse, K. Lee, G. Walt, K. de Wilde, 'Financing the World Health Organization: global importance of extrabudgetary funds' *Health Policy*, 35, 1996, p.229-245. Voor 1998 rapporteerde *Greenpeace International* een netto-inkomen van 101 miljoen dollars. (Zie ook de officiële websites van die organisaties.)

³ Sommige industrieën (o.a. farmaceutica, medische en milieutechnologie) hebben 'partnerships' met—en laten door hen gefinancierd onderzoek vaak verschijnen onder de auspiciën van—die organisaties. Commerciële redenen—verkoop van medische producten en technische installaties—liggen daarbij voor de hand. Andere redenen worden eveneens geciteerd: medische producten en behandelingen (o.a. radiologie, ontsmettingsmiddelen) zijn grote risicofactoren voor allerlei aandoeningen. (John W. Gofman, *Radiation from Medical Procedures in the Pathogenesis of Cancer and Ischemic Heart Disease*, Committee for Nuclear Responsibility Book Division, San Francisco, 1999). Hun aansprakelijkheidsrisico is dermate groot (vooral in de Amerikaanse 'culture of litigation') dat vele bedrijven bereid zijn te investeren in goede relaties met het EPA, de WGO en andere 'public health authorities'. Zij hebben er belang bij het onderzoek te concentreren op 'andere hypothesen'. De eis dat universiteiten meer aan 'derde geldstroomactiviteiten' gaan doen—en de status van wetenschappelijke medewerkers mede laten afhangen van de mate waarin zij de kassa doen

Statistieken, tellingen, steekproeven en bewerkingen uitgevoerd op de resultaten daarvan zijn nu belangrijke instrumenten van politieke propaganda en beleid. Statistisch berekende risicowaarden worden gewikt en gewogen, aanvaardbaar of te hoog te bevonden. Wij vinden ze terug in allerlei wettelijke en administratieve normen en maatstaven: veiligheidsnormen, concentratienormen, doseringsnormen, snelheidsnormen, en dergelijke. Net boven of net onder de norm — het kan verstrekkende financiële en andere gevolgen hebben. Producten, diensten, beroepen en activiteiten worden gereguleerd, aan belastingen onderworpen of zelfs verboden op grond van ‘statistische bewijzen’ van hun schadelijke effecten op veiligheid, gezondheid, milieu en dergelijke.

De leek kan gemakkelijk de indruk krijgen dat het maatschappijmanagement van de moderne beleidsstaat met alle mogelijke waarborgen van de wetenschappelijke methode omkleed is. Er zijn echter kritische stemmen. Veel van de in het publieke leven gebruikte of geciteerde statistieken zijn controversieel of worden door specialisten zelfs als ondeugdelijk beschouwd. Beschuldigingen van incompetent of bedrieglijk gebruik en misbruik van statistieken zijn niet van de lucht.¹ De term ‘junk science’ (rommelwetenschap) is nu al goed ingeburgerd in discussies over voedselhygiëne, gezondheids- en milieubeleid.² In grote rechtszaken, waar reusachtige schadevergoedingen op het spel staan, wordt gegoocheld met statistieken van verdacht allooi. Velen — vooral de zogeheten ‘deep pockets’ (bedrijven, ziekenhuizen, gemeentelijke overheden, hun verzekeraars) — geven er de voorkeur aan zich naar grondloze normen te schikken of geschillen in der minne te regelen. Dat is goedkoper dan een aanslepend geding met onzekere afloop te beginnen en ondertussen in de pers te schande gemaakt te worden.

Alleen al dreigen met een geding wordt zo voor advocaten, forensische deskundigen en adviseurs een lucratieve bezigheid. Op dezelfde wijze kunnen politici en ambtenaren druk uitoefenen op bedrijven, sectoren of bevolkingsgroepen door te dreigen met reguleringen en normeringen waarvan zijzelf weten dat zij geen serieuze basis hebben. Dergelijke gevallen van ‘legale afpersing’ zijn verre van zeldzaam, zowel op het nationale als het internationale vlak.³

Toch laten leken—en veel mensen zijn leken als het op statistieken aankomt—zich blijkbaar vlot imponeren door cijfers, percentages, risicometingen en dergelijke. Politici en ook juristen zijn geen uitzondering op die regel. Dat is geen goede zaak. Zij hebben geregeld te maken met wetten, beleid en argumentaties waarin statistische gegevens, theorieën en conclusies prominent aanwezig zijn. Als zij niet bekwaam zijn goed en slecht statistisch onderzoek, gepast gebruik en misbruik van statistiek te on-

rinkelen (in Nederland anno 2002, het UFO-project van de VSNU)—zal nog tot creatievere invullingen van ‘onafhankelijk onderzoek’ leiden.

¹ Bijv. Hans-Joachim Maes: ‘World Health Organization ... mit Entsetzen Scherz.’, *Deutsches Ärzteblatt*, 98/25, 22 juni 2001, p.1664-1666.

² Verschillende organisaties brengen regelmatig verslag uit over nieuwe gevallen van ‘junk science’. Zie o.a. The American Council on Science and Health (www.acsh.org), Steven J. Milloy's JunkScience.com, en www.Quackwatch.com.

³ Een econoom van de Wereldbank: "Policy based lending is where the bank really has power--I mean brute force. When countries really have their backs against the wall, they can be pushed into reforming things at a broad policy level that normally, in the context of projects, they can't." (Geciteerd in Kamran Abbasi, ‘The World Bank and world health: healthcare strategy’, *British Medical Journal*, 318, April 3 1999, p.933-936.)

derscheiden dan lopen zij het risico onzin te verkondigen en veel kwaad te doen. Dat er gevallen zijn waarin er met de toepassing van statistische methoden prachtige en nuttige resultaten worden geboekt, is onbetwistbaar. Er zijn echter ook andere gevallen. Van de vooroordelen en de statistische incompetentie van nationale, supranationale of internationale overheids- en beleidadviserende instanties kunnen duizenden tot miljoenen mensen het fysieke of financiële slachtoffer zijn.

Dat risico is reëel. In 1991 werd onder druk en invloed van *Greenpeace* en het *Environmental Protection Agency* (EPA, een Amerikaanse overheidsdienst) het chloreren van drinkwater in Peru stopgezet.¹ De maatregel leidde vrijwel onmiddellijk tot een cholera-epidemie. Ten minste achthonderduizend mensen werden ziek, waarvan ten minste een zesduizendtal met dodelijke afloop. De maatregel was gebaseerd op de toen door *Greenpeace* gepropageerde *idée fixe* dat chloor in alle concentraties en doseringen giftig is en op de classificatie door het EPA van chloor als een risicofactor voor kanker. Chloor is inderdaad een bijtende stof die bijna alle metalen kan aantasten. Het is ook een component in honderden voor plant en dier vitale stoffen, onder meer zout en de menselijke verteringssappen. Voor het ontsmetten van drinkwater is het buitengewoon goed geschikt.

Onoordeelkundig gebruik van statistieken heeft lange tijd officiële en andere instanties ertoe aangezet jonge ouders aan te bevelen baby's op hun buik te laten slapen. Toen de statistieken een opmerkelijke toename van wiegendood suggereerden werd dat advies stopgezet. Economisch en monetair beleid, vaak gebaseerd op een combinatie van achterhaalde statistieken uit diverse bronnen, heeft in de twintigste eeuw meer dan eens miljoenen mensen in zware financiële problemen gebracht.

Ofschoon dergelijke episodes vragen rond verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid oproepen, blijken maatschappelijke instellingen (ook de rechtbanken) daar weinig oor voor te hebben. Beleid en wetgeving zijn officieel erkende methoden om straffeloos 'effecten te externaliseren'. De slachtoffers die zij maken hebben gewoon pech.

Het is voor academisch geschoolde juristen — die toch aanspraak maken op een 'wetenschappelijke vorming' — van belang enig inzicht te hebben in het gebruik van statistische methoden. In deze tekst kunnen wij uiteraard geen volledige instructie in de wetenschap van de statistiek en haar toepassingen geven. Dat zou ons al snel tot de studie van de wiskundige waarschijnlijkheidsleer brengen en die ligt ver buiten het bestek van de juridische opleiding. Wij beperken ons tot een discussie van enkele elementaire begrippen en problemen.

DINGEN EN CIJFERS

Statistiek is een tak van de wiskunde en als zodanig een volwaardige wetenschappelijke discipline. Zij houdt zich bezig met de studie van de formele relaties tussen verzamelingen van abstracte objecten. De toepassing van de statistische methoden op de

¹ *Nature* (November 28, 1991), U.B. Panisset, *International Health Statecraft: Foreign Policy and Public Health in Peru's Cholera Epidemic* (Lanham MD: University Press of America, 2000). Volgens *Greenpeace* (Archive.greenpeace.org/~toxics/reports/cholera-chlorine.pdf), dat campagne voerde voor een algemeen chloorverbod, had de epidemie kunnen vermeden worden door het water te koken en betere persoonlijke hygiëne.

werkelijkheid is evenwel geen sinecure. Reële objecten zijn geen abstracte objecten. Neem een zo alledaags object als een huis. Hoeveel huizen zijn er in een bepaald dorp? Verschillende waarnemers zullen een verschillend aantal huizen tellen, bijvoorbeeld omdat zij 'randgevallen' (hutten, stacaravans, bungalows, appartementsgebouwen, als woning gebruikte opslagplaatsen, vervallen gebouwen, en dergelijke) verschillend beoordelen.

Als alleen al het tellen van dingen problemen oplevert, dan is ook het verwerken van die gegevens problematisch. Als men gegevens heeft over het aantal huizen in elke Nederlandse provincie, dan lijkt het voor de hand te liggen dat men door eenvoudige optelling kan berekenen hoeveel huizen er in Nederland zijn. Dat is echter niet het geval. De provinciale huizentellers hebben immers niet noodzakelijk allen dezelfde criteria gehanteerd. Misschien zijn er gebouwen, die al dan niet als huis zouden geteld zijn, helemaal buiten het gezichtsveld van de tellers gebleven. Niet alle tellers zijn even zorgvuldig en gewetensvol. De gegevens zijn dus hoogstens min of meer volledig en betrouwbaar.

De problemen nemen nog toe als men in de plaats van huizen te tellen indirecte bronnen (belastingaangiften bijvoorbeeld of orderboekjes van loodgieters en dakwerkers) gebruikt om het aantal huizen vast te stellen. Nog vele malen onbetrouwbaarder zijn niet of moeilijk controleerbare bronnen, zoals herinneringen en rapportages achteraf.

Wat voor huizen geldt, geldt nog veel meer voor 'dingen' als ziektes, aandoeningen, gemoedstoestanden, koffiedrinkers, rokers, kansarmen, wiskundig begaafden en andere categorieën van zaken die moeilijk te identificeren zijn of de relevante eigenschap in meerdere of mindere mate hebben. Toch zijn dergelijke 'dingen' vaak voorwerp van statistisch onderzoek.

Waar het om gaat is dit: wij kunnen geen statistische methoden toepassen op reële objecten maar alleen op abstracte objecten zoals resultaten van tellingen, metingen of schattingen. Kortom, wij hebben getallen nodig. Voor het gebruik van de statistische methoden maakt het niets uit of wij met zestig huizen of zestig aalwormen te maken hebben; alleen het getal 60 telt. Hoe wij aan dat getal komen is geen probleem van de wiskundige statistiek. Het is uiteraard wel een probleem voor wie statistische methoden wil gebruiken om iets over huizen of over aalwormen te weten te komen. Toegepast statistisch onderzoek kan niet beter zijn dan de kwaliteit van de gegevens waar het op gebaseerd is. Hier geldt het GIGO-principe: 'Garbage in, Garbage out'.

Zodra wij over de getallen beschikken, kunnen wij daar allerlei wiskundige bewerkingen op uitvoeren: optellen, aftrekken, vermenigvuldigen, delen en ook meer ingewikkelde operaties. Dat geeft al snel eigenaardige resultaten. Zo kunnen wij bijvoorbeeld tot de vaststelling komen dat er vorige maand 3,3 verkeersdoden per dag vielen of dat er per Nederlands gezin 1,92 kinderen zijn. Wij kunnen ons wel gemakkelijk een voorstelling maken van 3 of 4 verkeersdoden en van 1 of 2 kinderen—maar van 3,3 doden of 1,92 kinderen? Bewerkingen uitgevoerd op tellingen van bestaande dingen leveren niet noodzakelijk een uitkomst op die zelf beantwoordt aan een telling van bestaande dingen.

Het is alleen zinvol over gemiddelden te spreken als er dingen zijn die boven het gemiddelde liggen en andere die daar onder liggen. Er is geen relatieve armoede zonder relatieve rijkdom. Er zijn kansrijken omdat er kansarmen zijn. Het is zinloos te

willen 'dat iedereen ten minste het gemiddelde haalt' (tenzij men ook wil dat niemand meer dan het gemiddelde haalt).

Mensen zijn niet onsterfelijk. Sommige doodsoorzaken komen meer voor dan andere. Vooruitgang in de strijd tegen de ene of de andere ziekte of een betere bescherming tegen een bepaald soort ongevallen veranderen daar niets aan. Er is altijd wel 'een belangrijkste doodsoorzaak'. Wij kunnen niet de kans verminderen dat iemand aan ziekte Z overlijdt zonder de kans te vergroten dat hij door een andere oorzaak sterft. Dat wil zeggen: elke succesrijke behandeling voor Z is een positieve risicofactor (zie hieronder) voor andere overlijdensoorzaken. Stel dat er nu in vergelijking met dertig jaar geleden jaarlijks relatief meer mensen door ziekten of aandoeningen sterven. Dat is niet per se een reden tot ongerustheid. Misschien zijn er nu relatief minder dodelijke ongevallen.

Correlaties

Wanneer wij over twee verzamelingen van cijfers beschikken, dan kunnen wij die vergelijken en de maat van hun overeenkomst of verschil aangeven. Dat doen wij met behulp van een correlatiecoëfficiënt (CC), waarvan de waarde maximaal +1 en minimaal -1 is. Hoe wij die berekenen is hier niet van belang. De volgende allereenvoudigste voorbeelden maken duidelijk wat zo'n coëfficiënt eigenlijk meet. We vergelijken twee verzamelingen van getallen X en Y, die elk vier getallen tellen.

X1	1	1	0	0	CC
Y1	1	1	0	0	1

Y is perfect gelijk aan X. Het is dus niet verwonderlijk dat de CC maximaal is.

X1	1	1	0	0	CC
Y2	0	0	1	1	-1

Y is zeker niet gelijk aan X; integendeel, Y is als het ware een omgekeerd beeld van X. Met een '1' in X komt een '0' in Y overeen en met een '0' een '1'. Kortom, er zit een systeem in de verschillen. De CC-waarde is in dit geval minimaal, namelijk -1.

X1	1	1	0	0	CC
Y3	1	0	1	0	0

In dit geval is er geen overeenkomst, zelfs niet als spiegelbeeld. Een '1' in X correspondeert nu eens met een '1' in Y dan weer met een '0'; en hetzelfde geldt voor een '0' in X. De CC bedraagt 0, dat wil zeggen dat er geen overeenkomst of correlatie tussen de twee verzamelingen is.

Nu moeten wij niet overhaast concluderen dat $CC=1$ betekent dat de twee verzamelingen identiek zijn. Beschouw dit voorbeeld:

X2	1	1	1	1	1	0	0	CC
Y4	12	12	12	12	12	5	5	1

Hoewel X en Y niet identiek zijn is er toch een maximale correlatie tussen de twee

(CC=1). Met een '1' in X correspondeert onveranderlijk een '12' in Y; en met een '0' in X komt onveranderlijk een '5' in Y overeen. Correlatie is dus wat anders dan identiteit.

X2	1	1	1	1	0	0	CC
Y5	12	12	12	12	25	25	-1

Ook hier is er een 'perfecte' correlatie tussen de twee reeksen maar met dit verschil dat met een *hogere* waarde in de eerste reeks (1 is groter dan 0) een *lagere* waarde (12 is kleiner dan 25) in de tweede reeks correspondeert.

X2	1	1	1	1	1	0	0	CC
Y6	12	18	22	15	29	6	3	0,8

(Exacter CC = 0,7953502167) Hier is de correlatie van de twee verzamelingen niet perfect, maar toch vrij hoog. Met een *hogere* waarde (1) in X correspondeert een min of meer hoge waarde (12 tot 29) in Y. Met een *lagere* waarde (0) in de eerste reeks correspondeert een min of meer lage waarde (3 of 6) in de tweede reeks.

X2	1	1	1	1	1	0	0	CC
Y7	12	0	2	5	12	25	-25	0,2

(Exacter CC = 0,1959828375) Op het eerste gezicht is er hier geen systeem van overeenkomst te herkennen. Met de CC=0,2 zitten wij inderdaad dicht in de buurt van CC=0, wat staat voor 'er is helemaal geen correlatie'.

Bekijken wij ten slotte nog een setje van twee getallenverzamelingen

X3	-7	2,5	800	12	45,04	151	-8	CC
Y8	0,25	0,56	5	1	3,27	4,56	0,12	0,7

(Exacter CC = 0,7341022013) Ook hier is er op het eerste gezicht weinig overeenkomst. De relatief hoge correlatiecoëfficiënt 0,7 wijst echter op een eerder systematische samenhang tussen de getallen in X en de getallen in Y. Die is er ook: met een hogere waarde in X correspondeert onveranderlijk een hogere waarde in Y. Met het hoogste getal (800) in X correspondeert het hoogste getal (5) in Y. Met het tweede hoogste getal (151) in X correspondeert het tweede hoogste getal (4,56) in Y. Enzovoort. Met het laagste getal (-8) in X correspondeert het laagste getal (0,12) in Y.

Nog even herhalen:

- Een hoge *absolute* waarde van de correlatiecoëfficiënt (positief of negatief, in de omgeving van 1 of -1) betekent een sterke graad van overeenkomst tussen twee getallenreeksen. Een lage *absolute* waarde (positief of negatief, in de omgeving van 0) betekent een zwakke correlatie.
- Statistici werken met getallen en met verzamelingen van getallen. Het enige wat wij met statistieken kunnen bewijzen is dat er tussen twee of meer getallenreeksen bepaalde overeenkomsten of verschillen bestaan. Waar die getallen voor staan, of ze überhaupt ergens voor staan, dat maakt voor de statistiek niet uit.

TOEGEPASTE STATISTIEK

Bij toegepaste statistiek komt het uiteraard aan op ‘waar de getallen voor staan’. Nemen wij als voorbeeld de eerder getoonde verzamelingen X2 en Y6.

X2	1	1	1	1	1	0	0	CC
Y6	12	18	22	15	29	6	3	0,8

Wij gaan die getallen nu interpreteren, dat wil zeggen wij gaan ze beschouwen als symbolen die naar iets verwijzen. Wij kunnen bijvoorbeeld veronderstellen dat er een onderzoek gedaan is in de zeven gemeenten van een bepaalde regio van het land. Daar werd voor elke gemeente geteld hoeveel keer een medisch urgentieteam werd opgeroepen bij verkeersongevallen in de eerste zes maanden van het jaar 2000. Die oproepen staan per gemeente vermeld in Y. In X staat een ‘1’ als de gemeente een mannelijke burgemeester had en een ‘0’ als er een vrouwelijke burgemeester was.¹

Er blijkt dus, althans in de onderzochte regio, een vrij sterk verband te bestaan tussen het optreden van medische urgentieteams bij verkeersongevallen en het geslacht van de burgemeester. Het is evenwel slechts een statistisch verband—een verband tussen twee getallenreeksen.

Het is niet waarschijnlijk dat er iets mis is met de gegevens van ons onderzoek. Het geslacht van een burgemeester staat meestal onomstotelijk vast en oproepen voor een medisch urgentieteam bij verkeersongevallen worden zorgvuldig geregistreerd en zijn niet zo moeilijk te onderscheiden van andere oproepen. Aangezien alle gemeenten in de regio werden onderzocht is er ook geen twijfel aan de ‘representativiteit’ van de onderzochte gemeenten voor de situatie in die regio. Daarmee is echter niets gezegd over de vergelijkbaarheid van de verschillende gemeenten, bijvoorbeeld qua grootte, industriële activiteit, verkeersdichtheid, verkeersinfrastructuur en dergelijke. Ook is niets gezegd over de representativiteit van de periode waarin het onderzoek liep. Als zou blijken dat er in de gemeenten met een mannelijke burgemeester in de eerste helft van 2000 toevallig veel uitzonderlijke verkeerssituaties waren (wegwerkzaamheden, sportmanifestaties, wegblokkades) dan zou dat het verschil in de cijfers kunnen verklaren.

De statistiek bewijst of verklaart niets. Zij geeft in het beste geval een beschrijving aan de hand van getallen van een situatie die misschien wel, maar misschien ook niet, om een verklaring vraagt. Een hoge correlatie kan louter toevallig zijn of het resultaat van een buiten het onderzoek gebleven factor. Uit Duits onderzoek bleek bijvoorbeeld dat huizen bewoond door grote gezinnen vaker door ooievaars als nestplaats werden uitgekozen. Dat betekent niet dat er een grond van waarheid is in het bakerpraatje dat ooievaars baby’s brengen. Grote gezinnen wonen meestal in grotere huizen — en die hadden (in de tijd van verwarming met haarden en kolenkachels) meer schouwen en schoorstenen, dus meer potentiële nestplaatsen voor ooievaars!

¹ Wij gebruiken hier de cijfers ‘1’ en ‘0’ niet om resultaten van tellingen of metingen aan te duiden maar als symbolen voor verschillende categorieën van dingen. Wij hadden ook de letters ‘M’ en ‘V’ kunnen gebruiken, maar die worden niet herkend door de rekenmachine waarmee wij de correlatiecoëfficiënt berekenen!

Terug naar ons voorbeeld. Het is gewoon een feit dat er in de gemeenten met een vrouwelijke burgemeester in de regio minder oproepen voor medische interventie waren dan in gemeenten met een mannelijke burgemeester. Daarmee is niet gezegd dat het geslacht van de burgemeester iets te maken heeft met het aantal verkeersongevallen waarbij dringende medische interventie nodig is. Vermoedelijk zullen er nog wel andere kenmerken zijn die de gemeenten met hogere aantallen medische interventies onderscheiden van de andere. Stel bijvoorbeeld dat de gemeenten met een vrouwelijke burgemeester de letter 'b' in hun naam zouden hebben en die met een mannelijke burgemeester niet. Wie zal de correlatie tussen het al of niet voorkomen van een letter in de naam van een gemeente en het aantal zware verkeersongevallen als interessant beschouwen?

Het is niet waarschijnlijk dat iemand enige *wetenschappelijke* belangstelling zou hebben voor onze statistiek alleen maar omdat wij de gemeenten volgens het geslacht van hun burgemeester hebben geclassificeerd. Het blijft dezelfde statistiek over dezelfde gemeenten en dezelfde feiten. Toch kan er heel wat buitenwetenschappelijke belangstelling voor onze statistiek bestaan. Een lokale krant zou er een artikel aan kunnen wijden onder de kop

Vrouwelijke burgemeesters goed voor verkeersveiligheid

Recent onderzoek aan de universiteit van X heeft uitgewezen dat in onze regio zware verkeersongevallen, waarbij mensen ernstig gewond raken, vooral gebeuren in gemeenten met een mannelijke burgemeester. Volgens de onderzoekers werd in een periode van zes maanden per gemeente met een man als burgemeester gemiddeld 19,2 keer een beroep gedaan op een medisch urgentieteam voor verkeersslachtoffers. In de gemeenten met een vrouwelijke burgemeester was dat gemiddeld slechts 4,5 keer. De onderzoekers wijzen erop dat men hieruit geen voorbarige conclusies mag trekken en dat verder onderzoek nodig is om dit opvallende verschil te verklaren. Het verschil is groot genoeg om er niet onverschillig voor te blijven.

Die krantenkop is zonder meer misleidend. Hij suggereert dat er een causaal verband bestaat tussen het geslacht van de burgemeester en het aantal ernstige ongelukken in een gemeente. Het onderzoek heeft daaromtrent echter niets uitgewezen. De tekst zelf van het artikel doet de waarheid weinig geweld aan, maar is wel vaag. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk of de laatste zin een redactionele commentaar is of een uitspraak die aan de onderzoekers wordt toegeschreven.

Wij kunnen ons voorstellen dat bepaalde groepen proberen politieke munt uit het artikel te slaan zonder daarbij uitdrukkingen als 'het is wetenschappelijk / statistisch bewezen', 'onderzoek heeft aangetoond' te schuwen. Het is moeilijk te voorspellen wat er met statistieken kan gebeuren zodra men ze uit de geborgenheid van het wetenschappelijk onderzoek haalt en in de openbaarheid gooit.

Het relatieve risico

Wij kunnen onze statistiek ook op een ander manier voorstellen—een manier die het tendentieuze gebruik ervan nog aantrekkelijker maakt. Veronderstellen wij dat er ook cijfers bestaan voor het aantal interventies van de politie bij verkeersongevallen in de zeven gemeenten.

Eerste hypothese:

Burgemeester	Interventie	
	politie + urgentieteam	alleen politie
Man	96	853
Vrouw	9	341

De verhouding van de verkeersongevallen met medische interventie in de twee categorieën van gemeenten is $96 / 9 = 10,67$. Voor de verkeersongevallen zonder medische interventie is de verhouding $853 / 341 = 2,50$. De verhouding van die twee verhoudingen is

$$10,67 / 2,50 = 4,268.$$

Dat is wat statistici het ‘relatieve risico’ (RR) noemen. In ons geval is dat het relatieve risico van een mannelijke versus een vrouwelijke burgemeester voor ‘ernstige verkeersongevallen’. Het berekende relatieve risico zegt ons dat de kans dat iemand bij een verkeersongeval zwaargewond raakt meer dan vier keer groter is in een gemeente met een mannelijke dan in een gemeente met een vrouwelijke burgemeester!

Het relatieve risico 4,268 komt aardig overeen met de verhouding tussen de gemiddelden van de zware ongevallen in ‘mannelijke’ en ‘vrouwelijke’ gemeenten:

$$(96/5) / (9/2) = 19,2 / 4,5 = 4,267.$$

Dat is gemakkelijk te verklaren. Bij onze eerste hypothese zijn wij er van uitgegaan dat er in elke gemeente — ongeacht het geslacht van de burgemeester — ongeveer evenveel ongevallen zonder medische interventie gebeuren, namelijk circa 170. Statistisch gesproken maken die ongevallen onder de eerste hypothese dus geen verschil tussen de twee soorten gemeenten. Laten wij evenwel wat ‘spelen’ met het aantal verkeersongevallen zonder medische interventie.

Tweede hypothese:

Burgemeester	Interventie	
	politie + urgentieteam	Alleen politie
Man	96	1853
Vrouw	9	341

Er zijn nu duizend verkeersongevallen meer in de gemeenten met een mannelijke burgemeester. Die gemeenten zijn dus nog beduidend verkeersonveiliger dan wij eerst hadden aangenomen. Wat gebeurt er echter met het relatieve risico? Dat bedraagt nu

$$(96/9) / (1853/341) = 1,963$$

afgerond 2. Hoewel de verkeerssituatie in de ‘mannelijke’ gemeenten duidelijk slechter is dan onder de vorige hypothese, is het ter discussie staande relatieve risico meer dan gehalveerd. De kans dat iemand bij een verkeersongeval zwaargewond raakt is nog slechts twee keer groter in een gemeente met een mannelijke dan in een gemeente met een vrouwelijke burgemeester.

Derde hypothese:

Burgemeester	Interventie	
	politie + urgentieteam	Alleen politie
Man	96	1853
Vrouw	9	34

Gemeten aan het aantal verkeersongevallen is de verkeerssituatie in de ‘vrouwelijke’ gemeenten nu heel wat veiliger: een totaal van 43 ongevallen tegenover 350 onder de twee vorige hypothesen. Het relatieve risico bedraagt nu evenwel

$$(96/9) / (1853/34) = 0.196$$

afgerond 0,2. De kans dat iemand bij een verkeersongeval zwaargewond raakt in een gemeente met een mannelijke is nog slechts *een vijfde* van die kans in een gemeente met een vrouwelijke burgemeester.

Noteer dat er aan de cijfers van de reeksen X2 en Y6 niets gewijzigd is. Het blijft mogelijk het eerder geciteerde krantenartikel onder dezelfde misleidende titel te publiceren zonder de statistische gegevens geweld aan te doen. Evenwel is het ook mogelijk, al naargelang de cijfers over het totale aantal verkeersongevallen in de betrokken gemeenten in dezelfde periode, andere en evenzeer misleidende titels te maken.

Relatieve risico's worden vaak geciteerd in de pers. ‘Zoveel meer kans op kanker’, ‘Zoveel meer kans om in de gevangenis te belanden / werkloos / depressief / zwaarlijvig te worden’ en dergelijke meer zijn krantenkoppen die altijd de aandacht trekken. De geciteerde getallen doen er vaak niet toe. ‘Vijf keer meer kans’ klinkt indrukwekkend, maar ‘Vijftig procent meer kans’ evenzeer — hoewel met het eerste een relatief risico van 5 correspondeert en met het tweede een relatief risico van 1,5.

Bekijken wij nog even de volgende statistiek. Zij geeft voor een bepaalde luchtvaartmaatschappij aan hoeveel dodelijke slachtoffers er bij ongevallen met haar vliegtuigen gevallen zijn.

	Verongelukt	Niet verongelukt
Personeel	14	520
Passagiers	609	4123584
Pers/Pas	0,023	0,000126

Het relatieve risico bedraagt 182,5. Voor een piloot of steward (van die maatschappij) is de kans dat hij door een vliegtuigongeluk om het leven komt dus 182,5 keer groter dan voor een passagier. Dat is een enorm verschil. Het betekent echter niet dat men wel gek moet zijn om piloot of steward te worden. Het betekent zeker niet dat piloten en stewards een grote kans hebben om bij een crash om het leven te komen. Uit het relatieve risico kunnen wij niets afleiden over het *absolute risico*.

Relatieve risico's duiken geregeld op in discussies rond wetsvoorstellen en beleidsvoorstellen, bijvoorbeeld om het roken te ontmoedigen of te verbieden. Anti-tabak lobbies komen graag met statistieken waaruit blijkt dat rokers jaarlijks 15 keer meer kans hebben aan een hartziekte te sterven dan niet-rokers. Uit hun cijfers blijkt echter ook dat het gaat om de verhouding tussen 7 per honderdduizend niet-rokers en 104 per honderdduizend rokers. Nu is $104 / 7$ inderdaad wel ongeveer gelijk aan 15. Het geciteerde relatieve risico is dus wel correct. Uit de cijfers kunnen wij echter ook afleiden dat de jaarlijkse kans dat rokers *niet* aan een dergelijke ziekte overlijden 99,9% bedraagt van die kans voor niet-rokers. Voor longkanker, waar het gaat om 7 per honderdduizend niet-rokers en 166 per honderdduizend rokers, bedraagt het relatieve risico bijna 24. Bekijken wij echter de jaarlijkse kans om *niet* aan longkanker te sterven dan bedraagt die voor rokers 99,8% van die kans voor niet-rokers. Of: hoe ‘vierentwintig keer meer kans’ zich laat vertalen als ‘praktisch evenveel kans’!

Omzetting van het genoemde jaarlijkse risico in een risico over het gehele leven is gebaseerd op allerlei vermoedens en hypothesen en is dus controversieel. Het absolute risico van overlijden aan longkanker voor zware rokers zou tussen 4% en 6% liggen. Een groot aantal daarvan bereikt evenwel een hoge leeftijd, boven de gemiddelde levensverwachting.

Wij moeten er uiteraard rekening mee houden dat er grote statistische verschillen zijn tussen bevolkingsgroepen en nationaliteiten¹ en dat de nationale statistieken van verschillende landen niet altijd (meestal niet) vergelijkbaar zijn. In 1976 bedroeg het sigarettenverbruik per volwassen persoon in België en Mexico gemiddeld 1500. In België waren er per honderdduizend inwoners ongeveer 55 mensen die aan longkanker overleden zouden zijn, in Mexico minder dan vijf.² Longkanker is, zoals de meeste kankers, een ziekte van oude mensen, en de gemiddelde leeftijd bij overlijden was in België in 1976 beduidend hoger dan in Mexico. Ook tussen Noord- en Zuid-Europa bestaan er opmerkelijke verschillen in het relatieve risico van longkanker.³

Epidemiologisch onderzoek

De epidemiologie is de statistische studie van ziekteverschijnselen. Zij is vooral belangrijk wanneer het gaat om zeldzame maar ernstige aandoeningen waarvan men mag aannemen dat zij een heel specifieke oorzaak hebben. Zij dankt haar aanzien in het bijzonder aan de succesrijke toepassing van statistische methoden bij het identificeren van de oorzaak van cholera. Door registratie van de woonplaats van cholera-patiënten konden onderzoekers achterhalen dat cholera vooral voorkwam bij mensen die in de buurt van bepaalde publieke waterputten woonden. Er was een sterke correlatie tussen het aantal patiënten en die waterputten. Het medisch en wetenschappelijk onderzoek kon zich dank zij dat gegeven toespitsen op de kwaliteit van het drinkwater. Dat was een spectaculaire doorbraak in de strijd tegen die oude plaag. Let wel, de statistische benadering bewees niet dat het drinkwater besmet was met de bacil die cholera veroorzaakt. Zij bracht alleen aan het licht waar men naar de oorzaak moest gaan zoeken.

Ook in andere epidemieën werd die methode met succes toegepast. Naarmate epidemieën echter zeldzamer werden, gingen meer en meer epidemiologen hun deskundigheid toepassen op situaties die daarvoor nauwelijks of niet geschikt waren. Vrij algemeen verspreide verschijnselen (niet alleen ziekten maar ook bijvoorbeeld criminaliteit, inkomenspositie, kinderrijkdom) werden zo onderzocht ofschoon er geen reden was om te geloven dat zij een heel specifieke maar onbekende oorzaak hebben. De epidemiologie hield op een hulpmiddel te zijn dat het mogelijk maakt te bepalen waar men het best naar de oorzaak van een verschijnsel kan zoeken. Zij ging zich

¹ Zie de *Country Reports* van de WHO (website van de Wereldgezondheidsorganisatie). Voor Japan, met 59.0% rokers (1994, 15 jaar en ouder) waren er tien jaar geleden 81.2 longkankersterfgevallen per 100.000 rokers; voor de USA waren de overeenkomstige cijfers 28.1% rokers (1991) en 305.7 sterfgevallen per 100.000 rokers. Die grote verschillen blijven vooralsnog onverklaard.

² James Le Fanu, 'A Healthy Diet—Fact or Fiction?' in *Health, Lifestyle & Environment* (Social Affairs Unit / Manhattan Institute, London, 1991)

³ Althans volgens het cultuurvergelijkend onderzoek van Ancel Keyes naar de 'mediterrane levensstijl', zie James Le Fanu, eerder geciteerd.

bezighouden met de 'imaginative observation'¹ van allerlei gegevens in de hoop daarin positieve of negatieve correlaties te vinden en zo lijstjes met 'risicofactoren' op te stellen. Voor hartziekten zijn op die manier nu al meer dan driehonderd risicofactoren genoemd: alcoholisme, geheelonthouding, roken, te weinig melk, te veel melk, lawaai, snurken, leeftijd, zwaarlijvigheid, buitenechtelijke seks, Engels als moedertaal, trage baardgroei, gebruik van de pil, enig kind zijn, het vijfde of nog jongere kind zijn in een groot gezin, koffie, stadsbewoner, vroege menopauze, lage maatschappelijke status, enzovoort, enzovoort.² Die correlaties zijn bijna allemaal heel zwak. Vaak werden zij in ander onderzoek (in andere landen, met andere steekproeven) niet teruggevonden. Zij hebben bijna nooit geleid tot een wetenschappelijke of medische doorbraak.

Dat wil niet zeggen dat zij geen aanleiding zijn geweest voor allerlei speculaties. Integendeel, dergelijke correlaties worden door velen aangegrepen om de ene of de andere theorie te propageren en op grond daarvan producten, remedies, behandelingen of beleid aan de man te brengen. Theorieën verzinnen kan iedereen. Dat iemand een theorie publiceert en daar in de media belangstelling voor krijgt (of weet te bewerkstelligen), betekent uiteraard niet dat die theorie wetenschappelijk onderzocht, laat staan bevestigd is. Toch is een publicatie (een tijdschriftartikel of een presentatie op een congres) voor de media vaak genoeg om risicofactoren als 'oorzaken' en de daarbij gesuggereerde hypothesen als 'wetenschappelijke verklaringen' voor te stellen.

Er is evenwel reden genoeg om zelfs met heel zorgvuldig en competent uitgevoerd epidemiologisch onderzoek en de gepubliceerde resultaten ervan voorzichtig om te springen. Wij zullen dat aantonen met de volgende fictieve casus.

Laat ons aannemen dat zowel de factor F (een chemische stof bijvoorbeeld) als het verschijnsel V (bijvoorbeeld een ziekte) waargenomen worden op een eiland. De stof F is enkele jaren geleden op het eiland geïntroduceerd en heeft er op korte tijd een algemene verspreiding gevonden. Er zijn lieden die beweren dat F het risico van V verhoogt, maar zij hebben daar geen klinisch bewijs voor. De geneeskunde kent geen mechanisme (een fysiologisch proces bijvoorbeeld) dat de beweerde oorzaak F rechtstreeks of onrechtstreeks omzet in V, het beweerde gevolg. Dat verhindert niet dat er bezorgdheid ontstaat en dat er zich een debat ontspint.

Het eiland, dat een miljoen bewoners heeft, is verdeeld in 10 provincies. In elke provincie wonen honderdduizend mensen. Er zijn tien epidemiologen aan het werk, een in elke provincie. Onafhankelijk van elkaar nemen zij zich voor het verband tussen F en V te onderzoeken. Ieder van hen bestudeert de bevolking van zijn provincie. Wij nemen aan dat zij uitermate gewetensvol en competent zijn.

¹ R. Doll & R. Peto, 'The causes of cancer', *Journal National Cancer Institute*, 66, 1981, p.1192-1312. De auteurs hebben er echter geen bezwaar tegen dat hun 'verbeelding' gebruikt wordt om dure onderzoekprogramma's en ingrijpende beleidsvoorstellen te lanceren. Noteer dat het artikel onder de titel 'causes of cancer' verscheen, terwijl het inhoudelijk alleen over risicofactoren ging! 'Oorzaken' veronderstellen een bekend etiologisch mechanisme of proces; 'risicofactoren' niet meer dan een statistisch verband.

² Twintig jaar geleden stond de teller op 246: P.N. Hopkins & R.R. Williams, 'A survey of 246 suggested coronary risk factors', *Arteriosclerosis*, 40, 1981, p.1-52. Ondertussen is de lijst elk jaar met enkele eenheden aangegroeid.

Eerste hypothese: Wij veronderstellen dat wij alles weten wat er over F en V op het eiland te weten is. Wij weten bijvoorbeeld dat een op tienduizend mensen daar aan V lijdt en ook dat de factor F het risico van V met ongeveer 50% verhoogt. *Wij* weten dat wel, maar op het eiland weet men het niet!

Eerst verzamelen onze epidemiologen in de geneeskundige archieven van hun provincie de gegevens over de V-lijdende in het laatste jaar voor F werd ingevoerd. Zo kunnen zij weten hoeveel mensen aan V leden in een F-vrije omgeving. De resultaten staan in de volgende tabel. Per provincie zijn er gemiddeld 10,2 patiënten. Aangezien er in elke provincie 100.000 mensen wonen, zijn die resultaten goed te verenigen met het [aan ons bekende] feit dat ongeveer een op tienduizend mensen aan V lijdt. $1/10.000$ is van dezelfde orde als $10,2/100.000$.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Gem.	F
8	10	6	10	11	10	16	11	7	13	10,2	Neen

Vervolgens onderzoeken onze epidemiologen de toestand vandaag, na de introductie van F op het eiland. De resultaten staan in de volgende tabel.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Gem.	F
18	17	20	6	15	12	23	14	21	14	16	Ja

Vergelijking van de resultaten geeft het volgende

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Gem.	F
8	10	6	10	11	10	16	11	7	13	10,2	Neen
18	17	20	6	15	12	23	14	21	14	16	Ja
Verandering (in procenten)											
+125	+70	+233	-40	+36	+20	+44	+27	+200	+8	72,3	
Relatief risico van F voor V											
2,25	1,7	3,33	0,6	1,36	1,2	1,44	1,27	3,1	1,08	1,733	[1,5]

Het gemiddelde relatieve risico (1,733) komt dicht in de buurt van de [alleen aan ons bekende] werkelijke waarde van 1,5. Merk evenwel op dat per provincie de individuele cijfers sterk variëren, van 0,6 tot 3,33. Dat is niet verwonderlijk gezien de waargenomen veranderingen in de aantallen V-lijdende. Die veranderingen gaan van een daling met 40% tot een stijging met 233%.

Wij herinneren eraan dat de onderzoekers onafhankelijk van elkaar werken. Zij hebben ook de bedoeling hun eigen resultaten te publiceren in het kader van het debat over de relatie tussen F en V. Het is echter weinig waarschijnlijk dat onderzoeker 4 een wetenschappelijk tijdschrift vindt dat zijn onderzoek wil publiceren. Hij heeft namelijk een negatief resultaat gevonden: Met F is er volgens hem niets aan de hand, intengedeel het onderzoek doet vermoeden dat F het relatieve risico van V met meer dan een derde verkleint.

Onderzoekers 2, 5, 6, 7, 8 en 10 zullen ook niet op veel belangstelling moeten rekenen. In vergelijking met wat zij te vertellen hebben, zijn de resultaten van onderzoekers

kers 3 en 9, respectievelijk $RR=3,33$ en $RR=3,1$ opmerkelijk. De kans is groot dat alleen zij hun onderzoek in de gezaghebbende (dat wil zeggen veelgelezen, ook bij een ruimer publiek dan de specialisten bekende) nationale tijdschriften zullen kunnen publiceren. Welke resultaten gepubliceerd worden en welke niet is van groot belang voor ons gedachte-experiment. Het zijn immers alleen de gepubliceerde onderzoeken die deel uitmaken van 'de wetenschap'.

Wij moeten hier rekening houden met ten minste twee factoren:

- Publicatievoorselectie (*publication bias*): ook voor wetenschappelijke tijdschriften geldt dat zij moeten verkopen en dus een voorkeur hebben voor artikels die belangstelling wekken.

Zolang die belangstelling vooral een wetenschappelijke is, is er geen probleem. Wanneer echter criteria als 'maatschappelijke relevantie', 'politieke correctheid', 'eerbied voor de publieke opinie' in het spel komen dan is het einde zoek. Voor tijdschriften die van advertentie-inkomsten moeten leven of van door politieke autoriteiten verstrekte subsidies zijn dergelijke criteria evenwel vaak van groot gewicht. Meestal zijn mensen meer geïnteresseerd in een duidelijke positieve of negatieve correlatie dan in geen of bijna geen correlatie. Als F invloed heeft op V, dan wil men dat weten. Als dat niet het geval is, dan is er niets aan de hand. Waarom dan een tijdrovend en duur publicatieproces beginnen?

- Onder statistici geldt de regel dat relatieve risico's tussen 0,5 en 2 niet overtuigend zijn om er wetenschappelijke conclusies of beleidsimplicaties aan te verbinden.

Dit tweede punt verdient enige uitleg. $RR=1$ betekent in ons voorbeeld dat er geen verschil is tussen het percentage V-lijdens na de introductie van de F-factor en het percentage vóór de introductie ervan. Een relatief risico van 2 betekent een verdubbeling van het percentage V-lijdens. Dat lijkt veel, maar komt in ons voorbeeld toch maar neer op een stijging van 100 V-lijdens naar 200 (op een bevolkingstotaal van een miljoen, waarvan 1 op tienduizend aan V lijdt). Het beschreven onderzoek heeft niet bewezen dat de 100 patiënten die er nu meer zijn 'slachtoffer' zijn van de F-factor. Voor zover de epidemiologen op het eiland weten kan de stijging geheel of gedeeltelijk of in het geheel niets met F te maken hebben. (Wij weten dat het relatieve risico van F 1,5 bedraagt, maar wij houden die kennis voor ons.) Voor zover zij weten kunnen er andere factoren in het spel zijn. Of wellicht waren de medische archieven toch niet zo betrouwbaar zijn als zij voor hun onderzoek hebben aangenomen.

Een relatief risico van 0,5 betekent in ons voorbeeld een halvering van het percentage V-lijdens in de aan F blootgestelde bevolking in vergelijking met vroeger. Dat is echter hetzelfde als zeggen dat vroeger het percentage dubbel was van wat het nu is.

Van 100 naar 200, of van 100 naar 50—de verandering is te klein om er veel gewicht aan te hechten. Dat is zeker het geval als er geen kennis uit andere bronnen aanwezig is, als het om onderzoeken op kleine steekproeven gaat, of om extrapolaties van bijvoorbeeld een klein aantal proefdieren dat in laboratoria aan hoge doses werd blootgesteld naar menselijke populaties die nooit met dergelijke doses geconfronteerd worden.¹

Om die reden negeren wetenschappelijke epidemiologen meestal elk relatief risico tussen

¹ Niet zo lang geleden dook de term 'Frankenstein voedsel' op in de media. Aanleiding van de berichtgeving was een extrapolatie van de effecten van genetisch gemanipuleerd voedsel op basis van een laboratoriumproef met vijf ratten. Zie o.a. *The Bowditch Group Electronic AgBiotech Newsletter* (August 13, 1998).

0,5 en 2. Sommigen vinden zelfs die grenzen te laks en hanteren de norm ‘Geen belang hechten aan relatieve risico’s tussen 0,3 en 3’.

Hanteren wij een $RR > 2$ norm, dan kunnen de onderzoekers 3 en 9 (althans op basis van dit criterium) hun onderzoek publiceren. Voor de buitenwereld (waaronder de algemene media als kranten, radio en televisie, en uiteraard ook de politieke milieus) bestaan alleen hun resultaten:

3	9	Gem.	F
6	7	6,5	Neen
20	21	20,5	Ja
Verandering (in %)			
+233	+200	+216	
Relatief risico van F voor V			
3,33	3,1	3,2	[1,5]

Merk op wat er met de gemiddelde waarde van het relatieve risico is gebeurd. Dat ligt helemaal niet meer in de buurt van de werkelijke waarde 1,5. Voor de media ligt het nu voor de hand te concluderen dat alle ‘serieuze wetenschappers’ (namelijk die welke publiceren) het er over eens zijn dat F de kans op V ten minste verdriedubbelt. Het is uiteraard mogelijk dat een van de andere onderzoekers een briefje aan de redactie schrijft. De kans is echter groot dat men hem naar het hoekje van de ‘dissidenten’ verwijst met de opmerking dat hij toch wel geen ‘autoriteit’ zal zijn aangezien hij niet over het onderwerp heeft gepubliceerd. Nochtans weten wij dat alle onderzoekers uitermate gewetensvol en competent zijn. Hun onderzoek is over de gehele lijn van dezelfde onberispelijke wetenschappelijke kwaliteit.

Het is duidelijk dat het hierboven beschreven selectieproces gemakkelijk aan de basis kan liggen van ongerustheid of paniek bij het publiek. Het vergt niet veel verbeeldingskracht om te beseffen dat op ons eiland politici, bureaucraten, lobbyisten, activisten en militanten in hun profileringsdrang en hun onverdroten jacht op stemmen, budgetverhogingen en fondsen niet zullen nalaten het gepubliceerde ‘wetenschappelijk onderzoek’ te gebruiken en te misbruiken voor hun eigen doelen.

Tweede hypothese: Laat ons nu veronderstellen dat er in werkelijkheid helemaal geen effect van F op V is. Dat wil zeggen, $RR=1$. Zal het wetenschappelijk onderzoek dat dan ook uitwijzen? Zal het publiek dat ook te weten komen? Dat is niet zeker.

Wij veronderstellen dat het eerste onderzoek (van de situatie voor de introductie van F) ongewijzigd blijft. Het onderzoek van de situatie na de introductie van F op het eiland levert nu echter deze resultaten op:

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Gem.	F
18	7	16	6	14	2	3	6	17	2	10,3	Ja

Het gemiddelde (10,3) stemt goed overeen met de werkelijke waarde van 1 V-lidder per 10.000 inwoners. Wij krijgen dan

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Gem.	F
8	10	6	10	11	10	16	11	7	13	10,2	Neen
18	7	16	6	14	2	3	6	17	2	10,3	Ja
Verandering (in procenten)											
+125	-30	+167	-33	+27	-80	-81	-46	+143	-85	10,7	
Relatief risico van F voor V											
2,25	0,7	2,67	0,66	1,27	0,2	0,19	0,54	2,43	0,15	1,1	[1]

Eens te meer ligt het gemiddelde relatieve risico ($RR=1,1$) dicht in de buurt van de werkelijke waarde ($RR=1$). Maar ook in dit geval is de variatie van de onderzoeken groot. Er zijn er vier die op een positieve correlatie ($RR>1$) uitkomen en zes die een negatieve correlatie ($RR<1$) vinden. De gevonden relatieve risico's variëren van 0,15 tot 2,267. Hanteren wij de 0,5-2 norm voor mogelijke publicatie dan vallen de onderzoeken 2, 4, 5 en 8 al bij voorbaat weg:

1	3	6	7	9	10	Gem.	F
8	6	10	16	7	13	10,1	Neen
18	16	2	3	17	2	10,3	Ja
Verandering (in procenten)							
+125	+167	-80	-81	+143	-85	31,5	
Relatief risico van F voor V							
2,25	2,67	0,2	0,19	2,43	0,15	1,31	[1]

Noteer dat drie van de vier positieve correlaties de selectie overleven en dat vier van de negatieve correlaties uit de circulatie verdwijnen. Belangrijk is echter dat er nu een gemiddelde stijging van het aantal V-lijders met 31% geregistreerd wordt. Dat correspondeert met een relatief risico van 1,31—terwijl wij toch weten dat F niets bijdraagt tot het aantal gevallen van V!

Als nu bovendien de uitgevers van wetenschappelijke tijdschriften om welke reden dan ook beslissen de negatieve correlaties niet te publiceren — bijvoorbeeld omdat zij het a priori onwaarschijnlijk vinden dat F een gunstig effect op V zou hebben — dan wordt de buitenwereld geconfronteerd met deze 'wetenschappelijke bevindingen':

1	3	9	Gem.	F
8	6	7	8	Neen
18	16	17	16,25	Ja
Verandering (in %)				
+125	+167	+143	145	
Relatief risico van F voor V				
2,25	2,67	2,43	2,45	[1]

Op basis van die gepubliceerde gegevens zou men kunnen besluiten dat F het risico van V met 145% doet stijgen (een relatief risico van 2,45). Voor de algemene media is dat doorgaans genoeg om paniek te zaaien, vooral als V een ernstige aandoening is. Volgens de definitie van ons model is F in werkelijkheid evenwel geen risicofactor voor V.

Alleen wie toegang heeft tot al het onderzoek — het gepubliceerde en het niet-gepubliceerde — is in staat te ontdekken dat er met F helemaal niets aan de hand is.

Hij zou kunnen zien dat het gemiddelde aantal V-lijdens per provincie praktisch onveranderd is gebleven: 10,2 per honderdduizend inwoners voor de introductie van F en 10,3 na de introductie ervan. Wij zien dat onze onderzoekers, hoe gewetensvol en competent zij ook zijn, en het publicatieproces onwerkelijke resultaten kunnen produceren.

Let wel, die vreemde resultaten treden hier op ondanks het feit dat wij verondersteld hebben dat er geen reden was om te twijfelen aan de kwaliteit en de representativiteit van de gegevens waarmee de onderzoekers aan de slag gingen. In de werkelijke wereld is daar vaak reden genoeg voor. Niet zelden wordt onderzoek gedaan niet op het geheel van een populatie maar via steekproeven op een klein deel ervan. Het gebeurt ook dat men een van de te onderzoeken fenomenen of factoren niet rechtstreeks kan tellen of meten. Dan gaat men andere dingen tellen waarvan men weet, beweert of vermoedt dat zij wijzen op de aanwezigheid van de te onderzoeken factor. Zodra men echter dergelijke beweringen of vermoedens introduceert, worden de resultaten uiteraard heel twijfelachtig. Vermoedens en beweringen zijn geen gegevens, zelfs geen weinig betrouwbare gegevens.

Samenvattend:

- Ons voorbeeld laat zien dat zelfs onberispelijk uitgevoerd epidemiologisch onderzoek aanleiding kan geven tot verkeerde en sterk uiteenlopende percepties van het werkelijke relatieve risico.
- Publicatievoorselectie kan zelfs al op het vlak van de wetenschappelijke tijdschriften een opmerkelijk effect hebben. Het effect in de algemene media is vaak nog veel groter.

Het zogeheten 'voorzorgbeginsel'

Vaak wordt het gebruik van ondeugdelijke of weinig betrouwbare statistieken goedgepraat met een verwijzing naar het gezegde 'voorkomen is beter dan genezen' (het 'voorzorgbeginsel', Engels 'precautionary principle'). Voor ons voorbeeld leidt dat tot de argumentatie:

- Er zijn aanwijzingen dat F een risicofactor voor V is.
- Wij weten niet zeker dat F een oorzaak is van V.
- Als F echter een oorzaak van V zou zijn, dan is F een ernstig gevaar.
- 'Voorkomen is beter dan genezen.'
- Het gebruik van F moet nu al gereguleerd / verboden worden.

Dat is duidelijk een drogreden—en niet alleen omdat de redenering logisch niet klopt. In ons voorbeeld werd alleen de relatie tussen F en V onderzocht. Onderzoek over enig verband tussen F en andere verschijnselen was er niet. Zelfs als F een risicofactor voor V zou zijn dan is toch niet uit te sluiten dat F ook gunstige effecten heeft (bijvoorbeeld de incidentie van andere ziektes vermindert¹). Het is niet evident dat het beter is V te voorkomen dan die andere ziektes. Voor westerlingen, die weinig last hebben van malaria, kan het een goed idee lijken om verontreiniging van

¹ Roken (een positieve risicofactor voor longaandoeningen) is een *negatieve* risicofactor voor de ziekte van Alzheimer en andere aandoeningen van het zenuwstelsel. Graves AB, van Duijn CM et al., 'Alcohol and tobacco consumption as risk factors for Alzheimer's disease' *Int. Journal Epidemiology*, 20, 1991; (2 Suppl 2) p.S48-S57

moerassen in tropische gebieden te voorkomen door het gebruik van DDT te verbieden. Of de lokale bevolking het daarmee eens is, is een andere vraag.¹

Bovendien zijn er veel gevallen waarin ‘voorkomen’ *niet* beter is dan ‘genezen’ (of investeren in een remedie)—bijvoorbeeld omdat het veel duurder is. Een ongevallenen aansprakelijkheidsverzekering nemen is voor de meeste mensen beduidend rationeler dan thuis in een zetel blijven zitten om ‘ongevallen te voorkomen’.

Het zogeheten ‘voorzorgsbeginsel’ is nu in het EU-verdrag ingeschreven.² Het is echter niet meer dan een vuistregel. De Europese Commissie houdt zich dan ook aanbevolen om daaromtrent ‘richtlijnen’ te formuleren. Uitgangspunt is uiteraard dat het ‘principe’ in de praktijk veel ruimer geïnterpreteerd dient te worden dan de tekst van het verdrag aanduidt:

The precautionary principle is not defined in the Treaty, which prescribes it only once - to protect the environment. But *in practice*, its scope is much wider, and specifically where preliminary objective scientific evaluation indicates that there are reasonable grounds for concern that the potentially dangerous effects on the *environment, human, animal or plant health* may be inconsistent with the high level of protection chosen for the Community.³

Wat valt buiten het bereik van op ‘*voorlopige evaluaties*’ gebaseerde ‘*bezorgdheid*’ [van wie?] over ‘*potentieel*’ gevaarlijke effecten die ‘*mogelijk*’ onverenigbaar zijn met een gekozen [door wie?] ‘*hoge*’ graad van bescherming [tegen wie?] van de gezondheid van het milieu, mensen, dieren en planten? En dat zijn dan nog maar de criteria die ‘*in het bijzonder*’ (‘specifically’) gelden! In de interpretatie van de Commissie is het ‘voorzorgsbeginsel’ een vrijbrief voor willekeur in het politieke en administratieve gebruik van statistieken. Voor de ‘rechtvaardiging’ van totalitaire bevoegdheden doet het niet onder voor de beruchte definitie die de WGO aan het begrip ‘ziekte’ (en dus ook ‘ziektebestrijding’) gaf:

Health is a state of *complete physical, mental and social well-being* and not merely the absence of disease or infirmity. The enjoyment of the highest attainable standard of health is one of the fundamental rights of every human being without distinction of race, religion, political belief, economic or social condition.⁴

Wat moeten wij ons bij ‘de hoogste bereikbare standaard van compleet welzijn’ voorstellen? Is de laagste bereikbare standaard van *compleet welzijn* niet genoeg? Het gebruik van nonsensicale retoriek in constitutionele documenten om bevoegdheden ‘af te bakenen’ is ongetwijfeld een bron van veel mentale en sociale spanningen en dus slecht voor ‘de gezondheid’. De bestrijding ervan door de WGO zou niet misplaatst zijn.

¹ L. Mooney, & R. Bate (eds), *Environmental Health: Third World Problems—First World Preoccupations* (Butterworth, London, 1999); Washtimes.com/world/20020616-11558965 .htm (16 juni 2002)

² Article 130r(2) of 1997 Amsterdam Treaty (97/C 340/01) OJ C 340 of 1997-11-10: ‘Where there is uncertainty as to the existence or extent of risks of serious or irreversible damage to the environment, or injury to human health, adequate protective measures must be taken without having to wait until the reality and seriousness of those risks become fully apparent.’

³ ‘Communication from the Commission on the Precautionary Principle’ van 2 februari 2000.

⁴ Constitution of the World Health Organisation (Introduction). [Nadruk toegevoegd.]

Statistische significantie en betrouwbaarheidsintervallen

Vaak staat bij statistische correlaties een zogeheten ‘p-waarde’ aangegeven. Die waarde wordt gebruikt om te zeggen of de correlatie ‘statistisch significant’ is of niet. De conventionele norm is dat p niet groter mag zijn dan 0,05. Is p groter dan is de correlatie statistisch niet betekenisvol.

De p -waarde is een wiskundig berekende maat — hoe die berekend wordt, valt buiten ons bestek. Zij geeft aan hoe groot *de waarschijnlijkheid is dat de gevonden correlatie louter aan het toeval te wijten is*. Een p -waarde van 0,05 geeft dus aan dat de correlatie waarop die waarde betrekking heeft, met een waarschijnlijkheid van ten hoogste 5% wel aan het toeval te wijten is. Een p -waarde van 0,1 zegt dus dat de correlatie met een waarschijnlijkheid van slechts 90% *niet* aan het toeval te wijten is. De 0,05 norm voor p -waarden is een conventie. Het is voor wetenschappelijke doeleinden een vrij lakse norm.

Vaak worden ook betrouwbaarheidsintervallen (*confidence intervals*) aangegeven. Ook dat zijn louter wiskundig berekende eigenschappen van de gevonden correlaties tussen cijferreeksen. Een betrouwbaarheidsinterval is een interval bepaald door een getallenpaar (x,y) , waarin x de benedengrens en y de bovengrens van het interval is — bijvoorbeeld 0,1-1,5. Het zegt dat de ‘ware’ waarde van het relatieve risico met een bepaalde waarschijnlijkheid in het opgegeven interval ligt. Zo geeft een 95% betrouwbaarheidsinterval aan dat de ‘ware’ waarde van het relatieve risico zich met een waarschijnlijkheid van 95% in het opgegeven interval bevindt.

Het kan uiteraard niet dat een statistisch onderzoek een relatief risico van 0,2 vindt terwijl het 95%betrouwbaarheidsinterval voor de onderzochte correlatie 0,3-4,8 bedraagt. Het gevonden risico ligt buiten het betrouwbaarheidsinterval.

Het staat niet goed als een onderzoek een ‘positief’ relatief risico vindt ($RR > 1$) en het 95% betrouwbaarheidsinterval een benedengrens heeft die kleiner is dan of gelijk aan 1. Bijvoorbeeld $RR=1,3$ (95%BI 0,9-1,7). Wij hebben dan zelfs geen zekerheid dat er inderdaad een positief relatief risico is.

Hetzelfde geldt als een onderzoek een negatief relatief risico vindt ($RR < 1$) en het 95% betrouwbaarheidsinterval een bovengrens heeft die groter is dan of gelijk aan 1. Bijvoorbeeld $RR=0,9$ (95%BI 0,5-1,3). Wij hebben dan zelfs geen zekerheid dat er inderdaad een negatief relatief risico is.

Hoe smaller het betrouwbaarheidsinterval hoe beter het statistisch resultaat. $RR=0,66$ (95%BI 0,55-0,77) is heel behoorlijk. Een breed interval wijst op gebreken, bijvoorbeeld het gebruik van ‘onzuivere’ of rommelige gegevens. Neem $RR=30$ (95% BI 5-180). In dit geval kan het ‘ware’ relatieve risico zes maal groter of kleiner zijn dan het gevonden risico. Dat is een wel erg brede marge.

Statistische significantie is geen kwaliteitsmerk. Zij is een louter wiskundige maatstaf die niets zegt over de wetenschappelijke kwaliteit van het gedane onderzoek of de gebruikte gegevens. Zij is evenmin een aanwijzing van het ‘wetenschappelijk belang’ van het onderzoek. Sommige epidemiologen passen de techniek van het ‘baggeren naar correlaties’ toe. Dat wil zeggen, zij combineren blindweg gegevens tot zij een statistisch significante correlatie vinden. Veronderstel dat wij veel gegevens hebben over eetgewoonten en aandoeningen en ziektes van mensen in Limburg. Rekening houdend met het grote aantal items in het voedsel en met het de complexiteit van het

menselijke lichaam kunnen wij een massa verbanden onderzoeken: citrusvruchten / bloedarmoede, citrusvruchten / hoofdpijn, erwtensoep / hoofdpijn, erwtensoep / leverkanker, enzovoort. Met moderne computers is het mogelijk al die verbanden te onderzoeken. Er is een grote kans dat een aantal van die correlaties (binnen het bestand van de beschikbare gegevens) in hoge mate ‘statistisch significant’ is. De kans dat een daarvan enig wetenschappelijk belang heeft is echter uiterst klein.

P-waarden en betrouwbaarheidsintervallen hebben weliswaar geen wetenschappelijke waarde—zij zijn niet meer dan conventionele formele maatstaven—maar dat betekent niet dat men ze zonder meer kan negeren. Veel onderzoek presenteert statistieken die zelfs niet aan die formele eisen voldoen. Daar zit heel wat ‘junk science’ en pseudo-wetenschap tussen.

Het is een goede strategie om onderzoekresultaten die niet aan die voorwaarden voldoen zonder meer te negeren of met meer dan een korrel zout te nemen. Dat was de strategie van rechter William Osteen in een zaak tegen het *Environment Protection Agency*.¹ Het ging om een betwisting van de door het EPA gebezigde criteria om ‘passief roken’ als belangrijke risicofactor te beschouwen. De rechter liet geen spaander heel van de verdediging van het EPA. In zijn motivering schreef hij onder andere:

The record and EPA’s explanations to the court make it clear that using standard methodology, EPA could not produce statistically significant results with its selected studies. Analysis conducted with a .05 significance level and 95% confidence level included relative risks of 1. Accordingly, these results did not confirm EPA’s controversial a priori hypothesis. In order to confirm its hypothesis, EPA maintained its standard significant level but lowered the confidence level to 90%. This allowed EPA to confirm its hypothesis by finding a relative risk of 1.19, albeit a very weak association.

De klagers kregen gelijk. Als echter de wetgever zelf zijn wetten op ondeugdelijke statistische gegevens en methoden baseert, dan staan de rechtzoekenden daar weerloos tegenover. Onzin, incompetentie of gesjoemel? Als het maar gewettigd is! ‘Numbers put into an Act of Parliament become enshrined as icons.’²

¹ *Flue-Cured Tobacco e.a. v. U.S. Environmental Protection Agency*, in *The U.S. District Court for the Middle District of North Carolina (Winston-Salem Division)*, July 17, 1998, W. Osteen J. (p.77)

² John Brignell, *Sorry, Wrong Number. The Abuse of Measurement* (Brignell Associates / European Science and Environment Forum, s.l., 2000), p.140.

META JURIDICA

Grondbegrippen (I)	1
METAJURIDICA	1
'Voorbij de juridische dingen'	1
Betekenis en belang van 'het recht'	2
'Het recht' en het recht	3
RECHT EN ONRECHT	6
Positivismisme	6
Recht is macht	7
Positivismisme en wetenschapsbeoefening	10
Positivismisme en het onderscheid tussen recht en ethiek	12
Recente ontwikkelingen van het positivismisme	15
Natuurrechtelijke opvattingen	21
Samenleving en maatschappij	23
Natuurrecht als orde van samenleven	29
'Het recht' en de vermaatschappelijking van de samenleving	32
Grondbegrippen (II)	37
ECONOMIE EN POLITIEK	37
Twee methoden van behoeftebevrediging	37
Precedenten	38
Het begrip 'politiek'	40
Macht	42
Invloed en druk	43
Dwang	45
Dwang, vrijheid en recht	47
Dwang en politiek	48
Macht, economie en politiek	50
Economische macht	52
DE WESTERSE STAAT	56
De staat in sociologisch en historisch perspectief	56
De staat als soevereine wetgevende macht	60
De staat als juridische fictie	62
'The corporate veil': de staat als naamloze vennootschap	64
DE ORGANISATIE VAN DE POLITIEKE METHODE	70
De Oudheid	72
De Middeleeuwen (5de-15de eeuw)	75
Crisis en staatsvorming (14de-16de eeuw)	77
Het absolutisme (17de-18de eeuw)	78
Het tijdperk van de democratisering (19de-20e eeuw)	81
Westerse politieke wijsbegeerte (I)	87
ORDE EN WANORDE	87
Het fundamentele probleem	88
Mogelijke oplossingen	91
Positieve, normatieve en metabenaderingen	94
OULDHEID EN MIDDELEEUWEN	97
De klassieke oudheid	100
De sofisten en de idee van het natuurrecht	102
Plato: Het klassieke eenheidsdenken	109
Aristoteles: Het klassieke consensusdenken	113
Het kosmopolitisme van de Stoa	118

De middeleeuwen en het christendom	120
DE MODERNE TIJD.....	133
Reformatie en contrareformatie	133
De renaissance	135
De religie van de Mens	140
Dubbelzinnigheid van het moderne denken.....	145
Het moderne dualistische mensbeeld.....	146
Westerse politieke wijsbegeerte (II)	153
HET SOCIALE CONTRACT	153
Thomas Hobbes: Eenheid	156
John Locke: De rechtsorde	161
Jean-Jacques Rousseau : Consensus	164
Economische en sociale ontwikkelingen	173
HET ONTSTAAN VAN DE NATIONALE ECONOMIEËN.....	173
De middeleeuwse economie	174
Absolutisme en mercantilisme	177
VAN NATUURRECHTELIJK NAAR UTILITISTISCH ECONOMISCH DENKEN ..	183
De idee van een vrije markt	183
De scheiding van recht en economie	188
ARMOEDE EN ARMENZORG	193
Pre-industrieel Europa (middeleeuwen tot 19e eeuw)	193
De middeleeuwen.....	194
Proletarisering in de Nieuwe Tijd (1450-1750).....	196
De overgang naar de industriële samenleving (1750-1850).....	198
KLASSIEKE ECONOMEN OVER ARMOEDE.....	201
Adam Smith en de armenwetten	201
Armoede als gevolg van bevolkingsgroei	201
Armoede als gevolg van het kapitalisme	203
Staatsvorming in Europa	205
ONTSTAAN VAN DE EUROPESE STATEN.....	205
ONTSTAAN VAN DE NEDERLANDSE STAAT.....	209
Centralisatie en verzet in de Nederlanden	209
Bourgondiërs en Habsburgers.....	209
De Opstand tegen Philips II.....	212
Het politieke en territoriale toeval van Nederland.....	213
Betekenis van de Opstand.....	215
De Republiek der Zeven Verenigde Nedelanden	217
Politieke en bestuurlijke kenmerken	217
De Gouden Eeuw als uitzonderingstoestand	223
De Republiek in de achttiende eeuw	226
Normalisatie	226
Verval en herstel der stadhouderlijke macht	229
De Patriottenbeweging.....	230
De Bataafs-Franse Tijd (1795-1813)	236
De Bataafse revolutie.....	238
De Franse tijd (1806-1813).....	245
Betekenis en belang van de Bataafs-Franse tijd.....	246
DE VERENIGDE NEDERLANDEN EN HET KONINKRIJK DER	
NEDERLANDEN	249
Op weg naar een constitutionele monarchie?	250
De Belgische Kwestie	251
Van de Belgische Opstand naar de Grondwet van 1840	252

De grondwetsherziening van 1848	254
De Rechtsstaat	257
DE KLASSIEK-LIBERALE IDEE VAN DE RECHTSSTAAT	257
Functie en organisatie van het geweld	257
Verklaring van de rechten van de mens en van de burger.....	260
De materiële rechtsstaat: een logische reconstructie.....	262
THORBECKE: DE CONSTITUTIONELE STAAT.....	266
Liberale kritiek van het Ancien Régime	266
De patrimoniale staat	268
De grondregels voor een formele rechtsstaat	274
Scheiding van staat en 'burgerlijke maatschappij'	274
De soevereiniteit van de staat	277
Constitutionele waarborgen	280
Grondrechten	280
Machtscontrole.....	280
Machtenscheiding	282
Conclusie	283
INSTITUTIONELE EN IDEOLOGISCHE VERANDERINGEN.....	285
Centralisme en machtsconcentratie	285
De staatsmachten in een tijd van snelle verandering	292
Transformatie van de rechtsstaatsidee	297
Geen rechtsstaat maar een beleidsstaat.....	303
Ideologie en politiek	305
DE CRITICI VAN DE NIEUWE ORDE	305
Liberale kritiek	308
Conservatieve kritiek	310
Conservatisme als politieke ideologie.....	312
Varianten van het negentiende-eeuwse conservatisme	316
Socialistische kritiek.....	319
De mens is een gemeenschapswezen.....	321
De mens vervreemd van zijn ware natuur.....	322
Mensenrechten en burgerrechten.....	325
De invloed van Marx.....	325
Vooruitgangsgeloof	326
IDEOLOGIE EN PARTIJVORMING	334
De liberalen	336
De confessionelen.....	342
Protestants-christelijken.....	342
Rooms-katholieken.....	343
De socialisten	344
ONTSTAAN VAN DE PARTIJPOLITIEK IN NEDERLAND	347
Het liberale hoogtij (1848-1874)	347
De staatkundige en politieke ontwikkelingen 1870-1896	350
Werkliedenorganisaties en de kiesrecht kwestie	356
Politisering en partijvorming	360
Arbeiders	364
Antithese en pacificatie (1900-1917)	368
Vrouwenkiesrecht.....	369
De Grote Transformatie	373
LOKALE PUBLIEKE GOEDEREN EN COLLECTIEVE VOORZIENINGEN.....	373
Het stonk in Amsterdam... en elders ook	373

Een Hobbesiaanse consensus	374
Kritiek	378
Lokale overheden en particulier initiatief in de negentiende eeuw	381
Privaatrechtelijke gemeenschappen	383
Gemeentelijke nutsbedrijven	387
Bezwaren van het concessiestelsel	389
Staatsbedrijven	391
Onderwijs en misdaadbestrijding	393
Conclusie	399
OPKOMST VAN DE BELEIDSSTAAT (1870-1920)	401
Internationale rivaliteit en oorlogsdreiging	402
De revolutionaire en napoleontische oorlogen	402
Bewapeningswedloop in de tweede helft van de negentiende eeuw	403
Interne rivaliteit en electoraal opbod	406
Contestatie van het censuskiesrecht	406
'Wie niet neemt wordt genomen'	407
Rivaliteit en onzekerheid	409
Van de vrije markt naar de interventiestaat	411
Industrialisering en de 'sociale quaestie'	413
De opkomst van de welvaartsstaat (vanaf 1881)	418
Een gewelddadige ontknoping	420
OMKERING VAN ALLE WAARDEN	422
De revolutie in recht en ethiek	423
De omkering van economie en politiek	425
Schijn en werkelijkheid	427
De grote legitimiteitscrisis van de twintigste eeuw	428
De Eerste Wereldoorlog en zijn gevolgen	429
DE EERSTE WERELDOORLOG	429
TOTALE OORLOG EN GEREGULEERDE SAMENLEVING	431
De institutionele erfenis van de totale oorlog	431
De logica van totale oorlog (1914-1918)	432
Met het oog op het thuisfront (1939-1945)	436
Totale oorlog en sociale voorzieningen	439
Besluit	444
EEN ONRUSTIG INTERBELLUM	446
Wereld in verandering	446
Een nieuwe kaart van Europa	447
Revoluties, staatsgrepen en burgeroorlogen	448
Sociale verschuivingen	451
CRISIS EN KRITIEK VAN DE DEMOCRATIE	456
De kleine crisis	456
De grote crisis	457
Kritiek op democratie in Nederland	458
Corporatisme in het Interbellum	459
Staat en maatschappij	459
Corporatieve staat en corporatieve maatschappij	462
Corporatisme in Nederland	463
Economie in het Interbellum	467
HOOP EN ONTGOOCHELING	467
Moeizame terugkeer naar de vooroorlogse 'normaliteit'	467
Boom & Bust	469
Het tij keert	471

Planning, protectionisme en positivisme	476
HET PLAN VAN DE ARBEID	481
Sociale voorzieningen, onvoorziene gevolgen	487
VERZORGINGSSTAAT EN 'MODERNE ARMOEDE'	487
Vóór de Tweede Wereldoorlog	487
Na de Tweede Wereldoorlog	491
'Moderne Armoede' in Nederland	492
NAAR HET BELOOFDE LAND	498
De wording van de verzorgingsstaat	498
Europese reconstructie	500
De wending naar de verzorgingsstaat	501
De explosie van sociale-zekerheidsrechten: 1950-1965	503
Van welvaart naar welzijn: 1965-1980	506
Barsten in het bestel	507
De organisatie van misverstand: het bestuur als tegenspeler	508
De heerschappij van het bestuur	512
De rush op de WAO: collusie van insiders	517
Slot	520
VERZORGINGSSTATEN IN DE WERELD	522
Recente aanpassingen van de verzorgingsstaat	524
De staat in de wereldeconomie	531
DE CRISIS VAN DE STAAT?	531
De mislukking van de keynesiaanse sturing	531
Naar een reorganisatie van de politieke methode?	533
EUROPESE EENMAKING EN MONDIALISERING	536
Groeiend bereik van de natiestaat	537
Verschuiving van beschikkingsbevoegdheid	540
Internationalisering	540
Mensenrechten	545
Europeanisering	548
Afkalven van de beschikkingsmacht	550
Mondialisering	550
Effecten: mondialisering en nationale economische politiek	554
Einde van de nationale politiek?	561
OVER PROTECTIE	562
Vormen van protectie	562
Argumenten pro en contra protectie	563
STATISTIEKEN, WETGEVING EN BELEID	567
Dingen en cijfers	570
Correlaties	572
Toegepaste statistiek	574
Het relatieve risico	575
Epidemiologisch onderzoek	578
Het zogeheten 'voorzorgbeginsel'	584
Statistische significantie en betrouwbaarheidsintervallen	586