

ONTPRONKING

GERRY VAN DER LIST



De Telegraaf stortte zich met een zekere gretigheid op de affaire. Enthousiast verhaalde de krant uitgebreid over de problemen waarin een van haar favoriete vijanden, Jan Nico Scholten, was beland door de Europese kritiek op twee door hem geleide hulporganisaties. Rapporten spreken van onduidelijk en wanordelijk financieel beleid bij AWEPA (Parlementariërs voor Afrika) en AEI (Afrika-Europa Instituut) en van nogal forse financiële vergoedingen voor de wereldverbeteraar Scholten. Misschien nog ernstiger, merkte *De Telegraaf* niet ten onrechte op, was dat minister Pronk, partijgenoot van de PvdA-senator, al jaren geleden op de hoogte was gesteld van de financiële gang van zaken bij de betrokken organisaties, maar toch rustig subsidie was blijven verstrekken.

Er zijn recentelijk meer van die berichten geweest die een vreemd licht werpen op het beleid van de vorige minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Zo lezen we nu bijvoorbeeld dat bij het directoraat-generaal internationale samenwerking een 'angstcultuur' heerste en heel wat ambtenaren zich nogal ongemakkelijk voelden onder de, hen regelmatig afblaffende, bewindsman. Ook vernemen we dat medewerkers van Buitenlandse Zaken door de bomen het bos niet meer zagen ten gevolge van de talloze beleidsthema's, prioriteiten en speerpunten in het ontwikkelingsamenwerkingsbeleid. Inzicht in het aantal landen waarmee Nederland een ontwikkelingsrelatie heeft, bleek nauwelijks te bestaan.

Dat hier nodig wat aan veranderd moet worden, lijkt de sympathieke opvatting van de nieuwe minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Hoewel Eveline Herfkens tot vervelens toe benadrukt dat van haar geen kwaad woord over haar voorganger kan worden verwacht, is ze voortvarend van start gegaan met een 'ontpronking' van het beleid. Ze toonde zich publiekelijk verbaasd over het hoge bedrag dat jaarlijks naar medefinancieringsorganisaties als Novib en Hivos vloeit, en kritiseerde het besluit van het vorige kabinet om omvangrijke hulp te verstrek-

ken aan de militaire grootmacht China. Aan *NRC Handelsblad* liet Herfkens eerst weten 'minder landjes en theemaatjes' te willen, om vervolgens in *de Volkskrant* te pleiten voor het terugdringen van het aantal landen dat van Nederland hulp ontvangt, tot een stuk of twintig.

Dit voorstel tot een vrij ingrijpende beleidswijziging kwam als een verrassing. Het was niet aangekondigd in het regeerakkoord en zelfs niet in het verkiezingsprogramma van de partij van Herfkens. De PvdA heeft vanzelfsprekend ook niet durven aandringen op veranderingen in het beleid dat haar 'linkse geweten' Pronk voerde. En nu doet de eigenaardige situatie zich voor dat de sociaal-democratische fractie in de Tweede Kamer zich min of meer gedwongen ziet om een PvdA-minister te verdedigen (partijgenoten val je immers niet zo snel af, ook al heb je nog zo de mond vol van dualisme) die op belangrijke punten een wezenlijk ander beleid wil voeren dan de vorige PvdA-minister.

Het tegengaan van de versnippering van de hulp is, zo zou men kunnen betogen, enigszins in strijd met het nationale belang dat minister Van Aartsen centraler wil stellen in het buitenlands beleid. Door een ontwikkelingsrelatie heb je als donor een voet tussen de deur in een Derde-wereldland en bouw je wellicht ook enig krediet op. Grappig is dat de idealist Pronk dit realistische argument graag gebruikte om de verspreiding van ontwikkelingsgelden over een groot aantal landen te verdedigen.

De effectiviteit van de ontwikkelingsamenwerking komt het echter zeker niet ten goede als de hulp die bilateraal wordt verstrekt, over een onoverzichtelijke hoeveelheid landen wordt uitgesmeerd. Op zo'n manier is het hulpbeleid weinig meer dan symbolische politiek, bedoeld om 'signalen' te geven. Voorgangers van Pronk, zoals Schoo in de Herijkingnota en Bukman in de Kwali-teitsnota, hebben zich dan ook ingezet voor een concentratie van de hulp, maar de goede voornemens hebben niet tot praktische resultaten geleid.

De vraag is of Herfkens meer successen weet te boeken dan Schoo en Bukman. In een brief die ze, na de opwinding over haar uitlatingen in *de Volkskrant*, aan de Tweede Kamer heeft gestuurd, legt ze uit dat ze bij haar landenkeuze drie criteria wil hanteren: het sociaal-economisch beleid, de kwaliteit van het openbaar bestuur en de mate van armoede van het ontvangende land. Maar, zo wordt er direct aan toegevoegd, voor de landen waarmee op grond van deze maatstaven geen structurele bilaterale ontwikkelingsrelatie wordt aangegaan, is nog wel geld beschikbaar uit allerlei geldpotjes op het ministerie van Buitenlandse Zaken. Om een paar 'specifieke hulpinstrumenten' te noemen: het bedrijfslevenprogramma, het ambassade projecten programma, het samenwerkingsprogramma met internationale instituten, het onderzoeksprogramma, het noodhulp-programma, het programma voor non-sectorale programmahulp, het programma voor schuldverlichting, het deskundigenprogramma, het doelbijdragenprogramma, het programma voor speciale activiteiten, en het programma voor goed bestuur en democratisering. Bovendien komen alle landen - dat spreekt vanzelf - in aanmerking voor activiteiten op het gebied van internationaal natuur- en milieubeleid en voor humanitaire hulp en 'rehabilitatiehulp'.

Van zo'n opsomming word je, als buitenstaander, al gauw een beetje mismoedig. Een fundamentele fout van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid is dat het geen keuzes durft te maken. Alles wordt belangrijk gevonden, voor elk probleem wordt geld uitgetrokken. De stedelijke armoede verdient aandacht, maar ook de situatie op het platteland; de vrouw is tot 'speerpunt' gebombardeerd, maar ook de technologie; het behoud van het tropisch regenwoud wordt uiterst belangrijk

geacht, maar ook de emancipatie van de homoseksueel. Van een beredeneerde prioriteitenstelling is nauwelijks sprake.

De Tweede Kamer heeft het hierbij als criticus en controleur van het ondoorzichtige ontwikkelingssamenwerkingsbeleid helaas grotendeels laten afweten. Maar ja, 'de Kamer' is, zoals J.A.A. van Doorn onlangs in *HP/De Tijd* opmerkte, een groot woord voor de handvol fractiespecialisten die de Derde Wereld een warm hart toedragen en die een handige politicus met bevlogen imago als Pronk nooit last hebben bezorgd. Zo hoorden we de afgelopen jaren de VVD-leider *buiten* de volksvertegenwoordiging bijzonder felle en fundamentele kritiek leveren op onze ontwikkelingshulp, terwijl *binnen* de Kamer de woordvoester van de VVD in grote lijnen het gevoerde beleid onderschreef, beleid dat nu ineens weer volgens zowat iedereen herijkt dient te worden.

De aftandse stoomloc van Ontwikkelingssamenwerking, in de jaren zestig op de rails gezet, dendert al decennia onbelemmerd door, schreef Van Doorn. 'Wie wil wachten, zal in de toekomst uit gedegen dissertaties kunnen leren hoe het te verklaren is dat een van de grootste Nederlandse beleidsdebacles uit het laatste kwart van deze eeuw wel werd opgemerkt maar nooit werd aangepakt.' Nu maar afwachten of Herfkens erin slaagt in die dissertaties een eervolle plaats te verwerven als bestrijder van de chaos, als vertegenwoordiger van het gezond verstand, als grondlegger van een realistisch en effectief ontwikkelingssamenwerkingsbeleid.

Dr. G.A. van der List is medewerker van de Prof.Mr. B.M. Telersstichting en eindredacteur van Liberaal Reveil.

BIJ DE DOOD VAN GALINA STAROVOITOVA

W. J. VAN DER DUSSEN



De moord op het Russische doema-lid Galina Starovoitova op 20 november jongstleden in St. Petersburg heeft niet alleen in Rusland een schok teweeggebracht, maar heeft ook in ons land de nodige aandacht getrokken. En dat is niet zonder reden. De op haar gepleegde moord is immers symbolisch voor de buitengewoon ernstige crisis waarin Rusland zich al enige tijd bevindt. Er is sprake van een ernstig politiek, economisch en moreel vacuüm, waarin maffiose figuren van diverse pluimage in toenemende mate de touwtjes in handen hebben. Politieke moorden vormen hiervan slechts een onderdeel. Niemand was zich hiervan duidelijker bewust dan Galina Starovoitova en zij heeft zich de laatste tien jaar van haar leven volledig ingezet om het tij in de goede richting te doen keren. Zij heeft haar strijd met de dood moeten bekopen, een strijd, laten we dat niet vergeten, die erop was gericht de meest wezenlijke liberale ideeën gestalte te geven in een land dat in dezen nauwelijks een traditie kent.

De reden stil te staan bij de activiteiten en de persoon van Galina Starovoitova heeft voor mij ook een meer persoonlijke achtergrond. In het voorjaar van 1991 heb ik namelijk het voorrecht gehad haar te ontmoeten op een congres van het Global Panel in Amsterdam. Zij was toen nog relatief onbekend en werd aangekondigd als een adviseur van Jeltsin. Gorbatsjov was toen nog aan de macht en dat maakte dat haar functie maar weinig indruk maakte. Bovendien verbleekte haar ster in het bijzijn van bekende politieke figuren als Henry Kissinger, Helmut Schmidt en Simon Peres.

Op mij heeft ze echter grote indruk gemaakt. Dit alleen al vanwege de toespraak die ze heeft gehouden. Deze ging niet over de strijd tussen Gorbatsjov en Jeltsin, zoals iedereen verwachtte. Nee, ze heeft toen gesproken over een onderwerp waarvan ze vermoedde dat de aan-

wezigen onkundig waren, te weten de rol van de maffia in de toenmalige Sovjetunie. De portee van haar verhaal is destijds nauwelijks tot het gehoor doorgedrongen. In dit deel van de wereld was men immers nog vol van hoopvolle verwachtingen ten aanzien van Gorbatsjovs *perestroika* en een verhaal over de maffia was wel het laatste wat men verwachtte. Het tekent echter Galina's realiteitszin en vooruitziende blik dat ze juist dit onderwerp aanroerde. Ze had ook de moed en integriteit om deze vuile was buiten te hangen, maar het is uiteraard buitengewoon wrang dat ze uiteindelijk zelf het slachtoffer is geworden van dezelfde maffia waarover ze toen heeft gesproken.

Galina Starovoitova, geboren in 1946, kwam uit een familie met een nomenklatura achtergrond, studeerde sociale psychologie aan de Universiteit van Leningrad en promoveerde daarna aan het Etnografisch Instituut van de Sovjet Academie van Wetenschappen op een studie over etnische minderheden in Leningrad. Zij heeft haar wetenschappelijke carrière al gauw gecombineerd met politieke activiteiten en zij zette zich met verve in voor de liberaliseringsbeweging van de *perestroika* en de mensenrechten, waarbij ze onder meer samenwerkte met Sacharov.

Pleegt er bij ons nog wel eens getheoretiseerd te worden over de rol van intellectuelen in de politiek, gewoonlijk met de conclusie dat zij er eigenlijk niet thuis horen, Galina Starovoitova is een uitgesproken voorbeeld van een zeer vruchtbaar gebleken combinatie van een politieke carrière met een onmiskenbaar intellectuele achtergrond. Haar antropologische kennis en inzicht heeft steeds meegespeeld in haar inzet voor de oplossing van de talloze etnische problemen waarmee het uiteenvallende Sovjet-rijk werd geconfronteerd. Dit kwam voor het eerst tot uitdrukking in het conflict rond de Armeense enclave Nagorno-Karabagh in Azerbajdzjan, dat in 1988

tot uitbarsting kwam. Zij had in dit gebied antropologisch onderzoek gedaan en zette zich in voor de Armeniërs. Dit leidde ertoe dat zij, notabene als Russische, in 1989 als afgevaardigde van Yerevan in het toenmalige Sovjet-parlement werd gekozen. In het volgende jaar werd zij ook lid van het Russische parlement als afgevaardigde van St. Petersburg en was hierdoor de enige vrouw die lid was van twee parlementen. In 1991-92 was zij adviseur van Jeltsin voor etnische aangelegenheden, maar heeft zich hiervan teruggetrokken als protest tegen de oorlog in Tsjetsjenië. Vervolgens werd zij in 1995 tot lid van de nieuwe Russische doema gekozen, een positie die zij tot haar dood heeft bekleed. Zij was lid en mede-oprichter van de partij Democratisch Rusland.

Naast haar politieke rol in Rusland was Galina Starovoitova een graag geziene gast op allerlei bijeenkomsten en congressen in het buitenland. Zo nam zij nog vorig jaar in Rotterdam deel aan een conferentie over vrouwen in leidinggevende posities in Rusland. Wonderlijk genoeg is bij mijn weten echter nooit iemand op het idee gekomen haar als adviseur te vragen voor de etnische problemen in het voormalige Joegoslavië. Met haar kennis, ervaring en inzet zou haar bijdrage ongetwijfeld van grote waarde zijn geweest.

Ook op het terrein van de wetenschap liet Galina zich niet onbetuigd. In 1993-94 was zij fellow aan het United States Institute of Peace in Washington, waar ze een studie getiteld *Sovereignty After Empire. Self-Determination Movements in the Former Soviet Union* heeft geschreven. Vervolgens was zij in 1994-95 Visiting Scholar aan het Watson Institute of International Studies van Brown University.

Met de problemen rond etniciteit en nationalisme worden niet alleen de voormalige Sovjetunie en Oost-Europa in het algemeen geconfronteerd. Het wordt steeds duidelijker dat het om een problematiek gaat die wereldwijd, het westen niet uitgezonderd, alleen maar actueler wordt. Galina had hier uitgesproken ideeën over: zij was een voorstandster van het recht op zelfbeschikking, maar was zich zeer wel bewust van de gevaren van een extreme vorm van nationalisme. Ik herinner me nog goed hoe ik met haar in 1991 over het nationalisme heb gesproken en over het feit dat voor dit verschijnsel in het westen over het algemeen zo weinig begrip bestaat. We hebben het in dit verband ook gehad over het prachtige

boek van Ernest Gellner, *Nations and Nationalism*. Ze had Gellner persoonlijk ontmoet en had grote waardering voor diens werk.

Als voorvechtster van liberale en democratische waarden in Rusland heeft Galina Starovoitova niet altijd de steun gehad van het westen die ze verwachtte en waarop ze in ieder geval hoopte. Zo was ze bitter teleurgesteld door het feit dat Rusland door de NATO werd afgewezen. De Russische liberalen voelden zich hierdoor in de kou gezet en werden in het binnenland in het defensief gedrongen door de nationalist en communisten. Naar aanleiding hiervan heeft Galina opgemerkt: 'Russian liberals are reminded daily of where the humiliations of the Versailles Treaty led Weimar Germany. It is not worth creating a Weimar Russia.' Het beeld van de analogie met de Weimar-republiek in Duitsland hield haar erg bezig en in het boek *Remaking Russia. Voices from Within* (1995) is een artikel van Galina opgenomen met de veelzeggende titel 'Modern Russia and the Ghost of Weimar Germany'. We weten waartoe de Weimar-republiek heeft geleid en het moet worden gezegd dat de dreiging van een rood-bruine coalitie, die de macht in Rusland overneemt, bepaald niet denkbeeldig is. Als geen ander was Galina Starovoitova zich hiervan bewust en haar scherpe protest tegen het virulente antisemitisme van een communistisch lid van de doema, waarvan de partij zich niet wilde distantieren, is de laatste daad geweest waarmee ze de aandacht op zich heeft gevestigd.

Het lot van Galina Starovoitova illustreert maar al te duidelijk hoe twijfelachtig de stelling van Francis Fukuyama is dat wereldwijd alleen het liberalisme de toekomst heeft. De ontwikkelingen in Rusland maken immers maar al te duidelijk hoezeer dit letterlijk bevochten moet worden. Galina Starovoitova heeft dit met haar leven moeten bekopen. Zij was een bijzondere vrouw, niet alleen door de zaak die zij voorstond, maar ook door haar uitzonderlijke eigenschappen van integriteit, intelligentie, doorzettingsvermogen, menselijkheid en moed. Haar medestanders verdienen de uitgesproken steun van liberalen in het buitenland. Het is de beste manier om inhoud te geven aan de nagedachtenis van Galina Starovoitova.

Prof. dr. W.J. van der Dussen is hoogleraar cultuurwetenschappen aan de Open Universiteit Nederland en lid van de gemeenteraad van Heerlen.

LATIJS-AMERIKA: EEN NEO-LIBERAAL LABORATORIUM?

HANS H.J. LABOEHM



Nadat de jaren tachtig voor de Latijns-Amerikaanse economie goed beschouwd een verloren decennium waren, heeft zich in de jaren negentig een belangrijk transformatieproces voorgedaan. Aan de doorgevoerde saneringen lag een complex van ideeën met betrekking tot overheidsuitgaven en -taken, belastingen, buitenlandse investeringen en dergelijke ten grondslag dat bekend staat als de 'Washington Consensus'. De toepassing van deze neo-liberale ideeën heeft wat betreft groei, inflatie, begrotingstekorten en handel gunstige gevolgen gehad. Wil er sprake zijn van duurzaam succes, dan zal de eerste golf van hervormingen echter moeten worden gevolgd door een tweede, waarbij bijvoorbeeld investeringen in de sociale en fysieke infrastructuur en verkleining van de inkomensongelijkheid prioriteit dienen te krijgen.

HET 'VERLOREN DECENNIUM'

Noord-Amerika en West-Europa hebben na de Tweede Wereldoorlog een ontwikkeling doorgemaakt die, ondanks tijdelijke terugslagen, toch niet anders dan voorspoedig kan worden genoemd. Deze ontwikkeling contrasteerde sterk met die in Latijns-Amerika, een regio die historisch gezien toch ook tot het Westen dient te worden gerekend. De situatie aldaar werd gekenmerkt door een slecht functionerende economie, hoge inflatie, erbarmelijke resultaten op sociaal gebied, ongeremde groei van de bureaucratie op alle niveau's, snel stijgende overheidsuitgaven, politiek cliëntelisme¹ en *caudillismo*², slechte openbare voorzieningen, onoverkomelijke moeilijkheden om op eerlijke wijze productieve activiteiten te ontplooiën, excessief hoge belastingtarieven en de daarmee

onlosmakelijk verbonden lage belastingmoraal, grote werkloosheid, hoge prijzen en slechte kwaliteit van de plaatselijke productie, concentratie van economische macht in de handen van kleine financiële groepen, proliferatie van de bemoeienis van de staat met het economisch leven, corruptie van de functionarissen die belast waren met het toezicht op de economie en diepe onvrede van de burger met dat alles.³

De ontwikkeling bereikte een climax in de jaren tachtig, die daarom voor Latijns-Amerika als een 'verloren decennium' worden aangeduid. In deze periode ging de regio nog verder gebukt onder een algemene economische malaise, lage groei - in sommige jaren en landen zelfs negatieve groei - toenemende armoede, hyperinflatie, schuldencrisis, oplopende werkloosheid, verwaarlozing van de infrastructuur, achteruitgang van de openbare dienstverlening en verloederend van de industrie. De tijdgeest werd beheerst door een algemeen gevoel van onbehagen.

Traditioneel werd de onderontwikkeling in Latijns-Amerika en andere delen van de Derde Wereld door de academische elite aldaar geweten aan de exploitatie door de rijke geïndustrialiseerde landen. Deze kritiek kwam tot uitdrukking in de *dependencia*-theorie. Deze werd aan het einde van de jaren vijftig ontwikkeld onder leiding van de directeur van de *United Nations Economic Commission for Latin America* (ECLAC), de Argentijnse econoom Raul Prebisch. Prebisch en zijn collega's stelden vast dat economische groei in de ontwikkelde geïndustrialiseerde landen niet noodzakelijkerwijs tot groei in de ontwikkelingslanden leidde. Zij zochten daarvoor de verklaring in het feit dat de arme landen overwegend grondstoffen exporteerden naar de rijke landen, die deze grondstoffen vervolgens bewerkten en in de vorm van producten

weer naar arme landen exporteerden. De toegevoegde waarde van de fabrikaten was altijd hoger dan de waarde van de daarin geïncorporeerde grondstoffen. Het gevolg was dat de arme landen nooit voldoende met hun export zouden kunnen verdienen om voor hun import te betalen. Daarom zouden de arme landen hun economisch beleid dienen te richten op importsubstitutie zodat zij de benodigde fabrikaten niet meer van de rijke landen hoefden te kopen. Aldus Prebisch *cum suis*.

Het *dependencia*-denken leidde tot de protectionistische ISI-strategie (imports substitutie en industrialisatie). Maar er kleefden verschillende problemen aan deze aanpak. De markten van de betrokken landen waren bijvoorbeeld meestal te klein om te kunnen profiteren van de voordelen van productie en distributie op grote schaal. Het gevolg was dat de kosten per eenheid product hoger waren dan die welke in de ontwikkelde landen werden geproduceerd. Bovendien creëerde deze strategie een inefficiënte moderne sector, die op economisch gebied werd gekenmerkt door een aanzienlijke overbezetting, en op politiek gebied door het actief opereren van sterke *rent-seeking*⁴ coalities. Immers, zowel werkgevers als werknemers hadden belang bij de status quo. Dat alles had tal van negatieve effecten. Niet alleen op de efficiency en productiviteit van het bedrijfsleven, en daarmee op het welvaartsscheppend vermogen van de economie, maar ook op het functioneren van de overheid. De verliezen van de staatsbedrijven kwamen voor rekening van de overheid. Deze gingen ten koste van andere overheidsuitgaven en oefenden een opwaarts effect uit op de begrotingstekorten. Voorts leidden zij tot hoge inflatie en een negatieve reële rentevoet.

De endemische problemen waarmee Latijns-Amerika had te kampen, leidden uiteindelijk tot de onvermijdelijke conclusie dat men zich op een doodlopende weg bevond. In de jaren tachtig werd het roer dan ook omgegooid en werd een aanvang gemaakt met structurele aanpassing. Tot 1983 stagneerde de economische groei, maar daarna nam deze weer geleidelijk toe. Over het gehele decennium gerekend was de groei in Latijns-Amerika beduidend lager dan die in de geïndustrialiseerde landen. De jaren negentig gaven echter een tegenovergesteld beeld te zien. In die periode groeide Latijns-Amerika sneller dan de EU, Japan en de VS. Wat betreft de bestrijding van de

inflatie werden pas vanaf het midden van de jaren negentig forse successen geboekt door een strikt begrotings- en monetair beleid. De begrotingstekorten kwamen vanaf het begin van de jaren negentig onder controle. Maar de terugdringing van de financieringstekorten - hoe noodzakelijk dit ook was - heeft ook een aantal negatieve effecten gehad, bijvoorbeeld door achterblijvende uitgaven voor onderhoud van en investering in infrastructuur. Ook bleken de sociale uitgaven vaak een gemakkelijk doelwit van bezuinigingen te zijn, gezien de relatieve politieke zwakte van degenen die daardoor werden getroffen.

Protectionistische barrières zijn grotendeels geslecht door een daling van de Latijns-Amerikaanse douanetarieven van een gemiddeld minimum van 35% en een gemiddeld maximum van 100% in 1985, tot respectievelijk 14% en 22% in het begin van de jaren negentig. Een netwerk van regionale handelsovereenkomsten, zoals Mercosur (bestaande uit Argentinië, Brazilië, Paraguay en Uruguay, met Chili en Bolivia als geassocieerde leden) heeft een belangrijke impuls gegeven aan de intra-regionale handel, in het bijzonder van fabrikaten. De export vertoonde dan ook een gestage groei met een versnelling in het begin van de jaren negentig. Economisch nationalisme heeft plaats gemaakt voor een positieve instelling ten aanzien van buitenlandse investeringen.

Wat de privatisering betreft zijn inmiddels honderden staatsbedrijven geliquideerd of aan de particuliere sector verkocht. Daarmee was een bedrag van meer dan \$ 100 miljard gemoeid. In waarde gemeten, nam Latijns-Amerika meer dan de helft van alle privatisering in de Derde Wereld voor zijn rekening, inclusief de landen in Centraal- en Oost-Europa. En vele privatiseringsprojecten zitten nog in de pijplijn.

Tien jaar economische hervormingen hebben inderdaad tot sanering geleid en hebben volgens de Inter-American Development Bank de lange-termijn groeivoet van Latijns-Amerika met gemiddeld twee procent doen stijgen.⁵ Maar de werkloosheid daalde echter niet of nauwelijks. Bovendien nam de kwaliteit van de werkgelegenheid af, mede omdat er een verschuiving naar de informele sector⁶ plaatsvond. Dit ging gepaard met een daling van de lonen, hetgeen tot een toename van de armoede leidde.

Ook dient te worden vermeld dat er van land tot

land nog grote verschillen in het hervormingsproces zijn; nergens is dit proces nog voltooid. Wat de grotere economieën betreft is de hervorming het verst voortgeschreden in Chili, Argentinië, Mexico en Peru. Meer recentelijk is het hervormingstempo in Brazilië toegenomen, maar vooral in Columbia en Venezuela gaat de ontwikkeling trager. Bij dit alles heeft de zogenoemde 'Washington Consensus' een grote rol gespeeld.

DE 'WASHINGTON CONSENSUS'

Over de inhoud en aard van de 'Washington Consensus' heerst veel onzekerheid en verwarring. Velen hebben de klok horen luiden - en kunnen zich intuïtief wel een vage voorstelling maken van wat deze consensus inhoudt - maar weten niet waar de klepel hangt. In feite gaat het hier om het resultaat van een privé-initiatief van een Amerikaanse econoom, John Williamson, *Senior Fellow* op het *Institute for International Economics* te Washington.⁷ Deze vatte in 1989 het plan op om de economische 'geloofsbijdragen' te inventariseren van degenen die zich vooral in Washington met de Latijns-Amerikaanse crisis bezighielden, zowel bij instellingen als het IMF en de Wereldbank als binnen de Amerikaanse administratie - een soort van grootste gemene deler van de aldaar heersende beleidsopvattingen, niet alleen van de Amerikanen maar ook van de Europeanen die aan deze instellingen zijn verbonden. Door sommigen - met name Latijns-Amerikaanse critici - werd de consensus opgevat als een neo-liberaal manifest; een recept dat door 'Washington' was opgesteld en aan de Latijns-Amerikaanse regeringen werd opgelegd als basis voor hun economische hervormingsprogramma's, en dat als zodanig suspect was.

Williamson zelf, die zich tot de klassieke liberalen rekent, schrijft problemen te hebben te hebben met de term 'neo-liberalisme'; zulks in tegenstelling tot vele anderen die volgens Williamson kennelijk instinctief aanvoelen wat deze term betekent. Hij is op zoek gegaan in de literatuur en kwam daar een soort definitie tegen waarin werd gesteld dat de neo-liberale beweging is begonnen met Ronald Reagan en Margaret Thatcher, intellectueel gevoed door economen als Friedrich von Hayek en Milton Friedman.⁸ Malicious merkt hij op dat zowel Reagan als Thatcher zichzelf zeker niet als welk soort 'liberals' dan ook zou hebben willen beschouwen.

Maar dat terzijde. Williamson erkent dat er overeenstemming bestaat tussen het klassieke liberalisme en het neo-liberalisme. Dat geldt bijvoorbeeld ten aanzien van de voorkeur om gebruik te maken van de krachten van de vrije markt, in plaats van deze te onderdrukken en te verstoren. In dit verband prijst hij in het bijzonder de privatisering die Margaret Thatcher heeft doorgevoerd.

Maar het klassieke liberalisme vertoont ook een aantal belangrijke verschillen met het neo-liberalisme. In het klassieke liberalisme wordt bijvoorbeeld een drastische vermindering van de overheidsuitgaven niet als enig legitiem middel beschouwd om de overheidsfinanciën op orde te brengen. Ook gaat het klassieke liberalisme niet zo ver wat betreft de vermindering van het financieringstekort, dat de neo-liberalen tot nul willen terugbrengen. Het behelst geen algemene belastingverlagingen. Het staat niet afwijzend tegen een zekere herverdeling van inkomens. Het houdt niet in dat wisselkoersen hetzij vast, hetzij volledig zwevend dienen te zijn. Het is niet in alle gevallen tegen enige controle op de kapitaalstromen en bepleit geen concurrentie tussen verschillende soorten geld of een constante groei van de geldhoeveelheid. Met andere woorden, zo concludeert Williamson, als weergave van het neo-liberale gedachtegoed, mankeert er nogal het een en ander aan de 'Washington Consensus'.

Hoe het ook zij, belangrijker is dat een meerderheid van Latijns-Amerikaanse economen en beleidsmakers zich met overtuiging achter de 'Washington Consensus' heeft geschaard. Deze 'Washington Consensus' omvatte de volgende elementen.

1. *Begrotingsdiscipline.* Het begrotingstekort, dat wil zeggen de tekorten van de centrale en provinciale overheden, de staatsbedrijven en de centrale bank, dient een zodanige omvang te hebben dat het kan worden gefinancierd zonder dat men zijn toevlucht behoeft te nemen tot 'inflatiebelasting'.⁹ Dit betekent dat er een primair overschot dient te zijn, dat wil zeggen: het verschil tussen de overheidsinkomsten en -uitgaven minus de schuldendienst (rente plus aflossingen op overheidsschulden) dient positief te zijn en enige procenten van het BBP te bedragen. Daarnaast dient het operationele tekort (dat betekent het tekort met uitsluiting van de rente die slechts dient als een compen-

- satie voor de inflatie) niet meer dan ongeveer 2% van het BBP te bedragen.
2. *Overheidsuitgaven.* Er dient een verschuiving van de overheidsuitgaven plaats te vinden van terreinen die over sterke politieke lobby's beschikken en die daardoor gewoonlijk royaler worden bedeed dan hun maatschappelijk rendement rechtvaardigt (het overheidsapparaat, defensie, talloze vormen van algemene subsidiëring en prestigeprojecten) naar relatief verwaarloosde terreinen met een hoog maatschappelijk rendement en die potentieel tot een verbetering van de inkomensverdeling kunnen leiden (primaire gezondheidszorg, het basisonderwijs en de infrastructuur).
 3. *Belastinghervorming.* Dit betekent een verbreding van de belastingbasis en een vermindering van marginale belastingtarieven. Het doel daarvan is een versterking van economische prikkels en een verbetering van horizontale gelijkheid zonder afbreuk te doen aan de progressiviteit van het belastingstelsel. Een effectiever belastinginning (inclusief het belasten van renteinkomsten op buitenlandse activa: het 'vluchtkapitaal') vormt een belangrijk element van de verbreding van de belastingbasis in de Latijns-Amerikaanse context.
 4. *Liberalisering van de financiële markten.* Financiële liberalisering is uiteindelijk gericht op het tot stand brengen van een rentevoet die door de markt wordt bepaald, maar de ervaring heeft geleerd dat in geval van een chronisch gebrek aan vertrouwen - hetgeen gebruikelijk is na lange perioden van excessieve inflatie - de interestvoet zo hoog kan zijn dat deze de financiële solvabiliteit van productieve ondernemingen en de overheid in gevaar kan brengen. Onder die omstandigheden kan het verstandig zijn met minder ambitieuze doelstellingen genoegen te nemen, bijvoorbeeld de afschaffing van preferentiële interestvoeten voor bevoorrechte geldleners en het bereiken van een gematigd positieve reële interestvoet.
 5. *Wisselkoersen.* Landen dienen één wisselkoers te hebben (althans ten minste voor handelstransacties) op een niveau dat voldoende concurrerend is dat het een snelle expansie mogelijk maakt van niet-traditionele exportsectoren en dat op een zodanig peil wordt gehouden dat het exporteurs ervan verzekert dat hun concurrentiekracht ook in de toekomst gewaarborgd blijft.
 6. *Handelsliberalisatie.* Kwantitatieve restricties dienen snel te worden vervangen door tarieven. Deze dienen geleidelijk te worden verminderd tot een uniform laag tarief van 10 procent (of hooguit rond 20 procent). Er bestaat echter enig verschil van mening over de snelheid waarmee tarieven dienen te worden verlaagd (aanbevelingen variërend van 3 tot 10 jaar) en over het feit of het proces van handelsliberalisering moet worden vertraagd wanneer de macro-economische situatie slecht is, bijvoorbeeld in geval van recessie of betalingsbalansmoeilijkheden.
 7. *Buitenlandse directe investeringen.* Belemmeringen voor de toegang van buitenlandse directe investeringen zullen dienen te worden opgeheven. Buitenlandse en nationale bedrijven zullen op gelijke voet dienen te kunnen concurreren.
 8. *Privatisering.* Staatsbedrijven dienen te worden geprivatiseerd.
 9. *Deregulering.* Overheden dienen de regulering af te schaffen die een belemmering vormen voor de toegang van nieuwe bedrijven tot de markt of die concurrentie beperken. Zij dienen er voorts voor te zorgen dat alle regulering gerechtvaardigd kan worden uit hoofde van bepaalde criteria, zoals die met betrekking tot veiligheid, milieubescherming, en de solvabiliteit van de financiële instellingen.
 10. *Eigendomsrechten.* Het wettelijk systeem dient gega-randeerde eigendomsrechten te bieden, zonder dat hiermee excessieve kosten zijn verbonden, en dient deze rechten ook toe te kennen aan de informele sector.

Tot zover Williamsons inventarisatie van de 'Washington Consensus'. Hoewel Williamson bij het opstellen van deze consensus vooral het beleid ten aanzien van Latijns-Amerika op het oog had, leek het eindresultaat toch uiteindelijk als twee druppels water op het structurele aanpassingsbeleid dat door de internationale economische organisaties aan *alle* landen in de Derde Wereld werd aanbevolen. Bovendien vertoonde het veel verwantschap met de economische liberaliseringsmaatregelen die vanaf de jaren tachtig in vele ontwikkelde geïndustrialiseerde landen werden genomen, onder meer in reactie op de negatieve resultaten van het zogenoemde Keynesiaanse beleid.

PARADIGMAWISSELING: VAN
KEYNESIANISME NAAR POST-KEYNESIANISME
Aan het eind van de jaren zeventig/begin jaren tachtig heeft zich een stille, en door velen onopgemerkte revolutie voltrokken in het economisch denken: de paradigmawisseling van Keynesianisme naar post-Keynesianisme. Een paradigma kan worden gedefinieerd als het grondmodel waarvan een wetenschappelijke discipline zich bedient.

In het Keynesiaanse paradigma, waarin het macro-economisch perspectief domineert, gaat men er van uit dat men de economie vrij nauwkeurig van bovenaf kan sturen. Met name was men er van overtuigd dat men conjunctuurgolven zou kunnen afzwakken door een actief economisch beleid, waarbij gebruik werd gemaakt van monetaire en budgettaire instrumenten. In geval van recessie dienden overheden de economie te stimuleren, onder meer door verlaging van de rentevoet, de toename van het geldvolume en hogere overheidsuitgaven. Dit zou tot meer economische activiteit en meer werkgelegenheid leiden. In geval van hoogconjunctuur zou het omgekeerde moeten gebeuren. Maar dat kwam er meestal niet van omdat pressiegroepen, in het bijzonder die welke van de verhoogde overheidsuitgaven profiteerden, een vermindering daarvan wisten te blokkeren.

Volgens het Keynesiaanse paradigma waren inflatie en werkgelegenheid positief gecorreleerd. Dat wil zeggen: meer inflatie zou ook meer werkgelegenheid opleveren. In de jaren zeventig kon men echter in de economische werkelijkheid vaststellen dat deze relatie in haar

tegendeel omsloeg: meer inflatie leverde niet méér, maar minder werkgelegenheid op, en zelfs minder groei. Dit verschijnsel werd stagflatie genoemd; een samentrekking van de woorden stagnatie en inflatie. Dit gaf aanleiding tot een kritische heroverweging van het dominante economisch denken, alsmede de opkomst van een nieuw paradigma en een nieuwe *policy-mix*.

Het nieuwe paradigma, waarin het micro-economisch perspectief een grotere rol speelt, bestond uit een eclectische coalitie van verschillende gedachtestromingen. In de eerste plaats het monetarisme, dat gericht was op een versterking van de monetaire discipline. Dat wil zeggen: een monetair beleid dat minder tolerant was ten aanzien van inflatie, in het bijzonder door een beperkte groei van het geldvolume. In de tweede plaats werd prioriteit gegeven aan het herstel van het evenwicht op de begroting, hetgeen betekende dat de tekorten op de overheidsbegroting dienden te worden teruggebracht. In de derde plaats werd grotere prioriteit gegeven aan de versterking van de aanbodskant van de economie, bijvoorbeeld door de invoering van grotere financiële prikkels ter bevordering van economische dynamiek en flexibiliteit om het sparen, investeren en ondernemen meer aantrekkelijk te maken, handelsliberalisatie en de bevordering van concurrentie. Daarnaast werd aandacht geschonken aan de verbetering van de arbeidsmarkt onder meer door een betere aansluiting van onderwijs en opleidingen aan de behoeften van de arbeidsmarkt.

Het nieuwe paradigma werd lange tijd slechts met de mond beleden. Pas de laatste jaren wordt er ernst gemaakt met de implementatie van het daarmee corresponderende beleid. De convergentie-criteria van de EMU vormen daarvan een voorbeeld.

DE WASHINGTON CONSENSUS OPNIEUW BEKEKEN

In het licht van de ervaringen met de hervormingen in Latijns-Amerika heeft Williamson, vele jaren later, de consensus opnieuw becommentarieerd. Hij stelde vast dat met uitzondering van het wisselkoersbeleid, waarover verschillend werd en wordt gedacht, zijn 'Washington Consensus' in het algemeen toch als een getrouwe afspiegeling van de destijds heersende *conventional wisdom* kan worden beschouwd.

Zoals reeds eerder opgemerkt, heeft de toepassing van het beleid van deze signatuur tot een belangrijke verbetering van de Latijns-Amerikaanse situatie geleid, met name wat betreft macro-economische variabelen, zoals groei, inflatie, begrotingstekorten en handel. Velen hadden ook verwacht dat zij tot een verbetering van de scheve inkomensverdeling en een vermindering van de armoede zouden leiden, omdat kapitaalimport en exportgroei zouden leiden tot de ontwikkeling van arbeidsintensieve sectoren. Dat is echter niet gebeurd. Hierbij dient te worden bedacht dat de 'Washington Consensus' begon als een programma dat gericht was op economische aanpassing op korte termijn; op wat minimaal noodzakelijk was om uit de impasse te geraken. Pas als deze een zeker stadium had bereikt, zou men het oog op ambitieuzere doelstellingen kunnen richten. Het ging hierbij dus om hervormingen van de 'eerste golf' (*primera ola*). Deze zullen moeten worden gevolgd door een tweede golf (*segunda ola*) hervormingen, waarbij vooral die op institutioneel gebied hoge prioriteit dienen te krijgen.¹⁰ Instituties zijn regels die bepalend zijn voor het gedrag van organisaties en individuen in een samenleving. Zij kunnen van formele aard zijn, zoals de grondwet, andere wet- en regelgeving, contracten, interne procedures en specifieke organisaties, of van informele aard, zoals waarden en normen. In dit verband zijn vooral de volgende vier sectoren van belang: de financiële sector, het onderwijs, de rechtspraak en het openbaar bestuur.

De behoefte aan institutionele hervorming komt voor een belangrijk deel voort uit de particuliere sector. Deze concurreert in toenemende mate op de wereldmarkt. De concurrentiekracht van het Latijns-Amerikaanse bedrijfsleven is mede afhankelijk van goede financiële en publieke dienstverleningen, de kwaliteit van het onderwijs en de effectiviteit van de rechtspraak. Ook wordt de behoefte aan institutionele hervorming gevoed door de gevolgen van de liberalisatie van de internationale kapitaalmarkten. Hierdoor zijn landen kwetsbaarder geworden voor verstoringen elders in de wereld. Goed toezicht van overheidswege op de financiële instellingen kan voorkomen dat deze zich aan overmatige risico's blootstellen. Op dit terrein zal onder meer aandacht dienen te worden geschonken aan solvabiliteitseisen van financiële instellingen, verhoogde transparantie door strengere rap-

portageverplichtingen van bedrijven enzovoorts. Ten slotte leidt de toenemende concurrentie die het gevolg is van globalisering, ook tot verhoogde kwetsbaarheid van sommige groeperingen binnen de samenleving, waardoor er behoefte ontstaat aan een versterking van het sociale vangnet.

Daarnaast zal ook aandacht aan andere knelpunten dienen te worden geschonken. In de eerste plaats de besparingen. Deze bedragen zo'n 20% van het BBP, maar voor een duurzame jaarlijkse groei in de orde van zo'n 6% is een niveau van ten minste 25% noodzakelijk. Een dergelijke groei maakt het mogelijk om het arbeidsoverschot geleidelijk te absorberen. Chili - in alle opzichten de beste leerling van de klas - biedt wat dat betreft een interessant voorbeeld. Het land is er in geslaagd om in ruim tien jaar tijd een aanzienlijke stijging van de besparingen te realiseren: van 7,5% van het BBP in 1985 tot 27% in 1997. Maar dat zelfs dat voor Latijns-Amerikaanse begrippen hoge cijfer blijft toch nog ver achter bij de 34% van Oost-Azië. Het is niet wenselijk om besparingsstekorten duurzaam uit het buitenland aan te zuiveren door grootschalige import van kapitaal, zeker niet voor landen die het ontwikkelingspeil van Latijns-Amerika hebben bereikt. Een afhankelijkheid van meer dan 2%-3% van het BBP van buitenlandse investeringen leidt tot een overmatige kwetsbaarheid van de nationale economie voor externe verstoringen. Een dergelijke afhankelijkheid biedt geen permanente oplossing voor het dekken van de investeringsbehoeften die samenhangen met een hogere groei, maar vormt juist een deel van het probleem. Bovendien oefent de instroom van buitenlands kapitaal een opwaartse druk uit op de wisselkoers, hetgeen een negatief effect heeft op de exportpositie van een land.

Wat betreft de terugdringing van de begrotingstekorten is er veel bereikt. Hieraan hebben ook de grote privatiseringsoperaties bijgedragen die tot een incidentele verlichting van de begrotingsproblematiek hebben geleid. Maar wanneer deze zijn voltooid, zullen overheidsinkomsten en uitgaven duurzaam in evenwicht dienen te worden gebracht. Hierbij dient te worden aangekend dat er vele onvervulde behoeften bestaan op het gebied van sociale en fysieke infrastructuur. Er zijn in Latijns-Amerika uitgavenverhogingen nodig op het

gebied van onderwijs en de gezondheidszorg, daarbij inbegrepen aanverwante terreinen als voeding, huisvesting enzovoorts. Hierbij dient niet te worden vergeten dat een deel van wat gewoonlijk 'sociale uitgaven' worden genoemd in feite 'sociale investering' vormt. Immers, de vorming van menselijk kapitaal is even belangrijk voor economische groei als fysiek kapitaal.

Daarnaast kent Latijns-Amerika een bijzonder ongelijke inkomensverdeling, zeker indien men deze vergelijkt met de westerse geïndustrialiseerde landen en Azië. Voortdurend van deze situatie is ongewenst, zowel op grond van sociale overwegingen als op grond van politieke en economische overwegingen. Excessieve ongelijkheid kan bijvoorbeeld tot sociale onrust en politieke instabiliteit leiden en een negatief effect sorteren op economische ontwikkeling en het investeringsklimaat. Grotere inkomensgelijkheid kan daarentegen positief uitwerken op de groei, bijvoorbeeld door een vergroting van de nationale markten, een verhoging van de overheidsinkomsten en grotere politieke stabiliteit.

Voorts dient ook te worden gestreefd naar een bevordering van de export. Nalging van het Japanse en Zuid-Oost Aziatische voorbeeld van export-geleide groei is om verschillende redenen niet mogelijk is, bijvoorbeeld wegens gebrek aan kapitaal en technologie, de afwezigheid van voldoende vermogen om een lange-termijn visie te ontwikkelen en omdat het overheidsapparaat meestal te zwak en te corrupt is. Maar een exportgroei van 1% of 2% boven die van de groei van het BBP zou toch haalbaar moeten zijn, zeker in het licht van de ontwikkeling van NAFTA en Mercosur.

Ondanks deze en andere moeilijkheden was Latijns-Amerika tot voor kort op de goede weg om zich te ontworstelen aan de narigheid van het 'verloren decennium'. Recentelijk werd het echter getroffen door het Aziatische virus. Wat de effecten daarvan betreft kan een onderscheid worden gemaakt tussen het directe handelseffect als gevolg van een vermindering van de vraag vanuit Azië, alsmede het indirecte effect van een afname van de groei in andere delen van de wereld, hetgeen onder meer tot uitdrukking komt in afzet- en prijsdalingen van grondstoffen.¹¹ Ook treedt er een concurrentie-effect op, in die zin dat de concurrentie vanuit Azië door de depreciatie van de Aziatische valuta sterker zal wor-

den. Deze effecten zullen nog worden versterkt door het algemene verlies aan vertrouwen van de financiële wereld in de *emerging markets*, waardoor vooral kortlopend kapitaal zal worden teruggetrokken en de prijs van externe financiering zal stijgen.

Als geheel is Latijns-Amerika voor slechts 10% van zijn export afhankelijk van Azië, maar voor Chili en Peru geldt een veel grotere afhankelijkheid van respectievelijk 38% en 25%. De exportinkomsten van Latijns-Amerika werden voorts getroffen door prijsdalingen voor verschillende grondstoffen, zoals koper met 40%, aardolie met 14% en koffie met 40%. Wat koper betreft was Chili hiervan vooral het slachtoffer; wat aardolie betreft: Venezuela, Mexico, Ecuador, Colombia en Argentinië.

Ondanks verschillen zijn er ook overeenkomsten tussen de Latijns-Amerikaanse landen wat betreft de mate waarin zij door de Aziatische crisis zijn getroffen. Grofweg kunnen twee categorieën worden onderscheiden: enerzijds Argentinië, Brazilië en Peru. De eerste twee hebben vooral te lijden vanwege hun afhankelijkheid van buitenlands kapitaal, terwijl het in Peru vooral de export is die schade heeft opgelopen. De andere categorie, die Colombia, Chili, Mexico en Venezuela omvat, lijkt in een minder kwetsbare positie te verkeren. Colombia, Chili en Venezuela zijn vooral getroffen door de daling van de grondstoffenprijzen. De schade voor Mexico dient aan meerdere factoren te worden toegeschreven. Chili is vooral op handelsgebied getroffen. Maar deze schade wordt deels gecompenseerd door een gezonde economie en het algemene vertrouwen dat het Chileense economische beleid geniet.

Op het moment dat de tekst van dit artikel werd voltooid (november 1998), was het niet duidelijk wat voor schade de Latijns-Amerikaanse economieën uiteindelijk van de Aziatische crisis zouden ondervinden. Inmiddels zijn in Azië echter reeds de eerste - schaarse - tekenen van herstel zichtbaar. Een belangrijk pluspunt is voorts dat de economische Latijns-Amerikaanse beleidsmakers vastbesloten lijken om niet opnieuw in hun oude fouten van vóór de 'Washington Consensus' te vervallen. Indien het hun lukt om het huidige beleid voort te zetten en indien het Aziatisch herstel doórzet, zal Latijns-Amerika over enkele jaren opnieuw de kwalificatie van een veelbelovende *emerging market* kunnen verwerven.

NOTEN

1. Politiek systeem waarbij de 'patroon' gunsten verleent aan 'cliënten' in ruil voor steun, voordelen of loyaliteit. Dit komt vooral voor in stedelijke gebieden waar politici en ambtenaren gebruik maken van hun persoonlijke invloed om macht en financiële voordelen en status te verwerven. Het is een systeem waarin relaties belangrijker zijn dan persoonlijke kwaliteiten. Ook wel patronagesysteem genoemd.
2. Politiek systeem gebaseerd op persoonlijk leiderschap. De leider oefent een vrijwel absolute macht uit. Hij steunt op volgelingen die trouw zijn aan zijn persoon, vaak ongeacht partijbelangen, ideologie en de constitutie.
3. Plinio Apuleyo Mendoza, *Aciertas y errores en América Latina*, Seminario Internacional 'Los Desafios a la Sociedad Abierta a fines del Siglo XX', Rosario, Argentina, 1998. *Perfiles Liberales*, juli 1998.
4. Exploitatie van monopolieposities, bijvoorbeeld via het aandringen op protectionistische maatregelen door de overheid.
5. Michael Read, 'Business in Latin America', in: *The Economist*, 6 december 1997.
6. Sommigen rekenen alle kleine of micro-ondernemingen tot de informele sector, terwijl anderen daaronder dat deel van het bedrijfsleven verstaan dat niet aan alle wettelijke vereisten en/of regelgeving voldoet.
7. John Williamson, 'The Washington Consensus Revisited', in: Louis Emmerij (ed.), *Economic and Social Development into the XXI Century*, IADB (<http://www.iadb.org/exr/publ/xxi/>).
8. Mario Henrique Simonson, *Ensaïos Analíticos*, Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1994, p. 280.
9. Met 'inflatiebelasting' wordt de situatie bedoeld waarin de overheid de geldhoeveelheid vergroot. Hierdoor neemt de inflatie toe. Dit leidt tot een reële koopkrachtdaling van particulieren en bedrijven.
10. Shahid Javed Burki, Guillermo E. Perry, *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, World Bank Group, 1998.
11. Zie onder meer: SELA, *The impact of the Asian crisis on Latin America*. En: Rob Vos, 'De crisis in Azië en Latijns-Amerika; en nu de zondvloed?', in: *Internationale Spectator*, november 1998.

Drs. H.H.J. Labohm is lid van de kernredactie van *Liberaal Reveil* en als gastonderzoeker verbonden aan het *Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'*.

DE NEDERLANDSE TRADITIE VAN VRIJHEID

M. WESSELS



Op 19 november organiseerde de Teldersstichting een minisymposium over (pre)liberale elementen in onze vaderlandse geschiedenis en het nationale karakter van Thorbeckes grondwet. Aanleiding voor de bijeenkomst was de publicatie van het boek *De Nederlandse traditie van vrijheid. Een vruchtbare voedingsbodem voor de hervormingen van 1848* van de hand van drs. M. Wessels, die de volgende inleiding hield over de liberale traditie van het land dat Diderot 'het vaderland van alle vrijheidsgezinden' noemde.

'Roept, hoort, luiden vrij-geboren,
Vrij gevochten, vrij verkoren,
Brenge te voorschijn, brenge ter hand,
't Waardste goed van 't Vaderland
Laat de gulde vrijheid blinken.'

Dat dichtte Joost van den Vondel in het midden van de zeventiende eeuw ter ere van de burgers van Leiden, maar uit de bewoordingen kan men opmaken dat die vrijheid toepasselijk was voor het hele Vaderland.

Ongeveer een eeuw later, in het midden van de achttiende eeuw, verscheen een *Vaderlandsche Historie* in 21 delen van de hand van Jan Wagenaar, die hij nadrukkelijk in het teken van de vrijheid plaatste: 'Onze Vaderlandsche Historie', aldus Wagenaar, 'kan dus als een historie der getergde, verdrukte, herleevende en zegepraalende Vryheid des Vaderlands aangemerkt worden', en hij voegde daaraan toe: 'Want overal vertoont zich 's Volks Vryheid, nu eens belaagd en verdrukt; dan eens verreezen en op de Troon geplaatst.'

En een kleine eeuw later, in 1832, dichtte Potgieter:
'Al wat gij zijt, is der Vaderen werk;

Uit een moeras vlocht de vlijt van die helden,
Beide de zee en den d'wing'land te sterk,
Vrijheid een' tempel en Godsvrucht een kerk.'

Dit zijn zomaar wat krenten uit de pap van de Nederlandse traditie van vrijheid. Uitstekende kost, zou ik willen zeggen en het smaakt nog steeds naar meer. Maar staat die pap eigenlijk heden ten dage nog wel op het menu? Wat hebben we gedaan met die Nederlandse vrijheidstraditie? Zijn we ons er nog wel van bewust? Welke rol speelt die vrijheidstraditie in de huidige Nederlandse geschiedschrijving, in het onderwijs, in het culturele leven, in de politiek?

NEDERLAND ALS VOORLOPER

De vrijheid die zich in ons land manifesteerde, kan in drie categorieën onderverdeeld worden. In de eerste plaats de burgerlijke vrijheid, dat wil zeggen de vrijheid van burgers in bestuurlijke en juridische zin. In de tweede plaats de tolerantie ten opzichte van afwijkende godsdienstige opvattingen en opvattingen over allerhande andere onderwerpen die afweken van de meest geaccepteerde. In de derde plaats de handelsvrijheid, of meer algemeen gesproken, de vrijheid van burgers om zich in economisch opzicht te ontplooien.

Voor elk van deze categorieën geldt dat in voorgaande eeuwen in ons land geen sprake was van een volledige, consequent doorgevoerde vrijheid, zoals die in Thorbeckes grondwet van 1848 wel was te vinden. Dat maakt het echter niet minder belangrijk om te onderkennen dat ons land in voorgaande eeuwen wel degelijk hoog scoorde in elk van die drie categorieën, zeker wanneer men de situatie hier vergelijkt met de situatie in de meeste andere landen.

Een voorbeeld: ik behoor nog tot de generatie die op de lagere school geschiedenisonderwijs kreeg waarbij de schoolplaten van Ising werden gebruikt. Op één van die platen waren middeleeuwse standen afgebeeld. Je zag daarop edellieden in weelderige kledij en te paard gezeten. In de verte viel een processie van geestelijken te onderscheiden en op de voorgrond waren op het land zwoegende stakkers te zien die de horigheid moesten verbeelden. De meester die het bijbehorende verhaal vertelde, had er echter geen idee van dat juist in het gebied dat nu als West-Nederland kan worden aangeduid, die horigheid al omstreeks het jaar 1000 sterk werd teruggedrongen.

Ontginning van de veenmoerassen en de strijd tegen het water zorgden hier reeds toen voor een veel grotere gelijkheid tussen de inwoners dan elders. In Friesland en Groningen ontbrak feodaliteit ten enen male, ook in die zin dat er in de middeleeuwen geen landsheren waren. Aan de vormen van feodaliteit die in Holland en Zeeland resteerden, werd steeds meer afbreuk gedaan. De steden ontwikkelden zich tot het dominante element en de adel werd steeds verder teruggedrongen. De Staten, waarin vertegenwoordigers van die steden een hoofdrol speelden, verkregen juist hier een zeer grote invloed op het bestuur. Het zelfbewustzijn van de burgerijen, die de van de landsheer ontvangen privileges als verworven rechten beschouwden, keerde zich in de zestiende eeuw tegen een meer algemene West-Europese trend om juist steeds meer macht te gunnen aan de vorsten. Het absolutisme dat elders de overhand kreeg, werd door de inwoners van de gewesten hier, in een oorlog van tachtig jaren, buiten de deur gehouden.

Die tachtigjarige oorlog is wel als een conservatieve strijd gekenmerkt. Maar de politieke theorie die er mede aan ten grondslag lag, was verre van conservatief. Het was de leer dat lagere overheden, ook de vertegenwoordigers van de onderdanen, in verzet mochten komen tegen een onrechtvaardig handelende vorst. Bij ons waren de Staten die lagere overheid. Deze leer der monarchomachen was ontwikkeld door protestantse schrijvers, met name uit Frankrijk. Maar in Frankrijk werden deze ideeën niet in realiteit omgezet; in de noordelijke Nederlanden wel. De positie van de Staten werd daarbij steeds belangrijker. In 1573 schreven de Staten van Holland aan de Sta-

ten van de andere gewesten: 'Gy zijt de Staten des Lands, dat is te seggen de voorstanders en beschermers van hare Vryheidt ende van hare Privilegiën, welcke gyluiden schuldig zijt voor God en voor alle menschen te verdedigen en te handhouden, so gij niet en wilt meinedig worden, want sulcx gyluiden de landen gesworen hebt, ende daerom zijt gy uit alle steden uitgekoren, opdat een ygeluyck sijne stad, en gy altsamen het gansche land helpt voorstaen en verantwoordt tegens alle die gene, die het souden willen eenigsins vercorten of verongelijcken.'

Zeer noemenswaardig is ook de Akte van Verlatinge die de Staten-Generaal op 26 juli 1581 vaststelden. Door deze Akte van Verlatinge werd de Spaanse koning als vorst van deze gewesten afgezworen op grond van wanbestuur. In feite een document met een zeer moderne boodschap. Het is jammer dat wij hier zo weinig doen met dergelijke hoogtepunten van een voorwaar bijzondere geschiedenis. Zo ontstond een staat die zich duidelijk onderscheidde van andere staten in de omgeving. Het is toch geen kleinigheid dat majeure internationale ontwikkelingen als feodalisme en absolutisme, die in de meeste andere landen van West-Europa zeer lang toonaangevend waren, bij ons slechts een beperkte invloed kenden. Voorlopig woonden in de Republiek de bestuurders, de regenten, dicht bij de andere burgers, stonden zij met die burgers in nauw contact, waren zij zich ervan bewust dat zij de belangen van de burgergemeente moesten behartigen, hielden zij nadrukkelijk rekening met de publieke opinie en waren hun colleges niet ontoegankelijk voor nieuwkomers.

Opmerkelijk is de grote mate van gelijkheid voor de wet die hier gold. Buitenlanders lieten zich daar soms met verbazing over uit. Een Engelse bezoeker merkte in 1658 op: 'The Dutch behave as if all men were created equal.' Dat was dus meer dan een eeuw voordat de Amerikaanse onafhankelijkheidsverklaring uitsprak 'that all men are created equal'. De hier bestaande staatsvorm bleek zeker ook in de loop van de zeventiende eeuw zeer succesvol. In mijn boek betoog ik dat het niet bevreemdend is dat in een land waar het bestuur zo dicht bij de burgers stond, vervolgens ook ideeën werden ontwikkeld met een werkelijk democratisch karakter. Ik doel dan op de politieke ideeën van Spinoza, die reeds waren voorbereid door de gebroeders De la Court en door Franciscus

van den Enden. Ook de man die een belangrijke rol speelde bij de ontwikkeling van het democratische gedachtegoed in de Angelsaksische wereld, John Locke, verbleef, voordat hij zijn ideeën op papier zette, zes jaren in de Republiek. In mijn boek wijs ik op de waarschijnlijkheid dat hij door Spinoza is beïnvloed.

In de achttiende eeuw raakten regenten op steeds grotere afstand van de andere burgers en leken zij zich ook steeds minder gelegen te laten liggen aan hun belangen. Dat leidde tot herhaalde pogingen van burgers om het bestuur te hervormen, vaak met verwijzing naar het meer representatieve karakter van het bestuur hier in eerdere eeuwen. De belangrijkste van die bewegingen was de Patriottenbeweging. In het gedachtegoed van de Patriotten gingen eigentijdse Verlichtingsideeën en oud-Nederlandse ideeën over vrijheid en representatief bestuur samen. De opstand van de Patriotten paste in een trend van democratische revoluties die volgde op de Amerikaanse revolutie van 1776. Het overslaan van deze trend naar West-Europa vormde, in de woorden van Jonathan Israel, 'a process in which the Dutch Patriot movement was the first major European manifestation and the French revolution the most dramatic'. Van de Europese landen liep ons land daarbij dus voorop en dat was niet toevallig.

TOLERANTIE IN NEDERLAND

Als we, wederom met zevenmijslaarzen door het Nederlandse verleden stappend, kijken naar de tolerantie in onze contreien, zien we dat deze zich eerst geleidelijk heeft ontwikkeld. Naar ik meen is de Moderne Devotie, die omstreeks 1400 in de steden langs de IJssel opkwam, voor de Nederlandse tolerantie in die zin belangrijk geweest dat men zich in deze beweging afzijdig wenste te houden van godsdienstige scherpslijperij. Door de Moderne Devotie werden ook de belangrijkste humanisten uit deze streken, Rudolf Agricola, Wessel Gansfort en Desiderius Erasmus beïnvloed. Erasmus, die zich ook had afgezet tegen vorstelijke willekeur, is vooral bekend vanwege zijn opkomen voor verdraagzaamheid en zijn afstand nemen van grote nadruk op dogmatische leerstukken. De wrede katholieke inquisitie die hier in 1522 werd ingevoerd, leidde tot veel weerstand bij bestuurders die de inquisitie als een inbreuk zagen op hun eigen

gerechtelijke bevoegdheden en als een verschijnsel dat lijnrecht inging tegen de Erasmiaanse verdraagzaamheid.

De Nederlandse opstand tegen Philips II was mede tegen de katholieke onverdraagzaamheid gericht. Die opstand is ondenkbaar zonder de inbreng van de strijdbare calvinisten, maar ook zij spraken over meer vrijheid op godsdienstig gebied. In de Unie van Utrecht, één van de documenten die aan de basis liggen van de Republiek, werd de gewetensvrijheid vastgelegd. Coornhert had gaarne gezien dat de betreffende bepaling ook een volledige godsdienstvrijheid zou inhouden, maar die benadering werd afgewezen. Coornhert's 'Synodus der Conscientiën Vrijheid' van 1582 is wel omschreven als 'de meest volkomen formulering van de tolerantiegedachte in Holland en misschien wel heel Europa'. Willem van Oranje en de Amsterdamse burgemeester Cornelis Pieterszoon Hooft zijn andere prominente voorstanders van het idee van tolerantie op godsdienstig gebied uit dat tijdperk.

Al spoedig bleek dat (vooral) in de grote steden van Holland allerlei andere geloofsrichtingen dan de geprivilegieerde gereformeerde kerk, zich konden manifesteren: de lutherse, de doopsgezinde, de joodse enzovoorts. Ook aan de katholieken werd het vaak toegestaan om hier in algemeen gekende schuilkerken hun geloof te belijden, ook al werd de tachtigjarige oorlog juist mede tegen de Katholieke kerk gevoerd. Wel werd doorgaans bedongen dat die katholieken periodiek een geldsom betaalden om ongestoord hun missen te kunnen houden. Vooral in Amsterdam waren tal van gebedshuizen te vinden waarin uiteenlopende kerkgenootschappen hun geloof konden belijden.

Verder was juist ook hier vrijheid van meningsuiting aanzienlijk. Daaraan droeg ook bij de gedecentraliseerde bestuursvorm, waardoor iemand die in één stad niet terecht kon voor het drukken van een bepaald geschrift, daarvoor in de volgende stad vaak wel gelegenheid kreeg. Verder werden hier in allerlei talen kranten uitgegeven en boeken gedrukt. De Fransman Méchoulan merkte in een recente studie over het Amsterdam in de tijd van Spinoza op: 'Terwijl overal in Europa boeken verbrand worden, worden ze vervaardigd in Amsterdam.' En de zeventiende-eeuwse Engelse schrijver Andrew Marvell dichtte over de Amsterdamse tolerantie, met toespelingen op de

Amsterdamse stapelmarkt, wisselbank et cetera:

'Hence Amsterdam, Turk, Christian, Pagan, Jew,
Staple of sects and mint of schism grew;
That bank of conscience, where not one so strange
Opinion but finds credit and exchange.'

Dit rijmpje suggereerde terecht dat er een relatie bestond tussen de betrekkelijke tolerantie in Holland en met name in Amsterdam enerzijds en de kapitalistische mentaliteit hier anderzijds. Amsterdamse kooplieden waren inderdaad meer geïnteresseerd in iemands kredietwaardigheid dan in zijn religie. Toch speelde bij dit alles ook de verdraagzaamheid een rol die door Erasmus was gepredikt en die eveneens bij personen als Willem van Oranje, Oldenbarnevelt en Johan de Witt te vinden was. Bovendien heb ik in mijn boek aangegeven dat de tegenstelling op dit gebied tussen libertijnen respectievelijk rekkelijken enerzijds en orthodoxe calvinisten respectievelijk Oranje-gezinden anderzijds bepaald minder groot was dan vaak is gesuggereerd. Ook op diverse andere gebieden was die tegenstelling kleiner dan doorgaans is voorgesteld.

In de achttiende eeuw zou de Hollandse tolerantie ook steeds meer verspreiding krijgen in de andere provincies van de Republiek. Men zou dat kunnen toeschrijven aan de internationale Verlichtingsideeën uit dat tijdvak, maar het lijkt in feite toch vooral te gaan om een voortbouwen op de reeds eerder ontwikkelde, vooral Hollandse traditie. In diezelfde achttiende eeuw zouden ook veel Franse Verlichtingsdenkers naar de Republiek komen om hier hun geschriften te laten drukken. Vooral Voltaire en Diderot lijken daarbij nadrukkelijk te zijn geïnspireerd door de maatschappelijke omstandigheden hier. Voor de aardigheid citeer ik enkele uitspraken van Diderot: 'Het volk heeft in Holland meer in te brengen dan elders'; 'de rechters gaan door voor onomkoopbaar en beslissen in geschillen tussen vreemdelingen en inwoners zonder onderscheid te maken naar persoon of rang'; 'op grond van burgerlijke vrijheid zijn alle inwoners gelijk'; 'de vrijheid van meningsuiting is vrijwel onbegrensd'. Diderot noemde Holland 'het vaderland van alle vrijheidsgezinden' en wanneer hij spreekt over zijn vertrek uit Holland merkt hij op: 'ik heb het land van de vrijheid vaarwel gezegd.'

ECONOMISCHE VRIJHEID

Ook op economisch gebied kenmerkt de Nederlandse geschiedenis zich door een voorliefde voor vrijheid. Ik noemde reeds de ontwikkeling van een tamelijk vrije structuur op het platteland in het alluviale Westen vanaf de tiende eeuw. De steden hier hadden hun ontstaan en groei voor een belangrijk deel te danken aan de handel, vaak handel over langere afstand. In de nieuwere steden in het Westen hadden typisch middeleeuwse organisatievormen die men als corporatief zou kunnen aanduiden, zoals gilden en de hanze, maar een beperkte invloed: gilden kregen in ieder geval geen invloed op het bestuur en van de Duitse hanze werden de Hollandse en Zeeuwse steden geen lid, ook al ontwikkelden zij juist met het Oostzeegebied intensieve handelsbetrekkingen.

Al in het midden van de vijftiende eeuw werd een zee-oorlog gevoerd met een aantal Duitse Hanzesteden om het meer vrije type van handel dat de Hollandse en Zeeuwse steden voorstonden, door te kunnen zetten en om niet meer onderworpen te zijn aan bepalingen van de Duitse Hanze. Naar het einde van de middeleeuwen zien we dat in de noordelijke Nederlanden het economisch leven steeds meer door het marktmechanisme werd gereguleerd, dat arbeid doorgaans plaatsvond in loondienst en dat een gunstig klimaat bestond voor technische vernieuwingen. Een historicus sprak, wat betreft de overgang van de Middeleeuwen naar de Nieuwe Tijd in de Nederlanden, van een continuïteit van het commerciële kapitalisme. Ook in de gouden eeuw werd de invloed van de gilden binnen de perken gehouden. Vooral de exportindustrie functioneerde vaak buiten de bepalingen van de gilden om. In de Republiek bestond in die zeventiende eeuw een voor die tijd zeer modern stelsel van beurshandel, betalingsverkeer, ondernemen door middel van vennootschappen enzovoorts.

Zeer interessant is de overwegende voorkeur in de Republiek voor vrijheid op het gebied van de internationale handel. In het verlengde van de strijd die reeds in de vijftiende eeuw met de Duitse Hanze was gevoerd, konden de Staten-Generaal in 1590 aan Elizabeth van Engeland laten weten 'hoeveele dese landen gelegen is ende van allen ouwden tijden gelegen is geweest aen de vrije navigatie ende trafficque als wesende de siele ende het leven van het welvaren van dese landen'. In 1608 bepaal-

den de Staten van Holland nooit 'eenigsints hetzij in het geheel of deel, directelijken of indirectelijken te wijken, over te geven of af te staan van de vrije zeevaart, alomme en tot alle Plaatsen van de Waereld'. Enkele jaren later zouden de Staten-Generaal een soortgelijk besluit nemen.

In dat verband is natuurlijk ook de 'Mare Liberum' van Hugo de Groot een typerende uiting van de reeds geruime tijd bestaande Hollandse voorkeur voor vrijhandel. Dit geschrift van De Groot zou vooral dienst doen in de discussies met Engeland over de Engelse Navigation acts, die onder meer zeer nadelig waren voor de handel van de Republiek op Noord-Amerika. In het kader van de confrontaties met Engeland merkte Johan de Witt (in 1660) op dat hij en zijn landgenoten nog eerder hun laatste druppel bloed zouden vergieten dan soevereiniteit over zeeën toe te staan of zelfs de vrijheid van scheepvaart en visserij, die hij als een algemeen recht zag, van de Engelse te ontvangen als een bijzondere concessie. De Republiek heeft zich niet steeds aan dat beleden principe van vrije handel gehouden. Te denken valt aan het gesloten houden van de Schelde en aan de grote monopoliecompagnieën, met name de Oostindische Compagnie en de Westindische Compagnie. Bij de oprichting van deze compagnieën moesten overigens nogal wat weerstanden worden overwonnen, ook al omdat die oprichting indruiste tegen de hier bestaande tegenzin tegen monopoliehandel. Buitenlands-politieke belangen zouden in sterke mate bijdragen aan de besluitvorming over deze compagnieën. Regelmatig werd ook gescholden op de betreffende monopolies en vooral de minder succesvolle Westindische Compagnie moest in de tijd van Johan de Witt veel van haar voorrechten inleveren.

De Republiek deed niet mee met het mercantilisme dat elders steeds meer terrein won, dat sterk protectionistische trekken had, en dat pas door het negentiende-eeuwse liberalisme op een zijspoor werd gezet. Ook in de achttiende eeuw bleef de voorkeur voor vrije handel in de Republiek overwegen en het is aardig om bij Adam Smith, in diens *Inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, te lezen dat wat betreft het idee van vrije handel 'Holland, perhaps, approached the nearest to this character'. Bij dit alles moet men bedenken dat in de

Republiek een uitgebreid net van charitatieve instellingen bestond.

Duidelijk moge zijn dat het niet zonder reden was dat de Republiek zich liet voorstaan op de 'vrijheid' die hier was verwezenlijkt. Het besef van vrijheid was ook nauw verbonden met het patriottisme dat hier toentertijd bestond. De woorden 'vrijheid' en 'vaderland' werden vaak in één adem genoemd. Op veel prenten uit de tijd van de Republiek vinden we ook de vrijheidshoed afgebeeld, al dan niet in combinatie met het heilige tetragrammaton, dat wil zeggen de vier hebreeuwse letters die het godsgeloof symboliseren.

DE REVOLUTIE VAN 1848

Maken we nu de stap naar de grondwet van 1848, de liberale grondwet van Thorbecke, die in deze maand 150 jaar geleden plechtig werd afgekondigd. De liberale beweging van 1848 was een internationale beweging. Maar in de meeste landen liep die beweging uit op een mislukking. In hun *History of the modern world* geven Palmer en Colton het hoofdstuk over 1848 de titel mee: '1848; a revolution that misfired'. Maar juist in Nederland werd deze beweging een doorslaand succes. Is dat toevallig? Mijn stelling is dat dat geenszins toevallig was.

Wanneer men het liberalisme van de eerste helft van de negentiende eeuw als burgerlijk omschrijft, kan men wijzen op de 'burgerlijkheid' die hier reeds eeuwen een rol speelde. Wanneer men het vroege liberalisme ziet als een stroming waarbij de gezeten burgerij, vooral de 'business class', een geïnstitutionaliseerde invloed op het bestuur opeiste (eerst geleidelijk werd het idee van een algemeen kiesrecht verwezenlijkt), dan kan men juist ook in de Nederlandse geschiedenis een langdurige voorbereiding vinden van een dergelijke invloed. Wanneer men vrijheid van meningsuiting of vrijheid van godsdienst belangrijke kenmerken acht van het liberalisme, ook dan kan men wortels daarvan vinden in het Nederlandse verleden. Voor de vrijhandel tenslotte, een van de belangrijkste thema's op het economische luik van het liberale wereldbeeld, zijn in de Nederlandse geschiedenis evenzeer krachtige aanzetten te vinden. Beslissend is wellicht geweest dat de tegenkrachten tegen het liberalisme in Nederland anno 1848 zeer beperkt zijn geweest, veel beperkter dan in de landen waar de liberale beweging geen succes had.

Zeer te betreuren valt het mijn inziens dat de belangrijkste man achter de grondwet van 1848, Johan Rudolf Thorbecke, nauwelijks de aansluiting zocht bij het Nederlandse verleden. Hij had als historicus en nota bene aanhanger van het historisme, tot een mooi evenwicht kunnen geraken tussen het eigene van de Nederlandse geschiedenis en het liberale gedachtegoed dat universele pretenties heeft. Aldus had hij ook een passende invulling kunnen geven aan het nationaal besef waarnaar hij streefde, maar waarvan de inhoud hem minder leek te interesseren. Waarschijnlijk is de koppeling tussen de liberale beweging van 1848 en de Nederlandse samenleving in haar geheel, mede daardoor beperkt gebleven.

EEN PRACHTIGE VRIJHEIDSTRADITIE

Een fascinatie met een onderwerp komt vaak voort uit persoonlijke ervaringen. Dat geldt ook in dit geval. In wezen is mijn boek een product van de jaren zeventig. Ik heb het twijfelachtige genoeg gehad om in september 1968 als eerstejaars student in Amsterdam te arriveren, op dat moment nog zonder uitgesproken politieke opvattingen. Het was het studiejaar waarin de bekende Maagdenhuis-bezetting plaatsvond. De meeste studenten die daaraan deelnamen, waren eerste- of tweedejaars. Juist mijn generatie was *en masse* radicaal-links geworden. Nog steeds laat zich de vraag stellen waarom dat nodig was. Het politieke bestel in Nederland was beslist niet ondeugdelijk. Bovendien hadden elkaar opvolgende loongolven in de jaren zestig gemaakt dat de situatie van Nederlandse werknemers toen beter was dan ooit voorheen. Ja, zei men, er is sprake van kleinburgerlijkheid en van een spruitjeslucht. Het is mij nog steeds onduidelijk waarom iemand een revolutie zou willen ontketenen tegen spruitjeslucht.

Maar van de nieuwe trends ging wel een grote sociale dwang uit. Zo was het praktisch ondenkbaar dat iemand geïnteresseerd was in maatschappelijke ontwikkelingen en toch geen radicaal-linkse of 'progressieve' opvattingen huldigde. Ik ben toen als derdejaars nog lid geworden van het Amsterdamse studentencorps. Maar het ledenaantal daarvan was inmiddels sterk teruggelopen. Vooral mensen met intellectuele belangstelling vonden het anno 1970 kennelijk hun eer te na om lid te zijn van een studentencorps, en ik kan me daar nu ook wel

iets bij voorstellen. Ik werd lid van een dispuut, maar ik heb nooit meegemaakt dat er over serieuze zaken werd gediscuteerd, hoogstens over de vraag of er genoeg alcohol in huis was. En als je met je dispuut in een restaurant zat, kon het gebeuren dat de doperwten tegen het behang werden gesmeten wanneer men niet tevreden was over de bediening. Ik kan mezelf nog steeds niet kwalijk nemen dat ik geen aansluiting vond bij deze mensen. Maar ik kon in ieder geval slecht verkroppen dat de Nederlandse samenleving de vorm aannam die ik tussen 1968 en 1971 in Amsterdam waarnam. Op het eind van dat seizoen 1970-1971 ben ik overspannen geraakt.

Het moge duidelijk zijn dat ik niet met plezier aan die tijd terugdenk. De vraag is: hoe kon dit gebeuren? Hoe konden radicaal-linkse trends toentertijd zo'n grote aanhang verwerven? Frits Bolkestein heeft de wens uitgesproken dat personen die toen langere tijd nadrukkelijk communistische ideeën uitdroegen, erkennen dat zij daar verkeerd aan deden. Ik heb zelf nadrukkelijk in die omgeving vertoefd en wat mij eigenlijk nog het meest stoorde was de volledige afwezigheid van weerwoord van de kant van bestuurders en politici. De studenten schopten tegen het establishment, maar het establishment deed niets terug. Men nam niet de moeite om, na kennisname van hetgeen die studenten te zeggen hadden, daar vervolgens andere ideeën tegenover te stellen. Het leek wel of er niets te verdedigen viel.

Als u mijn weergave van de toenmalige situatie niet wilt volgen, mag ik u misschien verwijzen naar Theo Jokes die in zijn memoires opmerkte: 'Ik geef de studenten niet de schuld, maar de verantwoordelijke volwassenen, die veel te weinig weerstand hebben geboden.' Of iemand uit een geheel andere hoek, Annie Romein-Verschoor, die in haar memoires verklaarde: 'In hun panische angst om voor oude trutten te worden aangezien gaan al te veel autoriteiten van alle geledingen zich haasten om achter de opstandige jeugd te gaan staan of die zover mogelijk tegemoet te komen.' De beste historische analyse van die periode is overigens niet geschreven door een Nederlander, maar door een Amerikaan, James Kennedy, in het boek *Nieuw Babylon in aanbouw*. Ook hij komt tot de conclusie dat het uitzonderlijke succes van de radicaal-linkse modes juist in Nederland vooral moet worden geweten aan de meegaandheid van de autoriteiten. Het lag voor de

hand dat hij een vergelijking zou maken met zijn eigen land, de Verenigde Staten, en hij spreekt in dat verband van de 'essentiële, bijna tijdloze fundamenten van de Verenigde Staten'.

Ik ben in zekere zin erg jaloers op de Verenigde Staten. Dat land heeft een prachtige vrijheidstraditie. Het is ook een levende vrijheidstraditie die nog steeds grote invloed heeft op de mentaliteit daar. Ook Nederland kent een, in feite nog veel oudere, vrijheidstraditie. Maar we doen er onvergelykbaar veel minder mee. Ik vind het ook vreemd dat ik in 1972 als Nederlandse student het aansprekende van de Nederlandse geschiedenis moest ontdekken via een Angelsaksische schrijver: Boxer. En nog steeds lijken juist Angelsaksische historici, zoals Jonathan

Israel en Simon Schama, het vrijheidselement en het nationale element van de Nederlandse geschiedenis pregnanter en aansprekender te kunnen of willen beschrijven dan de meeste Nederlandse historici. Dat is een van de redenen dat ik zo brutaal ben geweest om, hoewel ik mij niet in de gelegenheid bevind om mijn dagen te vullen met de bestudering van het Nederlandse verleden, mij toch te zetten aan een inventarisatie van vrijheidselementen in die geschiedenis. Ik hoop dat de lezers met mij van mening zullen zijn dat die elementen zeer ruim voorhanden zijn en als zodanig ook voor de huidige samenleving nog aanzienlijke betekenis hebben.

Drs. M. Wessels is historicus en publicist.

HET NATIONALE KARAKTER VAN DE GRONDWET 1848 in internationaal vergelijkend perspectief

HENK TE VELDE



Op het minisymposium over (pre)liberale elementen in onze vaderlandse geschiedenis waarop M. Wessels de hiervoor afgedrukte inleiding over de Nederlandse traditie van vrijheid hield, sprak ook Henk te Velde. De Groningse historicus liet op verzoek van de organisatoren zijn licht schijnen over de nationale aard van Thorbeckes meesterstuk, de Grondwet van 1848.

Bij de honderdjarige herdenking van 1848 verscheen het boek *Grondwet en maatschappij in Nederland 1848-1948* met onder meer een opstel van de historicus A.J.C. Rüter onder de titel 'De grondwet en het Nederlandse volkskarakter'. Het is een mooi essay dat veel gedachten bevat waarvan huidige historici kunnen leren, maar die gedachten worden besproken vanuit uitgangspunten die deels gedateerd zijn. Door de kwaliteit ervan leent het stuk echter tot een bezinning op de vraag hoe nationaal de Grondwet van 1848 was of is.

De openingszin van het artikel luidt: 'De Nederlander van nu kan zich ons staatsbestel nauwelijks anders denken dan gedragen door het hechte, duurzame en bijkans onwrikbare fundament, dat Thorbecke's grondwet heet.' Het boek moest dienen om de herdenking op te luisteren en het hoeft dus geen verbazing te wekken dat de strekking van het stuk is dat de Grondwet van 1848 uitstekend aansloot bij het Nederlands volkskarakter. Rüter worstelt wel met het probleem hoe men zoiets als een 'volkskarakter' kan vaststellen. Hij ziet wel iets in beschouwingen van de psycholoog Heymans die typering van persoonlijkheden heeft opgesteld. Het is namelijk verheugend dat

Nederland slechts een klein aantal 'nervensen en sentimentelen' kent omdat die zich snel overgeven aan een despoot of tiran. Nederland wordt gedomineerd door 'niet-emotionele actief-secundairen', dat zijn mensen met initiatief en wilskracht, maar ook beheerst en nuchter.

Dat is mooi, maar er is een probleem. 'Dat de Nederlanders, voor een groot gedeelte, actief en secundair zijn, onderscheidt hen van Fransen en Italianen, maar niet van Engelsen en Noren. Wij weten dan, dat ons volk, evenals het Engelse onder andere, bij uitstek geschikt is voor een democratische regeringsvorm, maar meer ook niet.' Om meer en meer precies te weten, moeten we in de geschiedenis gaan kijken.

GRONDWET EN VOLKSKARAKTER

Op dit punt gekomen volg ik Rüter niet verder. Het gaat me niet om zijn verdere analyse, maar om iets anders. Het is duidelijk dat we hier met een tautologie te maken hebben. Ergens midden in het stuk schrijft Rüter immers: 'Het behoeft voor een tegenwoordig geslacht geen betoog, dat een grondwet in overeenstemming dient te zijn met het volkskarakter en met 's lands tradities, voor zover die levensvatbaar zijn. Zij behoort het wezen der natie getrouw te weerspiegelen.' Als dit laatste het geval is, is er geen verschil meer tussen Grondwet en volkskarakter, of het moet het verschil zijn tussen vorm en inhoud, of 'bedding' en 'stroom' om de woordkeuze van Rüter te volgen. Men vindt dan ook bekende gedachten bij Rüter: de Grondwet is nationaal omdat zij sober en burgerlijk en vrij is en aansluit bij de Nederlandse geschiedenis.

Met het criterium van aansluiting bij het volkskarakter in de hand is de voortreffelijkheid van 1848 dus snel aangetoond. Omgekeerd is daarmee ook de eerste Grondwet die Nederland heeft gekend, de Staatsregeling van 1798 die in de Bataafse Tijd door de Patriotten werd ingevoerd, snel veroordeeld. Deze heeft in de woorden van Rüter 'zwaar gezondigd' tegen de stelling dat de Grondwet 'het wezen der natie getrouw' moet 'weerspiegelen'. Waarom deed zij dat: dat deed zij door 'strakke gebondenheid aan een wel zeer abstracte theorie, extremisme en volmaakt anti-traditionele strekking'. Rüter is snel klaar met 1798.

Tegenwoordig zijn historici minder snel geneigd de Staatsregeling van dat jaar als on-Nederlands af te doen. Die Staatsregeling vestigde immers toch voor het eerst een eenheidsstaat in Nederland en pas vanaf dat moment kunnen we de moderne staat in Nederland waarnemen. Nu waren de ambities van dat document wel erg hoog, maar men moest ook nog leren omgaan met het nieuwe fenomeen grondwet. Alleen met de achttiende-eeuwse Amerikaanse constitutie was het meteen raak, maar meestal is het met grondwetten als met provisorisch bouwen op drassige grond: de eerste verdwijnt in de drassigheid, de tweede ook, maar op een gegeven moment is er voldoende draagvlak om te bouwen en is een solide ondergrond ontstaan - dat moment was in Nederland niet 1798, het leek 1815, maar het bleek 1848 te zijn. Overigens kan men wel zeggen dat enkele centrale elementen uit de Staatsregeling van 1798 dichter bij ons staan dan de betreffende bepalingen uit 1848. 1798 was democratisch, 1848 was dat in de toekenning van kiesrecht niet, 1798 stelde - in overeenstemming met onze huidige belangstelling daarvoor - de grondrechten voorop, 1848 deed dat niet. Wat is dan nationaal?

Het is verder interessant Rütters oordeel over de Staatsregeling van 1798 om te draaien en dan toe te passen op de Grondwet van 1848 die in zijn ogen wel nationaal was. De Grondwet van 1848 was dan dus niet theoretisch, niet extreem maar juist gematigd, en sloot aan bij de nationale tradities. Hier zien we het probleem van de volkskarakter-redenering. Want dat 1848 niet theoretisch maar praktisch en gematigd was en aansloot bij de ontwikkeling van de Nederlandse geschiedenis, is een oordeel achteraf. We kunnen achteraf vaststellen dat na 1848

geen revolutie meer gevolgd is en dat we genoeg hebben genomen met de Grondwet van dat jaar als basis voor verdere ontwikkeling. Bij een herdenking kunnen we dus alle mooie dingen uit die Grondwet prijzen. Maar als dit ons beeld van het verleden bepaalt, dan maken we dat verleden onschadelijk. We kijken vanuit het heden naar het verleden en zoeken naar de kiem van datgene dat in het heden tot bloei is gekomen. We leggen dan een rechte lijn tussen dat verleden en het heden en stellen bijvoorbeeld vast dat 1848 het begin of tenminste een cruciaal moment is van de parlementaire democratie. Daar zijn zeker argumenten voor te geven, maar het is de vraag of dit het meest interessant is. Zo geleidelijk en vanzelfsprekend is zelfs de Nederlandse geschiedenis toch niet verlopen.

DE OUTSIDER THORBECKE

In zijn zojuist verschenen boek over de Nederlandse traditie van vrijheid, zegt Wessels ergens dat het zo jammer is dat Thorbecke in 1848 niet méér naar de Nederlandse tradities verwees waarbij zijn Grondwet toch zo mooi aansloot. Zoals bekend - Wessels wijst er ook even op - wilde Thorbecke dat juist niet. Het waren juist zijn conservatieve tegenstanders die een beroep deden op Nederlandse tradities of Nederlandse beginselen om zijn gedachten af te wijzen. Eigenlijk verweten zij Thorbecke datgene wat Rüter de mannen van 1798 toeschreef: hij was theoretisch, extremistisch en anti-traditioneel.

In zijn algemeenheid verwondert dat ook niet. Een hervormer wil dingen veranderen en zal dus afstand moeten nemen tot de bestaande praktijk. En dat we nu 1848 herdenken heeft er in belangrijke mate mee te maken dat we de grondwetsherziening opvatten als het begin van iets nieuws, als een breuk in een ontwikkeling. Thorbecke en de zijnen hebben deze visie ook krachtig gestimuleerd. In de donkerste kleuren schetsten zij de toestand van voor 1848 om de grondwetsherziening des te mooier te laten uitkomen. En Thorbecke had een sterk historisch besef, maar zijn opvatting van de geschiedenis was tamelijk abstract en schematisch. Hij zocht weliswaar naar vormen die bij Nederland pasten, maar dan in het licht van de toekomst zoals hij die meende te zien, niet zozeer als uitvloeisel van het verleden.

Bovendien was hij in allerlei opzichten een outsider.

Hij behoorde niet tot een gevestigde familie, en was een halve Duitser naar familie en opleiding gerekend. Als outsider trof hem ook met volle kracht de beslotenheid van de Nederlandse maatschappij van die jaren. Nederland was ook toen relatief verstedelijkt en stadslucht maakt vrij zegt men, maar de kleine steden van toen benauwden juist, zoals uit contemporaine commentaren blijkt. Het culturele en politieke leven werd door kleine kringetjes gedomineerd en Thorbecke had alleen zijn zwaar bevochten hoogleraarspositie en zijn ietwat ijzige stijl van optreden en niets van de gemoedelijke, gezellige toon van het Nederlandse openbare leven.

Zijn uiteindelijke succes buite de positie van relatieve outsider uit. Hij bracht abstractie in het politieke leven: hij wilde niet dat familiebanden of traditionele vriendschappen de toon aangaven, maar de wet en formele verantwoordelijkheid. Voortaan moest duidelijk zijn wie welke bevoegdheid had in het politieke leven; en de heerschappij van de wet moest gevestigd worden. Het ging er weliswaar om de burgerij een grotere politieke rol te geven, maar dat betekende niet dat de politicus tegen zijn achterban moest aanschurken. Grote afstand was juist vereist tussen kiezer en gekozene, zodat in het Parlement in onderling debat tussen de gekozenen objectief het algemeen belang kon worden vastgesteld.

Het is geen wonder dat Thorbeckes tegenstanders hem een theoretische inslag en gebrek aan zin voor traditie verweten. De Nederlandse 'conservatieven' wilden de constitutie niet afschaffen maar 'matigen' door ruimte te laten voor de gegroeide praktijk van koninklijke macht, bestuur door een notabelenelite en door gevestigde families. Thorbecke forceerde daarmee een breuk en hij kon dat doen omdat hij zoals bekend in het revolutiejaar 1848 de steun van de koning kreeg.

DE SITUATIE IN ENGELAND

In dit jaar wordt niet alleen in Nederland 1848 herdacht. De toon is dan wel eens anders dan hier. Eigenlijk alleen in Zwitserland en misschien Denemarken heeft 1848 de positieve betekenis die het jaar hier heeft. In België draait alles om 1830, in Engeland is 1848 vooral de tijd van Chartistenonrust, in Frankrijk voerde de revolutie weliswaar algemeen kiesrecht in maar duurde het niet lang voordat Napoleon III de betekenis daarvan uitholde.

Duitsland is een nog ingewikkelder geval. 1848 wordt daar vaak gezien als het potentiële begin van iets moois dat echter geen vervolg kreeg. Het Frankfurter Parlement dat een Duitse eenheid trachtte te scheppen op basis van een liberale Grondwet wordt vaak voorgesteld als een professorengeselschap dat faalde door een gebrek aan voeling met de praktijk. Als hoogleraar met een Duitse achtergrond zou Thorbecke echter in dat parlement zeer op zijn plaats geweest zijn. Alleen al deze gedachte zou een waarschuwing moeten zijn het Frankfurter Parlement lichtvaardig terzijde te schuiven of de Nederlandse prestaties van 1848 al te hoog de lucht in te steken: de omstandigheden waarin een en ander zich afspeelde zijn van groot belang.

Er is echter een andere vergelijking die ik hier centraal wil stellen omdat die de betekenis van 1848 voor Nederland kan verduidelijken. Dat is de vergelijking met Engeland. Daar vond niet in 1848, maar jaren daarvoor, in 1832 een grote verandering van het politiek systeem plaats. Engeland kent geen Grondwet zoals de landen op het continent die bezitten, maar er zijn wel wetten die de betekenis hebben gehad van een grondwetsherziening. De belangrijkste is de Reform Act van 1832 waardoor het districtenstelsel en het kiesrecht werden gemoderniseerd. Er is een eigenaardige parallel met de grondwetsherziening in Nederland. Om te beginnen was er ook in Engeland een aarzelende koning, William IV, die evenals Willem II kort regeerde (van 1830 tot 1837) en evenals zijn Nederlandse evenknie zwalkte tussen conservatief en liberaal, tussen voor- en tegenstanders van de Reform Act. Er schijnt overigens een relatie te zijn tussen dit soort koningen en liberalisering van de politiek. In een samenvatting van de Deense geschiedenis las ik over het Deense 1848: 'Frederik II, who had acceded that same winter, was a man of weak character addicted to posing. He chose to win popularity by abandoning the autocracy without a protest, appointing a responsible cabinet of National Liberals.' Vul voor Frederik Willem II in, en men heeft vrijwel een beschrijving van de Nederlandse situatie.

Verder heeft de Reform Act een vergelijkbare functie gehad in het Engelse politieke leven als de grondwetsherziening in Nederland. De laatste jaren is in Engeland betoogd dat de periode vanaf 1832 de hoogtijdagen vorm-

de van 'Parliamentary Government', dat wil zeggen een systeem waarbij in de verhouding koning-ministers-parlement-kiezers het accent in het midden ligt. Niet langer domineerde de koning, maar ook was de tijd nog niet aanbroken van de partijenregering waarin onder het algemeen kiesrecht niet het parlement maar buitenparlementaire partijen in de politiek eigenlijk de dienst uitmaken. Het parlement reflecteerde in deze laatste situatie de standpunten die daarbuiten, in de partij, zijn geformuleerd. In de periode van Parliamentary Government waren er nog geen dwingende partijverbanden zodat de parlementariër relatief onafhankelijk was. Het evenwicht waarin het parlement domineerde, veronderstelt daarbij overigens een positie van de vorst die aanzienlijker is dan die onder het democratische regime (want hij moest volgens de aanhangers van het evenwicht immers een tegenwicht kunnen bieden tegen 'democratie').

De Nederlandse situatie verschilt natuurlijk aanmerkelijk van de Engelse. In Nederland heeft het parlement nooit zo centraal gestaan als in Engeland, maar de vergelijking kan wel wat verduidelijken. Het systeem van 1848 wordt in Nederland vaak voorgesteld als 'parlementaire democratie' of tenminste het begin daarvan (onlangs was ik bij een symposium waar een spreker Willem II zelfs in één nacht niet van conservatief liberaal liet worden maar zelfs *democraat*). Thorbecke zag het niet zo. Hij verwachtte democratie in de verre toekomst maar werkte daar niet actief naartoe. Het ging hem om een rechtsstaat en hij wilde geen democratisch partijensysteem maar een liberaal parlementair systeem. Deze gedachte verklaart zijn merkwaardige houding tegenover de monarchie. Om in de verhouding koning-ministers-Kamer-kiezers het evenwicht in het midden te houden, had hij, hoewel hij geen warme gevoelens koesterde tegenover de monarchie (hij had die overigens zoals de historicus Hooykaas onlangs betoogde omstreeks 1830 nog wel), een monarch nodig als tegenwicht tegen de dominantie van kiezers en Kamer.

Men kan voor de periode na 1848 in Nederland beter van *constitutionele* dan van *parlementaire* politiek spreken, maar net als in Engeland moet deze vorm van politiek onderscheiden worden van de latere partijdemocratie, waarin voortdurend de band tussen kiezer en gekozene benadrukt wordt, iets dat Thorbecke en de meeste politici uit zijn tijd afwezen.

BETEKENIS VAN 1848

Als we 1848 herdenken als het beslissende moment voor de parlementaire democratie, dan is dat maar half waar. Er is een principiële verschil tussen de constitutionele politiek van na 1848 en de democratische van de afgelopen eeuw. Voor de liberalen van 1848 draaide de politiek niet om democratie, maar om de Grondwet. Niettemin betekende de grondwetsherziening natuurlijk een hervorming van de Nederlandse politiek. Net als in Engeland na de Reform Act verschoof het accent in de politiek van koning naar Kamer.

Men kan daarbij zelfs opmerken dat de twee belangrijkste wijzigingen met elkaar samenhangen - de volledige ministeriële verantwoordelijkheid en de invoering van direct kiesrecht die toen de meeste indruk maakte omdat men daarvan demagogische opwinding verwachtte. Voordien legde de minister vooral verantwoording af aan de vorst, nu meer en meer aan het parlement. Dat parlement bezat op zijn beurt veel meer gezag doordat het nu rechtstreeks gekozen werd en in rechtstreeks contact stond met 'de natie' en kon daardoor de nieuwe positie ook waarmaken. Ik zou benieuwd zijn of er in het buitenland voorbeelden zijn van een volledige, moderne ministeriële verantwoordelijkheid bij een systeem van indirecte verkiezingen; rechtstreekse verkiezingen lijken er een voorwaarde voor te zijn. Op het moment overigens dat er een conflict uitbrak tussen regering en Kamer waarin de liberale Kamer door juist voldoende kiezerssteun van een regering won die zich op de koning beriep (dat gebeurde in 1866-1868), was het hoogtij van de constitutionele politiek voorbij. De democratie kondigde zich aan.

Ik keer nu terug naar de beginvraag over Grondwet en 'volkskarakter'. Internationaal paste de Grondwet van 1848 in een patroon: het was geen uitzonderlijke of zeer vernieuwende Grondwet. Voor Nederland was hij echter een daad die niet meer ongedaan is gemaakt. Dat is misschien het belangrijkste. Daarbij verdwijnen zelfs de breuken in de geschiedenis in het niet - eerst de breuk die Thorbecke met de nationale politieke stijl van zijn tijd forceerde en later de overgang naar de democratie. Bijna niets is zo overtuigend in de geschiedenis als lange duur. Vraagt men waarom de Grondwet van 1848 op belangrijke punten maatgevend is kunnen blijven, dan zou ik daar-

op twee antwoorden geven. Ten eerste was er weinig principieel verzet en dat verwondert ook niet. Het ging hier immers om een *herziening*; ook in dit opzicht was 1848 niet nieuw. Ondanks de belangrijke en cruciale hervormingen van 1848 bleef de Grondwet van 1814-1815 in grote lijnen intact, zodat ook conservatieven iets hadden waar ze zich in konden herkennen. Inmiddels was men bovendien gewend aan het fenomeen grondwet en was het instrument zo verfijnd dat er in de praktijk vrij goed mee gewerkt kon worden.

Dat de Grondwet ook op den duur grotendeels onaangetaast is gebleven, heeft veel te maken met (des)interesse. Zoals ik zei, draaide voor liberalen de politiek niet om democratie maar om de constitutie. De nieuwe politieke groepen zoals confessionelen en socialisten die aan het eind van de eeuw opkwamen, hadden een andere belangstelling. De Grondwet moest ruim genoeg zijn om hun politieke wensen mogelijk te maken, maar ze zouden er niet over piekeren zich de 'constitutionele' partij te noemen, zoals de Thorbeckeanen (evenals de Duitse liberalen) deden. De Grondwet werd steeds meer een rustig bezit. Na de ingrijpende wijzigingen van 1917 en 1922 die het karakter van verruiming droegen, werd het stil rond de Grondwet. Dat is enerzijds ook niet erg. Te veel aandacht voor de Grondwet, betekent dat de fundamenten van het politieke leven voortdurend ter discussie worden gesteld; men begint als het ware telkens opnieuw. En een frisse start is mooi, maar men moet niet te veel

frisse starts na elkaar hebben. Anderzijds kan juist een debat over de Grondwet dwingen de vanzelfsprekendheden van het politieke leven onder ogen te zien en de vraag te stellen of de vanzelfsprekendheden van gisteren ook die van morgen moeten zijn.

Al met al is het niet waarschijnlijk dat we in de politiek binnenkort weer een levendige discussie over de Grondwet zullen meemaken. Maar er zijn wel enkele elementen uit de politiek van na 1848 die opnieuw overweging verdienen. Democratie en een dominante positie voor partijen zijn de afgelopen eeuw als vanzelf samengegaan. Tegenwoordig lijkt de rol van partijen kleiner te worden. Wellicht dat de rol van de individuele vertegenwoordiger en van het parlement als debat-plaats dan weer gaan toenemen. Er zou dan ook weer een situatie kunnen ontstaan als na 1848 waarin de afstand tussen kiezers en gekozenen normaal is. Dit kan grote gevolgen hebben voor de democratie. We kunnen dat gewoon laten gebeuren en zien wat ervan komt, maar we kunnen ook de betekenis ervan overdenken. Bij dat laatste zou een bezinning op de negentiende-eeuwse achtergrond van ons parlementaire systeem en onze Grondwet nuttig kunnen zijn.

Dr. H. te Velde is universitair docent aan de Rijksuniversiteit Groningen. Deze maand verschijnt onder auspiciën van het Ministerie van Binnenlandse Zaken het door N.C.F. van Sas en hem geredigeerde boek De eeuw van de Grondwet. Grondwet en politiek in Nederland, 1798-1917.

HET 'GOED DER ARMEN'

Thorbecke en het armoedevraagstuk

CHRIS SOL



Artikel 195 van de grondwet van 1848 luidt: 'Het armbestuur is een onderwerp van aanhoudende zorg der Regering, en wordt door de wet geregeld.' De Koning, zo werd toegevoegd, diende jaarlijks een uitvoerig 'verslag van de verrichtingen dienaangaande' aan de Staten-Generaal te geven. Deze tekst, door J.R. Thorbecke in zijn studeerkamer aan de Leidse Garenmarkt op papier gezet, is minder vrijblijvend dan artikel 226 van de grondwet van 1815. Die spreekt slechts van 'eene zaak van hoog belang ... aan de aanhoudende zorg der Regering bevolen' en van een jaarlijks verslag van de instellingen van armenzorg. Uit nieuwe formuleringen als 'is een onderwerp van', 'door de wet geregeld' en 'verslag van de verrichtingen dienaangaande' is af te leiden dat de overheid werk wilde maken van armoedebestrijding. Het ging om een niet gering maatschappelijk probleem, want in die tijd was gemiddeld tien tot vijftien procent van de bevolking afhankelijk van de bedeling. Strookte de krachtiger formulering van de nieuwe grondwetstekst met Thorbeckes eigen opvattingen over armoedebestrijding? En is Thorbecke erin geslaagd de beloften van dit grondwetsartikel in de drie kabinetten die hij in de periode van 1849 tot aan zijn dood in 1872 leidde om te zetten in daden, of heeft men vergeefs daarop gewacht?

BEELDVORMING OVER THORBECKE

Thorbecke heeft ontegenzeggelijk veel bereikt. Naast de grondwet van 1848 heeft hij onder andere de zogenaamde organieke wetten, de kieswet, de provinciale wet en de gemeentewet, ingevoerd en heeft hij met niet aflatende ijver gepleit voor de openbaarheid van bestuur. Niemand

heeft ooit zijn grote invloed op het Nederlandse staatsbestel betwist, maar de waardering van zijn werk loopt sterk uiteen. Zoals bij alle grote geesten het geval is, roept Thorbecke zowel aanbidding als felle tegenstand op. De aanbidders zijn geïmponeerd door de wetgevende arbeid van de grote staatsman, de critici leggen de nadruk op wat hij nagelaten heeft te doen.¹

De liberaal S. van Houten pleegde al tijdens het leven van zijn geestverwant Thorbecke vadermoord. De man die een wet met een verbod op kinderarbeid realiseerde, verweet de *éminence grise* zijn kop in het zand te steken voor de sociale kwestie. Volgens Van Houten stond Thorbecke een politiek van staatsonthouding voor: 'De zwakke vraagt bescherming, ondersteuning van den Staat. Kan deze het buiten zijnen werkkring achten die te verleenen?', wierp hij hem voor de voeten.²

Ook bij de historici Jan en Annie Romein krijgt Thorbecke er van langs. In hun opstel 'Johan Rudolf Thorbecke: politicus zonder frase' komen ze tot de slotsom dat de staatsman vrijwel geen sociale wetgeving heeft totstandgebracht.³ Hij behoorde tot de laatste generatie politici, menen ze, die zich niet zo druk hoefde te maken over de massa en haar materiële noden. Jan en Annie Romein beweren dat Thorbecke sinds zijn aantreden als minister in 1849 de sociale bewogenheid, die hij wel degelijk had, heeft laten verkillen. Ze zagen in de politieke daden van Thorbecke niets terug van de bevlogen woorden die hij in 1844 wijdde aan de ongelijke en onrechtvaardige verhoudingen in de maatschappij.

In zijn rede 'Over het hedendaagsche Staatsburgerschap' beschreef hij de spanning tussen twee haaks op elkaar staande maatschappelijke ontwikkelingen: aan de ene kant de onvermijdelijke groei naar algemeen kiesrecht voor alle staatsburgers (gelijkheid) en aan de ande-

re kant de verbreding van de kloof tussen rijk en arm (ongelijkheid). 'Kapitaal trekt kapitaal aan; waar het is, wil het meerdere wezen. Wanneer met toenemenden rijkdom aan den eenen, armoede aan den anderen kant zich uitbreidt; wanneer de rijke nog rijker, hij, die weinig heeft, nog armer moet worden; wat is de wetgeving, die allen Staatsburgerschap aanbiedt onder eene door weinigen bereikbare voorwaarde, wat is de wetgeving, tenzij ironie? Wie vindt den toon, waarin deze dissonant zich oplost?'⁴ Jan en Annie Romein zijn van oordeel dat Thorbecke op deze vraag geen antwoord gegeven heeft, maar zien het wel als zijn grote verdienste indringend de vraag gesteld te hebben.⁵

JAREN VAN VORMING

Deze rede van Thorbecke lijkt opmerkelijk voor iemand die als liberaal te boek staat. Formuleerde Karl Marx in deze tijd niet dezelfde spanning tussen kapitaal en arbeid? Thorbeckes schets kwam niet uit de lucht vallen, want iedere economische analyse in die tijd stelde op dezelfde algemene grondbeginselen zoals die door Adam Smith waren geïntroduceerd.⁶ De woorden van Thorbecke zijn mede te verstaan tegen de achtergrond van zijn eigen maatschappelijke en religieuze afkomst en zijn wetenschappelijke ontwikkeling.

Johan Rudolf Thorbecke werd in 1798 geboren te Zwolle in het gezin van een handeldrijvende, kleine zelfstandige. Zijn vader had een expeditiebedrijf en een tabakshandel. Aanvankelijk bloeide de onderneming, maar de Franse Tijd bleek een ramp voor het bedrijf. In 1803 raakte vader Thorbecke werkloos. Hij heeft vele pogingen ondernomen om weer aan werk te komen, maar tevergeefs. Het gezin werd financieel afhankelijk van de rijke familie in Duitsland - de Thorbeckes waren oorspronkelijk afkomstig uit de omgeving van Osnabrück en hadden nog steeds een hechte band met de familie in Duitsland. Daarnaast was het nodig geld te lenen en zich in de schulden steken. Het tekent het standsgevoel van de Thorbeckes dat ze niettemin in hun grote huis bleven wonen en tot 1816 een dienstbode hielden. Johan Rudolf bleek een scherp verstand te hebben. Zijn vader beschouwde hem daarom als het 'enige potentiële bedrijfskapitaal van de familie'.⁷ Het gezin zou zich veel opofferingen getroosten om hem een goede opleiding te geven.

Thorbecke ging in 1813 naar de Latijnse school. Twee jaar later rondde hij die af met een oratie in vloeiend Latijn over een Duitse filosoof: 'Christian Gottlob Heyne, een voortreffelijk voorbeeld ter navolging, wat een mens, verstoken van alle geld of hulp, door zelfvertrouwen, noeste arbeid en vlijt, uit zichzelf kan tot stand brengen'. Kan het persoonlijker? In één zin omschreef Thorbecke hiermee de harde leerschool van zijn jeugd.⁸

Thorbecke is ook gevormd door zijn godsdienstige achtergrond. Zijn ouders waren actief lid van de Lutherse Kerk. Daarmee stonden ze in een traditie van dissenters. Ten tijde van de Republiek waren die uitgesloten geweest van publieke ambten en verstoken van politieke rechten. In dit licht bezien is het niet verwonderlijk dat de Thorbeckes sympathie koesterden voor de patriotten, een veelkleurige stroming uit de gegoede burgerij die er een democratisch-nationalistische doelstelling op nahield. Johan Rudolf heeft een gematigde vorm van dit patriottisme 'met de lucht in de ouderlijke woning ingeademd'.⁹ Door de scheiding van kerk en staat in 1795 kregen voormalige dissentersgroepen de kans te emanciperen en publieke functies te bekleden.

ONTWIKKELING VAN ZIJN DENKEN

De studietijd van Thorbecke in Amsterdam en later in Leiden werd gekenmerkt door hard werken en een sobere levenswijze. Niettemin kapittelde zijn vader hem nogal eens omdat hij te royaal zou leven. Zo vond hij veertien stuivers voor een warme maaltijd in geen verhouding staan tot de vijf stuivers voor zijn gezin van vier personen. Hij schreef: 'Dan hebben wij geen vlees, zoals wij dat dan ook zelden hebben, nog veel zeldzamer, als toen gij bij ons waart. Wij kunnen daarbij zeer goed bestaan en vinden ons wel, maar voor Moeder', klonk het enigszins spijtig door; 'had ik nu en dan wel gaarn wat kragtiger voedsel'. Schuldbewust schreef Thorbecke kort daarop dat hij voortaan voor vijf stuivers zou eten.¹⁰

Aangezien Thorbecke een briljante student was, trok hij de aandacht van belangrijke mensen. Na de verdediging van zijn proefschrift in 1820 regelde hij een studiebeurs, zodat hij ruim een jaar kon studeren aan Duitse universiteiten. De classicus bekwaamde zich in de filosofie. Hij zou nog enige tijd in Duitsland blijven, als privaatdocent. Dit was een zeer onzeker bestaan; in 1824 werd

zijn financiële positie onhoudbaar en keerde hij werkloos terug naar Nederland.

Zijn Duitse tijd is van groot belang geweest voor de ontwikkeling van zijn opvattingen over religie, staat en recht. Thorbecke is nooit actief kerkganger geworden en hield zijn eigen geloof voor de binnenkamer, maar de religieuze dimensie in zijn latere denken is van niet te onderschatten betekenis.¹¹ Hij stond een ondogmatisch christendom voor, een christendom boven geloofsverdeeldheid. Voorts geloofde hij in een goddelijke ordening van de maatschappij, waarbinnen individuen als schepselen van God zich overigens vrij konden ontwikkelen. Hij beschouwde de samenleving als één geheel van elkaar in evenwicht houdende organen, met aan de top een gecentraliseerd, rationeel staatswezen. Ook kerken zag hij als onderdelen of organen binnen de staat. Dit stempelde zijn visie op de verhouding tussen kerk en staat.

Het fundament van de staat was in zijn ogen gelegen in een goed gestructureerd stelsel van grondrechten en wetten. Deze stonden niet voor eeuwig vast maar konden op basis van goede argumenten stap voor stap veranderd worden. Revoluties die de organische ontwikkeling van een samenleving geforceerd ombogen achtte hij aanmatigend, al accepteerde hij de Franse Revolutie als een historisch feit.¹²

DE STAATHUISHOUDKUNDIGE

In 1825 kreeg Thorbecke eindelijk een betrekking. Hij werd benoemd tot buitengewoon hoogleraar in de politieke geschiedenis van Europa en de statistiek aan de universiteit te Gent, een van de zes universiteiten in het Koninkrijk der Nederlanden. Het vak statistiek behelsde ook de beginselen van de staathuishoudkunde of economische wetenschap.

De beoefening van deze wetenschap heeft Thorbecke gestimuleerd na te denken over de maatschappelijke gevolgen van de industrialisering.¹³ Hij zal zijn vakkennis niet alleen uit boeken hebben gehaald, want hij leefde en werkte vijf jaar lang in een stad die de gevolgen van de industrialisering aan den lijve ondervond. Voor het gehoor van een elitair Gents gezelschap formuleerde hij in januari 1830 zijn bevindingen in een 'Verhandeling over den invloed der machines op het zamenstel der maatschappelijke en burgerlijke betrekkingen'.¹⁴ Deze rede-

voering heeft hij zelf nooit gepubliceerd.

In het eerste deel van het betoog wordt de industriële revolutie overwegend positief gewaardeerd. De industrialisatie was een onvermijdelijke ontwikkeling, die nieuwe werkgelegenheid en verlaging van de prijzen van allerlei consumptiegoederen met zich meebracht. Het zou de arbeiders en hun gezinnen niet licht vallen om te schakelen naar ander werk maar, zo meende Thorbecke, 'men behoort dus zoodanige, met gebruik van nieuwe machines gepaarde, rampen, welke in allen gevalle van korter duurzaamheid zijn, dan de voordeelen, aan te merken als onvermijdelijke opofferingen, die ten behoeve van de verhooging des rijkdoms worden gedaan'. Op veel punten ging Thorbecke dus mee met de klassieke economische theorie van het *laissez faire*.

De toonzetting van het tweede deel, handelend over de sociale gevolgen van de industrialisatie, is anders. Thorbecke zag arbeiders verlengstukken van machines worden, vervangbaar en dus overgeleverd aan de grillen van de steeds rijker en machtiger wordende ondernemers. Dit kon niet anders dan tot tweedeling in de maatschappij leiden: de rijken zouden rijker worden en de arbeiders (kans)armer. Thorbecke achtte deze tweedeling een kwalijke ontwikkeling. Arbeiders, arme bedeeden en hun kinderen zouden alle 'hoop, lust en ijver' verliezen, met alle mogelijke gevolgen van dien voor de openbare orde en rust. Verder zou de doelmatige verdeling van het nationaal inkomen ver te zoeken zijn. Thorbecke wees in dit verband op de middenklasse van kleine zelfstandigen, die dreigde te bezwijken onder het industriële geweld. De middenklasse was in zijn ogen essentieel voor het evenwicht in de maatschappij, aangezien ze een brug vormde tussen rijk en arm en wegens haar diverse inkomstenbronnen - arbeidsloon, rente van kapitaal en winst uit bedrijf - economisch minder kwetsbaar was dan de arbeidende klasse.

Deze analyse bracht Thorbecke tot de slotsom dat het 'de hoogste bestemming eener goede en welvarende huishouding (is), niet, dat veel voortgebracht en verworven worde, maar dat elk aan de voortbrenging en verwerving in de evenredigheid deel neme'. Een doel formuleren is één, maar het zien te bereiken is vers twee. Hoe dacht hij dit doel te realiseren? In tegenstelling tot *laissez faire*-puristen rechtvaardigde hij overheidsingrijpen, met een

slag om de arm overigens. Het doel van een rechtvaardige verdeling 'geeft ons de bevoegdheid om te handelen, wanneer het noodig en tijd is; dit verleent ons de magt om te regeeren, waar wij anders minder dan werktuig zouden zijn'. In deze verhandeling gaf Thorbecke blijk van zijn antenne voor de sociale kwestie, maar hij vertelde niet wat de overheid zou kunnen of moeten doen. Dat wil niet zeggen dat hij daarover geen ideeën had. In zijn colleges over staatsinrichting en staatsbestuur ontwikkelde hij oplossingen op het terrein van de inkomenspolitiek en dichtte hij het onderwijs een belangrijke rol toe.

Thorbecke stond een stelsel van inkomstenbelasting voor waarbij twee elementen op de voorgrond stonden. In de eerste plaats wilde hij belasten naar draagkracht. Dit hield volgens hem ook een ondergrens in: arbeiders die een karig salaris hadden en armen die bedeed werden, moesten worden ontzien en zo de gelegenheid krijgen zich aan te sluiten bij de middenklasse.¹⁵ In de tweede plaats moest belasting worden geheven over het zuivere inkomen. Niet over het (werk)kapitaal van de ondernemers bijvoorbeeld, want de belastingen mochten 'de oorzaken der voortbrenging en vermeerdering van het volksvermogen op geenerlei wijze in hare werking stremmen'.¹⁶

Ten aanzien van het onderwijs stelde Thorbecke dat alle kinderen uit alle klassen der maatschappij in ieder geval de lagere school dienden te bezoeken.¹⁷ Hij noemde dit een noodzakelijke voorwaarde voor het opbouwen van een burgerlijk bestaan. Voor kinderen uit de meer gegoede klassen bestond de mogelijkheid hierna middelbare scholen te bezoeken.¹⁸ Thorbecke wilde echter kinderen uit de laagste klassen van de maatschappij die dit niveau konden en ook wilden halen, niet van deze vorm van onderwijs uitsluiten. Het onderwijs was zijns inziens een zaak van particulier initiatief. Voor de overheid zag hij geen primaire taak weggelegd. Alleen wanneer het particulier initiatief tekortschoot, moest de overheid bijspringen. De overheid trad vooral op als hoeder van de kwaliteit van het onderwijs. Onderdeel van die rol was het ontwerpen van een samenhangend onderwijsstelsel.

In zijn Gentse verhandeling van 1830 nam Thorbecke zijn vertrekpunt in de klassieke economische theorie. Dat zou hij nadien blijven doen. Maar er is een opvallend verschil tussen deze verhandeling en zijn rede 'Over het

hedendaagsche Staatsburgerschap'. Eindigde hij in 1830 met een oproep tot ingrijpen door de overheid, in 1844 kwam hij niet verder dan het stellen van de vraag: 'Wie vindt den toon, waarin deze dissonant zich oplost?', gevolgd door een opmerking waarin wetenschappelijke berusting lijkt door te klinken: 'Wij zijn aan een gebied, waar de werking der vrijgewordene krachten zich eveneens aan menselijke voorziening, als aan den politischen wetgever onttrekt.' Wat is er in die tussentijd met hem gebeurd?

LEIDSE ERVARINGEN

Door de Belgische Opstand moest Thorbecke in oktober 1830 hals over kop uit Gent vertrekken. Hij ging naar zijn geliefde stad Leiden, in de hoop daar tot hoogleraar te worden benoemd. In 1831 ging die wens in vervulling; hij werd hoogleraar in de rechtsgeleerdheid en zou dat tot 1850 blijven.

Het vak staathuishoudkunde kon hij niet geven, want dat deed zijn collega H.W. Tydeman al. Thorbecke begon met de vakken staatkundige geschiedenis en diplomatie, spoedig gevolgd door colleges over de grondwet. Deze verandering van vakkenpakket heeft geen invloed gehad op Thorbeckes aandacht voor economie en de sociale kwestie, maar ze heeft wel geresulteerd in een toespitsing op een juridisch-politieke invalshoek bij het benaderen van maatschappelijke vraagstukken. In hoeverre kon wetgeving maatschappelijke krachten beïnvloeden? Thorbecke werd een constitutionalist.¹⁹ Hij geloofde in de ordenende werking van wetten, maar was ook de overtuiging toegedaan dat grote maatschappelijke krachten zich organisch en autonoom ontwikkelden. De sociale kwestie was niet zomaar op te lossen door de invoering van enkele wetten. Thorbecke raakte er steeds meer van overtuigd dat dit probleem slechts stapje voor stapje aangepakt zou kunnen worden. Maar aanpakken zou hij: 'Wacht op onze daden' liet hij de Tweede Kamer in 1849 weten.

Er is wel gesuggereerd dat het verschil tussen de verhandeling van 1830 en de rede van 1844 te maken had met de politieke aspiraties van Thorbecke. Doordat Nederland, in tegenstelling tot België, nauwelijks moderne industrie kende en dus ook het daarmee samenhangende fenomeen van industrieel proletariaat niet, stond

de sociale kwestie bij Thorbeckes politieke geestverwanten niet sterk in de belangstelling. Er was 'slechts' sprake van een armoedevraagstuk. Daarom, een sociaal-democratisch getint betoog zou politieke zelfmoord hebben betekend.²⁰ Dat is mogelijk. Toch ging Thorbecke behoorlijk ver met zijn opmerkingen. Blijkbaar kon hij de sociale kwestie niet uit zijn hoofd zetten.

Verwonderlijk is dat niet, want in zijn woonplaats Leiden kwam de industrialisatie op gang. In 1816 werd in deze stad de eerste stoommachine geïnstalleerd. Veel van de 35.000 Leidenaren leefden in beroerde omstandigheden; in bepaalde periodes was zo'n twintig procent van de bevolking afhankelijk van de bedeling. Toch kan niet gesproken worden van zogenaamd lompenproletariaat. De Leidse armen wisten zich, mede dankzij maatregelen van het stadsbestuur, redelijk goed staande te houden. Wel zijn er een paar kleine voedseloproeren geweest, te weten in de jaren 1816, 1817, 1845 en 1847. In december 1831, ruim een jaar na zijn aankomst in Leiden, zag Thorbecke voldoende aanleiding om in een brief te schrijven: 'Het is de oorlog van de armen tegen de rijken, de uitbarsting van het grondeuvel onzer nieuwen maatschappij, van de ongelijke verdeling der inkomsten uit de fabrieknijverheid. Deze ongelijkheid is van veel gevaarlijker aard en hare schroomelijke gevolgen breken vroeger uit, dan bij landbezit. Zij worden versterkt door de aan de tegenwoordige fabricatie eigene onzekerheid en ongestadigheid van inkomen.'²¹

Deze woorden ademen dezelfde geest als de rede uit 1844. Betekent deze gelijkenis dat Thorbecke toen al overheidsingrijpen een brug te ver vond? Zeker niet. Het niet expliciet noemen van interventie hoeft geen afwijzing in te houden. Hoewel staatsonthouding bij Thorbecke op de eerste plaats stond, mocht de staat in een situatie van stilstand of achteruitgang wel degelijk interveniëren. Dit mag blijken uit zijn pogingen om de armenzorg te hervormen. In zijn eerste kabinetsperiode (1849-1853) heeft hij met een armenwet, die gebaseerd was op het uitgangspunt dat armenzorg een publieke taak was, de eerder gememoreerde belofte uit de grondwet van 1848 willen inlossen. Enige jaren daarvoor was hij als gemeenteraadslid van Leiden nauw betrokken bij een conflict tussen het stadsbestuur en de kerkenraad van de Nederlandse Hervormde Gemeente over de verantwoordelijkheid voor

het armbestuur, de zogenaamde huiszittenhuis-kwestie. In het voorjaar van 1848 kwam dit conflict tot uitbarsting toen het stadsbestuur zijn woorden kracht bijzette met hulp van de sterke arm.

HUISZITTENHUIS-KWESTIE

Wat was er aan de hand? Het huiszittenhuis, een instelling van armenzorg die uit de middeleeuwen stamde, was verantwoordelijk voor de bedeling van een behoorlijk groot aantal 'thuis zittende' armen in Leiden. Het bestuur van de Huiszitten- en Diaconiearmen werd gevormd door zestien regenten; acht werden benoemd door het stadsbestuur en acht door de kerkenraad van de Nederlandse Hervormde Gemeente. Het huiszittenhuis was hun werkruimte. Bedeling was mogelijk dankzij subsidie van de stedelijke overheid. In 1829 bedroeg de subsidie 28.000 gulden, in 1845 was die opgelopen tot 42.000 gulden. Dat was voor de stedelijke begroting een fors bedrag. Volgens het stadsbestuur was slecht financieel beheer de oorzaak van deze stijging. Bovendien oordeelde het stadsbestuur dat de kosten van beheer en toezicht extreem hoog waren in vergelijking met andere gesubsidieerde instellingen van armenzorg. In 1845 had de gemeenteraad daarom de regenten van het huiszittenhuis duidelijk gemaakt dat de uitgaven afgestemd moesten worden op de toegekende subsidie en dat in de volgende jaren de subsidie zou worden verminderd.

Twee jaar later kwam het tot een conflict. In september 1847 verklaarden de regenten dat ze door de toenemende armoede in de stad en de verminderde subsidie niet meer in staat waren hun werk te doen. Ze staakten de bedeling, maar de raad weigerde de subsidie te verhogen en de ontstane tekorten aan te zuiveren. De gemeentekas liet dat niet toe. Onder druk van de raad, beducht als die was voor sociale onrust en ordeverstoringen, hervatten de regenten hun werk. Niet voor lang, want op 31 december traden de regenten af uit reactie op een daad van de raad. Diezelfde dag nog trad een interim-bestuur aan, bestaande uit de burgemeester en een aantal raadsleden. Toen zij de sleutels van de kisten met de administratieboeken en het geld in het huiszittenhuis daadwerkelijk kwamen opeisen, werd hen de toegang geweigerd door de diakenen. De kerkenraad meende namelijk aanspraak te kunnen maken op het eigendom van het huiszittenhuis.

De kwestie werd netelig. Daarom benoemde de gemeenteraad uit zijn midden een commissie die de hele kwestie zou moeten onderzoeken en het stadsbestuur van advies kon dienen. Thorbecke, sedert 1845 lid van de gemeenteraad, was de spil van deze commissie. De gedragslijn van het stadsbestuur in deze kwestie is gestempeld door hem.²² Hij vond het een van de belangrijkste zaken waarover het stadsbestuur 'immer' te beslissen had. 'Want het betreft hier het handhaven of het afstaan van een regt van regering op een hoogst belangrijk onderwerp, de armenzorg.'

In de commissierapporten concludeerde Thorbecke dat de kerkenraad geen enkel recht van spreken had: het huiszittenhuis was een stadsinstelling, waarin de diakonie zich indertijd opgelost had. Het feit dat voornamelijk hervormden bedeed werden, deed daaraan niets af. Zijn conclusie gaf ook uitsluitsel over de vraag wiens eigendom het huiszittenhuis was. Overigens vond hij de eigendomstvist onvruchtbaar. Het was voor Thorbecke een uitgemaakte zaak dat de stedelijke overheid de 'voogdij' voerde over het 'goed der armen' en dus ook het huiszittenhuis diende te beheren. Er was hem veel aan gelegen te voorkomen dat het Huiszittenhuis als kerkelijke instelling beschouwd werd, omdat dit 'grondige hervorming van het armwezen, dat op den duur waarlijk niet enkel bij bedeeeling of het geven van aalmoezen kan blijven, (zou) belemmeren'. Uit de raadsstukken blijkt dat het Leidse stadsbestuur overwogen heeft om een algemeen armbestuur op te richten, maar men achtte de tijd hiervoor nog niet rijp.

Daar de correspondentie tussen stadsbestuur en kerkenraad verzandde, stelde Thorbecke voor een nieuw reglement voor het huiszittenhuis in stemming te geven, waarin duidelijke, aangescherpte regels voor het financiële toezicht stonden. Het stadsbestuur gaf het concept voorafgaand aan het raadsdebat voor reactie aan de hervormde kerkenraad, maar die stuurde het linea recta terug. De kerkenraad zei geen reglement te accepteren waarin opperbestuur over kerkelijke personen in plaats van toezicht op de besteding van subsidiegelden centraal stond. De gemeenteraad nam het nieuwe reglement aan en wenste spoedig daarna, op 3 juni 1848, nieuwe regenten te installeren in het huiszittenhuis. Aangezien de toegang opnieuw door de diakenen geweigerd werd, ver-

schaft de burgemeester zich met hulp van de politie toegang en werden de aanwezige diakenen, kerkenraadsleden en predikanten met geweld verwijderd. De kisten van de administratie werden opengebroken.

De hervormde kerkenraad liet het er niet bij zitten en begon een gerechtelijke procedure tegen het stadsbestuur. In november 1852 kwam deze kwestie eindelijk tot een oplossing. De gemeentelijke administratie van het huiszittenhuis zou worden opgeheven en de kapitalen zouden worden overgedragen aan de diakenen. Vervolgens duurde het nog tot 1 april 1853 voor de schikking bij Koninklijk Besluit bekrachtigd werd. Thorbecke, die toen minister van Binnenlandse Zaken was, heeft een belangrijke rol gespeeld in dit uitstel. Maar hij heeft niet kunnen voorkomen dat het Leidse huiszittenhuis een kerkelijke instelling werd.

ONTWERP-ARMENWET VAN 1851

Thorbeckes teleurstelling hierover werd overschaduwd door het stranden van zijn ontwerp-armenwet in datzelfde jaar. Wat hem op lokaal niveau niet gelukt was, lukte hem dus ook niet op nationaal niveau. Wat behelsde zijn wetsontwerp en waarom slaagde hij er niet in het door de Tweede Kamer te loodsen?

Toen hij eind 1849 minister werd, had hij veel beloftes uit de grondwet van 1848 in te lossen. Eén daarvan was een wet op het armbestuur. Met deze wet zou de overheid greep moeten krijgen op de armenzorg, als hoeder van het 'goed der armen' (een begrip dat afkomstig was uit de armenwet van 1800, die een jaar later ongedaan werd gemaakt). Veel kerkelijke en burgerlijke armbesturen kregen in ruime mate subsidie van de overheid, maar zeggenschap over de uitvoering en inrichting van de armenzorg had de overheid niet. De diakonieën lieten zich met een beroep op hun zelfstandigheid niet in de keuken kijken.

Een andere aanleiding waren de vele misstanden. De verzorging van armen liet vaak te wensen over; kerkelijke armbesturen bedeedden alleen hun geloofsgenoten, door het weigeren van inlichtingen omtrent de bedeedde personen kwamen dubbele bedeling en het ten onrechte weigeren van bedeling meer dan eens voor, en armen die verhuisden raakten vaak tussen wal en schip. Tegen het midden van de negentiende eeuw zagen behoeftigen en

ambtenaren door de bomen het bos niet meer. Er waren in 1849 maar liefst 2.137 diakonale, 1.134 burgerlijke en 81 gecombineerde armbesturen in Nederland.

Op 3 oktober 1851 bood Thorbecke zijn ontwerp-armenwet aan de Tweede Kamer aan. Geheel in overeenstemming met de patriotse traditie schreef Thorbecke in de memorie van toelichting dat de wet tot doel had samenhang te scheppen in de bestaande armenzorg onder de regie van de overheid. 'De vrijheid van bijzondere personen en verenigingen tot deelneming aan het werk der weldadigheid is daarbij behouden, ja gewekt, maar, zoveel mogelijk, op eenparige samenwerking gericht.' Dit klonk Thorbecke, die kerken als organisch onderdeel van de staat zag, heel logisch in de oren, maar voor velen was dit vloeken in de kerk. Artikel 12 joeg ook schrik aan: alle kerkelijke instellingen waren, behalve aan het toezicht van de kerkenraad, 'onderworpen aan het onmiddellijk toezicht van burgemeester en wethouders'. In de praktijk zou de gerichtheid op samenwerking betekenen dat alle kerkelijke en particuliere instellingen zich moesten schikken naar de regelingen en richtlijnen van de overheid. Ze zouden jaarlijks verslag moeten uitbrengen aan het stadsbestuur en inzage moeten geven in de boeken. Weigerden ze dat, dan mocht het gemeentebestuur zich 'des noods met den sterken arm' toegang verschaffen. Bovendien zouden de instellingen voor financiële transacties en het voeren van rechtsgedingen een machtiging van de overheid moeten hebben. Het lijkt geen twijfel of Thorbecke heeft hierbij gebruik gemaakt van zijn Leidse ervaringen met het huuszittenhuis.

Toch ging Thorbecke met dit wetsontwerp niet zo ver als hij wel wilde. Hij raakte aan dit punt in de memorie van toelichting: 'De Grondwet veroorlooft, des noods, verder te gaan en de geheele armenzorg als eene publieke dienst te beschouwen. Maar zóó ver te gaan schijnt thans noch noodig, noch nuttig.' Einddoel van Thorbecke was 'een rationele armenzorg onder volledige verantwoordelijkheid van de overheid'. Hij streefde naar een systeem dat gebaseerd was op de massa, niet op individuele behoeftigen. Uit oogpunt van doelmatigheid, rechtvaardigheid en staatsbelang was een stelsel nodig waarin alle instellingen waren geïncorporeerd.²³ Opstapjes hiervoor waren in het voorliggende wetsontwerp al zichtbaar. Zo bepaalden de artikelen 82 tot 85 dat diakonieën

die structureel geld tekort kwamen niet meer hoefden te rekenen op subsidie van de overheid, maar verplicht waren hun bedeeden af te staan aan de burgerlijke armbesturen.

Het wetsontwerp ontmoette veel weerstand. Het werd gezien als een poging om de christelijke liefdadigheid te ondergraven en kreeg daarom de etiketten ongrondwettig, ondoelmatig en strijdig met alle kerkelijke rechten opgeplakt. Er waren zelfs critici die meenden dat het wetsontwerp aspecten bevatte van 'een stelsel dat de socialisten nog niet eens gedroomd hebben'.²⁴ Er is nog gepoogd een compromis te formuleren door onderscheid te maken tussen staatsbestuur en staatstoezicht, maar vergeefs. Hoewel de Tweede Kamer er nog niet eens over gedebatteerd had, zag Thorbecke zich genoodzaakt het wetsontwerp voorlopig in te trekken. Karakteristiek voor hem diende hij in februari 1853 opnieuw een vrijwel ongewijzigd wetsontwerp in. Maar ook dit haalde het niet. De anti-katholieke agitatie van de Aprilbeweging van 1853 bracht het eerste kabinet-Thorbecke ten val. Het wetsontwerp verdween in de prullenmand. Thorbecke was stukgelopen op de weerstand die hij ontmoet had. Hij had het denkbeeld van de 'protestantse natie', waarin het particulier, kerkelijk initiatief onaantastbaar was, willen vervangen door het besef van een 'Nederlandse natie', waarin alle staatsburgers principieel gelijk zouden zijn, maar was te vroeg.²⁵

Eind 1853 diende zijn opvolger G.C.J. van Reenen een ander ontwerp-armenwet in, dat een half jaar later wel aangenomen werd. Het uitgangspunt in deze armenwet van 1854 was het particulier initiatief. De overheid diende pas bij te springen als particuliere en kerkelijke instellingen niet voldoende onderstand meer konden geven. Er kwam een registratieplicht ter voorkoming van dubbele bedeling, maar afgezien daarvan hadden de instellingen het beheer van de gelden volstrekt in eigen handen.

Thorbecke stemde tegen deze liberale wet. In feite consolideerde deze armenwet de bestaande toestand. Hij hield de Tweede Kamer voor dat deze wet ernstige tekortkomingen had en op onverantwoorde wijze werd omgesprongen met het 'goed der armen'. Thorbecke oreerde: 'Regels te stellen naar welke eene billijke verdeling van vermogen zou kunnen plaatsvinden, is ten allen tijde eene voorname taak van den wetgever geweest. De

Staat, die zich om het lijdende eener talrijke klasse zijner leden, buiten magte om zich het noodige onderhoud te verschaffen, niet bekreunde, zou, mijns inziens, in zijne roeping te kort schieten en de gevolgen weldra ondervinden.²⁶ Vanuit zijn sociaal-economische analyse kwam Thorbecke tot het standpunt dat de overheid er niet omheen kon de armenzorg te reguleren en te reorganiseren, maar hij verkeek zich op de politieke ruimte die er voor zijn vooruitstrevende ideeën was. Als de Aprilbeweging geen einde aan zijn kabinet had gemaakt, dan was het struikelblok zijn ontwerp-armenwet geworden.

OPLOSSING VAN DE DISSONANT?

Het echeq van zijn ontwerp-armenwet en de val van zijn kabinet in 1853 hebben Thorbecke niet geknakt. Per slot van rekening kon hij terugzien op een regeerperiode waarin hij belangrijke wetten had gemaakt: de gemeentewet, de provinciewet en de kieswet. Op sociaal-economisch terrein had hij minder succes geboekt. Zo haalden zijn voorstellen voor een nieuwe belastingpolitiek het niet. Hij wilde onder andere de accijnzen gedeeltelijk vervangen door directe belastingen en de gemeentelijke accijnzen, die de pan uitrezen, sterk verminderen. Dit zou hinderlijke belemmeringen voor het bedrijfsleven wegnemen en - mooi meegenomen - de levensomstandigheden van de arbeidende klasse verbeteren. Ten aanzien van de gemeentelijke en provinciale accijnzen had Thorbecke via de gemeentewet en de provinciewet enig succes, maar over het geheel genomen serveerde de oppositie de meeste van zijn belastingvoorstellen af omdat hij te veel zaken wilde centraliseren.

Na jarenlang lid te zijn geweest van de Tweede Kamer kreeg Thorbecke in 1862 weer de leiding over een kabinet. Ook dit tweede kabinet-Thorbecke slaagde er niet in om de rijksaccijnzen op levensmiddelen af te schaffen. Wel werden alle gemeentelijke accijnzen verbonden en verdween de belasting op turf en steenkool. Dat kwam de industrie en de minder draagkrachtigen ten goede, want de hoge accijnzen zorgden voor 'hoge' lonen en prijzen.²⁷ Daarbij moet vermeld worden, dat het scheppen van economische vrijheid voor ondernemers veel belangrijker was dan de verbetering van de levensomstandigheden en de arbeidsvoorwaarden van de laagste klassen. Grote infrastructurele projecten zoals de aanleg

van het Noordzeekanaal en de Nieuwe Waterweg, de exploitatie van de Staatsspoorwegen en de introductie van de Hogere Burger School dienen in hetzelfde licht gezien te worden. Al deze projecten waren gericht op het bevorderen van economische ontwikkeling. Dat ze werkgelegenheid opleverden, kan gezien worden als het sociale resultaat van Thorbeckes economische politiek.

Er was werk, maar de arbeidsomstandigheden in de fabrieken waren slecht. Bovendien was er de praktijk van de kinderarbeid. Aan beide misstanden heeft Thorbecke vrijwel niets gedaan. Arbeidsinspectie zou pas in de arbeidswet van 1889 geregeld worden en een verbod op kinderarbeid in het kinderwetje van Van Houten in 1874. Heeft Thorbecke, die zich juist zeer bewust was van de sociale kwestie, dan werkelijk niets gedaan? Wilde hij niet in arbeidsverhoudingen ingrijpen?

In zijn Narede van 1869 lijkt hij dit te bevestigen. Over de rol van de overheid schreef hij: 'Het kenmerk van een liberalen Staat en een liberaal Gouvernement (is), dat zij de ontwikkeling van zelfstandige kracht bevorderen; zelfstandige kracht in provincie, gemeente, vereniging en individu. Bevorderen, dat heet, de algemeene voorwaarden scheppen, waaronder ontwikkeling mogelijk wordt. ... Eene eerste wet is onthouding; onthouding van hetgeen zijne roeping als regtsvereniging te buiten gaat.'²⁸ Dat is duidelijke taal. Toch is er wel meer te zeggen. De voorgeschiedenis van het kinderwetje laat dat zien.

In 1863 stelde Thorbecke een commissie van deskundigen in die de opdracht kreeg kinderarbeid in de fabrieken te onderzoeken. Die commissie werkte zo grondig dat zij pas in 1869, drie jaar na het tweede kabinet-Thorbecke, met haar rapport gereed kwam. Thorbecke sprak in 1866 zijn erge nits uit over de traagheid van de rapporteurs, maar legde zich neer bij het uitstel. De commissie adviseerde uiteindelijk niet in te grijpen. Toen in 1871 het derde kabinet-Thorbecke aantrad, vroeg Van Houten niettemin om een wettelijk verbod op kinderarbeid. Thorbecke antwoordde daarover nog geen beslissing te kunnen nemen. Hij adviseerde Van Houten zelf het initiatief te nemen. De reden voor Thorbecke om op dit moment het initiatief uit handen te geven was de onuitvoerbaarheid van een verbod. Hij wilde wel een wet op de kinderarbeid maken, maar dan moest hij garanties

hebben dat die ook werd uitgevoerd. Naar zijn oordeel bleef kinderarbeid bestaan zolang de ouders te weinig verdienden. Daarom hechtte hij zo aan het afschaffen van accijnzen en andere indirecte belastingen. Thorbecke maakte niet meer mee dat het kinderwetje werd aangenomen, maar kreeg achteraf gelijk. Het kinderwetje heeft nauwelijks gefunctioneerd, omdat de arbeidsinspectie slecht geregeld was.

Dat doet denken aan de uitvoering van de armenwet van 1854. De armenwet was tijdens de latere kabinetten-Thorbecke regelmatig onderwerp van debat in de Tweede Kamer.²⁹ Men klaagde over de gebrekkige uitvoering van de armenwet. Zo schoot het toezicht van de gemeenten schromelijk tekort en bleven de rapportages van de instellingen jarenlang uit. Fijntjes wees Thorbecke er op dat hij dit indertijd voorzien had. De kansen voor een gehele of gedeeltelijke herziening van de armenwet leken hem overigens klein, want hij was zich ervan bewust dat zijn opvattingen over staatsarmenzorg voor velen nog steeds een brug te ver waren. 'Onwillig tot eenige wettelijke regeling ben ik niet ... Rijp overleg is noodig en de keuze van een goed tijdstip komt hier alleszins te pas.' Het is niet van herziening gekomen, omdat hij de voorbereiding van andere wetten voorrang heeft gegeven. Pas in 1912 zou een nieuwe armenwet in werking treden.

SLOT

Was Thorbecke nu de 'politicus zonder frase', die de sociale kwestie wel zag maar er als een ware liberaal niets aan deed toen hij eenmaal aan de macht was? Dit beeld is mijns inziens te eenzijdig.

Toen Thorbecke in 1848 het grondwetsartikel over het armbestuur krachtiger formuleerde, wist hij uit eigen ervaring en uit wetenschappelijk onderzoek waarover hij het had. De sociale kwestie stond scherp op zijn netvlies. Dat bleek niet alleen uit zijn analyses van de economische en maatschappelijke ontwikkelingen, maar ook uit zijn eigen verwoording van de sociale gevolgen die de industrialisatie met zich mee bracht. De formulering in de grondwet was gestoeld op zijn overtuiging dat de overheid zich nadrukkelijker dan voorheen moest bemoeien met de armoedebestrijding. De overheid zou als een rechtvaardige hoeder van het 'goed der armen' moeten

optreden. Bevestigd door zijn ervaringen met Leidse instellingen van armenzorg zag hij sterke regulering door middel van wetgeving als enige oplossing om deze rol van de overheid handen en voeten te geven.

Hij was overigens voldoende realistisch om te beseffen dat de sociale kwestie niet was op te lossen met een paar wetten. Grote maatschappelijke problemen zoals armoede, slechte arbeidsomstandigheden en kinderarbeid vereisten een veel bredere aanpak. In zijn ogen bestreed de overheid deze problemen ook door het scheppen van werkgelegenheid en door aanpassing van het belastingstelsel. Dan zouden armen en arbeiders de kans krijgen om op eigen kracht te stijgen op de maatschappelijke ladder en zich te voegen bij wat hij de kern van de natie noemde, de middenklasse van kleine zelfstandigen.

Zijn eerste en inderdaad enige proeve van sociale wetgeving, zijn ontwerp-armenwet, heeft het niet gehaald wegens de toenmalige politieke verhoudingen, en wellicht ook door zijn geringe bereidheid tot compromissen. Zijn ideaal, armenzorg als publieke dienst, is nooit binnen de parlementaire horizon gekomen. Hij was te vroeg, hoewel het al een oud, patriottisch streven was. De teleurstelling over de 'verwerping' van zijn ontwerp-armenwet en de gebrekkige uitvoering van sociale wetten heeft hem doen inzien dat de uitvoeringen van sociale wetten sterke overheidsbemoeienis vergde. Zover kon en zover wilde hij blijkbaar niet meer gaan om de 'dissonant' op te lossen. Het is zijn verdienste dat hij met de grondwet van 1848 de basis heeft gelegd voor de moderne maatschappij, waarin groepen zich kunnen organiseren en emanciperen.

NOTEN

1. Een voorbeeld van verering is D. Hans die met *Thorbecke* ('s-Gravenhage 1932) de eerste biografie over de staatsman op zijn naam bracht.
2. S. van Houten, *De staatsleer van mr. J.R. Thorbecke* (Groningen 1872) 57.
3. Jan & Annie Romein, *Erflaters van onze beschaving. Nederlandse gestalten uit zes eeuwen* (Amsterdam 1979) 665, 672-674.
4. J.R. Thorbecke, 'Over het hedendaagsche staatsburgerschap', in: J.R. Thorbecke, *Historische Schetsen* (2e druk; 's-Gravenhage 1872) 95. Geciteerd bij: Romein, *Erfla-*

- ters van onze beschaving, 661 en 674.
5. Jan & Annie Romein, *De lage landen bij de zee. Een geschiedenis van het Nederlandse volk* (7e druk; Amsterdam 1977) 471.
 6. T.J. Boschloo, *De productiemaatschappij. Liberalisme, economische wetenschap en het vraagstuk der armoede in Nederland, 1800-1875* (Hilversum 1989) 45-49.
 7. J. Brandt-van der Veen, 'De jeugd van Johan Rudolph Thorbecke', in: *Verslagen en Mededelingen Overijsselsch Regt en Geschiedenis* 87 (1972) 146.
 8. P. Fredericq, *Thorbecke voor 1830* ('s-Gravenhage 1906) 10.
 9. Z.W. Sneller, 'Het bedrijf der Thorbeckes te Zwolle in de achttiende eeuw', in: *Bijdragen voor Vaderlandsche Geschiedenis en Oudheidkunde*, 7e reeks, 5e deel (Den Haag 1935) 221. Zie ook: W. Verkade, *Thorbecke als Oost-Nederlands patriot* (Zutphen 1974) 20.
 10. J. Brandt-van der Veen (ed.), *Het Thorbecke-archief*, I (Utrecht 1955) nr. 341.
 11. J.A. Bornewasser, 'Thorbecke en de kerken', in: *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden* 87 (1972) 375-395.
 12. J.C. Boogman, 'Thorbecke - Uitdaging en Antwoord', in: *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden* 87 (1972) 354-357.
 13. Boschloo, *De productiemaatschappij*, 170.
 14. Postuum bezorgd door E. Cantillon in: *Bijdragen voor Vaderlandsche Geschiedenis en Oudheidkunde*, 8e reeks, 1e deel ('s-Gravenhage 1940) 145-160.
 15. J.R. Thorbecke, *Staatsinrichting en staatsbestuur*, bewerkt door J.P. Duyverman (Arnhem 1968) 79, 85-86. Deze publicatie bevat collegedictaten van Thorbecke, door Duyverman gevonden in diens archieven.
 16. Ibidem, 80.
 17. Ibidem, 109. Zie voor een meer uitgewerkte visie de door Thorbecke in 1829 anoniem gepubliceerde brochure *Over het bestuur van het onderwijs in betrekking tot eene aanstaande wetgeving* ('s-Gravenhage 1979) 30.
 18. Vgl. de Hogere Burger School (HBS), in de jaren 1860 door Thorbecke geïntroduceerd.
 19. J.W. de Beus, 'Oorsprong en wederkeer van de liberalen', in: J.W. de Beus, J.A.A. van Doorn en Percy B. Lehning, *De ideologische driehoek. Nederlandse politiek in historisch perspectief* (Meppel 1989) 84.
 20. Boogman, 'J.R. Thorbecke - Uitdaging en Antwoord', 366.
 21. G.J. Hooykaas (ed.), *De briefwisseling van J.R. Thorbecke*, deel I, 1830-1833 (Den Haag 1975) nr. 237.
 22. Thorbeckes handtekening staat onder de bijlage bij een nieuw reglement voor het huiszittenhuis (23 oktober 1847), een prae-advies (5 november 1847) en drie rapporten (3 februari 1848, 6 maart 1848 en 5 april 1848) in: *Stukken, het Huiszittenhuis betreffende*, uitgegeven op last van den Raad der Stad Leyden, door de daartoe benoemde Raads-commissie (Leiden, 1849) respectievelijk 218-222, 72-80, 127-148, 157-180 en 182-189.
 23. J.J. Dankers, 'Thorbecke en de Armenwet van 1854. Armenzorg tussen staatsalvermogen en particulier initiatief', in: E. Jonker en M. van Rossem (ed.), *Geschiedenis en cultuur* (Den Haag 1990) 120-121.
 24. Ibidem, 124.
 25. J.C. Boogman, 'De politieke ontwikkeling in Nederland, 1840-1874', in: *Algemene Geschiedenis der Nederlanden*, XII (Haarlem 1977) 372.
 26. *Nederlandsche Staatscourant*, Bijblad (1853-1854), 812.
 27. '...ten nadeele inzonderheid van de arbeidende menigte'. Zie: J.R. Thorbecke, *Parlementaire redevoeringen 1864-1865* (Deventer 1870) 723.
 28. J.R. Thorbecke, *Parlementaire redevoeringen 1865-1866* (Deventer 1870) VIII.
 29. Thorbecke, *Parlementaire redevoeringen 1864-1865*, 322-323, 421-422, 486-488 en *Parlementaire redevoeringen 1865-1866*, 302-303.
- Drs. C.Chr. Sol is senior communicatie-adviseur en historicus. Hij publiceerde dit jaar het boek *Thorbecke* en Leiden. Student, hoogleraar en raadslid (1817-1850) en het artikel 'Mummies op de schopstoel. Thorbecke over het nut van universitaire musea en verzamelingen'.

DEFENSIE ZONDER DOEL

BESPREKING VAN A.C.A. DAKE, SI VIS PACEM

PATRICK VAN SCHIE



Nederlanders hebben vanouds weinig waardering voor het militaire bedrijf. Wie voor een carrière in het leger koos stond meestentijds laag in aanzien, defensie-uitgaven golden voor velen als geldverspilling, en grootse militaire parades op nationale feestdagen hebben in ons land nooit ingang gevonden. Een klein land leek zijn kracht ook niet in militair vertoon te moeten zoeken. Toch bleek het na de Tweede Wereldoorlog mogelijk een militair apparaat van behoorlijke omvang en met moderne uitrusting in stand te houden. Wel liet een minderheid van de bevolking zo luid van zich horen dat het soms leek of het hele land door *hollanditis* (een tegen kernwapens gerichte verschijningsvorm van het pacifisme) was lamgeslagen, maar een ruime meerderheid van de Nederlanders zag in dat onze vrijheid gewapenderhand verdedigd zou moeten worden in het geval dat de heersers in het Kremlin zouden besluiten hun immense militaire apparaat westwaarts te sturen.

Met het ineenstorten van het Sovjet-imperium raakte de krijgsmacht haar missie kwijt. Wel bleef de verdediging van het bondgenootschappelijk grondgebied een hoofdtaak, maar nu een vijand niet langer in zicht was keken politici watertandend naar het te innen 'vredesdividend'. Diezelfde politici droegen de krijgsmacht tegelijkertijd een nieuwe taak op: 'vredesoperaties nieuwe stijl', dat wil zeggen interventies met een humanitair oogmerk of om vrede af te dwingen (dit in onderscheid met de vredesoperaties oude stijl, waarbij toezicht wordt gehouden op al gesloten bestanden of vredesregelingen). Maar het enthousiasme dat - merkwaardig genoeg vooral linkse - politici voor dit type militaire interventies aan de dag legden ging niet vergezeld van bijpassende financiële ruimhartigheid.

In feite is het dus, nog afgezien van het Srebrenica-

drama, al gedurende de hele jaren negentig tobben met de krijgsmacht. Als er bezuinigd moet worden zit Defensie in de hoek waar de zwaarste klappen vallen, klappen waaraan het departement ook bij de laatste kabinetsformatie niet ontkwam. Op steun vanuit de samenleving hoeft ook niet gerekend te worden, want al jarenlang bungelt defensie helemaal onderaan een lijstje van zestiën onderwerpen waaraan Nederlandse burgers graag meer geld besteed zouden willen zien. De krijgsmacht is als het ware weer terug bij af, terug bij de marginale rol die zij voor de Koude Oorlog kreeg toebedacht. Natuurlijk, de regering trekt voor Defensie nog altijd jaarlijks een kleine f 14 miljard uit. Maar zolang niet duidelijk is welk doel de krijgsmacht dient, zal aan verdere aanslagen op het budget niet zijn te ontkomen.

De nieuwe minister van Defensie Frank de Grave deed in oktober jongstleden een oproep tot een maatschappelijk debat over het nut van de krijgsmacht. Deze oproep is zinvol als het debat grondige veiligheidsanalyses met daaruit voortvloeiende aanbevelingen voor de taken van de krijgsmacht oplevert. Maar het is zeer de vraag of het debat tot een dergelijke uitkomst zal leiden. Want in weerwil van het Nederlandse wereldwijze zelfbeeld zijn in ons land maar weinig mensen er werkelijk in geïnteresseerd andere delen van de wereld te doorgronden, laat staan dat strategische studies hier gretig aftrek vinden.

Niettemin is reeds bij aanvang van het debat een boekje op de markt verschenen dat er aanspraak op maakt een strategische studie te zijn. De auteur, jarenlang lid van de buitenlandcommissie van de VVD, pretendeert geen defensiedeskundige te zijn en wil uitdrukkelijk geen 'voer voor specialisten' leveren. Hij is in zoverre in deze opzet geslaagd dat zijn relaas toegankelijk en vlot leesbaar is geworden. De lezer krijgt een aardig beeld van de

ontwikkelingen op defensiegebied in de afgelopen tien jaar, zowel voor wat betreft de voornaamste beleidsnota's en herstructureringen van het defensie-apparaat (van bezuinigingen tot de afschaffing van de opkomstplicht) als met betrekking tot de nieuwe wapentechnologische ontwikkelingen (van het met computervirussen ontregelen van de vijand tot het technologische snuffje (GPS) dat elke soldaat in staat stelt de diverse posities op het slagveld te bepalen).

Toch vraag ik mij af of het boekje van Dake het beoogde brede publiek zal trekken. Hoeveel niet-specialisten zullen geboeid blijven als het betoog afdalt tot de organisatorische positie van de Chef Defensie Staf, of in bijzonderheden over hoeveelheden - al dan niet parate - bataljons en de diverse typen fregatten? Misschien dat dit laatste de bezoekers van de open landmacht- en vlootdagen nog trekt, maar waarschijnlijk weinigen van degenen die geïnteresseerd zijn in het antwoord op de vraag naar het nut en doel van de krijgsmacht. En zou de schrijver werkelijk denken dat de titel *Si vis pacem* de lust tot kopen en lezen van zijn boek vergroot?

De gymnasiast en de specialist weten beiden, en de niet-ingewijde wordt door Dake hiervan op de hoogte gebracht, dat het gezegde pas volledig is met de woorden *para bellum*. Letterlijk vertaald betekent het: indien jij de vrede wilt, wees dan op de oorlog voorbereid. De auteur geeft in zijn boek aan met welke middelen wij zijns inziens op de oorlog voorbereid zijn, maar de kernvraag luidt natuurlijk: welk oorlogsgevaar dreigt er eigenlijk? Een van de tien hoofdstukken van het boek is aan deze vraag gewijd. Helaas vormt deze 'draagbalk' het zwakste onderdeel van het bouwwerk. De schrijver stipt wel enkele gebieden en problemen aan vanwaaruit zich veiligheidsproblemen zouden kunnen aandienen, maar weet niet aan te geven met welke dreigingen wij volgens hem het meeste te rekenen zullen hebben.

Zo bagatelliseert Dake de opkomst van de Volksrepubliek China als militaire macht. Los van de vraag of hij het gelijk aan zijn zijde heeft, zou hij in een studie over het Nederlandse defensiebeleid toch duidelijk moeten maken op welke wijze wij in ons deel van de wereld door de ontwikkelingen in Oost-Azië worden geraakt. Rusland wordt in deze studie eveneens als militaire mogendheid van formaat afgeschreven. Gelet op de politieke, econo-

mische en sociale crisis waarin het land zich momenteel bevindt, komt deze veronderstelling plausibel over. En zij wordt geadstrueerd met een uitvoerige beschrijving van de staat van ontreding waarin het eens zo trotse Rode Leger is geraakt. Maar stel - zonder al te veel fantasie aan te spreken - dat een autoritair en naar buiten toe assertief regime aan het bewind komt, hoe snel kan de Russische krijgsmacht zich dan herstellen? Dake verwacht een dergelijk bewind niet, maar meent dat als het er toch komt internationale verdragen de beer wel zullen intomen. Dit is een mening die het in het legalistisch denkende Nederland goed zal doen, maar zal zij ook in de machtspolitieke werkelijkheid stand houden? Dake probeert ons ten slotte gerust te stellen met de mededeling dat de Navo-strijdkrachten inmiddels met een waarschuwingstijd van jaren rekenen. Nu zal het inderdaad wel enige jaren duren voordat een kwaadwillend Russisch regime een forse strijdmacht op de been krijgt, maar zal het Westen ook tijdig de nodige maatregelen weten te nemen? Wie in de geschiedenis een beetje thuis is, weet dat zeker democratieën de neiging hebben om opdoemende militaire gevaren zolang mogelijk te blijven negeren.

Zo mogelijk nog kariger dan bij het doorprikken van papieren tijgers en beren, is Dake in zijn behandeling van chemische en biologische wapens. Opnieuw stelt hij dat wij ons over de Russische intenties geen zorgen hoeven te maken, en verder stipt hij slechts aan dat Irak al jarenlang pogingen doet om een chemische en biologische strijdmacht op te bouwen. Voor het overige doet de auteur er, als het gaat om de mate van verspreiding van deze wapens, de hieraan verbonden gevaren en de te nemen maatregelen, het zwijgen toe.

Aan Dakes veiligheidspolitieke horizon zijn al met al geen vuiltjes te bekennen. Niet voor niets komt hij tot de aanbeveling om de krijgsmacht zoveel mogelijk toe te rusten op vervulling van zijn nieuwe taak, die van deelname aan vredesoperaties. Waarom Nederland aan die vredesoperaties zou moeten (kunnen) deelnemen, blijft onbesproken. Heeft het uitblijven van interventies consequenties voor de veiligheid van ons land, of is het wenselijk een kruistocht voor de internationale rechtsorde te ondernemen? Wellicht meent de auteur dat een dergelijke bespreking gezien de (afbrokkelende) bijna-consensus

in politiek Den Haag achterwege kan blijven, maar wie betoogt dat het nodig is om zicht op doel, functie en nut van de krijgsmacht te krijgen (p. 24), is zijn lezers wel iets verplicht.

Hierboven is al aangegeven dat Dake de nodige technologische ontwikkelingen de revue laat passeren. Oorlogen kunnen door deze ontwikkelingen steeds meer een *high tech*-aanzien krijgen, waarvan de Golfoorlog enkele voorproefjes bood. De auteur strooit voorbeelden uit de Golfoorlog kwistig tussen de bladzijden van zijn boek. Dit wekt enige bevreemding, omdat hij tegelijkertijd betoogt dat in de nabije toekomst vooral 'lagere' vormen van militair conflict te zien zullen zijn. Het gaat dan om conflictvormen die passen bij agrarische, pre-industriële samenlevingen en waarop crisisbeheersing (vredesoperaties) het gepaste antwoord zou zijn. Maar als wij ons inderdaad vooral met crisisbeheersing moeten gaan bezighouden, wat is dan de betekenis van de militair-technologische vernieuwingen; wat vermogen de modernste wapens in guerilla-achtige omstandigheden? Wederom vragen waarop de auteur het antwoord schuldig blijft.

Dake hekelt het ad hoc-karakter van het Nederlandse defensiebeleid in de jaren negentig. Bij de lezer wordt de verwachting gewekt dat hij een grondige verhandeling over doel en taken van de krijgsmacht krijgt voorgeschoteld, en dat langs deze weg tot een beredeneerde beschouwing over de benodigde middelen wordt gekomen. Maar Dakes aanbevelingen voor de krijgsmacht lijken amper verband te

houden met het veiligheidspolitieke verhaal, en meer op ad hoc-basis te berusten. Dake schrijft dat we af zouden moeten raken van het beleid om bij bezuinigingen in evenredigheid het mes in de verschillende krijgsmachtdelen te zetten, maar zijn pleidooi om nu de landmacht het in de afgelopen jaren zo zwaar te verduren heeft gehad de komende tijd de luchtmacht en de marine meer aan te pakken, oogt juist als een behoedzaam herstel van verloren evenwicht. En het advies om beslissingen over de opvolgers van de Lynx-helikopter en de F-16-straaljager nog heel wat jaartjes uit te stellen, past naadloos in het gehekelde beleid.

De in deze bespreking geventileerde kritiek neemt niet weg dat *Si vis pacem* een aanrader is voor wie als geïnteresseerde niet-deskundige een goed overzicht wil hebben van (de ontwikkelingen rond) de Nederlandse krijgsmacht. Zou het boek een beleidsnota zijn, dan was ik blij verrast geweest over een veldwinnende schrijfvaardigheid in het ambtelijk apparaat. Maar de auteur mikt hoger. En dan stelt het teleur dat zijn boekje meer de lieve vrede in het defensie-wereldje dient, dan dat het de krijgsmacht aan een duidelijk en beredeneerd doel helpt.

A.C.A. Dake, *Si vis pacem. Het Nederlandse defensiebeleid op lange termijn*, Van Gorcum, Assen, 1998, 101 pagina's, f 29,90.

Drs. P.G.C. van Schie is wetenschappelijk medewerker van de Prof.Mr. B.M.Teldersstichting.