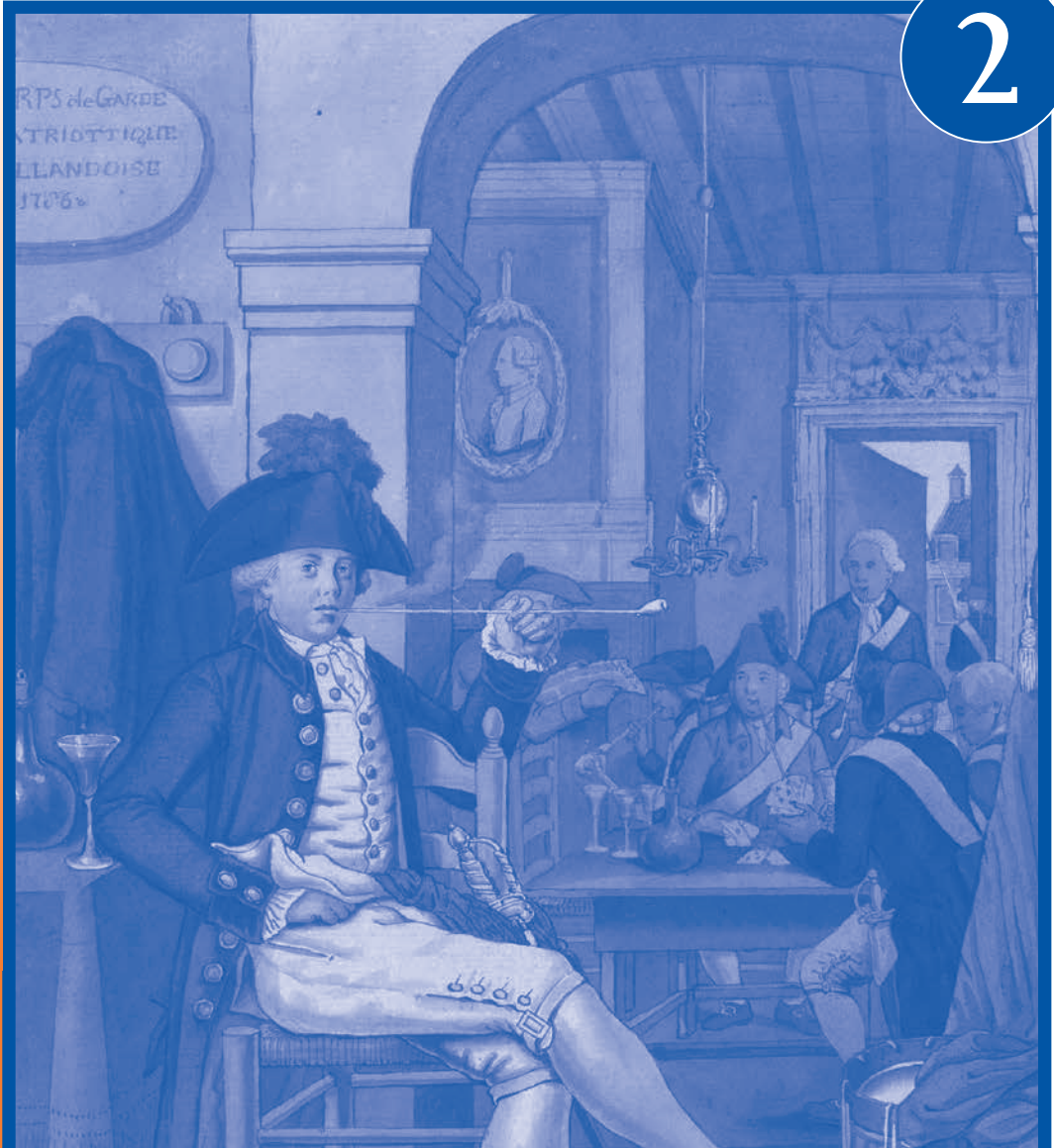


Liberaal Reveil

2

juli 2016



De liberale lessen van Joan Derk van der Capellen

TTIP: een liberale spagaat?

De 'Adam Smith' van het Noorden

LR

INHOUDSOPGAVE



Column <i>Fleur de Beaufort</i>	49
De liberale lessen van Joan Derk van der Capellen <i>Ewout Klei</i>	51
‘De staat wil mij mijn organen afpakken’ <i>Govert den Hartogh</i>	56
Keuzeplicht bedreigt de zelfbeschikking en de vrijheid <i>Arno Rutte</i>	62
TTIP: Een liberale spagaat? <i>Paul Haseloo</i>	65
De relevantie van het gedachtegoed van John Maynard Keynes in onze tijd <i>Martin Fase</i>	71
Anders Chydenius (1729-1803). De ‘Adam Smith’ van het noorden <i>Niek Kok</i>	81
De FDP: van onmisbare coalitiepartner tot <i>German Mut</i> <i>Pieter de Jonge</i>	87
De hoogste tijd voor een fundamentele herbezinning op het instituut Nationale ombudsman <i>Gerrit Dijkstra en Frits van der Meer</i>	96
Leviathan temmen <i>Fleur de Beaufort</i>	100



– Fleur de Beaufort –

Een schokgolf trok door Europa na het Britse referendum op 24 juni jongstleden: de Brexit was een feit. Een kleine meerderheid van 51,9 procent van de Britse kiezers greep de hen geboden mogelijkheid zich uit te spreken over het Europese project met beide handen aan en keerde het de rug toe. De vraag hoe nu verder wordt overal bediscussieerd met heel verschillende uitkomsten, uiteenlopend van: nu een nexit (of welke exit dan ook), via nu hervormingen tot nu snel meer integratie met de overgebleven lidstaten.

Voor Nederland betekent het vertrek van de Britten in de eerste plaats het verlies van een belangrijke – zo niet de belangrijkste – bondgenoot. Reden voor Frits Bolkestein om in *de Volkskrant* de Nederlanders op te roepen aansluiting te zoeken bij de Duitsers. Alleen door hen samen met de Scandinaviërs en Balten te steunen, en daarmee het nodige zelfvertrouwen te geven, kunnen binnen de EU de broodnodige hervormingen worden doorgevoerd, aldus Bolkestein. Ik help het hem graag hopen, maar wordt weinig optimistisch gestemd door het gedrag van Europese leiders als Jean-Claude Juncker (voorzitter van de Europese Commissie) en Martin Schulz (voorzitter van het Europees Parlement).

Ze haastten zich direct na de Brexit op hautaine toon de Britten de les te lezen en te waarschuwen dat ze bij de onderhandelingen niet op enige compassie of medewerking zouden hoeven rekenen. Nog geen week na de Brexit dacht Juncker wel even het Europese vrijhandelsverdrag met Canada (CETA) via het Europees Parlement en een meerderheid van de handelsministers in de lidstaten te kunnen ratificeren. Terecht leidde dit tot woedende reacties van de volledig gepasseerde nationale parlementen.

Voor Juncker en Schulz en hun medestanders is het enige denkbare antwoord op een 'tegenslag' als de Brexit simpelweg meer integratie. De Europese trein moet niet alleen maar doordenderen, maar bij voorkeur ook nog harder gaan. Dat er een wagonnetje verloren is gegaan is zeker geen reden om aan de rem te trekken. Als burger krijg je zelfs het gevoel dat beide heren de rem volledig onklaar hebben gemaakt. Het was slechts de moed van premier Cameron, die de Britten nog toegang tot de noodrem verschaftte.

Niet voor niets kopte het Duitse weekblad *Der*

Spiegel afgelopen week nog 'Juncker en Schulz: das unbelehrbare duo'. De Brexit is een heel duidelijk signaal, zoals ook de verschillende referenda in 2005 over de Europese Grondwet een signaal waren, evenals de groeiende aanhang in diverse lidstaten voor euro-kritische partijen. Hoeveel signalen zijn er nog nodig om politici te bereiken? Wat dat betreft voelde onze eigen premier Mark Rutte het beter aan, toen hij het Europees Parlement daags na de Brexit toesprak en terugkeek op het Nederlandse EU-voorzitterschap. De kritiek en eurosceptis is, aldus Rutte, alom vertegenwoordigd in de lidstaten. 'Het zou verkeerd zijn om blind naar meer politieke integratie en een federaler Europa te rennen. Dat zou een ontkenning zijn van het sentiment dat door veel Europese burgers wordt gevoeld.'

Eurofiële politici lijken niet te begrijpen dat zij met hun handelswijze in feite het Europese project op de lange termijn meer schade berokkenen dan hen lief zal zijn. De Europese integratie heeft veel goeds gebracht, maar is op bepaalde punten ook te snel gegaan en vooral ook veel te ver, zonder een duidelijke democratische legitimatie en zonder oog voor de verschillen tussen lidstaten en hun nationale eigenheid. Direct gevolg is dat de Brusselse bureaucratie zich tot op het detailniveau met nationale aangelegenheden bemoeit en in feite voor burgers een oncontroleerbaar en wezensvreemd gedrocht is geworden.

Het probleem van het Europese project is dat het inmiddels meer tegen de lidstaten lijkt gericht dan voor en met hen. Als onwillige kleine kinderen worden de lidstaten gedwongen in het keurslijf van de Europese elite die volledig lijkt losgezongen van de realiteit. Grijp de Brexit aan om het Europese project te redden van de ondergang. Stop met de steeds verdergaande integratie – zowel de verbreding als de verdieping – en voer eerst een inhoudelijke discussie over de toekomst van de Europese integratie. Een daadwerkelijk open discussie waarbij geen optie onbesproken wordt gelaten en er geen taboes bestaan.

Alleen zo kan de juiste balans worden gevonden tussen enerzijds de nationale eigenheid en autonomie en anderzijds het succes van de Europese integratie. Nu door blijven denderen, zoals Juncker en Schulz graag zouden willen, zal alleen tot een

domino-effect leiden en uiteindelijk ook de goede elementen uit de Europese integratie tenietdoen.

Drs. F.D. de Beaufort is wetenschappelijk medewerker bij de TeldersStichting en lid van de redactie Liberaal Reveil.

DE LIBERALE LESSEN VAN JOAN DERK VAN DER CAPELLEN



– Ewout Klei –

Onlangs heeft Elsevier het pamflet *Aan het Volk van Nederland* van Joan Derk van der Capellen opnieuw uitgegeven. Ewout Klei verzorgde in deze nieuwe uitgave de inleiding en zal in dit artikel ingaan op de politicus Joan derk van der Capellen. Wat wilde hij met zijn pamflet bereiken? En wat zijn de lessen voor het liberalisme?

In de nacht van 25 op 26 september 1781 werd vanuit geblindeerde koetsen over heel ons land een anoniem pamflet verspreid: *Aan het Volk van Nederland*. Dit vlugschrift was een aanklacht tegen de vriendjespolitiek van de Oranjestadhouders en de regenten en bevatte een hartstochtelijk pleidooi voor meer democratie en de vrijheid van meningsuiting en drukpers. Pas in 1891, meer dan honderd jaar na de verschijning, kon onomstotelijk worden vastgesteld dat de patriottische politicus Joan Derk van der Capellen tot den Pol (1741-1784) de anonieme auteur van het pamflet was.

In het voorjaar 2016 is *Aan het Volk van Nederland* opnieuw uitgegeven door Elsevier. Waarom? Omdat de inhoud van het pamflet ontzettend actueel is. De kloof tussen burger en politiek wordt, mede als gevolg van de groeiende macht van een bureaucratisch Brussel, alsmar groter. De kwesties rond de Duitse cabaretier Jan Böhmermann en de Nederlandse columnist Ebru Umar hebben bovendien laten zien dat de vrijheid van meningsuiting ook in het vrije Westen helaas allerminst vanzelfsprekend is.

Wat voor politicus was Joan Derk van der Capellen eigenlijk? Wat wilde hij met zijn pamflet *Aan het Volk van Nederland*? En wat zijn zijn lessen voor het liberalisme?

Democratische aristocraat

Joan Derk van der Capellen tot den Pol was, zoals al duidelijk blijkt uit zijn naam, niet bepaald een volks type. Hij was van adel, baron, en zijn voorvaders hadden in de provincie Gelderland eeuwenlang bestuurlijke functies bekleed. Van der Capellen beschouwde zichzelf dan ook als een ‘geboren regent’. Omdat hij er echter niet in slaagde om in de Gelderse Ridderschap te komen beproefde hij zijn geluk in Overijssel. In 1772 werd hij op voorspraak van stadhouder prins Willem V van Oranje-Nassau (1748-

1806) toegelaten tot de Ridderschap. De prins besefte niet dat hij hiermee het paard van Troje had binnengehaald. Van der Capellen zou de komende jaren de stadhouderlijke politiek fel bestrijden.

Politieke strijd is iets van alle tijden. In de zeventiende en achttiende eeuw rivaliseerden de Oranjegezinden en de Staatsgezinden om de macht. Nadat stadhouder prins Willem IV van Oranje-Nassau (1711-1751) in 1747 erfstadhouder van alle zeven Nederlandse provincies was geworden waren de Oranjegezinden de bovenliggende partij. Willem IV en zijn zoon Willem V, die in 1766 meerderjarig werd, hadden in de provincies Utrecht, Gelderland en Overijssel bovendien via de zogenoemde regeringsreglementen een beslissende rol in de benoeming van nieuwe regenten. Hoewel Van der Capellen zijn positie te danken had aan Willem V bestreed hij de vriendjespolitiek van de stadhouder. Het was de baron echter niet te doen om de autonomie van oligarchische regenten, die het liefst zo ongestoord mogelijk hun zaakjes wensten te regelen. Van der Capellen wilde het ‘volk’ meer inspraak geven.

Als politicus was Van der Capellen zeer vernieuwend bezig. Hij maakte geheime raadsstukken openbaar, publiceerde zijn vertogen in de Statenvergadering als pamfletten en probeerde het ‘volk’ te mobiliseren. Van der Capellen had een fijne neus voor de actualiteit en begreep heel goed hoe de media werkten. In 1775 verzette Van der Capellen zich tegen de uitlening van de Schotse Brigade aan de koning van Groot-Brittannië, die dit eeuwenlang in Nederland geleverde Britse legerkorps wilde inzetten om de opstand in de Amerikaanse koloniën neer te slaan. Van der Capellen identificeerde zich met de Amerikaanse vrijheidsstrijd, die hij vergeleek met de Nederlandse vrijheidsstrijd tegen Spanje, en vond het echt een grove schande wanneer Nederland haar vrijheidsidealen te grabbel zou gooien door de Britse koning zijn zin te geven. De wijze waarop Van der

Capellen zijn standpunt naar buiten bracht zou echter voor de grootste controverses zorgen. De speech die hij in de besloten Statenvergadering hield verscheen namelijk al gauw in druk, 'officieel' buiten zijn medeweten. Omdat deze druk echter fouten bevatte verscheen er een nieuwe druk, uitgegeven door Van der Capellen, waarin deze fouten waren gecorrigeerd. Het laten uitlekken én het daarna opnieuw publiceren van zijn verzoeken zorgden voor veel ophef. De Nederlandse publieke opinie keerde zich tegen de uitlezing van de Schotse Brigade en de Britse koning trok zijn verzoek daarom maar in.

In 1778 deed Van der Capellen een vergelijkbare stunt. Ter discussie stonden de Drostendiensten, hand- en spandiensten die boeren in Overijssel voor hun heer moesten verrichten. In 1631 waren de Drostendiensten afgeschaft, maar omdat dit besluit nooit openbaar was gemaakt was men het vergeten en werden de diensten begin achttiende eeuw weer ingevoerd. Van der Capellen vond dat de Drostendiensten moesten worden afgeschaft en liet de speech die hij in de Statenvergadering ging houden van te voren drukken en als pamflet onder de Overijsselse burgers en boeren verspreiden. Hij dacht dat hij op deze manier de regels opnieuw te slim af zou zijn, maar omdat dit verhaal onbehoorlijk taalgebruik zou bevatten – de baron noemde degenen die verantwoordelijk waren voor de herinvoering van de Drostendiensten schurken – werd Van der Capellen als Statenlid geschorst. Vier jaar lang zou zijn politieke ballingschap duren.

'Als men niet vry tot zyne medeburgers kan spreken'

Intussen veranderde de binnenlandse situatie ingrijpend. In 1780 brak de Vierde Engelse Oorlog uit. Groot-Brittannië verklaarde de Republiek de oorlog vanwege de Amsterdamse steun aan de Amerikaanse opstandelingen. Omdat de Nederlandse vloot decennialang verwaarloosd was, kon men weinig tegen de Engelsen beginnen en werd de handel enorme schade toegebracht. Veel burgers waren zeer ontevreden over hoe de politiek de problemen aanpakte. De behoefte aan verandering werd steeds sterker.

Van der Capellen trok zich in deze jaren vaak terug op zijn landhuis in Appeltern, dat hij van zijn vader had geërfd. In de zomer van 1781 ontstond daar het idee om *Aan het Volk van Nederland* te schrijven. Van der Capellen wilde het volk van Nederland wakker schudden en weer terugkeren in de politiek.

Wat voor geschrift is *Aan het Volk van Nederland*? Het is in de eerste plaats een historisch betoog. Van

der Capellen beschrijft de Nederlandse geschiedenis vanuit een anti-orangistisch standpunt. Hij beroept zich vaak op de achttiende-eeuwse geschiedschrijver Jan Wagenaar, die in zijn *Vaderlandsche Historie* de staatsgezinde visie propageert: de stadhouders uit het huis van Oranje zijn volgens Wagenaar schurken, staatsgezinden als Johan van Oldenbarnevelt en Johan de Witt moesten hun strijd voor de ware vrijheid met hun leven bekopen. Hoewel Van der Capellen in zijn pamflet ook vol lof is over Oldenbarnevelt en De Witt gaat het hem uiteindelijk niet om de regenten, maar om het volk. Hieronder verstond Van der Capellen trouwens niet alle Nederlanders, maar alleen de gegoede burgers, mensen die economisch zelfstandig waren en daarom een eigen politiek oordeel zouden kunnen vormen.

Van der Capellen begint zijn pamflet met de oude Bataven, die frank en vrij zouden zijn geweest en hun vrijheid hadden bevochten op de Romeinen. Helaas ging het daarna met de vrijheid alleen maar achteruit. In de Middeleeuwen maakten graven en hertogen de dienst uit. Daarna kwamen de Bourgondiërs en Habsburgers. De Nederlanders kwamen in opstand tegen koning Filips II, maar de Oranjes die aan deze opstand leiding gaven waren uit op het vergroten van hun eigen macht. Voor Willem van Oranje lag de gravenhoed klaar; Maurits liet Oldenbarnevelt uit de weg ruimen; onder Frederik Hendrik werd er een huwelijk gesloten tussen Willem II en Mary Stuart, waarmee de – volgens Van der Capellen – rampzalige betrekkingen tussen het Engelse koningshuis en het Oranjehuis begonnen. Willem II tot en met V hadden ook weinig op met de vrijheid van het volk van Nederland. Willem II probeerde in 1650 in een poging tot een staatsgreep Amsterdam te overweldigen en sloot zijn politieke tegenstanders op in Slot Loevestein; Willem III werd koning van Engeland en stelde in 1675 in de provincies Utrecht, Gelderland en Overijssel Regeringsreglementen in, die hem de beslissende stem gaven bij de benoeming van nieuwe regenten; Willem IV en V vervolgden ten slotte deze weg en waren volgens Van der Capellen ware despotten. Dat vanaf het huwelijk van Willem II met Mary Stuart de dynastieke belangen van de Oranjes zwaarder gingen wegen dan het Nederlandse belang, en dat vanaf Frederik Hendrik de Oranjes streefden naar een monarchie, wijkt volgens historicus Jan Romein niet veel af van de conclusies van de moderne wetenschap. Van der Capellens gekleurde lezing van de Nederlandse geschiedenis klopt dus grotendeels.

Van der Capellens zwarte canon over de Oranjes is slecht een aanloop tot zijn eigenlijke punt: het

benoemen van de misstanden waar de Republiek nu mee te kampen had. Dat de Vierde Engelse Oorlog rampzalig voor Nederland verliep is volgens Van der Capellen helemaal de schuld van Willem V. Ook heeft de baron kritiek op het privéleven van de stadhouder: Willems openbare dronkenschap en zijn amoureuze toenaderingspogingen tot Constantia van Lynden, oftewel freule Stijn. In het slot van *Aan het Volk van Nederland* komt Van der Capellen met een praktisch hervormingsprogramma:

‘Verzamelt U elk in Uw steden en ten plattelande in Uw dorpen. Komt vreedzaam bijeen, en kiest uit Uw midden een matig aantal goede, deugdzaame, vrome mannen; kiest goede patriotten, waarop gij vertrouwen kunt. Zendt dezen als Uw gecommiteerden naar die plaatsen, waar de Staten van Uw verschillende provincies vergaderen en beveelt hun, dat zij zodra mogelijk bij elkander komen om uit naam en op het gezag dezer natie, met en naast de Staten van elke provincie een nauwkeurig onderzoek te doen naar de redenen van de verregaande traagheid en slapheid waarmee de bescherming van het land tegen een geduchte en vooral actieve vijand wordt behandeld. Beveelt hun verder, dat zij insgelijks met en naast de Staten der bijzondere provincien een raad voor Zijne Hoogheid kiezen, en hoe eerder hoe liever al zulke middelen helpen beramen en in het werk stellen als tot redding van het benauwde vaderland dienstig zullen worden geoordeeld. Laaten uwe gecommiteerden u lieden van tyd tot tyd, door middel der drukpers, in het publiek openlyk verslag doen van hunne verrigtingen. Zorg voor de vryheid der drukpers, want zy is de eenige steun van u lieder nationale vryheid. Als men niet vry tot zyne medeburgers kan spreken, nog hen by tyds waarschouwen, dan valt het den onderdrukkeren des volks zeer gemakelyk hunne rol te speelen: hierom is het, dat zy, wier gedrag geen onderzoek kan lyden, altyd zo teegen de vryheid van schryven en drukken yveren, en wel gaarne zouden zien, dat niets gedrukt en verkogt wierd zonder permissie.’

Van der Capellen eindigt zijn verhaal met een oproep tot burgerbewapening, naar het voorbeeld van de Amerikaanse opstandelingen die de wapens opnamen tegen Groot-Brittannië:

‘Wapent U allen, verkiest zelf degenen die U bevelen moeten, en gaat (evenals het volk van Amerika waar geen druppel bloed gevloeid is, voordat de Engelsen hen eerst hebben aangevallen) in alles met kalmte en bescheidenheid te werk, en Jehova, de God der Vrij-

heid, die de Israelieten uit het diensthuis heeft geleid en hen tot een vrij volk gemaakt, zal onze goede zaak ongetwijfeld ook ondersteunen.’

Bij Van der Capellen vallen eigenbelang en het algemeen belang altijd samen. *Aan het Volk van Nederland* staat volkomen in dienst van zijn persoonlijke strijd. Hij schroomt niet om de lezer telkens weer te wijzen op zijn publicaties en zijn politieke activiteiten. Zijn vertalingen van Engelse pamfletten, zijn verzet tegen de uitlening van de Schotse Brigade en zijn strijd voor de afschaffing van de Drostendiensten passeren allemaal de revue. Van der Capellen is de eigenlijke held van het verhaal. Toch werd Van der Capellen niet ontmaskerd. Zijn vrienden hebben hem niet verraden. ‘Het geheim van Appeltern’ bleef veilig.

In 1782, een jaar na de publicatie van *Aan het Volk van Nederland*, slaagde Van der Capellen erin om weer te worden toegelaten tot de Statenvergaderingen. Dit kwam door een petitieactie die de baron en zijn naaste medewerkers hadden opgezet. De burgers van Overijssel eisten dat Van der Capellen zou terugkeren in de Staten en dat de gehate Drostendiensten zouden worden afgeschaft. Begin 1783, enkele maanden na zijn terugkeer, stemde een meerderheid in de Staten voor de afschaffing van deze hand- en spandiensten.

Liberales lessen

Van der Capellen was de geestelijk leider van de patriotten, na zijn vroege overlijden op 6 juni 1784 was de beweging de facto leiderloos. In het najaar van 1787 zou de patriottenbeweging een vroege dood sterven, toen de soldaten van Pruisen Willem V en zijn vrouw te hulp schoten en de patriotten naar de Oostenrijkse Nederlanden en Frankrijk verjoegen.

De oogst van de patriottenbeweging lijkt hierdoor wat magertjes. Toch is de betekenis van patriotten, van Van der Capellen en van *Aan het Volk van Nederland* heel belangrijk geweest voor de vorming van de Nederlandse democratie en het Nederlandse liberalisme. De patriotten brachten geen eenheidsstaat en geen democratisch gekozen parlement, maar ze zorgden wel voor een democratische politieke cultuur. De patriotten waren hartstochtelijke voorstanders van de vrijheid van meningsuiting en drukpers. Voor het eerst in de Nederlandse geschiedenis kwam er een politieke pers op, die bovendien kritisch over de zittende machthebbers schreef. Politici stonden niet boven het volk, maar mochten aan de kaak gesteld worden. Het idee van ‘tegenmacht’, cruciaal voor een gezonde democratie, kon hierdoor

mede vorm krijgen.

Belangrijk voor het goed functioneren van een democratie is dat politici verantwoording moeten kunnen afleggen van hun daden en daarop aangesproken kunnen worden. *Aan het Volk van Nederland* pleitte voor meer democratische controle op degenen die het volk zouden vertegenwoordigen. Hoewel Van der Capellen niet van mening was dat de regenten en de stadhouder per sé moesten verdwijnen vond hij wel dat hun politieke werk door afgevaardigden van het volk gecontroleerd moest worden.

De soevereiniteit berustte volgens Van der Capellen bij het volk. Interessant is trouwens dat de baron het volk van Nederland vergelijkt met een onderneming:

‘Het volk dat in een land woont, de ingezetenen, de burgers en boeren, armen en rijken, groten en kleinen – allen bijeen – zijn de ware eigenaren, de heren en meesters van het land, en kunnen zeggen hoe zij het hebben willen, hoe en door wie zij geregeerd willen wezen. Een volk is een grote maatschappij, een compagnie en niets anders. De regenten, de overheden en magistraten, de Prins, wie ‘t ook is, die een post in die maatschappij bekleedt, zijn enkel maar de directeurs, de bewindhebbers, de rentmeesters van die compagnie of maatschappij en in deze kwaliteit minder dan de leden van die maatschappij, dat wil zeggen de gehele natie of het gehele volk.’

Hoe liberaal was Van der Capellen? Het liberalisme ontstond in de negentiende eeuw. Hoewel zijn denkbeelden zeker verwantschap met het liberalisme vertonen had Van der Capellen, als achttiende-eeuwse politicus, te maken met het *ancien régime*. Hij kwam op voor de rechten van het volk, maar was voor het behoud van de privileges van de adel. Hij wilde meer democratie, maar dacht niet aan een parlement of aan democratische verkiezingen. De oude politieke structuren moesten niet worden afgeschaft, maar binnen deze structuren moest de stem van het volk luider klinken. Protoliberaal Van der Capellen was voor nieuwe wijn in oude zakken, hij was een liberale geest in een conservatief lichaam.

Toch kon er mede door het optreden Van der Capellen in Overijssel en Gelderland een vrijzinnig intellectueel klimaat ontstaan dat Rutger Jan Schimmelpennick, Herman Willem Daendels, Everhardus Johannes Potgieter en Johan Rudolf Thorbecke heeft voortgebracht. De Thorbeckes, een Lutherse familie in Zwolle, steunden in 1782 de petitieactie om Van der Capellen terug te laten keren in de Staten van Overijssel. En Van der Capellens kleinzoon Jacob

Hendrik van Rechteren van Appeltern was één van de ‘negenmannen’, die in 1844 onder leiding van Johan Rudolf Thorbecke voorstelden de Nederlandse grondwet in liberale zin te hervormen. Hoewel de bedeesde Thorbecke weinig moest hebben van de ‘partijchap’ van de patriotten – die stonden de gehele negentiende eeuw en in de eerste helft van de twintigste eeuw als gevolg van de Franse Tijd in een kwade reuk – deelde hij hun visie op vrijheid.

Van der Capellen was behalve een protoliberaal ook een protopopulist. Historicus Henk te Velde schrijft in zijn boek *Van regentenmentaliteit tot populisme* dat je pas van populisme kan spreken als er een democratisch verkozen parlement is. Populisten verzetten zich immers tegen de gedachte dat volksvertegenwoordigers het echte volk vertegenwoordigen. Van der Capellen was, als we deze definitie hanteren, geen populist. Niettemin hebben zijn politieke methoden Pim Fortuyn zeer geïnspireerd. In navolging van Van der Capellen schreef Fortuyn in 1992 een *Aan het Volk van Nederland*, waarin de professor zich opwierp als de nieuwe redder van de Nederlandse natie. Fortuyn hoefde zijn pamflet uiteraard niet anoniem te schrijven en zijn kale hoofd prijkte ook pontificaal op de omslag. De vereenzelviging van Fortuyn met Van der Capellen ging heel ver. In een gesprek met Willem Oltmans in de *Gay Krant* dichtte Fortuyn zijn ‘illustere voorganger en voorbeeld’ zelfs een homoseksuele belangstelling toe. Na Fortuyn ontdekten meer partijen Van der Capellen. De populistische partij EénNL, die in 2006 tevergeefs aan de Tweede Kamerverkiezingen meedeed, begon haar verkiezingsprogramma met twee citaten over Nederland, één van Van der Capellen en één van Fortuyn.

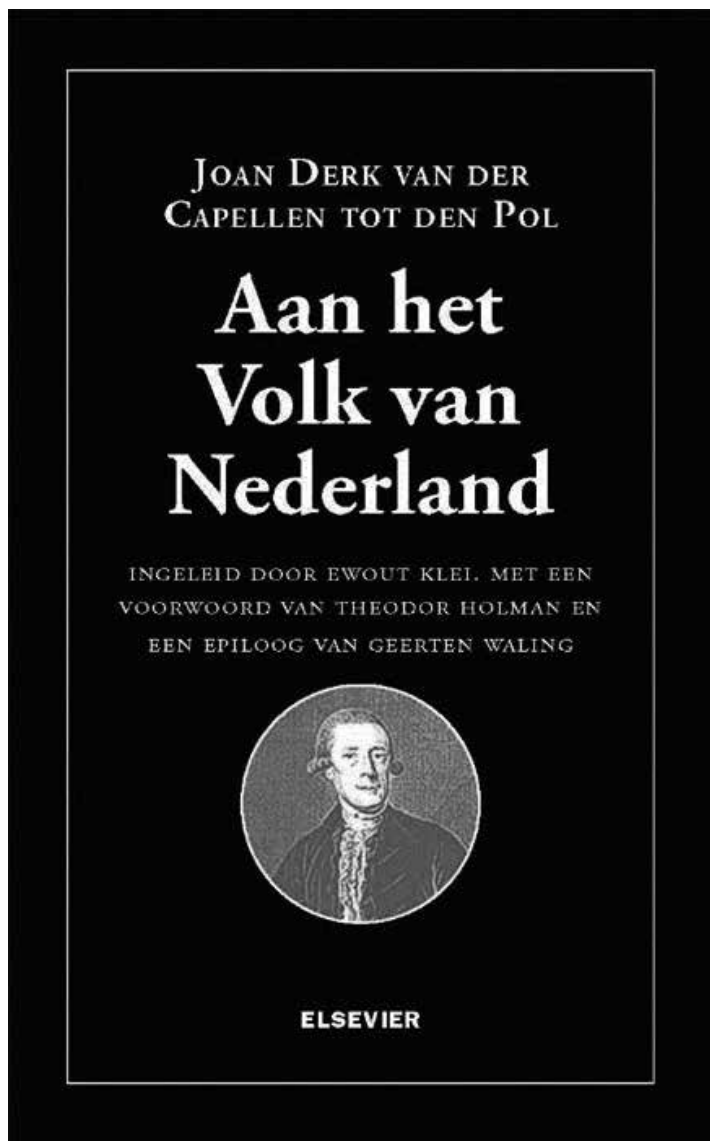
Wat kunnen liberalen, wat kan de VVD, met Van der Capellen? Dat is uiteraard helemaal aan u. Ik vind Van der Capellens inzet voor de vrijheid van meningsuiting en drukpers heel inspirerend. Iedereen kent het (overigens apocriefe) citaat van Voltaire: ‘Ik ben het niet eens met wat je zegt, maar ik zal het recht om het te zeggen tot de dood toe verdedigen.’ Van der Capellens citaat is wat langer, maar niet minder relevant:

‘Zorg voor de vryheid der drukpers, want zy is de eenige steun van u lieder nationale vryheid. Als men niet vry tot zyne medeburgers kan spreken, nog hen by tyds waarschouwen, dan valt het den onderdrukkers des volks zeer gemakkelyk hunne rol te spelen: hierom is het, dat zy, wier gedrag geen onderzoek kan lyden, altyd zo teegen de vryheid van schryven en drukken yveren, en wel gaarne zouden zien, dat niets gedrukt en verkogt wierd zonder permissie.’

Tegenover buitenlandse dictators, maar ook tegen-

over de zelfbenoemde DENK-politie in Nederland moeten we dit onvervreemdbare mensenrecht verdedigen. Het is de enige steun van onze nationale vrijheid.

Dr. E. (Ewout) Klei is politiek historicus, schrijver en freelance journalist. Hij studeerde af op een doctoraalscriptie over Joan Derk van der Capellen tot den Pol. Eind 2015 verscheen het boek De weg naar de macht, een kroniek van de JOVD. Hierin zoomt Klei in op de roemruchtige verenigingshistorie van de JOVD.



Joan Derk van der Capellen tot den Pol, *Aan het Volk van Nederland*. Ingeleid door Ewout Klei. Met een voorwoord van Theodor Holman en een epiloog van Geerten Waling (Elsevier Boeken, Amsterdam, april 2016). 180 pagina's. ISBN 9789035253032. 12,95 euro.



– Govert den Hartogh –

Het initiatief-wetsvoorstel van Pia Dijkstra voor invoering van het Actieve Donorregistratiesysteem (ADR) kon op krachtig verzet rekenen van de VVD. Govert den Hartogh gaat in dit artikel in op de argumentatie die VVD-Kamerlid Arno Rutte gebruikte tegen de invoering van het ADR. Laatstgenoemde heeft in zijn hierop volgende artikel *Keuzeplicht bedreigt de zelfbeschikking en de vrijheid* een repliek geschreven.

Het kamerdebat over het initiatief-wetsvoorstel van Pia Dijkstra (D66) voor invoering van het Actieve Donorregistratiesysteem (ADR) voor orgaandonatie is nu tot de Tweede Termijn gevorderd.¹ Het systeem houdt het volgende in. Als je 18 wordt of nog niet in het Donorregister staat vermeld, krijg je een verzoek om je te laten registreren: ik stem in met donatie, ik weiger, of ik laat de keus over aan mijn nabestaanden (of een specifiek persoon). Als je niet reageert, krijg je na zes weken een tweede verzoek. Bij beide verzoeken wordt aangegeven dat je, als je geen expliciete keuze maakt, geregistreerd zult worden als iemand die toestemming geeft tot donatie. Als dat na nog eens zes weken gebeurt, word je daarvan nogmaals op de hoogte gesteld, en krijg je ook meteen te horen hoe je die registratie zelf kunt wijzigen. Bijvoorbeeld door in te loggen op donorregister.nl en een paar vinkjes te verplaatsen.

In de Eerste Termijn kwam het krachtigste verzet tegen het voorstel van de kant van de VVD, bij monde van Kamerlid Arno Rutte. Laten we zijn argumenten eens bekijken.

De staat moet de default bepalen

‘Het is onaanvaardbaar dat, als ik geen expliciete keuze maak om wel of geen donor te zijn, de staat bepaalt wat er met mijn organen gebeurt.’

Als je in Japan geen expliciete keuze maakt, bepaalt de staat dat transplantatie van je organen niet kan plaatsvinden, hoewel het best mogelijk is dat je wel donor had willen zijn. Als je op het ogenblik in Nederland geen expliciete keuze maakt, bepaalt de staat dat je nabestaanden mogen beslissen, hoewel jij hun die keuze misschien helemaal niet toevertrouwt. En als je in het ADR-systeem geen expliciete keuze maakt, word je als donor geregistreerd, hoewel je daar misschien eigenlijk niet voor voelt. In alle drie gevallen is de rol van de staat precies dezelfde. In ieder registratiesysteem moet nu eenmaal vastgelegd worden wat het betekent als je niets laat registreren:

de *default*.^A Er zijn maar drie serieuze invullingen van de default mogelijk. En in geen van die gevallen kan volledig worden uitgesloten dat de betrokkene er eigenlijk anders over dacht.

Volgens Rutte tast de default van het ADR-systeem de keuzevrijheid aan, en daarmee het zelfbeschikkingsrecht. Hoe kan uitgerekend D66 zich daartoe lenen? Maar in feite is in alle drie systemen de keuzevrijheid precies even groot: er is een default en je kunt daar, geheel naar eigen verkiezing, op twee manieren van afwijken. De keuzevrijheid wordt verder alleen bepaald door de mate waarin burgers op de hoogte zijn van de default en het gemak waarmee ze daarvan kunnen afwijken. Op het ogenblik mankeert er veel aan die kennis, zoals een andere tegenstander van het wetsvoorstel, Carla Dik-Faber (CU) toegaf, overigens zonder daar enige consequentie aan te verbinden.^B Het ADR-systeem legt er een ongeëvenaarde nadruk op te zorgen dat iedereen over die kennis beschikt. Als het systeem zou worden ingevoerd, zou dat dan ook betekenen dat de keuzevrijheid nergens zo groot is als hier.^C

‘Altijd beter dat je nabestaanden voor je beslissen dan de staat.’ Dat is de verwarring ten top: het is immers niet dezelfde beslissing die de nabestaanden (soms) nemen en die de staat neemt. De staat beslist,

A Een systeem dat iedere ingezetene verplicht om een expliciete keus te maken (zoals dat in Nieuw-Zeeland en de staat New York bestaat) lijkt een uitzondering op deze regel te vormen, maar zelfs in dat systeem moet vastgelegd worden wat er gebeurt als de betrokkene zijn verplichting niet is nagekomen.

B Door met instemming de Leidse gezondheidsjurist Dick Engberts te citeren (‘wij zijn een land waar de grote rol van de nabestaanden diep in de cultuur geworteld zit’) wekte Rutte de indruk op dit punt geen probleem te zien in de bestaande praktijk. Dan laten we onze nabestaanden niet beslissen omdat dat de default bij de uitoefening van ons zelfbeschikkingsrecht is, maar omdat zij een eigen beslissingsbevoegdheid hebben. Dat lijkt me meer te passen bij een cultuur waarin de familie voor haar individuele leden beslist dan bij de Nederlandse. En zeker niet bij de idealen van de VVD.

C Ook in vergelijking met het ‘soft opt-out system’ dat op 1 december 2015 in Wales is ingevoerd.

onvermijdelijk, wat er gebeurt als je geen expliciete keuze maakt, en de nabestaanden beslissen wat er gebeurt als het systeem die keuze aan hen overlaat. Op het ogenblik beslist de staat dat je nabestaanden beslissen als je niet zelf (expliciet) beslist. Ook in het ADR-systeem is het niet de staat die bepaalt wat er met je organen gebeurt: je weet wat het betekent om niets te laten registreren en je beslist dus altijd zelf, hetzij door een uitdrukkelijke keuze te maken, hetzij door dat niet te doen. De staat pakt niemand iets af.

Op dezelfde manier moet de staat ook bepalen wat er na je dood met je eigendommen gebeurt als je daarvoor zelf geen uitdrukkelijke bestemming vastlegt. Dat betekent niet dat de staat zich jouw bezittingen toe-eigent en die vervolgens naar believen aan je gezins- en familieleden toebedeelt. In dat geval wordt je keuzevrijheid wel beperkt omdat je niet geheel naar wens van de default kunt afwijken en de staat ook zelf zijn deel opeist. Je keuzevrijheid wordt echter niet beperkt door het enkele feit dat de staat de default bepaalt. Daarom is het ook onjuist dat het ADR-systeem je eigendomsrecht over je eigen lichaam zou aantasten.^D

Het recht om geen keuze te maken

‘Maar burgers hebben het recht om, als ze dat willen, helemaal geen keuze te maken.’ Aldus Rutte en, eenparig, alle andere critici van het wetsvoorstel. Ik zou niet weten waarom de overheid in het algemeen belang mensen niet zou mogen verplichten om een keuze te maken. Dat doet nu echter niet ter zake. In alle drie systemen staat het iedereen vrij om geen expliciete keus te maken. Maar in alle drie systemen is het (het verhaal wordt eentonig) onvermijdelijk dat in dat geval wordt vastgesteld wat er met je organen gebeurt, mochten die beschikbaar komen. En dus is het ook onvermijdelijk dat je, ook als je geen expliciete keuze maakt, toch een keuze maakt: voor de default. Ook daarin verschillen de drie systemen niet van elkaar. Mevrouw Dijkstra zorgt er verder alleen zo goed mogelijk voor dat je precies *weet* welke keuze je maakt.

De meeste mensen die op het ogenblik nalaten om een expliciete keuze te maken doen dat niet omdat zij er het grootste belang aan hechten dat hun nabestaanden met de beslissing kunnen leven. Zij laten het na omdat de beslissing hen niet kan schelen, of, vaker, omdat zij er ambivalent over zijn: in principe zijn ze voor donatie, maar ze hebben daar

toch allerlei vage aarzelingen bij.² Zij kunnen er daarom niet toe komen de knoop door te hakken: voor of tegen donatie, en dat hoeven ze ook niet te doen. Dat betekent dan wel dat zij hun nabestaanden met die keuze belasten. Het recht om dat laatste te doen houden ze ook in het ADR-systeem, ze moeten daar dan alleen expliciet voor kiezen. Wie dáár bezwaar tegen maakt bedoelt met het ‘recht om geen keuze te maken’ kennelijk het recht om te *denken* dat je geen keuze maakt, ook als je daarmee jezelf voor de gek houdt.

Weigering als default

‘Maar we maken het toch ook niet mogelijk dat verkopers je een artikel aanbieden en betaling kunnen eisen als je het aanbod niet expliciet weigert. Kan mevrouw Dijkstra uitleggen wat het verschil is met haar systeem?’

Eén evident verschil is dat op jouw euro’s wel duizenden aanbieders kunnen azen. Dus, ook al zou je voor elke weigering maar die paar seconden kwijt zijn die het kost om je status in het Donorregister te veranderen, zou het zomaar een dagtaak kunnen worden om alle aanbiedingen te weigeren. Met betrekking tot de bestemming van je organen zijn er daarentegen drie en niet meer dan drie mogelijkheden, en om van de default af te wijken kost altijd evenveel tijd.

Ligt het toch niet het meest voor de hand om iemand die zich niet laat registreren op te vatten als een weigeraar, evenals degene die niet op een aanbieding ingaat? Zeker, dat heeft de charme van de eenvoud. Het is de conventie waaraan wij gewend zijn, maar toch niet meer dan dat: een conventie, geen moreel principe. Die conventie heeft vaak voordelen en soms nadelen. En Rutte kan dat niet ontkennen, want die simpele conventie komt neer op het Japanse systeem: weigeren is de default. En dat wil ook hij niet. Daarom roept zijn retorische vraag een wedervraag op. Wij accepteren toch ook niet dat verkopers van artikelen onze familieleden gaan benaderen met de vraag om bindend te beslissen of wij van hun aanbod gebruik zullen maken? Of – een ander voorbeeld van Rutte – dat medische informatie over ons opgeslagen mag worden in het Elektronisch Patiëntendossier? Wil de heer Rutte uitleggen wat het verschil is met het huidige registratiesysteem dat hij niet wil verlaten?^E

D Even daargelaten of je beschikkingsbevoegdheid met betrekking tot je lichaam met de term ‘eigendom’ adequaat wordt beschreven.

E De Raad van State wijst er op dat volgens de Wet op de Geneeskundige Behandelingsovereenkomst in gevallen waarin je niet zelf in staat bent tot het waarderen van je belangen, je familie toestemming voor een behandeling moet geven. Maar dat is omdat het nu eenmaal onmogelijk is om voor

Waarom kiest ook de VVD niet voor weigering als de default? Natuurlijk omdat het maatschappelijk ongewenst is om die keuze te promoten, omdat het minder donoren zou opleveren. Door voor een bepaalde default te kiezen laat de staat aan de burgers weten wat maatschappelijk als de meest wenselijke en daarom de 'normale' keuze moet worden beschouwd. 'Maar als de staat de burgers gaat vertellen wat de meest wenselijke keuze is, wordt alsnog de keuzevrijheid van de burgers aangetast.' Nu leg ik Rutte even iets in de mond, maar dit moet hij bedoeld hebben toen hij zei dat donatie geen zaak was van solidariteit maar van zelfbeschikking: om de burger geheel vrij te laten mag de staat geen morele oordelen uitspreken of aanbevelingen doen.

Ook dat is echter een valse tegenstelling, zoals wij al op de eerste bladzijde van John Stuart Mill's *On Liberty* kunnen lezen. (Naar ik aanneem verplichte lectuur voor alle VVD-kamerleden.) Iemand's keuzevrijheid wordt niet aangetast door hem voor te houden dat de ene keuze uit een oogpunt van solidariteit te verkiezen is boven de andere, maar alleen door hem iets in de weg te leggen als hij die andere keuze toch wil maken. In ieder geval is het inconsistent om het daar niet mee eens te zijn, zolang men niet zelf pleit voor overgang naar het Japanse systeem.

Het recht op lichamelijke integriteit

Volgens de Afdeling Advisering van de Raad van State maakt het ADR-systeem inbreuk op het zelfbeschikkingsrecht door uit te gaan van toestemming terwijl die niet uitdrukkelijk is gegeven.^F In dat verband spreekt de Raad zelfs van 'dwang', een term die niet gebruikt wordt bij het huidige systeem, hoewel de Raad daarin wel eenzelfde inbreuk op het zelfbeschikkingsrecht ontwaart. Maar het enige waartoe iemand, opnieuw: in elk mogelijk systeem, wordt

'gedwongen', is om iets te doen (dat vinkje verplaatsen) om van de default af te wijken. Natuurlijk is een wettelijke regeling nodig, maar niet om het zelfbeschikkingsrecht te kunnen inperken, maar om de default te bepalen, en daarmee te specificeren wat je moet doen, of laten, om dat recht uit te oefenen.

Dit geldt alleen als de betrokkene weet wat de gevolgen zijn van het nalaten van een expliciete keus en zijn registratie gemakkelijk kan wijzigen. Als aan die voorwaarden niet voldaan is, is inderdaad sprake van een inbreuk op het zelfbeschikkingsrecht. Dat is overigens ook al weer niet anders in het huidige systeem, wanneer we het recht van de nabestaanden om te beslissen tenminste mogen opvatten als een recht dat hen door de betrokkene stilzwijgend is verleend.^G Waarom is de ene inbreuk op het zelfbeschikkingsrecht erger dan de andere?

Zoals de Raad van State aangaf houdt een aantasting van het zelfbeschikkingsrecht automatisch ook een aantasting van het recht op lichamelijke integriteit in. De kans op zo'n inbreuk zou zich met name voordoen bij mensen die, omdat ze ter zake wilsonbekwaam of laag-geletterd zijn, de boodschappen van de overheid niet kunnen lezen of begrijpen.^H Voor de CDA-fractie bleek dit uiteindelijk het centrale argument om zich tegen het wetsvoorstel uit te spreken.^I

In de grote meerderheid van zulke gevallen zullen deze mensen een beroep kunnen doen op anderen, familieleden, vrijwillige of professionele hulpverleners, om hen te helpen bij de communicatie met de overheid. In elk geval gaat de overheid er over de hele linie van uit dat een redelijke mate van inspanning om mensen te informeren volstaat om hen te kunnen houden aan hun plichten en hen in staat te stellen hun rechten uit te oefenen. Als deze informatie de betrokkene inderdaad niet heeft bereikt, zullen in het algemeen de nabestaanden de arts die

elke medische situatie waarin je terecht kunt komen vooraf beslissingen te nemen. Als de wet zoals in Japan toestemming voor donatie van de donor zelf eist, blijft er geen enkel probleem over waarvoor we de familie nodig hebben om het op te lossen.

F Hoewel Dijkstra regelmatig benadrukte dat stilzwijgende toestemming onder de aangegeven voorwaarden echte en volledige toestemming is, sprak zij de Raad op dit punt niet tegen en gebruikte ze ook zelf de onjuiste term 'presumed consent'. Zelfs Alexander Pechtold meende dat het zelfbeschikkingsrecht in het ADR-systeem meer onder druk staat dan in het huidige. Hij worstelde daarmee. Agnes Wolbert (PvdA) vond het niet nodig haar vingers aan de kwestie te branden, omdat ze het redden van mensenlevens in elk geval belangrijker vond dan onverkorte handhaving van het zelfbeschikkingsrecht. Helemaal mee eens, maar het aardige is nu juist dat compassie en solidariteit op dit punt niet tot inbreuken op dat recht hoeven te leiden.

G Anders is toekenning van dat recht aan de nabestaanden zelf een aantasting van het zelfbeschikkingsrecht. Of in het Japanse systeem van zo'n inbreuk sprake zou kunnen zijn hangt af van de omstrede vraag of het zelfbeschikkingsrecht alleen een negatief recht is of ook positieve claims omvat, bijvoorbeeld op informatie. Dat systeem kan in elk geval niet tot aantasting van de lichamelijke integriteit leiden.

H Rutte ziet ook een probleem bij mensen die met de overheid wel kunnen maar niet willen communiceren en daarom geen post van de overheid openen. Ik zou denken dat zulk gedrag voor eigen risico is. Zo zien de Belastingdienst en het OM het ook.

I Persbericht van 8 juni 2016. Vreemd dat de woordvoester, Hanke Bruins Slot, daar nu mee komt na in het debat een constructieve houding te hebben toegezegd: alsof het een tijdens dat debat gerijpt inzicht betreft. Het was in 2008 immers ook al het centrale argument van de toenmalige CDA-minister van VWS, Ab Klink, om het ADR-systeem af te wijzen.

hen over donatie aanspreekt daarop kunnen wijzen. En voor zover er dan uiteindelijk de reële mogelijkheid van een inbreuk op de lichamelijke integriteit overblijft, bestaat die nu ook al.^J De nabestaanden van de ongeïnformeerde burger kunnen immers ook nu beslissen zijn organen ter beschikking te stellen ook al zou hij zich daar zelf tegen hebben verzet.^K

Zo'n inbreuk kan overigens in het algemeen belang gerechtvaardigd zijn, maar moet dan wel voldoen aan een eis van proportionaliteit. Bij de beoordeling daarvan is de te verwachten meeropbrengst aan organen bij systeemwijziging natuurlijk van belang. Maar een relevante vraag is ook hoe ernstig die inbreuk op de lichamelijke integriteit dan wel is. Pechtold merkte daarover op dat het toch wel verschil maakt of die inbreuk het levende of het dode lichaam betreft, maar Dik-Faber sprak dat tegen. Dat er geen verschil is lijkt me moeilijk vol te houden. Een inbreuk op de lichamelijke integriteit die algemeen als proportioneel aanvaard wordt is autopsie of sectie in het belang van een crimineel onderzoek. Daarbij wordt het lijk van boven naar beneden opengesneden en inwendig onderzocht. Ook mevrouw Dik-Faber zal wel niet van mening zijn dat je in het belang van waarheidsvinding diezelfde handelingen bij een levend lichaam mag verrichten.

Door wat je met iemands lichaam na zijn dood doet kun je hem niet meer schaden, je kunt alleen gebrek aan respect tonen. Maar dat doe je niet door uitname van zijn organen voor transplantatie. Mensen die daar anders over denken kunnen uitname van hun organen weigeren en zullen dat zeker doen.^L De kans op een ernstige inbreuk op het recht op lichamelijke integriteit is dus gering.

Is het recht op lichamelijke integriteit überhaupt wel in het geding? Volgens velen houdt je bestaan op bij je dood, en in elk geval houdt je rechtspersoonlijkheid dan op. Hoe zou je dan nog rechten kunnen uitoefenen? Het antwoord is dat je tijdens je leven

rechten hebt waarvan de uitoefening nog na je dood rechtsgevolgen kan hebben. Zo kan ook de verplichting om na je dood je uiterste wilsbeschikking na te leven een verplichting zijn *tegenover jou*: de levende persoon die je eens was.^M Mijn claim is dan ook niet dat de staat het recht heeft om over jouw organen te beschikken nadat die door jouw dood zijn vrijgekomen. Mijn centrale claim is daarentegen dat je eigen beschikkingsbevoegdheid gerespecteerd wordt in elk beslissysteem, ongeacht de daarin gekozen default, zolang je maximaal geïnformeerd bent over je status en die eenvoudig kunt wijzigen.

Zijn meer donororganen te verwachten?

Maar is het wel juist dat we bij een overgang naar donatie als de default mogen verwachten dat er meer postmortale organen voor transplantatie ter beschikking zullen komen?³ Rutte had daar zo zijn twijfels over en de CDA-fractie valt hem nu bij. Rutte beriep zich voor zijn twijfels eerst op het recente onderzoek van Panteia, en nadat Dijkstra hem op de tekortkomingen van dat onderzoek had gewezen, op het onderzoek van Taels en Van Raaij in het kader van het Masterplan Orgaandonatie (2008).⁴ In onderzoek van dat type wordt aan een representatieve steekproef van Nederlanders gevraagd wat zij onder diverse wettelijke regimes, waaronder in elk geval het huidige en het ADR-systeem, zouden beslissen, zowel met betrekking tot registratie als, eventueel, in een rol als nabestaande.

Wat het huidige systeem betreft kunnen de antwoorden aan de feiten worden getoetst, en dan blijkt meteen dat alle onderzoeken van dit type aan hetzelfde euvel lijden: mensen dichten zichzelf bij hun beantwoording veel meer daadkracht toe dan zij in de praktijk aan de dag leggen. In het onderzoek uit 2008 geven bijvoorbeeld tweemaal zoveel mensen aan zich als donor te hebben laten registreren dan we in het Donorregister kunnen terugvinden.^N Als mensen minder daadkrachtig zijn dan ze

J Ik begrijp niet hoe de CDA-fractie dat in het persbericht van 8 juni kan ontkennen. Alleen staat nu in de wet dat bij wils- onbekwamen donatie geen doorgang kan vinden, en in het voorstel van Dijkstra zouden de nabestaanden daar alsnog over mogen beslissen. Bruins Slot wees daarop in het debat. Maar uiteraard had een amendement volstaan om dit verschil met het huidige systeem weg te nemen.

K Welbeschouwd zelfs als die beslissing toevallig wel in overeenstemming was met zijn voorkeuren, zie: Govert den Hartogh, 'Can Consent be Presumed?' *Journal of Applied Philosophy* vol. 28, 2011, pp. 295-307.

L Dat geldt ook voor mensen die de wettelijke criteria voor het vaststellen van de dood verwerpen en er waarde aan hechten dat hun organen niet worden uitgenomen voordat zij 'echt' dood zijn, ook al zijn al hun hersenfuncties onomkeerbaar uitgevallen. Voor zulke mensen is orgaandonatie als zodanig problematisch, ongeacht het beslissysteem.

M Een veel sterker argument voor de stelling dat mijn recht op lichamelijke integriteit geen betrekking kan hebben op mijn dode lichaam is te vinden in T.M. Wilkinson, 'Individual and family decisions about organ donation' *Journal of Applied Philosophy* vol. 24(1), 2007, pp. 26-40. Hierin stelt hij: ik ben mijn levende, maar niet mijn dode lichaam.

N In het onderzoek van Taels en Van Raaij in 2008 gaf 62,7% van de ondervraagden aan het donorformulier ingevuld te hebben ingezonden, 48,6 % met toestemming voor donatie, terwijl die percentages toen in feite resp. 40,6% en 25% waren. In het onderzoek van Panteia in 2014 gaf 73% van de ondervraagden aan zich desgevraagd onder het toestem- mingssysteem te 'zullen' laten registreren (in feite: 42%), maar 2 op de 5 zouden dat slechts 'waarschijnlijk' doen. Ook verwachte men van vrienden en kennissen dat 54% van hen zich zou laten registreren.

zeggen leidt dat bij het huidige systeem tot minder geregistreerde donoren, bij het ADR-systeem juist tot meer. Iedereen die aankondigt een expliciete keuze te maken maar dat in feite niet doet wordt dan immers als donor geregistreerd. Daarom is het welbeschouwd goed nieuws voor Pia Dijkstra, als zulk onderzoek weinig of geen verschil laat zien tussen beide systemen.

Ook het percentage mensen dat aankondigt in de rol van nabestaande bij het ontbreken van registratie in donatie te zullen bewilligen is ongeveer tweemaal zo hoog (2 op de 3) als het feitelijke percentage. Bij zulke foutenmarges zouden we met Dijkstra kunnen zeggen: droom maar lekker verder. Maar bepaalde gegevens zijn harder dan andere en die zouden we toch voor een kleine rekenexercitie kunnen gebruiken.

Mensen laten vooral een weigering registreren omdat ze uitgesproken negatief over donatie denken. Dat zal niet veranderen. Daarom zal het percentage geregistreerde weigeringen ook wel constant blijven, in wat voor systeem dan ook.⁵ Dat percentage ligt nu iets boven de 10% van de meerderjarige bevolking, gelijk aan het percentage mensen dat zegt nooit een donororgaan te zullen accepteren.⁹ Het aantal mensen dat de beslissing uitdrukkelijk aan hun nabestaanden overlaat zal bij ADR waarschijnlijk flink stijgen. Panteia voorspelt een toename van 5 tot 22%, ander onderzoek wat meer of wat minder. Als in het ADR-systeem ruim 10% weigert en circa 22% de keus over donatie overlaat aan nabestaanden zou het ADR-systeem ons 65-70% geregistreerde donoren opleveren. Op het ogenblik is dit percentage 26%.

Als van de nabestaanden aan wie de beslissing is overgelaten net als nu 1 op de 3 toestemming geeft voor donatie, leidt dat tot donatie bij 7% van de potentiële donoren. Om een even goed resultaat te bereiken als nu zouden we dan nog een kleine 40% donaties moeten halen uit die 65-70% geregistreerde donoren.

Twee soorten toestemming?

Zit dat erin?^p We weten uit onderzoek dat de nabestaanden nu meestal die keuze zouden willen maken die het meest in de geest van de overledene is. Alleen hebben ze vaak geen idee welke keuze dat is. (En vervolgens denken ook zij dan dat ze geen keuze of een 'veilige' keuze maken als ze weigeren.) Als je onder

het ADR-systeem als donor geregistreerd staat, weten de familieleden in elk geval (op de besproken uitzonderingen na) dat de overledene daarvan op de hoogte was en geen reden zag om zijn registratie te veranderen. Alleen al daarom mag je aannemen dat zij zich vaker dan nu in donatie zullen kunnen vinden.

Maar in het huidige systeem weet je bij een expliciete registratie als donor iets meer: dat de overledene donatie belangrijk genoeg vond om er de tijd voor te nemen zijn beslissing vast te leggen.^q Die informatie gaat in het ADR-systeem verloren. Om dat verwateringseffect in te dammen bepleiten Rutte en anderen om het systeem in elk geval zo te wijzigen dat uit het Donorregister kan worden opgemaakt of de registratie als donor op een expliciete of alleen op een impliciete keuze berustte.

In deze benadering wordt ervan uitgegaan dat in het ADR-systeem nabestaanden de uiteindelijke beslissing nemen en daarbij de in het Donorregister vastgelegde status alleen als informatie gebruiken.^r Het doel van de voorgestelde wetswijziging is echter niet om aan de nabestaanden aanvullende informatie over de wensen van de overledene te verschaffen. Dat is hoogstens een welkom neveneffect. Het doel is de default te veranderen, in de verwachting dat een groter aantal Nederlanders dan zelf de keuze voor donatie zal maken. Dat die keuze in uitzonderingsgevallen door de nabestaanden nog overruled kan worden, doet er niet aan af dat de betrokkene hiermee niet alleen zijn voorkeuren kenbaar maakt maar zelf een beslissing neemt. Dan moet de wetgever natuurlijk niet de indruk wekken dat er twee soorten toestemming zijn: echte en inferieure.

Dat is niet alleen in strijd met de essentie van het wetsvoorstel. Met deze wijziging zou je voor de categorie echte toestemming het verwateringseffect wel uitsluiten, maar voor de waarschijnlijk grotere categorie zogenaamde toestemming zou je het maximaliseren. Dat je per saldo een positief effect overhoudt is onwaarschijnlijk.^s

O Hoewel de meesten dat wel doen als de nood aan de man komt.

P Taels en Van Raaij verwachten dat de nabestaanden donatie nog zullen blokkeren in 18% van de gevallen.

Q In het Panteia onderzoek wordt dit ten onrechte voorgesteld als een verschil tussen 'bewuste' en 'onbewuste' keuze voor donatie. Uiteraard is de vraag: zou u instemmen met donatie als u wist dat de registratie als donor berust op een onbewuste keuze, in hoge mate sturend. Wonderlijk dat zelfs dan nog 48% van de ondervraagden zegt zo'n 'keuze' te zullen respecteren.

R De vragen die Taels en Van Raaij in 2008 en Panteia in 2014 aan mensen stelden over beslissingen die zij in de rol van nabestaanden zouden nemen gaan, beide onderzoeken ook uit van deze onjuiste interpretatie van hun rol.

S Bedenk daarbij dat ook in het twee-smaken systeem mogelijk mensen zullen nalaten expliciet voor donatie te kiezen die dat nu wel doen.

Maakt het systeem iets uit?

Het is dus de primaire bedoeling van de wet om de rol van de nabestaanden wezenlijk te veranderen. Zij kunnen de beslissing van de betrokkene nog 'overrulen' maar alleen als ze daar zelf het initiatief toe nemen, en aannemelijk kunnen maken dat de geregistreerde status van de overledene niet met zijn feitelijke opvattingen strookte. Om te beginnen zullen ze dan moeten uitleggen waarom hij niet zelf zijn status gewijzigd heeft.

Maar zullen nabestaanden dat wel begrijpen en accepteren of zullen ze denken dat ze nog steeds het laatste woord hebben, net als nu bij afwezigheid van registratie? Dat zal vooral afhangen van de manier waarop het wettelijke systeem in de praktijk zal worden geïmplementeerd. Frankrijk kent al sinds 1976 een 'opt-out'-(geen-bezwaar) systeem, waarbij nabestaanden, net als in het voorstel van Pia Dijkstra, alleen maar mogen aangeven dat de overledene wel degelijk bezwaar had tegen donatie, ook al heeft hij dat bezwaar niet laten registreren. Maar in de praktijk wordt aan de nabestaanden doorgaans een open donatievraag gesteld, met twee gelijkwaardige keuzemogelijkheden.^T Dan kun je niet verwachten dat het wettelijk systeem veel verschil maakt.^U In de Derde Evaluatie van de Wet op de Orgaandonatie werd uit zulke gegevens geconcludeerd dat de wet er nauwelijks toe doet, alleen de autonome ontwikkeling van de praktijk zou de uitkomsten bepalen. Het is zeker aannemelijk dat er weinig verandert als

^T Ook in Spanje en andere landen met een 'opt-out' systeem wijkt de praktijk aanzienlijk van de bedoelingen van de wetgever af, met uitzondering van België en Oostenrijk. Zo stelt Graciela Nowenstein, 'The Generosity of the Dead: A Sociology of Organ Procurement in France', Ashgate 2010. Zie ook R.D. Friele, G.A. Blok, e.a., *Derde Evaluatie van de Wet op de Orgaandonatie*, Den Haag, 2006.

^U Dat is een van de redenen waarom ook het andere type van empirisch onderzoek dat we kennen zo weinig houvast geeft: onderzoek naar een mogelijk verband tussen het wettelijk systeem en het aantal gerealiseerde transplantaties per land. Het onderzoek dat we echt nodig hebben zou nagaan of het percentage familieweigeringen lager is in opt-out systemen waarin de praktijk aan het systeem is aangepast. Beschikbare gegevens uit Oostenrijk en België suggereren dit, maar systematisch onderzoek ontbreekt.

alleen de wet verandert. Daaruit volgt echter niet dat de wet niet hoeft te veranderen om de praktijk te kunnen veranderen.^V Het is precies daarom dat de Nederlandse artsen en verpleegkundigen die bij de donatieprocedure betrokken zijn in grote meerderheid snakken naar een wetswijziging: zij vragen de nodige legitimatie voor een andere benadering van de nabestaanden. Pas daarmee zullen, zoals het Masterplan 2008 al had bedacht, de vele verbeteringen in de aanpak van het donatiegesprek die het plan voorstelde en die sinds 2008 inderdaad zijn ingevoerd, hun volle effect kunnen krijgen.

Prof. G.A. (Govert) den Hartogh is Emeritus hoogleraar Ethiek en haar geschiedenis aan de universiteit van Amsterdam.

Eindnoten

- 1) Kamerstuk 33 506. Behandeling eerste termijn op 11 februari 2016, beantwoording door de initiatiefnemer en de minister van VWS op 30 maart 2016.
 - 2) Mooi beschreven in M. Taels en W.F. van Raaij, *Eindrapport: Beslissystemen, beloningen en orgaandonatie*, Universiteit Tilburg (in opdracht van het ministerie van VWS), 2008.
 - 3) Zie daarover ook: Govert den Hartogh, 'Nabetrachting op een evaluatie' *Liberaal Reveil* vol. 47(2), 2006, pp. 97-102; Govert den Hartogh, 'Afscheid van de vrijblijvendheid. Beslissystemen voor orgaandonatie in ethisch perspectief', *Centrum voor Ethiek en Gezondheid*, 2008, § 16 (te downloaden via www.ceg.nl of www.rvz.net).
 - 4) Van Raaij was ook betrokken bij het onderzoek van Panteia in 2014. H. Faun, M. Hollander, e.a., 'Registratiesystemen voor orgaandonatie: maatschappelijk draagvlak en effectiviteit', *Panteia*, 2014.
 - 5) M. Taels en W.F. van Raaij, *Eindrapport: Beslissystemen, beloningen en orgaandonatie*, p. 14; L.S. Siminoff, N. Gordon, e.a., 'Factors influencing families' consent for donation of solid organs for transplantation' *JAMA* vol. 286(1), 2001, pp. 71-77.
- ^V Volgens Friele zou de reden om de wet te wijzigen inderdaad wegvallen als zou blijken dat de intensivisten bij het stellen van de donatievraag op eigen houtje de default al veranderd hebben?

KEUZEPLICHT BEDREIGT DE ZELFBESCHIKKING EN DE VRIJHEID



– Arno Rutte –

Het debat over orgaandonatie is zeer emotioneel: voor de vele mensen die op de wachtlijst voor een donororgaan staan is het al dan niet krijgen van dat orgaan essentieel voor een goede kwaliteit van leven. Vaak maakt dat orgaan het verschil tussen leven en dood. Het is daarom begrijpelijk dat het debat over orgaandonatie en het donorregistratiesysteem met emotie gevoerd wordt. Het blijft tegelijkertijd echter essentieel strikt naar de feiten te kijken en daarbij een zuivere afweging te maken. In die zuivere afweging spelen liberale principes een grote rol, naast de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen.

Het Kamerlid Pia Dijkstra (D66) heeft een initiatiefwet ingediend om te komen tot een zogenaamd Actief Donorregistratiesysteem (ADR). In het voorgestelde systeem wordt iedereen die tot twee keer toe niet reageert op een brief van de overheid met het verzoek je keuze over orgaandonatie te laten registreren, automatisch als donor geregistreerd. Zoals ik in mijn bijdrage tijdens het debat over dit wetsvoorstel heb betoogd, vind ik dat de VVD niet in moet stemmen met dit systeem, omdat het strijdig is met het zelfbeschikkingsrecht en het twijfelachtig is of het aantal orgaandonoren daadwerkelijk zal toenemen.

Govert den Hartogh kan zich, gezien zijn reactie, niet in mijn argumentatie vinden. Hij geeft aan dat er van een inbreuk op het zelfbeschikkingsrecht geen sprake is in het voorstel van D66. Het zou, zo herhaalt hij telkenmale, slechts gaan om een verandering van de default bij het niet maken van een keuze. Aangezien er volgens hem altijd sprake is van een default zou ik het wetsvoorstel als liberaal zelfs moeten omarmen, aangezien het mensen aanzet tot het maken van een keuze. Ik heb mij over de redenering van Den Hartogh verbaasd. Als liberaal kan ik mij er in ieder geval niet in vinden.

Eén van de fundamenteën van het liberalisme is het zelfbeschikkingsrecht. Dat zelfbeschikkingsrecht is in het bijzonder van belang als het over mijn eigen lichaam gaat en houdt niet op vlak voor of direct na mijn overlijden. Als ik zelf geen beslissing neem over wat er met mijn lichaam gebeurt, dan beslis-

sen degenen die het dichtst bij mij staan, mijn nabestaanden. Dat is niet slechts een default. Neem nou bijvoorbeeld de beslissing of ik na mijn dood begraven wil worden, gecremeerd wil worden of dat ik mijn lichaam ter beschikking van de wetenschap wil stellen. Die beslissing heb ik bij voorkeur zelf en ook bij leven kenbaar gemaakt. Maar we zouden het niet acceptabel vinden als de overheid die beslissing zou mogen nemen zodra ik nalaat die beslissing zelf bij leven te nemen, bijvoorbeeld om invulling te geven aan het grote maatschappelijke belang van voldoende lichamen ten behoeve van de wetenschap. Bij het zelfbeschikkingsrecht gaat de eigen keuze voor het algemene belang. Dat is een fundamenteel recht. Een recht dat een serieuze bescherming vraagt en dat zich niet laat vernauwen tot een eenvoudige discussie over het invullen van een default.

Er is nog een reden waarom het ADR niet slechts een wijziging van de default is, maar een forse ingreep in het zelfbeschikkingsrecht vormt. Bij het ADR wordt namens degene die niet kiest namelijk actief een keuze ingevuld. In dit geval de keuze ‘ja ik wil donor zijn’. Namens de overheid wordt daarmee actief mijn wil vastgelegd, terwijl ik mij niet expliciet over die wil heb uitgesproken. Volgens Den Hartogh is dat geen probleem. Niet alleen verengt hij de discussie tot de vraag welke default maatschappelijk gekozen wordt, ook vindt hij het invullen van een keuze als iemand niet actief gekozen heeft geen enkel probleem, aangezien iemand in vrijheid alsnog een andere keuze vast kan laten leggen.

In het consumentenrecht hebben we vast laten leggen dat de opt-out niet acceptabel is. Bedrijven mogen geen producten of diensten verkopen onder het adagium ‘dit product is van u, tenzij u zich er op beroept dat u dit product niet wilt’. Het is heel terecht dat deze wijze van verkopen verboden is. Voor het tot stand komen van de koop van een product is het van groot belang dat de kopende partij vooraf actief zijn wil heeft bepaald met betrekking tot de koop. Maar als we dat bij de aanschaf van producten en diensten al een leidend principe vinden, zou dat bij beslissingen over ons eigen lijf nog veel meer moeten gelden.

Met zijn betoog dat ook het huidige registratiesysteem al een default kent, namelijk 'mijn nabestaanden beslissen' slaat Den Hartogh de plank mis. Het huidige stelsel kent geen default. Het kent alleen de mogelijkheid om je keuze te laten registreren. Als iemand zich niet registreert, wordt er geen keuze vastgelegd. Terecht, want de keuze van degene die zich niet registreert is niet bekend en kan derhalve ook niet bij één van de categorieën ingevuld worden. Het systeem registreert alleen welke keuze iemand daadwerkelijk zelf heeft gemaakt en komt daarmee op het gebied van registratie tegemoet aan het zelfbeschikkingsrecht. De vraag van Den Hartogh waarom de VVD niet pleit voor het Japanse systeem, waarin 'nee' de default is, is daarmee beantwoord. Een 'nee' registreren als iemand niet reageert op de brieven van de overheid is immers evenveel in strijd met het zelfbeschikkingsrecht als automatisch een 'ja' registreren.

Daar waar de huidige registratie geen default kent, is er wel een medische praktijk waarin nabestaanden gevraagd worden te beslissen over orgaandonatie. Het is waar dat te weinig mensen beseffen dat die praktijk er bij niet-registratie alsnog toe kan leiden dat iemand donor wordt. Ik ben er daarom ook groot voorstander van om dit in de voorlichting over orgaantransplantatie veel duidelijker naar voren te brengen. Het zou mooi zijn als daardoor meer mensen aangespoord worden hun keuze met betrekking tot orgaandonatie, wat deze keuze ook is, te laten registreren.

Den Hartogh gaat slechts zeer summier in op het belangrijke recht om niet te kiezen. Dat heeft wellicht te maken met het feit dat hij aangeeft niet te weten waarom de overheid in het algemeen belang mensen niet zou mogen verplichten om een keuze te maken. Op dat punt verschillen wij fundamenteel van mening. Het niet maken van een keuze is een essentieel onderdeel van de zelfbeschikking in een vrije maatschappij. In ons land zie je dat bijvoorbeeld vertaald in het feit dat we een kiesrecht hebben en geen kiesplicht, terwijl met het kiezen toch grote maatschappelijke belangen gemoeid gaan. We zouden het onacceptabel vinden als voor mensen die niet gaan kiezen alsnog automatisch een keuze voor een partij wordt ingevuld omdat dat nou eenmaal de default is en de maatschappelijke belangen groot zijn. Denkt u zich eens in wat het effect zou zijn geweest op het gevoel van vrijheid en zelfbeschikking als bij het recente Oekraïnerferendum voor iedereen die niet gestemd had automatisch een 'ja' was ingevuld. Het recht om niet te kiezen is derhalve van

groot belang. Het mag niet terzijde worden geschoven omwille van grote maatschappelijke belangen. Dat zou een forse aantasting van de vrijheid betekenen en daarmee verstrekken gevolgen hebben voor onze vrije liberale samenleving.

Tot slot wil ik kort ingaan op de vraag of het voorgestelde wetsvoorstel daadwerkelijk tot meer organen zal leiden. Ik heb daar op basis van de onderzoeken die in Nederland zijn gedaan naar de effectiviteit van orgaandonatiesystemen zeer ernstige twijfels over. Steeds komt naar voren dat door de rol van de nabestaanden het aantal daadwerkelijke donaties waarschijnlijk niet toe zal nemen ten opzichte van het huidige systeem en dat daarmee dus ook geen eind komt aan de huidige wachtlijsten.¹

Een vergelijking met andere landen gaat niet op. Het initiatiefwetsvoorstel dat voorligt is uniek in Europa en de rest van de wereld. Nergens ter wereld worden mensen die zich niet registreren samengevoegd met de groep mensen die zich bewust met een 'ja' geregistreerd hebben. Neem bijvoorbeeld het veelgenoemde België. Dit land kent een zogeheten 'geen bezwaar systeem'. Belgen kunnen zich, net als in Nederland, expliciet als donor registreren of expliciet laten registreren dat zij dat niet willen. Als iemand overlijdt, als donor in aanmerking komt, en zich niet heeft geregistreerd met een ja of een nee, geldt in België de premisse dat iemand donor is, tenzij nabestaanden bezwaar maken. Nabestaanden krijgen dus net als in Nederland voorgelegd dat de overledene geen keuze heeft laten registreren, maar zij krijgen niet net zoals in Nederland te horen dat de keuze aan hen is. Ze krijgen te horen dat ze bezwaar moeten maken als zij willen dat de overledene geen donor wordt. Daar waar in België expliciet 'nee' en 'ja' wordt geregistreerd, zou het wetsvoorstel van D66 er in Nederland toe leiden dat er expliciet nee en een mengvorm van expliciet en impliciet ja wordt geregistreerd. In plaats van meer duidelijkheid over de keuze van de overledene worden nabestaanden geconfronteerd met minder duidelijkheid.

Orgaandonatie vindt in de praktijk alleen plaats als de nabestaanden daar mee instemmen. Als iemand zich bewust heeft geregistreerd als orgaandonor stemmen de nabestaanden in 95% van de gevallen in met donatie. Bij mensen die zich niet hebben geregistreerd daalt dat naar 40% vanwege de onduidelijkheid over de wens van de overledene. Bij de invoering van ADR verdwijnt het onderscheid tussen deze twee groepen en kunnen nabestaanden niet

meer zien of de overledene bewust voor orgaandonatie heeft gekozen. De onduidelijkheid voor nabestaanden neemt daardoor toe en het valt niet uit te sluiten dat daardoor het aantal instemmingen daalt in plaats van stijgt.

Een gevoelig onderwerp als orgaandonatie is niet geschikt voor experimenten. Zeker niet als je je beseft dat er na de introductie van het ADR geen weg terug mogelijk is: zodra de expliciet 'ja' registraties vermengd zijn met de impliciete 'ja's', is de expliciete 'ja' met al zijn voordelen definitief verdwenen.

Orgaandonatie is van enorm belang. Maar laten we de discussie over orgaandonatie niet verengen tot de vraag hoe we het registratiesysteem vormgeven. En laten we niet doen alsof een registratiesysteem slechts raakt aan de vraag welke default wordt ingevuld als iemand niet kiest. Het debat over systemen voor orgaandonatie raakt aan fundamentele waarden die essentieel zijn in onze vrije liberale maatschappij. ADR maakt naar mijn mening een forse inbreuk op

het recht op zelfbeschikking en het daarbij horende recht om niet te kiezen. Bovendien is de effectiviteit van de voorgestelde maatregel onzeker. Als liberaal blijf ik het voorstel daarom op principiële en inhoudelijke gronden afwijzen. Dat staat los van mijn niet aflatende inzet om andere wegen te vinden om de wachtlijsten te verkleinen, bijvoorbeeld met behulp van technische en communicatieve innovaties. Die aandacht mag nooit verslappen.

A.C.L. (Arno) Rutte is lid van de Tweede Kamer voor de VVD en woordvoerder curatieve zorg en cultuur.

Eindnoten

- 1) Zie hiervoor: Coppen R. et al, 'The potential of legislation on organ donation to increase the supply of donor organs', *Health Policy* vol. 98, 2010, pp. 164-170; Coördinatiegroep Orgaandonatie, *Masterplan Orgaandonatie, de vrijblijvendheid voorbij*, 11 juni 2008; H.M.F. Faun, M.L. Hollander, e.a., 'Registratiesystemen voor orgaandonatie, maatschappelijk draagvlak en effectiviteit', *Panteia*, 29 september 2014.



– Paul Haseloo –

Het debat dat is opgelaaid rond TTIP wekt het beeld op dat liberalen in een spagaat gedwongen worden tussen politiek en economie. De vraag is echter of dit terecht is. Paul Haseloo gaat in dit artikel in op de vraag of het TTIP-verdrag leidt tot een keuze tussen democratische controle of concurrerend zijn op de mondiale economie.

Het *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) leidt tot veel discussie in Nederland. Het feit dat de inhoud van het verdrag nog niet uitonderhandeld is en de voorlopige inhoud nog niet officieel bekendgemaakt, draagt bij aan de publieke ophef en het onbegrip ten opzichte van deze handelsovereenkomst.^A Deze ophef richt zich niet puur op de gevolgen voor economische groei of andere indicatoren waar economen en politici graag mee schermen, maar ook op de legitimiteit van een dergelijk verdrag. De discussie lijkt zich op momenten losgeweekt te hebben van wat er ook daadwerkelijk in het verdrag zal staan, het is een discussie over handelsliberalisatie en supranationale besluitvorming, waarbij TTIP als instrument fungeert.

De daadwerkelijke economische consequenties van het handelsverdrag zijn hierdoor minder interessant en daarmee ook niet de focus van het artikel. Dit artikel zal de discussie rond TTIP benaderen vanuit de Internationale Politieke Economie (IPE). IPE houdt zich bezig met de wisselwerking tussen economie en politiek op mondiaal niveau, met een sterke focus op macht en machtsverhoudingen.^B

Vanuit dit perspectief zal gekeken worden naar zowel de economische als de politieke achtergrond van TTIP. Ten eerste zal de recente trend naar dit soort mega-regionale handelsovereenkomsten uiteengezet worden. Het investeringsdeel van het verdrag zal buiten beschouwing worden gelaten. Vervolgens zal er betoogd worden hoe handelsverdragen als TTIP uiteindelijk bij kunnen dragen aan een liberaal systeem van mondiale vrijhandel. Daarna zal in het tweede deel van het artikel vanuit liberaal perspectief worden stilgestaan bij de legitimiteit van dit handelsverdrag. Door bij deze twee punten stil te staan kan uiteindelijk gekeken worden of TTIP echt

tot een keuze leidt tussen economische vrijheid en democratische controle.

Impasse in de Doha-ronde

Na de Tweede Wereldoorlog ontstond de wens tot het faciliteren van handel tussen landen en werd in 1947 de *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) in het leven geroepen. Deze wens tot internationale handel week sterk af van het beleid in de jaren 1930, dat gekenmerkt werd door protectionisme. In verschillende onderhandelingsronden door de jaren heen werden invoerheffingen verlaagd en breidde het aantal deelnemende staten uit. Tijdens de Uruguay-ronde werd in 1995 vanuit de GATT de *World Trade Organization* (WTO) opgericht. Deze formele internationale organisatie ziet toe op de internationale handel en is het orgaan dat aan geschillenbeslechting doet wanneer staten er onderling niet uitkomen. Momenteel zijn er 162 staten lid van de WTO. In 2001 is de laatste onderhandelingsronde begonnen, de Doha-ronde. Deze onderhandelingsronde wordt 'een van de meest teleurstellende ondernemingen in de geschiedenis van het multilaterale handelssysteem' genoemd omdat ze zich momenteel nog steeds in een impasse bevindt.¹ Hierdoor laten nieuwe afspraken over mondiale handelsliberalisatie al enige tijd op zich wachten.

De patstelling in de Doha-ronde viel samen met een toename in 'mega-regionale' handelsovereenkomsten, een soort preferentiële handelsovereenkomsten die zich, binnen de kaders van de WTO, richten op een handelsliberalisatie van goederen en diensten.² Deze vorm van regulering wijkt af van het gebruikelijke WTO-model omdat de bedongen liberalisatie niet voor alle andere WTO-leden geldt. Vooral de Verenigde Staten hebben hun economische betrekkingen meer gericht op deze mega-regionale handelsovereenkomsten met TTIP en het *Trans-Pacific Partnership* (TPP).³ ^C Deze enorme regionale

A Ten tijde van het schrijven van dit artikel (mei 2016).

B Definitie van Jeffrey Frieden en David Lake. Origineel: '[...] the interplay of economics and politics in the world arena.' Uit: Mark Blyth, *Routledge Handbook Of International Political Economy (IPE)*, Londen, 2009, p. 12.

C Het TTP-verdrag wordt onderhandeld tussen twaalf landen in het Pacifisch gebied.

overeenkomsten zijn een alternatief voor de multilaterale Doha-onderhandelingen, waar momenteel nog geen overeenkomst in zicht is. Kenmerkend aan deze nieuwe vorm van overeenkomsten is dat ze niet enkel tarifaire belemmeringen adresseren, maar zich ook richten op non-tarifaire handelsbelemmeringen.⁴

Handelsbarrières

Handelsbelemmeringen kunnen verschillende vormen aannemen. De meest duidelijke is de tarifaire handelsbarrière, een importheffing die wordt opgelegd en zo de kosten van export naar een land verhoogt. Het tegengaan van deze vorm van handelsbarrières vormde de kern van de WTO-onderhandelingsrondes. Non-tarifaire handelsbelemmeringen vormen een barrière middels andere wegen, bijvoorbeeld door het instellen van quota, productstandaarden, reguleringen en normen. Een voorbeeld van zo'n handelsbelemmering is de EU-bepaling dat de verkoop van stofzuigers met een vermogen van meer dan 1600 watt verboden is.⁵ Dit werpt een barrière op voor buitenlandse producenten om een bepaald product te verkopen.

Binnen de Europese Unie zijn non-tarifaire handelsbelemmeringen in principe verboden.⁶ Lidstaten hebben echter de mogelijkheid om in bepaalde gevallen toch reguleringen of standaarden in te stellen die als non-tarifaire handelsbelemmering kunnen dienen, wanneer bijvoorbeeld de nationale gezondheid of veiligheid in het geding komt.⁷ Hier zijn echter strenge voorwaarden aan verbonden. Het moet bijvoorbeeld non-discriminatoir zijn en enkel ten doel hebben om het negatieve externe effect aan te pakken dat gebruikt wordt om de handelsbelemmering in te stellen, het mag dus niet enkel dienen als bescherming van de eigen markt. Het Hof van Justitie van de Europese Unie is bevoegd om te oordelen wanneer er onenigheid is over de toepassing van deze wetten. Mede door jurisprudentie van dit orgaan is er door de jaren heen een goed functionerende interne markt ontstaan.

Het is echter niet gezegd dat in de uiteindelijke verdragtekst van TTIP dezelfde principes doorklinken. Door het multi-regionaal karakter van TTIP moet er een integratie komen tussen de Amerikaanse en de Europese markt. Omdat dit nu twee verschillende markten zijn, zal een compromis onvermijdelijk verliezers kennen. Er is met name vrees dat men in bepaalde gevallen geen non-tarifaire belemmeringen meer in kan stellen (een verbod op *fracking*, bijvoorbeeld) en voor de wijze waarop arbitrage bij onenigheden plaats zal vinden (het ISDS-systeem met bedrijfsinmenging in plaats van een Hof van Justitie).

Ook productstandaarden in Washington en in Brussel verschillen op bepaalde gebieden enorm en compromissen zullen ook op dit gebied verliezers kennen. Wat hier uiteindelijk mee zal gebeuren zal uit de definitieve verdragstekst moeten blijken.

Het karakter van TTIP als mega-regionale handelsovereenkomst verschilt dus van andere handelsovereenkomsten doordat ook non-tarifaire handelsbelemmeringen meegenomen worden in het verdrag. Dit zorgt ervoor dat bepaalde besluitvormingsmacht die nu bij de lidstaat of de EU is, overgedragen wordt aan het TTIP-verdrag. Tegelijkertijd is deze nieuwe vorm van economische betrekkingen kenmerkend voor de periode na de impasse in de Doha-ronde. In plaats van multilaterale handelsverdragen worden er preferentiële, bilaterale handelsverdragen gesloten. Op het eerste gezicht lijkt dit de weg naar mondiale vrijhandel te belemmeren, maar er is een stroming die juist compleet het tegenovergestelde beargunteerd.

Van TTIP naar vrijhandel

Hoewel het woord 'vrijhandelsverdrag' anders doet vermoeden, leidt het afsluiten van preferentiële vrijhandelsakkoorden op mega-regionaal niveau in eerste instantie tot uitsluiting van de landen die geen deel uitmaken van het verdrag. Dit zijn bijvoorbeeld kleine landen zonder marktmacht⁸ en de *least developed countries* (LDCs).⁹ Het verdrag zal grote implicaties hebben voor de voordelen die dit soort landen momenteel onder de WTO hebben en de vrees is dat deze trend de mogelijkheid tot groei in deze landen zal remmen.¹⁰ De 'vrijhandel' waar de verdragen aan refereren is beperkt tot de deelnemende staten en lijkt dus een stap weg van de multilaterale 'vrijhandel' waar de WTO naar streeft en waar LDCs een speciale positie hebben. Desalniettemin zijn er academici die stellen dat de trend tot meer onderlinge handelsverdragen juist leidt tot méér vrijhandel.

Open regionalism is de theorie die rust op de veronderstelling dat regionale overeenkomsten als bouwstenen fungeren voor mondiale liberalisering in plaats van als struikelblokken.¹⁰ Deze denkwijze is terug te vinden in de Amerikaanse mega-regionale handelsdiplomatie. Daniel Hamilton schrijft over een strategie van *competitive liberalisation*, waarbij het idee is dat vrijhandelsverdragen met bepaalde

D De WTO kent bijvoorbeeld het *Most Favoured Nation* principe, waarbij je speciale overeenkomsten met één partner ook voor alle andere lidstaten moet laten gelden. LDCs hebben binnen de WTO een speciale positie en krijgen hierdoor technische assistentie, meer tijd om aan de verplichtingen te voldoen, betere voorwaarden en provisies waarbij LDCs bevoordeeld worden ten opzichte van ontwikkelde landen.

landen andere landen motiveren om ook aan handelsliberalisatie te doen, waardoor op mondiaal niveau de handelsbelemmeringen afnemen.¹¹ Richard Baldwin stelt, in lijn met de theorie van *open regionalism*, dat de volgende stap naar mondiale vrijhandel een multilateralisatie is van het bestaande regionalisme waarbij de WTO een faciliterende rol zal moeten spelen.¹² Er is uiteraard kritiek op deze visie op regionalisatie, academici wijzen op de positie van niet-leden, het gevaar dat er dankzij regionalisatie geen aandacht meer is voor multilaterale overeenkomsten en de ongelijke ontwikkeling van regulerende structuren.¹³ Desondanks leidt de impasse in de Doha-ronde ertoe dat er een toename is in regionale overeenkomsten. Vanuit de theorie van het *open regionalism* gezien hoeft deze ontwikkeling geen stap weg van multilateralisme te zijn, maar kan het gezien worden als een opstap naar een toekomst van mondiale handelsliberalisatie.

Vanuit economisch perspectief bekeken zou deze gang naar handelsliberalisering voor liberalen een positieve ontwikkeling moeten zijn.¹⁴ Al vanaf Adam Smith in *The Wealth of Nations* pleiten liberale denkers vóór vrijhandel.¹⁵ Dit heeft een economische en een ideologische basis. Economisch gezien is het argument, kort gesteld, dat landen niet alles zelf moeten willen doen maar zich moeten richten op die sectoren waar ze een comparatief voordeel hebben. Zo kunnen ze zich specialiseren in waar ze goed in zijn en handelen met andere landen, die een comparatief voordeel hebben op andere gebieden. Door deze vrijhandel is uiteindelijk iedereen beter af, het instellen van barrières beperkt dit voordeel. Vanuit ideologisch perspectief staan twee concepten centraal in het liberalisme: individuele vrijheid en privaat eigendom van productiemiddelen. De markteconomie wordt gefaciliteerd door individuen die op basis van (keuze)vrijheid en eigen initiatief opereren. Dit principe leidt tot concurrentie en innovatie en heeft geleid tot een enorme welvaartsverhoging. Inmenging van een overheid breekt in op deze concepten en moet daarom zo beperkt mogelijk blijven. Handelsbelemmeringen leiden tot nadelen voor velen en geconcentreerde voordelen voor de enkelen die baat hebben bij de belemmeringen. Door het beschermen van de thuishandelsmarkt wordt de keuzevrijheid van het individu aangetast en beïnvloedt de overheid de markt.

¹¹ In *The Wealth of Nations* bepleit Adam Smith dat handelsbarrières wél gelegitimeerd zijn wanneer dit, bijvoorbeeld, noodzakelijk is voor de nationale veiligheid.

Hoewel elk handelsverdrag winnaars en verliezers kent, zal Nederland als exportland vooral baat hebben bij intensievere handelsbetrekkingen. Anderzijds draait het liberalisme om meer dan de economie en kan men vanuit liberaal perspectief vraagtekens plaatsen bij de politieke implicaties van deze mega-regionale overeenkomsten.

Supranationalisme

De basis van de internationale rechtsorde is het rechtsprincipe *pacta sunt servanda*, een staat is gebonden aan de afspraken die hij gemaakt heeft. Wanneer een verdrag getekend wordt dat bevoegdheden overdraagt aan een internationale organisatie of een regulerend orgaan, hebben staten zich hieraan te houden. Dit is een vorm van supranationalisme, besluitvorming die boven de staat plaatsvindt, maar waar staten aan gebonden zijn.

Vanuit het liberalisme bekeken is het goed om te weten wie er de macht heeft. Liberalisme in de Internationale Betrekkingen beschouwt de staat als het principiële orgaan binnen het internationale systeem. Supranationale besluitvorming kan dus beschouwd worden als een intergouvernementeel proces, waar staten soevereiniteit delegeren aan een supranationaal orgaan, maar uiteindelijk zelf *in control* zijn. Dit kan bijvoorbeeld om handhaving te verzekeren, zodat gemeenschappelijke doelen bereikt kunnen worden.¹⁵ Aan de andere kant kan supranationalisme beschouwd worden als een vorm van federalisme, waarbij uiteindelijk het nieuwe orgaan *in control* is en de staten zich hier naar zullen moeten schikken. In het laatste geval kunnen liberalen zich afvragen in hoeverre een dergelijke constructie legitiem is.

Legitimiteit

Liberalen stellen dat de staat haar legitimiteit dankt aan een 'sociaal contract' dat er met haar inwoners is gesloten. Dit grijpt terug op denkers als Hobbes en Rousseau en stelt, kort door de bocht, dat individuen een deel van hun vrijheid inleveren zodat de staat kan voorzien in ieders veiligheid. De mate waarin de staat macht uit mag oefenen over de inwoners is voor liberalen onderwerp van debat, maar in de kern is deze sociale contracttheorie de basis van legitimiteit waarop de staat zich in het internationale systeem kan bewegen. De vraag is echter of de staat daarmee ook gelegitimeerd is om namens zijn inwoners deze macht over te dragen aan een supranationaal orgaan zoals de Europese Unie en in het verlengde hiervan of de Europese Unie deze macht over zou mogen dragen aan TTIP.

Er is binnen de IPE een groot academisch debat over de legitimiteit van supranationale besluitvorming. In brede zin wordt er onderscheid gemaakt worden tussen inputlegitimiteit (legitimiteit wordt bepaald op basis het proces om tot een besluit te komen) en outputlegitimiteit (legitimiteit wordt beoordeeld op basis van de resultaten van het besluit).¹⁶ Legitimiteit kan getoetst worden op verschillende wijzen. In dit artikel wordt, gebaseerd op literatuur binnen de IPE, gekeken naar democratische controle, verantwoording, representatie, participatie en transparantie.¹⁷ Stakeholders moeten betrokken worden bij het proces en hun input kunnen leveren op basis van betrouwbare en relevante informatie, ook moet er een vorm van democratische controle en verantwoording plaatsvinden zodat er kan worden toegezien op naleving van de supranationale besluiten. Het uitgangspunt is dat deze concepten terug te vinden zouden moeten zijn in een liberale, legitieme structuur.

Mega-regionale handelsovereenkomsten, TTIP in het bijzonder, worden verweten ernstige gebreken te hebben op het gebied van deze concepten. Als deze kritiek gefundeerd zou zijn, zou dit ernstige consequenties hebben voor de vermeende legitimiteit van een dergelijk verdrag vanuit liberaal perspectief.

TTIP en legitimiteit

Hoe verhoudt TTIP zich tot de punten die hierboven zijn beschreven? Omdat de inhoud en uitkomsten van het verdrag momenteel niet beschikbaar zijn, is het moeilijk iets te concluderen over de legitimiteit van het verdrag. Informatie over de uitkomsten van het verdrag zou ontleend kunnen worden aan de onderhandelingsteksten die zijn uitgelekt, of aan artikelen in de media betreffende de inhoud van het verdrag. Deze onderhandelingsteksten hebben tot een golf van kritiek geleid, maar omdat het voorlopige versies betreffen kunnen hier geen conclusies aan verbonden worden aangezien dit voorbarig zou zijn. Wel kan worden beargumenteerd dat het verdrag voor liberalen legitiem zou zijn omdat het, zoals hierboven betoogd, de best beschikbare route is naar verdere handelsliberalisatie. Dit zou betekenen dat de uitkomst van het verdrag (liberalisatie van internationale handel) tot een zekere outputlegitimiteit leidt. Uiteindelijk kan outputlegitimiteit enkel afgewogen worden na bekendmaking van het uiteindelijke verdrag, pas dan kan gekeken worden naar de economische en de politieke consequenties die het verdrag zal hebben. Het zou de uiteindelijke legitimiteit van het verdrag ten goede komen wanneer hier in het verdrag ook aandacht voor is. Dit

kan bijvoorbeeld gedaan worden door bepalingen op te nemen waardoor het verdrag binnen bepaalde kaders gewijzigd kan worden.

De inputlegitimiteit van het TTIP-verdrag zal ook moeten blijken uit de uiteindelijke verdragstekst, maar is momenteel de focus van veel kritiek. Op haar website adresseert de Europese Commissie een groot deel van deze legitimiteitswaarden, waarbij ze al deels tegemoet komt aan de punten verantwoording en transparantie.¹⁸ De Commissie schrijft zelf: "Throughout the process, we have been doing more to spread information about TTIP and involve everyone with a stake than any other trade talks in the EU's 60-year history."¹⁹ Aan de andere kant leiden de geheime onderhandelingsronden tot veel speculatie en frustratie, hetgeen het gevolg is van een gebrek aan transparantie. Op het gebied van participatie kan door het EU-systeem van consultatie iedereen tegenover de Commissie haar input leveren op het verdrag.²⁰ Ook is de Commissie gemandateerd door de 28 lidstaten en legt zij wekelijks verantwoording af aan deze lidstaten. Democratische controle zou bij het Europees Parlement en tijdens ratificatie in de parlementen plaatsvinden.

Uit de informatie van de Europese Commissie blijkt dat de EU wel degelijk bezig is met vraagstukken die de legitimiteit van TTIP raken.²¹ Omdat de exacte inhoud van het verdrag niet bekend is, kan daar niet op getoetst worden. Desalniettemin is het feit dat de Commissie meer doet aan informatievoorziening bij TTIP dan bij andere handelsonderhandelingen geen bewijs dat het voldoende is. De besluitvormers zouden democratische controle, verantwoording, representatie, participatie en transparantie moeten integreren in het uiteindelijke verdrag. Dit is tevens van belang om voor dit soort mega-regionale handelsovereenkomsten draagvlak en legitimiteit te waarborgen.

Vanuit het liberalisme bezien zou het proces tot nu toe een legitiem proces zijn, mits men veronderstelt dat de Europese Unie bevoegd is om nationale soevereiniteit over te dragen. Input- en outputsoevereiniteit moeten samen bekeken worden en uiteindelijk zou er rekening gehouden moeten worden met beide concepten. Het legitimiteitsvraagstuk met betrekking tot TTIP hangt erg sterk samen met de perceptie ten opzichte van de Europese Unie, omdat de EU namens de 28 lidstaten de onderhandelingen voert. Of deze veronderstelling geheel terecht is, is onder liberalen nog steeds geen uitgemaakte zaak. Hoewel juridisch gezien correct, kan men vraagtekens zetten bij de legitimiteit van de Europese Unie en vervolgens bij de legitimiteit van verdragen die door de

EU gesloten worden. In dit artikel wordt uitgegaan van het feit dat de EU gelegitimeerd is om verdragen te sluiten op basis van de EU-wetgeving die door lidstaten democratisch is aangenomen, de wenselijkheid hiervan is buiten beschouwing gelaten.

Conclusie

Het is een hardnekkig vooroordeel dat liberalen zich enkel bezighouden met het belang van de economie. Democratische controle en politieke vrijheid zijn inherent aan een liberaal wereldbeeld. Het debat dat is opgelaaid rond TTIP wekt het beeld op dat liberalen in een spagaat gedwongen worden tussen politiek en economie. De vraag is echter of dit terecht is. Leidt het TTIP-verdrag tot een keuze tussen democratische controle of concurrerend zijn op de mondiale economie?

Met de impasse in de Doha-ronde is er weinig perspectief voor intensivering van het multilateraal wereldhandelsstelsel. Mega-regionale handelsovereenkomsten binnen het WTO-raamwerk zijn hierdoor het beste alternatief die uiteindelijk tot een mondiale liberalisatie zouden kunnen leiden. TTIP past in deze traditie en is voor liberalen een wenselijke ontwikkeling, mits de legitimiteit op liberale wijze gewaarborgd wordt. Hierover is momenteel weinig te zeggen, want de inhoud en de toekomst van het verdrag zijn nog onzeker.^F Het onderhandelingsproces om tot het verdrag te komen vindt echter op een legitieme wijze plaats, hetgeen laat zien dat supranationale besluitvorming niet per definitie de democratische controle teniet doet. Of dit ook geldt voor het uiteindelijke verdrag zal nog moeten blijken.

Om een echt liberaal systeem van mondiale vrijhandel te bewerkstelligen moet er op mondiaal niveau worden samengewerkt aan het weghalen van handelsbelemmeringen. Mega-regionale handelsovereenkomsten zijn een verdere stap in dit proces naar een liberale wereld economie. Het TTIP-verdrag is daarmee in essentie een goede zet voor liberalen in Nederland, maar men moet aandacht blijven houden voor de effecten die het kan hebben op onze democratische waarden.

P.T.R. (Paul) Haseloo, masterstudent Internationale Politieke Economie aan de Rijksuniversiteit Groningen, is sinds zijn zestiende actief lid van de VVD. Naast zijn politieke activiteiten op provinciaal en lokaal niveau houdt hij zich binnen zijn opleiding bezig

^F Te meer door de weinig enthousiaste uitlatingen over het verdrag door EU-regeringsleiders en Amerikaanse presidentskandidaten.

met mondialisering vanuit liberaal perspectief. In de zomer van 2015 heeft hij deelgenomen aan de zomerschool van de TeldersStichting. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

Eindnoten

- 1) Jeffrey A. Frieden, *After The Fall*, Geneve, 2012, p. 21.
- 2) Christopher Frey, 'Mega-Regional Trade Agreements and Post-2015 Climate Protection: Bridging The Gap', *Journal for European Environmental & Planning Law* vol. 12(3-4), 2015, p. 265.
- 3) Daniel S. Hamilton, 'America's Mega-Regional Trade Diplomacy: Comparing TPP and TTIP', *The International Spectator* vol. 49(1), 2014, p. 81.
- 4) *Ibidem*, p. 84.
- 5) 'Verordening (EU) Nr. 666/2013 van de Commissie', *Eur-Lex.Europa.Eu*, geraadpleegd op 28 mei, 2016.
- 6) Artikel 34 en 35 van de 'Geconsolideerde Versie Van Het Verdrag Betreffende De Werking Van De Europese Unie', *Eur-Lex.Europa.Eu*, geraadpleegd op 28 mei, 2016.
- 7) *Ibidem*, art. 36.
- 8) Bernard Hoekman, 'Sustaining Multilateral Trade Cooperation In A Multipolar World Economy', *Rev Int Organ* vol. 9(2), 2014, p. 243.
- 9) Amitendu Palit, 'Mega-RTAs And LDCs: Trade Is Not For The Poor', *Geoforum* vol. 58, 2015, p. 24.
- 10) C. Fred Bergsten, 'Open Regionalism', *The World Economy* vol. 20(5), 199, p. 545.
- 11) Hamilton, p. 84.
- 12) Richard E. Baldwin, 'Multilateralising Regionalism: Spaghetti Bowls As Building Blocs On The Path To Global Free Trade', *The World Economy*, vol. 29(11), 2006, p. 1451.
- 13) Tom Moylan, 'Is Regionalism A Threat To Trade Liberalization?', *E-International Relations*, geraadpleegd op 22 mei 2016, <http://www.e-ir.info/2013/04/10/is-regionalism-a-threat-to-trade-liberalization/>.
- 14) Auke Leen heeft in het *Liberaal Reveil* en andere platformen enkele uitstekende artikelen geschreven over dit onderwerp: <http://www.law.leidenuniv.nl/org/fisceco/economie/medewerkerseconomie/leen.html>.
- 15) Eric Shiraev en Vladislav Zubok, *International Relations, 2nd ed.*, New York, 2015, p. 201.
- 16) Daniel Mügge, 'Limits Of Legitimacy And The Primacy Of Politics In Financial Governance', *Review of International Political Economy* vol. 18(1), 2011.
- 17) Zie Claire Cutler, 'Location "Authority" In the Global Political Economy', *Int Studies* vol. 43(1), 1999 en Tony Porter en Karsten Ronit, *The Challenges Of Global Business Authority*, Albany, 2010.
- 18) 'Transatlantic Trade And Investment Partnership (TTIP), - Trade - European Commission', *Ec.Europa.Eu*, geraadpleegd op 28 mei, 2016, <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/>.

- 19) 'Questions And Answers (TTIP), - Trade - European Commission', Ec.Europa.Eu, geraadpleegd op 28 mei, 2016, <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/about-ttip/questions-and-answers/>.
- 20) 'Have Your Say - TTIP - Trade - European Commission', Ec.Europa.Eu, geraadpleegd op 28 mei, 2016, <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/have-your-say/>.
- 21) Deze informatie is beschikbaar op de website van de Europese Commissie.

DE RELEVANTIE VAN HET GEDACHTEGOED VAN JOHN MAYNARD KEYNES IN ONZE TIJD



– Martin Fase –

John Maynard Keynes speelt nog steeds een voorname rol in het huidige economische debat en beleid. In dit artikel schenkt Martin Fase aandacht aan het leven van Keynes en gaat in op de rol die hij heeft gespeeld voor het liberale gedachtegoed. Is zijn betekenis niet veel algemener dan de enigszins beladen partijpolitieke aanduiding keynesiaans suggereert?

Inleiding

Er zijn altijd mensen geweest die de geschiedenis ingrijpend hebben beïnvloed door er met hun werk en denken richting aan te geven. Voorbeelden zijn Adam Smith, Karl Marx, Albert Einstein of Winston Churchill. Ook het werk van de land- en tijdgenoot van Churchill, John Maynard Keynes, is een voorbeeld. Deze is zonder twijfel de invloedrijkste econoom geweest van de eerste helft van de twintigste eeuw. Bij zijn overlijden in april 1946 kenschetste de liberale Amsterdamse hoogleraar P. Hennipman – hij maakte vele jaren deel uit van het curatorium van de Teldersstichting – in *Vrij Nederland* Keynes' werk als een treffend voorbeeld van de nauwe verbondenheid van de economie met de vragen en noden van de dag. Uitgangspunt van zijn denken was volgens dit *in memoriam* het zoeken naar oplossingen voor dringende actuele vraagstukken en niet zozeer het ontwarren van theoretische moeilijkheden. Tezelfdertijd herdacht Hennipmans collega, de liberale Leidse hoogleraar P.B. Kreukniet, in *De Economist* Keynes met de woorden: 'Een groot man heeft zijn rust gevonden, groot als beoefenaar der economische wetenschap, als staatsdienaar en in zijn geheelen levensstijl.'

Dit artikel gaat over deze in zijn denken en doen liberale econoom wiens invloed nog steeds aanwezig is in het praktische beleid en intellectueel discours. Uitgangspunt van mijn opstel zijn de vier voornaamste biografieën die in de loop der jaren over Keynes zijn verschenen. Hij was, om met R.L. Heilbroner (1955) te spreken, een filosoof van het dagelijks brood in de zieke wereld van de jaren dertig in de vorige eeuw. Volgens een bewonderaar van hem en tevens zijn eerste biograaf, Roy Harrod (1951), was hij ook iemand die meer dan wie ook heeft bijgedragen aan het winnen van de Tweede Wereldoorlog. Of deze bewering overeenkomstig de histo-

rische waarheid is, blijft hier in het midden. Vast staat echter dat Keynes uitnemend getalenteerd en buitengewoon veelzijdig was met een gedachtegoed dat van wezenlijk belang is gebleken voor de economische en politieke stabiliteit in de wereld.

Mijn centrale vraag is wat hij nu nog te zeggen heeft over de telkens bij herhaling optredende economische crises van het laatste decennium in de Europese Unie en de wereld. Kortom, of zijn betekenis niet veel algemener is dan de enigszins beladen partijpolitieke aanduiding keynesiaans suggereert. En of met die typering de tegenstelling met het gedachtegoed van de icoon van het economisch liberalisme F.A. Hayek (1899-1992) niet overmatig is uitgegroot. Beiden, Keynes en de wat jongere Hayek, hadden namelijk ondanks opmerkelijke verschillen in hun economische analyses, heel veel gemeenschappelijks in hun maatschappijbeschouwing en politieke filosofie. Op de keper beschouwd stonden zij sympathiek tegenover elkaar, wat ook blijkt uit hun levensverhalen en briefwisseling aan het einde van Keynes' leven.

Het gedachtegoed van Keynes biografisch bezien

Over Keynes zijn de afgelopen 65 jaar vele biografieën geschreven, de een belangrijker dan de ander, maar allemaal belichten zij ook andere facetten uit zijn veelzijdig leven en denken. Elk van deze biografieën verdient bijzondere aandacht door haar eigen stijl en benadering. Alle bezien zij hun held in het licht van de bijzondere omstandigheden van zijn tijd. Deze vier levensbeschrijvingen zijn het uitgangspunt van dit artikel dat de betekenis van Keynes voor de huidige samenleving wil schetsen. Het oudste levensverhaal van Keynes stamt uit 1951 en werd geschreven door de econoom Harrod. Deze levensbeschrijving gold lange tijd als de meest gezaghebbende bron over Keynes waarvan elke econoom kennis genomen moest hebben; al mag worden be-

twijfeld of dat daadwerkelijk zo was. Het is een goed geschreven boek met sympathieke autobiografische trekken van de auteur zelf, maar nu, bijna 65 jaar na verschijnen, doet het wat verouderd aan. Onze huidige kennis is immers groter geworden door ontsluiting van archieven, terwijl thans ook minder verbloemde details uit het privé leven van de beschreven held worden verteld dan in Harrods tijd gebruikelijk was. De biografie van de econoom Harrod heeft echter wel de charme van wetenschap uit de eerste hand.

De tweede levensbeschrijving die hier aandacht krijgt is van de historicus D.E. Moggridge (1992) en is veel zakelijker van toon. Moggridge kon voor zijn boek met vrucht gebruik maken van nieuw beschikbaar gekomen officiële en privé-documenten. Dit boek brengt Keynes en zijn tijd volmaakt in kaart. De derde is het driedelige levensverhaal door Robert Skidelsky (1983; 1992; 2000), dat sinds Moggridge in zekere zin als mosterd na de maaltijd kwam. De drie delen van Skidelsky verschenen achtereenvolgens met tussenpozen van telkens bijna tien jaar en tellen bij elkaar nagenoeg 1800 bladzijden. De vertelling in deze trilogie is boeiend. Wel zullen sommige lezers wellicht Skidelsky's overmaat aan detail soms een beetje vermoeiend vinden.

Hoogstwaarschijnlijk zijn deze drie delen tezamen de standaardbiografie van Keynes waaraan weinig nieuws valt toe te voegen. Desondanks verscheen er kortgeleden nog een sympathieke en korte aanvulling door Gilles Dostaler (2014). In dit biografisch terzijde, borduurt deze Franse auteur voort op Keynes' essay uit 1930 over de economische kansen van onze kleinkinderen. Voor hen zag Keynes een toekomst van overvloed waar de noodzaak van werken plaats zou maken voor ongekende mogelijkheden voor vorming en ontspanning. Naar strekking was Keynes daarmee in zekere zin een voorloper van Robert Galbraith (1961) die eveneens een economie van overvloed in beeld bracht. Evenals Dostaler kwam ook Skidelsky (2009) zelf na zijn indrukwekkende biografie van Keynes terug op zijn held. Hij beschouwt daarin Keynes' lange termijn economische visie tegen de achtergrond van de wereldwijde economische en financiële crisis die in 2008 onverwacht uitbrak.

Onder het motto dat een biografie van Keynes zonder economie met bijzondere details lijkt op Hamlet zonder de prins, verscheen recentelijk nog een vierde levensbeschrijving en wel door de Britse historicus Richard Davenport-Hines (2015). De strekking van dat boeiende boek is dat Keynes vooral voortleeft als een universeel intellectueel die

veel meer was dan alleen een econoom en geleerde. Deze veelzijdigheid demonstreert Davenport-Hines door zijn keuze van de titels voor de zeven hoofdstukken in dit levensverhaal. Deze zijn achtereenvolgens Keynes als altruïst, wonderkind, ambtenaar, publieke persoonlijkheid, minnaar, connaisseur en diplomaat. Onder de paraplu van deze trefzekere typeringen verschaft Davenport-Hines vele interessante wetenswaardigheden over een aantal aspecten van Keynes' leven waarvan tot dusver nauwelijks wat bekend was. En ook dat is lezenswaardig en maakt het profiel van hem nog scherper dan in de drie hierboven genoemde levensbeschrijvingen wordt getoond. Opvallend is dat dit boek anders dan de drie andere biografieën zwijgt over Hayek.

De in deze bijdrage vermelde vier biografieën geven ten volle steun aan Hennipmans zienswijze uit 1946. Keynes is ongetwijfeld de bij het grote publiek bekendste econoom wiens invloed groot is geweest op het economisch doen en laten in het beleid. Opvallend daarbij is de tegenstelling en overeenkomst op het terrein van de politieke economie met de ruim vijftien jaar jongere Hayek. In 1974 ontving deze overigens de Nobelprijs economie voor zijn werk over politieke economie en economische orde waarin Keynes ook aandacht kreeg. In de jaren 1930 bijvoorbeeld, debatteerde Keynes uitgebreid met hem over de ontstaanswijze van conjuncturele neergang en het gevaar van overheidsingrijpen waarbij Hayek anders dan Keynes in het bijzonder aandacht vroeg voor monetaire oorzaken. Later schreef Keynes aan Hayek met veel instemming over zijn zienswijze in diens *The road to serfdom* uit 1944 en deelde hij diens beduchtheid voor een overmaat aan staatsinvloed. De invloed van de denkbeelden van beiden duurt nog steeds voort. Paradoxaal genoeg vervallen de volgelingen van Hayek en diens Oostenrijkse voorgangers soms in een soort economisch nihilisme met Keynes' constructief interventionisme met oog voor de gevaren daarvan als kop van jut. Hierbij wordt vaak vergeten dat de Britten een lange democratische traditie bezitten.

De hier beschouwde vier Keynes-biografieën onderstrepen niet alleen die opvatting, maar laten bovendien zien dat hij een zeer veelzijdige man was die zich, evenals Hayek, op een veel breder terrein dan alleen het rationele economische bewoog. Hayeks intellectuele biograaf Bruce Caldwell (2004) heeft dit overtuigend laten zien. Interessant is bovendien dat Keynes' gedachtesysteem ook de intuïtie, dus de directe kennis, erkent als legitieme bron van weten. Hier komen de denkers Keynes en Hayek ongemerkt samen. Keynes' denken heeft het economisch beleid

sinds de Tweede Wereldoorlog zeer sterk beïnvloed terwijl dat van Hayek enigszins in de marge is gebleven van het praktisch beleid. Niettemin strekt hun invloed zich uit tot in onze dagen en betreft zowel de lidstaten van de Europese Unie als de gehele wereld. Voor alles was Keynes echter een briljante en gecompliceerde persoonlijkheid waar moeilijk vat op was te krijgen. Hayek daarentegen is historisch makkelijker te duiden. Uit de Keynes biografieën komt dit beeld onloochenbaar naar voren. Daarom hier eerst iets over de persoon Keynes zelf.

Afkomst en beginjaren van Keynes

Cambridge en Eton

John Maynard Keynes, roepnaam Maynard, werd geboren op 5 juni 1883 op Harvey Road 6 in Cambridge. Zijn vader, John Neville Keynes (1853-1949), had in Londen wiskunde gestudeerd en verwierf een fellowship op Pembroke college voor 'moral philosophy'. Hij was er docent politieke economie en formele logica maar daarnaast universiteitsbestuurder en auteur van een tweetal leerboeken over klassieke logica en methodologie in de economie. Maynards moeder was Florence Ada Brown (1861-1958), en stamde uit een gerenommeerd predikantengeslacht uit Manchester en Brenton. Zij behoorde tot de eerste meisjesstudenten in Cambridge waar ze op Newnham college onder meer geschiedenis studeerde. Tijdens haar leven was zij actief als lokaal bestuurder en werkte zij in de plaatselijke maatschappelijke dienstverlening en zorg. Zij was ook een verdienstelijke historisch onderzoekster. Maynard ging er prat op, zo vertelt zijn biograaf, dat Harrod de eerst geborene zou zijn uit de verbintenis van een Cambridge fellow en een afgestudeerde van Newnham. Na Maynard, zouden nog twee kinderen volgen. De enige dochter Margaret (1885-1970) gebruikte na haar huwelijk in 1913 met A.V. Hill, de achternaam van haar man.^A Geoffrey (1887-1982), later een vooraanstaand chirurg en geneesheer, was het derde kind en completeerde het gezin Keynes. De ouders zouden gedurende Maynards leven, ook nadat de kinderen hun eigen weg hadden gevonden, op Harvey Road blijven wonen. Beide ouders waren van gegoede familie zonder echt vermogend te zijn. Hun gezin vormde een hechte eenheid en was spil van het familieleven. Dat was hartelijk met vaste tradities, stevig verankerd in de academische gemeenschap van Cambridge. Die maakte zich in

die tijd langzaam los van haar godsdienstige tradities waarin predikanten eeuwenlang de toon hadden gezet. Die plaats werd tegen het eind van de 19^e eeuw geleidelijk overgenomen door de opkomende maatschappijwetenschappen die naast de exacte vakken en geesteswetenschappen, hun plaats in de academische wereld probeerden te veroveren. Het vak economie of staathuishoudkunde was daarvan een jong onderdeel met een eigen profiel in de zich seculariserende academische gemeenschap van eind 19^e eeuw.

De jonge Maynard ontving zijn eerste onderwijs thuis van zijn ouders en vervolgens op de school in zijn geboorteplaats tot hij in 1897 naar kostschool ging en wel in Eton. Dit was een internaat en eliteschool. Het onderwijs was er prestatiegericht met wiskunde en klassieke talen als zwaartepunten. De jonge Keynes was voor beide vakken uitverkoren met een toelage – *fellowship* – vanwege de school. Voor Keynes vormde Eton ook de eerste stap in zijn latere sociale netwerk waarvan hij in zijn verdere leven in grote mate zou profiteren. Het onderwijs op Eton was streng, gericht op vorming maar ook patriottisch. Bewijzen hiervan leveren wat de jonge Keynes betreft de wekelijkse briefwisseling met het ouderlijk huis. Een treffend voorbeeld is een brief uit 1900 waarin de zeventienjarige jongeling Maynard de mogelijkheid oppert zich uit vaderlandsliefde aan te sluiten bij het vrijwilligerscorps voor de Boerenoorlog, die de Britten voerden in Zuid-Afrika. Het kwam er niet van. In Eton, zo leert de correspondentie met zijn ouders verder, werd de grondslag gelegd voor zijn literaire belangstelling en latere verzameling van waardevolle handschriften en antiquarische boeken. Beide liefhebberijen zouden een rol van belang blijven spelen in zijn verdere leven. Ook deed hij er een aantal vrienden op die later belangrijke posten zouden bekleden in Engeland en zijn overzeese gebieden. Aan de hand van overgeleverde brieven en bewaarde notities roemen zijn biografen eenstemmig Maynards innemend karakter en prettige omgang met medeleerlingen op Eton. Die kwamen natuurlijk allemaal wel uit soortgelijke gegoede milieus met zekere beschaving en intellectuele achtergrond. Toch was hij ook zelfbewust met een besef bijzonder te zijn. Dit besef behield hij zijn hele leven.

Kings' College

Eton was in die tijd de toegangspoort bij uitstek tot het gepriviliegeerde academisch milieu van King's College in Cambridge. Beide waren, sinds hun stichting door koning Henry VI van Engeland in 1441, nauw met elkaar verbonden. In 1902 werd

A Aan A.V. Hill zou in 1922 de Nobelprijs geneeskunde worden toegekend.

Keynes na een vergelijkend examen toegelaten tot King's College. Hij studeerde hier wiskunde en moraalfilosofie met daarnaast staathuishoudkunde. Latere vooraanstaande geleerden, intellectuelen en politici waren zijn studie- of huisgenoten. Ook zijn docenten waren mannen met groot wetenschappelijk gezag. Keynes volgde onder meer de lessen bij de filosoof-logicus G.E. Moore over ethica en bij de econoom en grondlegger van de economische traditie in Cambridge, Alfred Marshall. De colleges economie door Marshall boeiden Maynard wegens de aandacht voor de theorie en de gebezigde toepassingen. Hij zou één van Marshalls favoriete leerlingen worden en schreef hij voor hem in 1905 een verhandeling over indexcijfers die later werd bekroond met een academische prijs. Maar Maynard zat niet alleen in de boeken. Hij vond ook ontspanning in sporten als roeien, paardrijden, bergbeklimmen en golf. Dat laatste deed hij o.a. met zijn vader Neville. Ter afsluiting van zijn academische vorming bereidde hij bij de logicus Moore een proefschrift voor over een onderwerp uit de waarschijnlijkheidsleer. Die wilde hij gebruiken om de geloofwaardigheid van morele, wijsgerige en feitelijke beweringen te analyseren. Keynes aanpak uit deze dissertatie toont grote verwantschap met de Bayesiaanse statistiek. Aanvankelijk werd zijn proefschrift echter, mede wegens het negatieve oordeel van de wiskundige en filosoof Whitehead, geweigerd. Een hernieuwde poging na bemoeienis van de wiskundige en hoogleraar moderne wijsbegeerte B. Russell, was echter succesvol. Dit proefschrift uit 1908 zou hij later omwerken tot de monografie *A Treatise on probability*, die uiteindelijk in 1921 het licht zag. In 1908 verschaftte het hem echter een fellowship op King's College, wat het begin werd van zijn academische en maatschappelijke carrière.

Maatschappelijke loopbaan van Keynes

Keynes levensverhaal speelt zich af in een zestal onderscheiden naast elkaar staande en soms ook overlappende kringen. Deze zes kringen waren de ambtelijke, de academische, de kunstzinnige, de publicistische, de bestuurlijke en de persoonlijke wereld van familie en vrienden. In elk van deze zes kringen zou hij zich gedurende zijn gehele leven opvallend onderscheiden door kennis van zaken, onvoorwaardelijke toewijding, innemend optreden en een zekere rebelseheid.

Ambtenaar in overheidsdienst

Na in het voorjaar 1906 met succes een vergelijkend examen voor een betrekking bij de overheid te heb-

ben afgelegd – hij werd tweede – trad hij toe tot het Britse ambtenarencorps. Maynard aanvaardt in september een ambtelijke betrekking bij het Indian Office. Dit was een onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Hij koos hiervoor omdat het een knooppunt binnen het openbaar bestuur was en niet zo zeer vanwege zijn belangstelling voor India. Bovendien bood deze werkring goede vooruitzichten voor een verdere ambtelijke loopbaan. Op het ministerie hield hij zich onder andere bezig met de financiële verhoudingen tussen India en het moederland. Het was overigens geen overdrukke werkring getuige de omstandigheid dat hij voldoende tijd vond om in 1908 zijn dissertatie af te ronden. Ook had hij op het Indian Office ruime gelegenheid voor het schrijven van stukken over de doelmatigheid van het geldstelsel in India. Voor dit onderdeel van het Britse Rijk bepleitte hij een goudwissel standaard ter vervanging van de heersende zilveren standaard: die functioneerde volgens de jonge ambtenaar Keynes gebrekkig. De ambtelijke werkring bij het Indian Office beviel hem uiteindelijk niet.

Toen hij in 1908 in aanmerking kwam om fellow te worden van King's College, nam hij dan ook ontslag uit overheidsdienst en keerde hij terug naar King's college. Hier kreeg hij een onderwijstaak voor economie en vooral tijd voor onderzoek en publiceren. Daarvoor benutte hij mede zijn praktische beleidservaring opgedaan als ambtenaar. De belangrijkste vrucht van die ambtelijke werkring, die overigens maar 20 maanden duurde, was de monografie *Indian Currency and Finance*. Dit boek verscheen in 1913 en was zijn debuut als monetair econoom. Het biedt een kritische analyse van de Britse geld- en muntpolitiek in zijn koloniën, met het beleidsvoorstel de goudwissel standaard in te voeren als grondslag van de monetaire politiek in India. Tegelijkertijd bepleitte hij de stichting van een centrale bank voor India analoog aan de Federal Reserve in de VS die toevallig in 1913 tot stand kwam. Keynes' eersteling trok de aandacht in beleidskringen. Het vestigde zijn naam in regeringsmilieus en binnen de academische wereld als een monetair deskundige. Het is dan ook geen toeval dat hij, op voorspraak van zijn voormalige chef op het ministerie, werd benoemd in een regeringscommissie die zich boog over de inrichting van een doelmatig geldstelsel in India.

Deelnemer vredesonderhandelingen Parijs

Zijn ster rees echter toen hij op voorspraak van o.a. Austin Chamberlain en Lloyd George, die later tijdens de Eerste Wereldoorlog premier werd, in 1915 werd gedetacheerd bij het ministerie van Financiën.

Hierdoor nam hij als lid van de Britse onderhandelingsdelegatie in Parijs in 1918-1919 deel aan de vredesbesprekingen die aldaar werden gehouden na afloop van de Eerste Wereldoorlog in november 1918. Onder druk van vooral Groot-Brittannië en Frankrijk mondden die besprekingen uit in wat wel het wurgverdrag van Versailles is genoemd. Keynes vond dit verdrag economisch gezien rampzalig omdat het geheel was ingegeven door revanchistische gevoelens zonder een realistische economische toekomstvisie dat een hoopvol perspectief bood aan de verliezers en de geteisterde bevolking in de betrokken oorlogvoerende landen, in het bijzonder Duitsland en Oostenrijk. Met name de Britse en Franse regeringsleiders hadden volgens Keynes onvoldoende oog voor de economische toekomst van Europa. Naar zijn oordeel was het verdrag ook schadelijk voor de economische en politieke belangen van de overwinnaars. Mede vanwege dit ongenoegen, nam hij op 5 juni 1919, zijn 42^{ste} geboortedag, opnieuw ontslag uit overheidsdienst om zich daarvoor pas in 1940 weer te willen inzetten.

Hij wist echter zijn intussen opgebouwde netwerk van ambtelijke en politieke contacten in stand te houden. Door dit vrijwillig terugtreden, kreeg hij overigens de handen vrij om voortaan in het openbaar zijn mening over het vredesverdrag en de politiek die eraan ten grondslag lag, ongehinderd te ventileren. Dat deed hij met overtuiging en deskundigheid. Hij koos daarvoor de publicistische weg van het schrijven van artikelen in kranten en andere media. Zijn bijdragen werden gretig gelezen. Deze kritische en waarschuwendende commentaren op het vredesverdrag zouden uiteindelijk neerslaan in zijn boek *The Economic Consequences of the Peace* van 1920. Dit heel toegankelijk geschreven boek met gefundeerde kritiek op het vredesverdrag van Versailles biedt een diepgravende analyse van de fatale economische gevolgen van de vredesbesprekingen in Parijs. Het verschijnen van dit boek maakte Keynes op slag wereldberoemd. Met een verkochte oplage van 100.000 exemplaren per juni 1920 en vertalingen in tien talen was dit boek een enorm succes. De toenmalige president van de Nederlandsche Bank, G. Vissering, schreef bij de door Elsevier uitgebrachte Nederlandse vertaling een enthousiast ten geleide. Hierin prees Vissering Keynes' meesterschap en merkte hij de publicatie van dit boek aan als een wereldgebeurtenis. Het bracht voor Keynes ook geld in het laasje. De revenuen uit de verkoop van het boek en vertalingen compenseerden ruimschoots de deriving aan inkomen ten gevolge van zijn ontslagname als ambtenaar. Sommigen vonden het ook zijn beste

tot dan toe geschreven werk. Het bezorgde hem wereldfaam maar maakte hem ook in de overheidsmilieus en beleidskringen voor vele jaren een persona non grata. Dat kon hem overigens weinig schelen. Ofschoon hij als fellow terugkeerde naar Cambridge King's College, hield Keynes, vanaf 1919 op Gordon Square in Londen, zijn kamers aan. Deze zouden hem tot zijn dood in 1946 een pied-à-terre verschaffen in de City als hij het provinciale en soms benauwende Cambridge wilde ontvluchten. Tussen juni 1919 en juli 1942 zou hij echter geen officiële regeringsfuncties meer vervullen.

De wereld van Bloomsbury, de politiek en de schone kunsten

In Londen maakte Maynard deel uit van de bohemienachtige wereld van de Bloomsbury groep. Hierbij waren ook verschillende leden van het befaamde en exclusieve literaire dispuutgezelschap *Conversatiotoon* uit zijn studententijd in Cambridge aangesloten. Leden van deze studentenclub noemden zich Apostels en waren oude bekenden van Keynes. Naast zijn beste vriend Lytton Strachey – de latere auteur van de klassieker *Eminent Victorians* – behoorden ook E.M. Foster, Leonard Woolf evenals de gezusters Stephen hierbij. Een van hen, Virginia, zou later Woolf huwen. Foster en Virginia Woolf zouden grote bekendheid krijgen als schrijvers terwijl Leonard naam maakte als literaire uitgever. In dit artistieke wat vrijgevochten antiburgerlijke intellectuele Londens milieu, zo beeldend getekend door Spalding (2013), voelde Keynes zich thuis. Hier zou hij ook zijn eerste grote liefde, de schilder Duncan Grant (1885-1978), ontmoeten. Met hem had Keynes vele jaren een liefdesrelatie. Maar die was destijds zeker niet zijn enige al was Grant wel één van de twee grote liefdes in het leven van Maynard.^B

In zijn persoonlijk leven was er naast continuïteit ook ingrijpende verandering. De opvallendste was dat Keynes, die voorheen liefdesrelaties met mannen had, in 1925 op de leeftijd van 42 jaar in het huwelijk trad met de gevierde Russische ballerina Lydia Lopokova (1892-1981). Zij had tot haar vestiging in Engeland behoord tot het befaamde dansgezelschap van Diaghilev. Hij had haar via zijn Bloomsbury vrienden leren kennen en werd smoorverliefd op haar. Dit huwelijk was wereldnieuws. Mary Marshall, de weduwe van Alfred Marshall,

^B Overigens waren tot 1964 mannenrelaties volgens de Engelse wet strafbaar zodat voorzichtigheid was geboden. Chantage lag immers altijd op de loer. Dit heeft Keynes echter nooit problemen gegeven.

noemde Keynes besluit haar te huwen het beste wat hij tot dan toe gedaan had en Lydia schijnt daar in haar wat gebroken Engels ludiek aan te hebben toegevoegd: 'and she was right'. Het werd een volmaakt en liefdevol huwelijk dat volgens zijn biografen tot hun beider verdriet kinderloos bleef. Ook met zijn ouders, zuster en broer, alsook met hun kinderen bestond een innige band waarin Lydia ten volle mocht delen. Het huwelijk werd een keerpunt in zijn leven. Hij keerde weer grotendeels terug naar de wetenschap waarin hij ook een eerste erkenning ontving door zijn benoeming in 1924 tot lid van de Zweedse Academie van Wetenschappen, gevolgd door dat van de Britse Academie. De Columbia Universiteit, evenals de Universiteit van Manchester, verleenden hem eredoctoraten. Na afloop van de Tweede Wereldoorlog zouden deze nog worden gevolgd door eredoctoraten van de Sorbonne, Edinburgh en zijn eigen Cambridge. Opmerkelijk bij dat alles is dat hij nooit hoogleraar werd, maar dat is typisch Brits. Intussen verminderde zijn betrokkenheid bij de Bloomsbury coterie, mede wellicht omdat Lydia de sfeer van Bloomsbury treurig en overdreven intellectueel vond. Wel bleef een aantal van de oude vriendschappen in stand en hield ook Lydia er vriendschappen aan over. Dat alles wordt mooi beschreven door al zijn biografen waarbij Davenport-Hines speciale accenten aanbrengt in deze strikt persoonlijke sfeer. De zondagmiddag was intussen stevast gereserveerd voor de lunch in het ouderlijk huis op Harvey Road. De familie hield elkaar met brieven op de hoogte van hun wel en wee wat voor de latere biografen van Maynard een goudmijn aan gegevens en documenten heeft opgeleverd.

Politiek voelde hij zich in die jaren thuis bij de Liberalen. Zij waren de principiële tegenstanders van het protectionisme dat de Conservatieven en de Labour partij voorstonden; iets wat Keynes economisch ondoelmatig vond. In dat verband werkte hij 1927 mee aan een door de liberale partij uitgebracht *Yellow Book* over de toekomst van de Britse industrie. Na de enorme verkiezingsnederlaag van de Liberalen in 1929 verdween echter zijn aandacht voor de actieve politiek. Als adviseur in de zijlijn kon hij wel zijn invloed doen gelden. Hierbij werd een streven naar een economisch stabiele en rechtvaardige samenleving zijn principiële leidraad, evenals altruïsme dat was in zijn privéleven.

Privé ontpopte Keynes zich vanaf 1919 als een behoedzaam en bekwaam belegger zowel voor zijn vriendenkring, familie en de universiteit, als voor

zichzelf. Met zijn grote kennis van de financiële wereld wist hij succesvolle speculaties op de valuta- en goederentermijnmarkten te realiseren al ging het ook wel eens faliekant mis. In die gevallen compenseerde hij deze verliezen voor zijn medespelers uit eigen zak. Zijn financiële kennis wendde hij ook onbaatzuchtig aan voor het welzijn en beheer van zijn King's College waarvan hij thesaurier was, de stichting van kunstzinnige instellingen in Cambridge en Londen met schouwburg of theater. Ook bouwde hij voor zichzelf over de jaren heen een fraaie kunstverzameling op. Zijn eerste schilderij kocht hij in 1917 in Parijs en wel een Dégas. Sindsdien breidde hij zijn verzameling gestaag uit met doeken en prenten van voornamelijk moderne Franse schilders. Hieronder was werk van Cézanne, Derain, Seurat en Picasso. In 1946 werd zijn verzameling getaxeerd op ruim 31.000 pond. Daarnaast bezat hij een kostbare collectie oude boeken en handschriften die hij als student was begonnen aan te leggen. In 1946 bij zijn overlijden, werd zijn totale vermogen, inclusief de waarde van schilderijen, oude boeken en handschriften, geschat op 480.000 pond. Naar huidige koopkracht maatstaven is dat thans gelijk aan ongeveer 150 miljoen pond of 200 miljoen euro. Vijftien procent hiervan zat in zeldzame boeken, oude handschriften en zijn collectie schilderijen.

Academische werkkring

Als academisch docent werd Maynard in Cambridge belast met onderwijs in de monetaire economie. In zijn colleges bracht hij theorie en praktijk van het geldwezen in een goede dosering samen. Overtuigend bewijs hiervan is zijn tweedelige in 1930 verschenen *Treatise on Money*. Dit belangrijke boek is gebaseerd op zijn colleges uit de jaren 1920 en op zijn eerder gepubliceerde *A tract on monetary reform* uit 1924. In deze monografie houdt hij een voor die jaren van *laissez-faire* een ongebruikelijk pleidooi voor een regulerende monetaire politiek. De latere *Treatise* is vooral de neerslag van zijn geldpolitieke denkbeelden en kan worden beschouwd als Maynards tweede belangrijke wetenschappelijke werk. Daarin is de invloed van de Zweedse geldtheoreticus K. Wicksell (1851-1926) onmiskenbaar. Het is een interessant en nog steeds lezenswaardig boek al is het niet steeds erg systematisch van karakter. Keynes was echter meer dan alleen een academische docent.

Onderdeel van zijn activiteiten was ook het hoofdredacteurschap van het invloedrijke en voorstaande *Economic Journal*, het lijfblad van de economen in Groot-Brittannië. Dit redacteurschap vervulde hij met grote toewijding gedurende meer

dan dertig jaar tot zijn overlijden. Zelf publiceerde hij er trouwens ook in, zoals zijn befaamde kritiek op het econometrisch werk door Jan Tinbergen vericht bij de Volkenbond in Genève. Keynes' alleenheerschappij had ook zijn nadelen, zoals Tinbergen ondervond toen hij een repliek wilde plaatsen op Keynes' vernietigende en in de ogen van veel deskundigen ongerechtvaardigde kritiek uit 1939.

Journalistieke werkzaamheid

Keynes hield van schrijven voor een breed publiek. Na het succes van zijn publicatie over de gevolgen van de Vrede van Versailles had hij ontdekt dat de journalistiek ook financieel interessant kon zijn en lucratief was als aanvullende broodwinning. Keynes werd een gezocht medewerker van dagbladen als *The Times*, *The Manchester Guardian* en weekbladen als de *Nation* en later de *New Statesman*. Hierin kon hij zijn journalistieke ambities uitleven en tegelijkertijd aanvullende inkomen verwerven.

Naast zijn kritiek op het vredesverdrag en de toenmaals opgelegde herstelbetalingen schreef hij over de buitenlandse economische betrekkingen van Groot-Brittannië en de ondoelmatigheid van het herstel van de gouden standaard in 1925. Dit was in zijn ogen een geheel door politieke motieven ingegeven beslissing van de toenmalige minister van Financiën, Winston Churchill. Naar de mening van Keynes had Churchill echter onvoldoende door, dat de Eerste Wereldoorlog de economische positie van Groot-Brittannië fundamenteel had veranderd en ondermijnd. Als gevolg van deze oorlog was de internationale concurrentiepositie van Groot-Brittannië ernstig verzwakt en waren de Verenigde Staten een nieuwe economische wereldmacht geworden en geduchte rivaal van Groot-Brittannië. Daarom was de oude wisselkoers te hoog en door het handhaven van de koers van vóór 1914, de Britse pond zwaar overgewaardeerd. Dat maakte voor Groot-Brittannië de exportproducten te duur wat de buitenlandse afzet grote schade berokkende en werkgelegenheid afbrak.

Keynes schreef echter ook over andere onderwerpen. Zo voerde hij een overtuigend pleidooi voor een gereguleerde geldpolitiek toen de gouden standaard als ijkpunt voor het monetaire beleid in Groot-Brittannië in 1931 en in 1933 in de Verenigde Staten, teloor was gegaan. Daarnaast publiceerde hij inhoudelijk en stilistisch fraaie levensberichten over grote figuren uit de Britse geschiedenis zoals Malthus, Marshall of Newton, over de staatsman Lloyd George en een gevoelig portret van mevrouw Mary Marshall, echtgenote van zijn leermeester economie in Cambridge. Veel van deze essayisti-

sche en journalistieke arbeid werd later door hem samengebracht in bundels als *Essays in biography* en *Essays in Persuasion*. Die vonden gretig aftrek en opnieuw leverde dit inkomen op voor Keynes. Belangrijker was wellicht nog dat deze geschriften de naam van Keynes versterkten en zijn faam bij het publiek vergrootten. Hierdoor werd hij uitgenodigd zitting te nemen in belangrijke adviescommissies, zoals in 1930 het MacMillan-comité over de wenselijke inrichting van het bankwezen en geldbeleid, de invloedrijke economische adviesraad van de eerste minister waarvan hij voorzitter werd en weer later, bestuurder-toezichthouder van de Bank of England.

Internationale economische diplomatie

In november 1939 verscheen in *The Times* van de hand van Keynes een artikel over de financiering van de oorlog. Dit trok allerwegen de aandacht en ontlokte aan Hayek een instemmende reactie in de pers. Keynes' krantenartikel leidde tot het boek *How to pay for the war*. Centraal daarin staat de opvatting dat een afgedwongen bestedingsbeperking de ruimte moet maken voor de defensie inspanningen van zijn land en het daarmee gepaard gaande beslag op de productiecapaciteit. Belangrijker nog waren zijn zorgen om de internationale betaalkracht van Groot-Brittannië, met name in dollars. Deze internationale betaal- en valutaproblemen zouden hem in de rest van zijn leven geheel in beslag nemen. Ook in regeringskringen viel zijn betoog op en dat bleef niet zonder gevolgen.

In de zomer van 1940 werd Keynes aangesteld als onbetaald adviseur van het ministerie van Financiën. Na de val van Frankrijk stond Groot-Brittannië er in de oorlog alleen voor en had hulp nodig van de Verenigde Staten, maar om binnenlandse politieke reden was de weerstand in het Congres groot en de regering terughoudend. Na de Japanse aanval op Pearl Harbour in december 1941 veranderde die houding drastisch en werden Groot-Brittannië en de Verenigde Staten bondgenoten. Groot-Brittannië kreeg steun via het arrangement van de 'Lend-Lease' overeenkomst van februari 1942. Deze overeenkomst werd voorafgegaan door handelsbesprekingen om de concurrentiepositie van de Amerikaanse industrie tegenover die van Groot-Brittannië veilig te stellen. Keynes werd hoofd van de Britse onderhandelingsdelegatie met een uitgebreid mandaat. In verband daarmee vertrekt Keynes, vergezeld door zijn vrouw, op 8 mei 1941 voor de eerste van zijn zes bezoeken aan de Verenigde Staten gedurende 1941-1946 voor financiële onderhandelingen. Tijdens een van zijn zeereizen nam hij kennis van Hayeks boek

dat waarschuwde voor een autoritaire staat. Keynes waardeerde het werk en de politiek-filosofische onderbouwing.

Werk dat Keynes beroemd maakte

Dankzij twee zaken in het bijzonder leeft Keynes voort, en beide stammen uit de laatste tien jaren van zijn leven. In de eerste plaats is dit zijn meest bekende en geprezen wetenschappelijk werk met blijvende invloed op theorie en beleid, *The General Theory*. Daarnaast is er zijn internationale arbeid als diplomaat die tot op de dag van vandaag van groot bestuurlijk belang is gebleken voor de wereld.

The General Theory of Employment, Interest and Money

Dit boek uit 1936 is Keynes' belangrijkste wetenschappelijk werk. Het is weinig systematisch en toegankelijk van karakter. Desondanks luidde dit boek een revolutie in op het terrein van het macro-economische denken en beleid. Het rekende ook definitief af met de heersende leer dat economische onevenwichtigheden als werkloosheid en betalingsbalansverstoringen vanzelf weer zouden verdwijnen door veranderingen in prijzen en loonkosten. Keynes toonde aan dat macro-economische verstoringen blijvend kunnen zijn bij een tekortschietende maatschappelijke of totale vraag naar goederen en diensten waarbij de marktprijs geen evenwicht brengende rol speelt. Verstoringen in de maatschappelijke vraag door vraaguitval kunnen volgens Keynes alleen worden tegen gegaan door actief overheidsingrijpen om die tekortschietende vraag te compenseren. Met zijn *General Theory* baande hij hiervoor theoretisch de weg. Praktische toepassingen waren er echter al eerder zoals in de Verenigde Staten de *New Deal* van president Roosevelt en in Groot-Brittannië de enorme defensieopdrachten in de aanloop van de Tweede Wereldoorlog die veel werkgelegenheid en daarmee koopkracht brachten. In ons land beoogden de voorstellen uitgewerkt in *Het Plan van de Arbeid* door de SDAP in de crisisjaren in de vorige eeuw uitgebracht, dit eveneens.

Overigens vertoonde de Keynesiaanse logica ook zwakke plekken. Eén daarvan werd onmiddellijk na het uitkomen van het boek gesignaleerd door Hicks (1937). Hij liet zien dat het stelsel van Keynes onbepaald was. Hicks kwam met een oplossing die het stelsel van Keynes logisch sluitend maakte en grote betekenis kreeg in de literatuur en voor de verbreiding van het gedachtegoed van Keynes. Het opmerkelijke is dat de *General Theory* onduidelijk was in zijn theoretische uiteenzettingen, hetgeen nadere uitleg wenselijk maakte en debat uitlokte. De wen-

selijke uitleg kwam door de inspanning van theoretici als Hansen (1949), Hicks (1937), Pen (1958) en Samuelson (1947), om enkele namen te noemen. Deze auteurs hebben via het onderwijs de gedachten en boodschap van Keynes ruim verspreid en mede daardoor kreeg het ook grote invloed op het economisch beleid. Die nam nog toe doordat het werk van Keynes zich ook voor econometrische uitwerking leende wat *mirabile dictu* is begonnen met het door Keynes in 1939 afgewezen werk van Tinbergen.

Bretton Woods

Ook op bestuurlijk vlak oefenden de denkbeelden van Keynes grote invloed uit omdat hij één van de grondleggers was van de naoorlogse economische en monetaire orde in de wereld. Die moest een eind maken aan wisselkoersproblemen, mondiale onevenwichtigheden en de nationalistische handelsbelemmeringen tijdens het Interbellum. Hieraan werkte hij mee als feitelijk leider van de Britse delegatie in 1942-1944 bij het monetaire en handelsoverleg tussen de Verenigde Staten en Groot-Brittannië. Keynes was, samen met zijn Amerikaanse tegenspeler Henry White, de intellectuele en strategische spil in dat politieke overleg. Na maandenlange besprekingen mondde dit uit in een grote Amerikaanse lening aan Groot-Brittannië en, nog belangrijker, de conferentie van Bretton Woods. Die speelde zich in juni 1944 af in de staat New Hampshire. Daar werd besloten tot de oprichting van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank. Deze instellingen moesten waken over de overeengekomen nieuwe internationale orde op gebied van handel en betalingsverkeer. Achteraf weten we dat deze ordening aan de basis heeft gestaan van de ongekende naoorlogse welvaarts groei in de wereld. Hierdoor is deze bestuurlijke arbeid waarbij Keynes een drijvende kracht was, tot op de dag van vandaag van blijvende betekenis. Bewijs daarvoor is de grote rol die beide Bretton Woods instellingen thans vervullen bij de oplossing van de economische en financiële crises die sinds 2008 Europa en de wereld hebben getroffen. Ook in de huidige begrotingsproblemen in de Europese Unie en in het bijzonder Griekenland is de rol van het IMF en het gedachtegoed van Keynes niet meer weg te denken.

Lid Hogerhuis

Voor de vele verdiensten voor zijn land werd Keynes in 1942 in de adelstand verheven en lid van het Hogerhuis met de titel baron Tilton, de naam van zijn landgoed in Sussex waar hij ook een boerderij exploiteerde. In het Hogerhuis zou hij nog een

redevouering houden over de onderhandelingen in Washington. Het echtpaar kon voortaan als Lord en Lady Keynes door het leven gaan. Dat sociale milieu was hen echter reeds lang vertrouwd want Keynes kwam door geboorte uit de Britse *upper middle class*.

Persoonlijk betaalde Keynes voor zijn deelname aan het internationale overleg een hoge prijs. Het heen en weer gereis naar de VS – zes maal gedurende 1941-1945 – en de uitputtende technisch en politiek ingewikkelde onderhandelingen eisten hun fysieke tol. Zijn vierde reis naar de VS duurde vier maanden terwijl Keynes al vanaf 1938 kampte met een slechte gezondheid. Kort na de feitelijke lancering van de nieuwe monetaire wereldorde in 1945 overleed hij in het vroege voorjaar van 1946 op 63-jarige leeftijd op zijn landgoed Tilton aan een hartstoomis tijdens zijn slaap. De dag tevoren nog had hij zijn opstel over Newton voltooid ten behoeve van een vriendenboek voor Bernard Shaw. Het werd zijn laatste essay en werd ook opgenomen in de postume tweede, door zijn neef Millo Keynes bezorgde uitgave van zijn *Essays in Biography*. Zijn vrouw en ouders overleefden hem. Keynes' as werd in de heuvels bij Brighton verstrooid.

Conclusies

Overziet men het leven en arbeid van Keynes, dan dwingt dat tot de slotsom dat hij een groot man en visionair econoom is geweest. Hij zette zijn vele talenten in voor een betere samenleving maar was tegelijkertijd een complexe persoon vol innerlijke tegenstrijdigheden. Hij bleef rebels en werkte op zeer uiteenlopende terreinen waar hij efficiënt en trefzeker opereerde met een bijna ongeëvenaarde intellectuele nalatenschap. Zijn in dertig kloeke banden bezorgde verzamelde geschriften laten dat zien. De invloed daarvan is, 70 jaar na zijn dood, nog dagelijks aanwezig in theorie en beleid.

In zijn werk komt Keynes meer naar voren als therapeut dan systematisch theoreticus. Hierin onderscheidde hij zich van Hayek die een nazaat was van de Oostenrijkse School van Böhm-Bawerk en Von Wieser. Met Keynes had Hayek gemeen zijn interesse in geldtheorie en conjunctuuranalyse maar hun doelstellingen en accenten verschilden hemelsbreed. Keynes' voornaamste oogmerk draaide om het voorkomen van maatschappelijke verspilling door braakliggende productiemiddelen als arbeid en kapitaal waarvoor hij begaanbare wegen opende. Hierdoor is zijn wetenschappelijke belang en invloed ongeëvenaard groot. Dat blijkt bijvoorbeeld blijken uit de citatieanalyse, die een aantal jaar geleden voor de

periode tussen beide wereldoorlogen is gedaan. Volgens dat onderzoek staat Keynes op eenzame hoogte en laat hij tijdgenoten als Irving Fisher en Alois Schumpeter ver achter zich. Alleen Hayek met zijn meer politicologische bestuurlijke benadering volgt hem op afstand. Het is daarom gerechtvaardigd te concluderen dat ook voor het liberale gedachtegoed Maynard Keynes ongemeen invloedrijk is gebleven en nog steeds een rol speelt in het huidige economische debat en beleid.

Keynes bezat een groot verantwoordelijkheidsgevoel voor de samenleving. Hiervoor zette hij zich naar oud liberaal gebruik onbaatzuchtig in als denker en als bestuurder. Maar bovenal zette hij zich in voor het bereiken van een stabiele en rechtvaardige samenleving. Hiervoor formuleerde hij gedachten en regels die hij vervolgens in het internationale overleg tussen vooral de Verenigde Staten en Groot-Brittannië tijdens de Tweede Wereldoorlog vorm gaf in multilaterale overeenkomsten en nieuwe instituties. Deze instellingen brachten stabiliteit in de wereldeconomie en oefenen ook anno 2016 nog hun invloed uit zoals de recente financiële crises overtuigend illustreren. Bij dat alles blijft gelden dat kort geleden *The Economist* kopte, dat Keynes een man was voor alle seizoenen en meer dan louter econoom. Hij voldeed ten volle aan wat hijzelf in zijn opstel over Marshall schetste als de ideale econoom. Deze moest, zo beoogde Keynes, beschikken over een zeldzame combinatie van eigenschappen. Hij diende tot op zekere hoogte tegelijkertijd wiskundige, historicus, politicus en filosoof te zijn zonder dat de economiestudie op zichzelf bijzondere intellectuele eisen stelde. Ook zijn jongste biograaf Davenport-Hines memoreert deze woorden van Keynes in zijn schets van Keynes' andere leven. In die zin is hij evenals Hayek een voorbeeldig econoom van liberale snit met wie hij verwantschap toont als het gaat om de mate en aard van overheidsinvloed. Hierbij is de inrichting van de samenleving van even groot belang als het concrete beleid.

Referenties

- B. Caldwell, *Hayek's challenge. An intellectual biography of F.A. Hayek*, Chicago, 2004.
- R. Davenport-Hines, *Universal man: the lives of John Maynard Keynes*, New York, 2015.
- G. Dostaler, *Keynes par-delà l'économie*. Parijs, 2014.
- J.K. Galbraith, *De economie van de overvloed*, Amsterdam, 1961.
- A.H. Hansen, *Monetary theory and fiscal policy*, New York, 1949.

- R.F. Harrod, *The life of John Maynard Keynes*, Londen, 1951.
- R.L. Heilbroner, *De filosofen van het dagelijks brood*, Amsterdam, 1955.
- J.R. Hicks, 'Mr. Keynes and the classics', *Econometrica* vol. 5, 1937, pp. 147-159.
- J.M. Keynes, *Essays in biography*, Londen, 1933.
- D.E. Moggridge, *Maynard Keynes. An economist's biography*, Londen, 1992.
- J. Pen, *Moderne economie*, Utrecht, 1958.
- P.A. Samuelson, *Economics: an introductory analysis*, New York, 1947.
- R.S. Skidelsky, *John Maynard Keynes: vol.1: Hopes betrayed 1883-1920*, Londen, 1983.
- R.S. Skidelsky, *John Maynard Keynes: vol. 2: The economist as saviour 1920-1937*, Londen, 1992.
- R.S. Skidelsky, *John Maynard Keynes: vol.3 Fighting for Britain 1937-1946*, Londen, 2000.
- R.S. Skidelsky, *Keynes, The return of the master*, Londen, 2009.
- F. Spalding, *The Bloomsbury Group*, Londen, 2013.

M.M.G. (Martin) Fase was tot 2002 onderdirecteur van de Nederlandsche Bank en verantwoordelijk voor het wetenschappelijk onderzoek en econometrische modelbouw. Voorts is hij sinds 2002 emeritus hoogleraar monetaire economie op de UvA. Daaraan voorafgaand, was hij in 1978-1985 hoogleraar statistiek op de EUR. Is vanaf 1987 lid van de KNAW en sinds 1989 tevens van de KHMW. Hij ontving in 1996 de Piersonpenning voor zijn wetenschappelijk werk.



– Niek Kok –

Niek Kok brengt in dit artikel de grotendeels vergeten Fins-Zweedse 18^e eeuwse filosoof en politicus Anders Chydenius onder de aandacht. Ruim tien jaar voor Adam Smith was het Chydenius die een soortgelijke vrijemarkteconomie bepleitte – onafhankelijk werkend van deze Schotse 'grondlegger' van het klassiek-liberalisme, verdient Chydenius wellicht meer lof.

Inleiding

De troonsbestijging van Gustaaf Adolf, de 'leeuw van het noorden', in 1611 markeerde het begin van de Zweedse *stormaktstiden* – de grootmachtijd. In die tijd wist Zweden zich belangrijk territorium toe te eigenen en zo een sterke grip op de Oostzee te krijgen. In een toespraak ter gelegenheid van zijn toetreding tot de Zweedse Academie in 1954, blikte toenmalig VN-chef Dag Hammarskjöld haast nostalgisch terug op dat 'seventeenth-century Sweden, when the throne, the altar, and the sword formed a terse triad in which a nation found its melody'.¹ Hammarskjöld was bepaald geen liberaal politicus. Was hij dat wel geweest, dan had hij wellicht niet de *stormaktstiden* zo lyrisch bezongen, maar de eeuw van de vrijheid die daarop volgde: de *frihetstiden*. Dit tijdperk begon met het afschaffen van de absolute monarchie in 1718 en wordt gekenmerkt door de buitengewone politieke macht van de Zweedse standenvertegenwoordiging. In Hammarskjölds plaats had een liberaal dan ook, in plaats van zijn bewondering uit te spreken voor de 'leeuw van het noorden', wellicht de veelal onbekende filosoof en politicus Anders Chydenius, de 'Adam Smith van het noorden', aangeprezen.

Onbekend als hij mag zijn, onderschat mag hij niet worden. Chydenius publiceerde in 1765 *Den Nationnale Winsten*. Dit was, elf jaar voordat Smith zijn alom bekende *The Wealth of Nations* schreef, een soortgelijk betoog voor een liberale economie, waarin Chydenius pleitte voor een vrijemarkteconomie. Economisch historicus C.G. Uhr stelt dat wat Chydenius had te zeggen, hem zonder meer beroemd had gemaakt, had hij niet in het rurale Finland van de 18e eeuw gewerkt en gewoond maar in Parijs of Londen.²

Dat doet prikkelen. Wie was deze Fins-Zweedse filosoof en politicus? Liep hij in zijn denken daadwerkelijk voor op het klassiek-liberale denken van

Adam Smith? Was Smith bekend met het werk van Chydenius of ontwikkelden beide heren hun denken onafhankelijk van elkaar? Ook kunnen we ons afvragen wat Chydenius voor het liberalisme in Finland en Zweden heeft betekend. Chydenius zat ook een korte tijd in de *Riksdag*, het latere Zweedse parlement. Wat betekende zijn klassiek-liberale denken in de praktijk van het 18e-eeuwse Zweden?

Chydenius, de liberale pastoor

Anders Chydenius werd geboren op 26 februari 1729 in Sotkama, in het noordoosten van Finland. In zijn jeugd jaren was Anders' vader Jacob Chydenius, die priester was, zijn belangrijkste bron van onderwijs. In 1734 vertrok de familie Chydenius naar Kuusamo, in de provincie Norra-Österbotten. Alhier kon Anders naar het gymnasium in Oulo. Hier werd zijn vader rector van een school. Het was in deze periode dat Chydenius de Russisch-Zweedse oorlog (1741-1743) van dichtbij meemaakte. De *Riksdag* in Stockholm was verdeeld in twee politieke fracties: de Petten en de Hoeden. De Petten waren van mening dat met het einde van de *stormaktstiden*, Zweden zijn aspiratie om een Europese grootmacht te zijn moest laten varen. De Hoeden waren echter geobsedeerd door het verlies dat Zweden had geleden op Rusland in de Grote Noordse Oorlog (1700-1721). Zij droomden nog altijd van een imperialistisch Zweeds Rijk en hadden Rusland daarom, in 1741, opnieuw de oorlog verklaard. Twee jaar later legde hun leger het af tegen de Russische vijand.

Na de Russisch-Zweedse oorlog ging Chydenius studeren aan de universiteit van Turku. Hij studeerde er wiskunde, natuurwetenschappen, Latijn en filosofie. Eén van zijn professoren was Peter Kalm (1716-1779), een discipel van de botanicus Carl Linnaeus. Kalm onderwees economie en natuurhistorie aan de universiteit van Turku. Via hem kwam Chydenius in aanraking met het, inmiddels

grotendeels vergeten, economische gedachtegoed van Linnaeus. Zoals Chydenius en ook Smith na hem, pleitte Linnaeus ervoor om de economie zoveel mogelijk in te richten naar natuurlijke wetten. Aan de hand van dit axioma kwam Linnaeus echter tot een exact omgekeerde conclusie als de liberale economen na hem: een economie geregeerd door natuurwetten, zou noodzakelijkerwijs, een autarkie moeten zijn. Linnaeus stelde dat natuurwetten van God kwamen. Die had de natuur – flora, fauna en natuurlijke grondstoffen – op zo'n manier over de wereld verdeeld dat ieder land in zijn eigen behoeften zou kunnen voorzien. Het was juist onnatuurlijk om dure, door vreemdelingen vervaardigde of geogoste goederen uit verre oorden te importeren, aldus Linnaeus.³ Chydenius zou de 'natuureconomie' van Linnaeus geheel anders uitwerken.

Chydenius studeerde af in 1753 en werd kort daarna aangesteld als kapelaan in Alaveteli, in Österbotten. Na enige tijd te hebben gediend als kapelaan, werd hij de pastoor van het grotere, nabijgelegen Kokkola. Hier raakte hij in 1763 betrokken bij de politiek. Österbotten was een regio die economisch zwaar leed onder de handelsprivileges van Stockholm. Stockholm en Turku waren voor lange tijd de enige steden in de Botnische golf die het stapelrecht hadden. Dat recht hield in dat alle andere steden eerst hun goederen naar Stockholm of Turku moesten verschepen, alvorens die handelswaar mocht worden geëxporteerd. Stockholm en Turku waren hierdoor de enige steden die profiteerden van buitenlandse handel. In de Riksdag leidde dit reeds in 1760 tot een verhitte discussie tussen de boerenstand enerzijds en de andere standen anderzijds. De boeren, en in het bijzonder de Finse boeren, eisten dat provincies als Österbotten en Norrland hun eigen stapelsteden zouden krijgen.

Chydenius bekommerde zich om de positie van de boeren en handelaren van Österbotten. Hij affiliateerde zich met de politieke factie van de Petten en in 1765 nam hij zitting in de Riksdag voor de geestelijke stand. In het Zweedse Rijk gold een strenge censuur, maar als Riksdagman was Chydenius vrij om politieke pamfletten te schrijven. Het jaar 1765 was dan ook één van zijn meest productieve periodes als liberaal denker. In dat jaar kwam onder andere zijn belangrijkste werk, *Den Nationnale Winsten* op papier. Interessant is dat Chydenius zijn denken onafhankelijk van andere verlichtingsdenkers ontwikkelde. Verlichtingsdenkers werden alleen door de Zweedse diplomatieke elite veel gelezen.⁴ Ook is het onwaarschijnlijk dat de in ruraal Finland wonende Chydenius Engels las of dat Smith, die pas later *The*

Wealth of Nations publiceerde, Zweeds las.

Als Riksdagman was Chydenius zeer actief. Hij ontpopte zich tot een radicale liberaal en sprak zich onder meer uit voor radicale vrijhandel, religieuze tolerantie en persvrijheid. In het oeuvre dat hij schreef, ondersteunde Chydenius zijn vrijheidsdenken altijd met concrete voorbeelden. Iedere vorm van vrijheid waar Chydenius voor pleitte, zou volgens hem onbetwist leiden tot de bloei van de Zweedse economie. Hij speelde een grote rol bij 's werelds eerste wet van openbaar bestuur in 1766 en de pers- en meningsvrijheid die ook dat jaar werden ingevoerd in Zweden. Zijn mede-Petten vonden Chydenius echter te radicaal. Na 1766 werd hij niet opnieuw uitgenodigd voor de standenvetegenwoordiging.⁵

Chydenius keerde daarom terug naar Kokkola, waar hij rector op een school werd. In 1778 keerde hij terug in de Riksdag en was hij betrokken bij wetten die een vrije arbeidsmarkt en religieuze tolerantie regelden. Sinds 1772 waren de tijden echter veranderd: kroonprins Gustaf III had in dat jaar een coup gepleegd, de absolute monarchie in Zweden hersteld en veel burgerrechten, zoals Chydenius' wetten uit 1766, weer afgeschaft – de eeuw van de vrijheid was voorbij. In 1779 trok Chydenius zich wederom terug naar Kokkola, waar hij uiteindelijk in 1803 op 74-jarige leeftijd overleed.

Vrijheid en kunstmatige beperking

Noch Adam Smith, noch Anders Chydenius was in zijn economische denken bijzonder innovatief. De Schotse filosoof D.D. Raphael prijst Smith dan ook niet om zijn innovatie, maar omdat hij de economie in het bredere perspectief van de samenleving zag: 'he surpassed all his predecessors in seeing the whole of economic life as a unified system with ramifications in the social sciences as a whole, notably in sociology, psychology, government, and law'.⁶ Een onmiddellijke vergelijking tussen *Den Nationnale Winsten* van Chydenius en Smiths *On the Wealth of Nations*, doet dan ook vermoeden dat Chydenius veel beperkter was dan Smith in zijn toepassing van economische theorie. *Den Nationnale Winsten* beslaat slechts 33 paragrafen, terwijl Smith een pagina's dik boek schreef. Uit zijn gehele oeuvre blijkt echter dat Chydenius, net als Smith, de economie in een groter maatschappelijk raamwerk plaatste. Om tot een passende vergelijking te komen, moeten we daarom zijn hele oeuvre afspiegelen tegen het liberalisme van Smith.

Chydenius ging op zoek naar universele principes – algemene wetten – die mensen en de economie stuurden. Al vroeg zag Chydenius in de beperking

van de vrijheid in Österbotten een universeel probleem: als een staat door middel van wetten de natuurlijke vrijheid van mensen belemmerde, dan had dat onvermijdelijk negatieve economische gevolgen. In een essay over emigratie uit 1765 licht Chydenius toe wat die natuurlijke vrijheid inhoudt: 'vrij zijn' is het tegenovergestelde van 'beperkt zijn'. Burgers worden in vrijheid geboren en het is hun natuurlijke privilege om die vrijheid te gebruiken om hun eigen geluk te bevorderen. Chydenius observeerde dat de staat dit natuurlijke privilege alleen maar beperkte door allerlei wetten op te stellen die de vrijheid van burgers beperkte. In zijn essay stelt Chydenius dat de beperking van vrijheid zo'n schadelijke invloed op het leven van burgers heeft, dat zij bereid zijn om hun vaderland te verlaten, om ten einde elders een vrijer leven te kunnen leiden.⁷ Chydenius zou in 1779, in *Angående Religions-Frihet* (over godsdienstvrijheid) andersom redeneren dat Zweden godsdienstvrijheid moest invoeren om zoveel mogelijk immigranten aan te trekken. Zweden moest profiteren van de intolerantie van andere landen door zelf het toonbeeld van tolerantie te zijn.⁸

De overlappende boodschap van Chydenius' filosofie is dan ook dat het Zweedse Rijk een groot aantal van zijn *kunstmatige wetten* moest afschaffen en zorgen dat de natuurwetten zoveel mogelijk vrij spel krijgen. We zien hier al dat zijn filosofie in de buurt komt van die van Adam Smith. Chydenius wilde een zo klein mogelijke staat en een samenleving waarin individuen zo min mogelijk werden beperkt door allerlei wetten. In de conclusie van *Den Nationale Winsten* stelt Chydenius dat '[e]n enda författning, nämligen den, at kunna minska våra författningar, har alt sedan blivit mig et fägnesamt arbetsämne, vilket jag såsom det aldraförsta och vigitaste, innan några nya nu göres, ville på det högsta recomendera'⁹ – vrij vertaald: 'één wet, namelijk dat er zo min mogelijk wetten behoren te zijn, is voor mij altijd een fascinerend onderwerp geweest om over te schrijven. Deze wet wil ik ten hoogst aanbevelen als eerste en belangrijkste wet, voordat er nieuwe wetten worden gemaakt.'

Chydenius als klassiek-liberaal econoom

Chydenius nam het idee van Linnaeus, dat de economie naar natuurwetten moest worden ingericht, over. Maar dat staten daarom autarkisch moesten worden, vond hij quatsch. Chydenius trof daarin bovendien een paradox aan. Om de economie zo natuurlijk mogelijk te houden, bepleitte Linnaeus mercantilistische maatregelen die de import- en export van 'onnatuurlijke' goederen moest belemme-

ren. Linnaeus wilde, ironisch genoeg, de economie natuurlijk houden door middel van kunstmatige wetten.

Dit werkte natuurlijk niet voor Chydenius. Hij zette het mercantilisme überhaupt weg als een achterhaalde en weinig nuttige economische politiek. Hij stelt dat veel verschillende landen pogen om met behulp van allerlei wetten een zo hoog mogelijke nationale winst te verkrijgen, maar dat dit tot uiteenlopende resultaten heeft geleid. Hieruit leidt hij af dat kunstmatige wetten helemaal niet – als universeel principe – tot economische groei leiden. Staten hebben het mis, concludeert Chydenius. Er zijn helemaal geen wetten die leiden tot een hogere nationale winst: het mercantilisme is een vals geloof. Staten moeten zich toeleggen op vrije internationale handel – dat is de natuurlijke staat van de economie. In *Källan Til Rikets Wan-Magt* (De bron van 's Rijks zwakte) betoogt Chydenius dat hoe meer een natiestaat de natuur volgt, hoe vermogender en talrijker die staat zal worden en hoe gelijkjer de rijkdom van die staat over de bevolking zal worden verspreid. Andersom beargumenteert hij dat hoe meer handel en industrie worden beperkt door kunstmatige wetten, hoe schadelijker dit is voor de staat en haar economie en hoe ongelukkiger het volk zal zijn.¹⁰

In *Den Nationale Winsten* bouwt Chydenius dit argument uit. In zijn hoofdwerk pleit Chydenius ervoor om ieder individu zo vrij mogelijk te laten. Individuen kunnen alleen op zichzelf rekenen in de voorziening van hun levensbehoeften. Ieder individu kan alleen met zijn eigen handen zijn eigen inkomsten genereren. Dat ieder individu dan ook alleen voor zichzelf en eventueel zijn onmiddellijke familie werkt, verlicht zijn zwoegen. Er is immers niemand anders die profiteert van zijn harde werken dan hijzelf.¹¹

Omdat het individu zijn inkomsten zal willen maximaliseren, zal hij zelf op zoek gaan naar de plaats in de economie waarin hij het meest kan verdienen. Dat kan de plaats in de economie zijn waarin zijn talenten het best tot uiting komen, maar het kan ook simpelweg het geval zijn dat het individu reageert op de vraag naar arbeid in een bepaalde sector. De maximalisatie van ieders individuele inkomsten heeft, zo zegt Chydenius, de hoogst mogelijke nationale winst als gevolg.¹²

Chydenius stelt dat, dientengevolge, twee factoren de hoogte van de nationale winst beïnvloeden. Allereerst is de grootte van de bevolking van belang. Immers, hoe groter het aantal mensen dat de eigen inkomsten kan maximaliseren is, hoe groter de opgetelde winst is. De tweede factor is *fliten*, ofwel:

ijver, vlijt. In feite heeft Chydenius het hier over arbeidsproductiviteit. Als de grootte van de bevolking of de kwaliteit van *fliten* tekortschiet, dan 'bör felet sökas i Nationens forfattningar' – dan moeten de fouten worden gezocht in de wetten van de staat. Niet omdat ze gebrekkig zijn, maar omdat ze er überhaupt zijn. Ze staan de natuur in de weg.¹³ Wetten die de vrijheid van individuen beperken leiden bijvoorbeeld tot emigratie en dus een afname van de bevolking. *Fliten* wordt beperkt door wetten die toestaan dat bepaalde mensen kunnen leven van andermans verdienste. Chydenius dacht in die zin bijvoorbeeld aan import- en exporttarieven, die de natuurlijke prijs van een product op een onnatuurlijke wijze verhoogden, waarvan de opbrengst niet ten goede kwam aan zij die het product hadden vervaardigd, maar aan mensen die in essentie niets met het product te maken hadden. Zulke tarieven beloonden die mensen om lui te zijn. Het is niet ondenkbaar dat Chydenius ook tegen uitgebreide herverdeling was: die zou immers kwalijke gevolgen hebben voor de natuurlijke, menselijke *fliten*.

Chydenius beklagde ook de neiging van de mercantilisten om bepaalde sectoren of beroepsgroepen te bevoorjelen door het arbeid in zo'n sector hoger te belonen. Dit leidde tot een stroom van arbeiders van het ene beroep naar het andere beroep. Wat dat betreft sloot Chydenius zich aan bij Linnaeus begrip van de natuurlijke economie. De natuur had per staat al bepaald welk product het best door die staat geproduceerd kon worden. Door individuen vrij te laten, zouden zij zich vanzelf toespitsen op de productie van dat goed. Wetten zouden deze efficiëntie alleen maar verstoren en daarmee aansturen op een suboptimale nationale winst.¹⁴ Chydenius kwam daarnaast op voor de positie van arbeiders en slaven. In *Tankar Om Husbönders och Tienstehions Naturliga Rätt* uit 1778 bekommert Chydenius zich om sociale kwesties. Ook die kwesties moeten worden opgelost door hun vrijheid en autonomie zoveel mogelijk te bevorderen.¹⁵ Maar Chydenius geeft een ook gefundeerdere kritiek op het vervaardigen van een veelheid aan wetten door de staat. Een veelheid aan wetten moet de staat wel schaden, beargumenteerde hij, om vier redenen.

Ten eerste moet het doel van de mercantilist zijn dat alle wetten samen de nationale winst verhogen. Maar, zo betoogt Chydenius, dat kan niet het doel van iedere wet op zich zijn. Verschillende wetten hebben verschillende tussendoelen. Sommige wetten moeten bijvoorbeeld de handel in een nieuw product bevorderen; sommige wetten moeten ervoor zorgen dat meer mensen in hun levensbe-

hoefden kunnen voorzien; sommige wetten verlagen de lonen van werknemers zodat producenten meer winst kunnen maken; sommige wetten bevorderen de export van bepaalde goederen; enzovoort. Al die wetten hebben een tussendoel alvorens ze bereiken waarvoor ze bedoeld zijn: de verhoging van de nationale winst. Chydenius beargumenteert dat die tussendoelen elkaar meer dan eens tegenspreken. De wetten werken niet systematisch, sterker nog, ze destabiliseren elkaar. '[O]ch måste icke et hus, som bygges up efter så många desseiner, få underligt utseende och sakna behörig stadga?' vraagt Chydenius¹⁶ – moet het niet zo zijn dat een huis, dat gebouwd is in zoveel verschillende stijlen, er raar uitziet en de nodige stabiliteit ontbeert?

Ten tweede betoogt Chydenius dat de regering überhaupt niet kan weten welke wetten ze moet maken, omdat ze niet weet welke handel, productie of industrie de hoogst mogelijke nationale winst tot gevolg heeft. Staatsmannen kunnen niet weten welk individu waar terecht moet komen om een zo hoog mogelijk nationaal inkomen te verkrijgen – een argument dat tweehonderd jaar later steller werd uitgewerkt door Friedrich Hayek. In *Law, Legislation and Liberty* zegt Hayek dat 'in a Great Society in which the individuals are to be free to use their own knowledge for their own purposes, the general welfare at which a government ought to aim cannot consist of the sum of particular satisfactions of the several individuals for the simple reason that neither those nor all the circumstances determining them can be known to government or anybody else'.¹⁷

Chydenius' argument heeft veel weg van dat van Hayek en hij zou zich waarschijnlijk in Hayeks argument vinden. Chydenius stelt daarnaast dat zelfs als de wetgever wist welk individu waar terecht zou moeten komen, hij continu achter de feiten zou aanlopen. De wetgever zal continu nieuwe wetten moeten maken, terwijl, zoals Chydenius beargumenteert, hij ook gewoon de natuur zijn werk kan laten doen.

De derde reden waarom Chydenius natuurwetten verkiest boven kunstmatige wetten, is dat kunstmatige wetten kunnen zijn ingegeven door corruptie. De wetgever dient niet zonder meer vertrouwd te worden. Het is goed denkbaar, zegt hij, dat het degenen die de wetten maken ontbreekt aan *en god vilja*: een goede wil. Geheel in zijn eigen belang kan de wetgever er dan ook voor kiezen om wetten te maken die vooral hemzelf bevoordelen.

Chydenius' vierde argument lijkt enigszins op zijn tweede argument. Chydenius zegt dat wetten statisch zijn: ze zijn slechts gemaakt voor één situ-

atie: de situatie waarvoor ze zijn gemaakt. In die omstandigheid werken ze het allerbest. Maar als de omstandigheden veranderen en de wetten blijven van toepassing, schaadt dat de nationale winst. De staat kan bijvoorbeeld ieder moment een nieuwe grondstof in haar bodem ontdekken, of een oude grondstof kan uitgeput raken. De wetten die op dat moment de industrie rondom de oude grondstof bevoordelen, kunnen alleen maar schadelijk zijn voor de nationale winst. In Chydenius' tijd was ijzer bijvoorbeeld het voornaamste exportproduct van Zweden, maar het was niet ondenkbaar dat men naast ijzer grote hoeveelheden goud of zilver zou vinden. In het geval van zo'n vondst zouden de wetten die er op waren gericht om de nationale winst uit de export van ijzer te halen, niet langer hun beoogde einddoel kunnen bereiken: het verhogen van het nationaal inkomen. Natuurwetten zouden het juiste deel van de beroepsbevolking automatisch naar de productie van goud en zilver stuwten.

China als het beloofde land

China was volgens Chydenius het onweerlegbare bewijs dat, om tegelijkertijd zoveel mogelijk rijkdom te kunnen vergaren en die rijkdom zo gelijk mogelijk te verdelen over een land, natuurwetten met rust moesten worden gelaten. Chydenius had waarschijnlijk geen waarheidsgetrouw beeld van China. Hij ontleende zijn kennis over China aan een publicatie van de Deense econoom en politicus Friedrich Lütken, die op zijn beurt selectief delen van Jean-Baptiste Du Halde's *Description géographique, historique, chronologique, politique, et physique de l'empire de la Chine et la Tartarie chinoise* uit 1735 had vertaald om in zijn eigen land te pleiten voor burgerlijke vrijheden. Desondanks gebruikte Chydenius China als de ultieme illustratie van zijn pleidooi voor vrijheid. In China hadden steden geen privileges en de Chinezen maakten geen onderscheid tussen stads- en landshandel. Daarom was 'hela landet som en stad och alla städer som det härligste land'¹⁸ – heel China was als een stad, en alle steden waren als het mooiste land. De afwezigheid van stapelsteden zorgde voor gelijkwaardige handel tussen de Chinezen.

Ook Nederland en Groot-Brittannië lieten hun handel grotendeels vrij en zij waren daarom, volgens Chydenius, de best ontwikkelde samenlevingen in Europa. Toch lieten ze de natuur nog niet zo vrij als China dat deed. Chydenius constateerde dat Zweden een arm land was, omdat het zich niet door de natuur, maar door kunstmatigheid liet leiden. Landen als Zweden 'vara blinda, Holländaren och

Ängelsmannen se med ett öga, men [China] med två'.¹⁹ Het mercantilisme maakte Zweden blind, zei Chydenius, terwijl Hollanders en Engelsen met één oog zagen en China beide ogen open had.

Maar de bron van de vermeende Chinese rijkdom lag niet alleen in de vrijhandel. China dankt zijn succes ook aan zijn grondwet, die stelt dat keizers behoren te luisteren naar de mening en klachten van het volk. Burgers konden, aldus Chydenius, de keizer vrijelijk en openbaar laten weten wat zij voor het bestuur van het land van belang achtten. Anders dan de Zweedse koning had de Chinese keizer liefde voor de waarheid en was hij bang voor onwetendheid. Dat de keizers openstonden voor elk advies en waar nodig hun beleid aanpasten, verklaarde voor Chydenius de stabiliteit en het voortbestaan van het keizerrijk.²⁰

Chydenius' China-betoog, zelfs al was het niet een gepaste interpretatie van de werkelijkheid, had veel invloed op de pers- en meningsvrijheidswet van 1766. Deze wet was tevens de eerste wet ter wereld die de openbaarheid van staatszaken regelde. Chydenius speelde als liberaal een belangrijke rol in de totstandkoming van die wet. Niet voor niets spreekt de wetspreambule van het belang van allerlei vrijheden van individuen voor hun zelfontplooiing.²¹

Conclusie

Tegenwoordig is Chydenius grotendeels vergeten door historici en filosofen, niet alleen buiten Finland en Zweden. Dat is jammer. Als iemand die ruim tien jaar voor Adam Smith een soortgelijke vrijemarkteconomie bepleit, onafhankelijk van deze 'grondlegger' van het klassiek-liberalisme, verdient Chydenius wellicht meer lof. Het is aannemelijk dat beide heren elkaar niet kenden en op z'n minst frapant dat er toch zoveel overeenkomsten in hun denken voorkomen. D.D. Raphael bewonderde Smith omdat hij de economie inbedde in een groter maatschappelijk perspectief, maar Chydenius deed dit net zo goed: hij bekommerde zich juist om de rechten en de sociale positie van de arbeiders en boeren in het Finse Österbotten.

Hier lijken dan ook overeenkomsten te liggen tussen Chydenius en Smith. Finland en Schotland hadden ten opzichte van, respectievelijk, Zweden en Engeland, een vergelijkbare, ondergeschikte status. Beiden waren economisch achtergestelde gebieden en beiden ondervonden last van de privileges van grotere handelssteden als Stockholm of Londen. Het denken van beide heren kan dan ook worden gevat in het bredere verzet tegen het mercantilisme van die dagen.

Chydenius was een overtuigd liberaal. Dat bleek ook uit zijn strijd voor burgerlijke vrijheid, zoals persvrijheid, de vrijheid van meningsuiting en godsdienstvrijheid. Voor het 18^e-eeuwse Zweden was hij een opmerkelijk buitenbeentje. Chydenius is überhaupt een buitenbeentje in de algehele ontwikkeling van het liberalisme in Zweden, dat aan het eind van de 19^e eeuw steeds meer richting het socialisme opschoot. Had het Zweedse Rijk meer individuen als Chydenius voortgebracht, dan had Hammar skjöld wellicht niet de troon, het altaar en het zwaard bezongen, maar de vrijheid, vleit en autonomie waar Chydenius zo op hamerde.

Literatuur

De meeste teksten van Chydenius zijn online te vinden. Ze vereisen echter enige beheersing van de Zweedse taal. *Den Nationalle Winsten* is echter in het Engels vertaald en online vindbaar onder de titel *The National Gain*. Over Chydenius zelf is weinig gepubliceerd. Er zijn enkele goede artikelen die inleiden op zijn leven en werk. Zo schreef Carl G. Uhr in 1964 een verhandeling over Chydenius in het wetenschappelijke tijdschrift *Economic Inquiry*. Zijn bijdrage in het tijdschrift is getiteld *Anders Chydenius (1729-1803): a Finnish Predecessor to Adam Smith* en kan worden gevonden in volume 2, nummer 2 van het tijdschrift. Daarnaast is er een publicatie van de Anders Chydenius Foundation onder redactie van Juha Mustonen online beschikbaar, getiteld *The World's First Freedom of Information Act: Anders Chydenius' legacy today*, waarin de auteurs zich vooral toespitsen op Chydenius rol in de wet op openbaarheid van staatszaken uit 1766. Biografieën over Chydenius zijn louter in het Zweeds of Fins, maar de geïnteresseerde lezer kan de titels gemakkelijk online zoeken.

H.N. (Niek) Kok is onderzoeksstagiair bij de Teldersstichting en masterstudent International Relations aan de Radboud Universiteit te Nijmegen.

Eindnoten

1) D.H.A.C. Hammar skjöld, 'Inaugural Address upon taking

his seat as a member of the Swedish Academy on 20 December 1954', in: A.W. Cordier and W. Foote red., *Public Papers of the Secretaries-General of the United Nations Volume II: Dag Hammar skjöld 1953-1956*, New York, 1972, p. 400.

- 2) C.G. Uhr, Anders Chydenius (1729-1803): a Finnish Predecessor to Adam Smith, *Economic Inquiry*, vol. 2, nr. 2, pp. 85-116.
- 3) L. Koerner, *Linnaeus: Nature and Nation*, Cambridge, 1999, p. 97.
- 4) C. Wolff, The Swedish Aristocracy and the French Enlightenment Circa 1740-1780, *Scandinavian Journal of History*, 2005, vol. 30, nr. 3-4, pp. 259-270.
- 5) J. Manninen, 'Anders Chydenius and the Origins of the World's First Freedom of Information Act', in: Mustonen red., *The World's First Freedom of Information Act: Anders Chydenius' legacy today*, Kokkola, 2006, pp. 18-53.
- 6) D.D. Raphael, 'Introduction', in: A. Smith, *The Wealth of Nations*, New York 1991, p. xiii.
- 7) A. Chydenius, *Vad kan vara orsaken, at sådan myckenhet Svenskt folk ärligen flytter utur Landet?* Stockholm, 1965.
- 8) A. Chydenius, *Angående Religions-Frihet*, Stockholm, 1779.
- 9) A. Chydenius, *Den Nationalen Winsten*, Stockholm, 1765, par. 33.
- 10) A. Chydenius, *Källan Til Rikets Wan-Magt*, Stockholm, 1965.
- 11) Chydenius, *Den Nationalle Winsten*, par. 4.
- 12) Ibidem, par. 5.
- 13) Ibidem, par. 4.
- 14) Ibidem, par. 15.
- 15) A. Chydenius, *Tankar Om Husbönders och Tienstehions Naturliga Rätt*, Stockholm, 1778.
- 16) Chydenius, *Den Nationalle Winsten*, par. 10.
- 17) F.A. Hayek, *Law, Legislation and Liberty: The Mirage of Social Justice*, London, 1976, p. 2.
- 18) Chydenius, *Källan Til Rikets Wan-Magt*.
- 19) Ibidem.
- 20) A. Chydenius, *Berättelse om Chinesiska Skrif-friheten*, Stockholm, 1966, p. 4.
- 21) P. Hogg, His Majesty's Gracious Ordinance Relating to Freedom of Writing and of the Press (1766), in: Mustonen red., *The World's First Freedom of Information Act: Anders Chydenius Legacy Today*, Kokkola, 2006, pp. 8-17.

DE FDP: VAN ONMISBARE COALITIEPARTNER TOT GERMAN MUT



– Pieter de Jonge –

In 2013 kwamen de Duitse liberalen voor het eerst in 64 jaar niet over de kiesdrempel. Historicus Pieter de Jonge blikt terug op de geschiedenis van de FDP. Hoe heeft deze electorale achteruitgang kunnen gebeuren? En wat zou de FDP moeten doen om het tij te keren?

In 2010 won de VVD de landelijke verkiezingen met 31 zetels in de Tweede Kamer. Het jaar daarvoor had de Duitse liberale partij, de *Freie Demokratische Partei* (FDP) eveneens een zege behaald: met 14,6 procent van de landelijke stemmen had zij haar beste verkiezingsresultaat ooit behaald. Maar waar de VVD het resultaat bij de eerstvolgende verkiezingen overtrof (41 zetels in 2012, het hoogste aantal Kamerzetels voor de partij tot nu toe), kwam de FDP in 2013 met 4,8 procent niet over de kiesdrempel. Na 64 jaar verdween de partij, die 45 jaar in de regering heeft gezeten, uit het Duitse parlement. Hoe heeft dit kunnen gebeuren? De verklaring ligt gedeeltelijk in het feit dat sommige aspecten van het Duitse politieke stelsel in het nadeel werken van de FDP.¹ De partij draagt echter ook zelf verantwoordelijkheid voor haar electorale achteruitgang.

Drie problemen voor de FDP

De FDP heeft een aantal problemen die de VVD niet heeft. De eerste is de interne verdeeldheid. Tijdens het interbellum had Duitsland twee liberale partijen, de links-liberale *Deutsche Demokratische Partei* (DDP) en de nationaal-liberale *Deutsche Volkspartei* (DVP). Het verschil tussen DDP en DVP was zo groot, dat menigeen zich afvroeg hoe ze zich allebei 'liberaal' konden noemen. Was er wel iets dat beide partijen gemeen hadden?² Deze verdeeldheid bleef bestaan na de Tweede Wereldoorlog. Duitsland is vanaf de eenwording in 1866-1871 een federale staat geweest, maar toen na de nationaal-socialistische periode weer politieke partijen ontstonden, gebeurde dit in eerste instantie op deelstaatsniveau.^A De sociaal-democratische SPD werd

(her)opgericht als landelijke partij, de liberalen en de christen-democratische CDU ontstonden als fusie van deelstaatspartijen. De liberale partijen in Zuid-Duitsland, Hamburg, Bremen en Berlijn bleken links-liberaal, terwijl de liberalen in het noordwesten van Duitsland een veel rechtser, nationaal-liberaal profiel hadden. Deze verschillen bleven bestaan binnen de in 1948 opgerichte FDP, die begin jaren vijftig zelfs kampte met pogingen vanuit nationaal-socialistische kringen om de partij over te nemen.^B Wie kennis heeft van het hedendaagse Duitsland, zou kunnen denken dat de liberalen zich in overwegend conservatieve gebieden, zoals het zuiden, profileren als progressief, terwijl ze zich in regio's waar de SPD sterk is profileren als rechts, de drie stadsstaten uitgezonderd. Alsof de Duitse liberalen liever het verschil benadrukten met de grootste partij in hun regio dan uit te dragen waar ze zelf voor stonden.

Het tweede probleem vormt de kiesdrempel van vijf procent. In tegenstelling tot de centrumlinkse SPD en de centrumrechtse CDU is de FDP nooit een *Volkspartei* geworden die standaard kon rekenen op de stemmen van een grote trouwe achterban. Integendeel, iedere verkiezing was het de vraag of de kiesdrempel gehaald zou worden. Daarnaast waren FDP-stemmen overwegend *Zweitstimmen*. Het Duitse kiesstelsel is een mengvorm van districtenstelsel en evenredige vertegenwoordiging. Bij parlementsverkiezingen kruist een kiezer twee hokjes aan. Met de eerste stem (*Erststimme*) wordt een kandidaat gekozen voor het kiesdistrict (Duitsland telt momenteel 299 districten). De tweede stem (*Zweitstimme*) gaat naar een partij. Deze stemmen worden evenredig verdeeld. Het aantal *Zweitstimmen* bepaalt het aantal zetels in de *Bundstag*, het Duitse nationaal-

A Duitsland is relatief laat een nationale eenheidsstaat geworden. Dit geschiedde in fasen tussen de Duitse Oorlog tegen Oostenrijk in 1866 en de Frans-Duitse Oorlog van 1870/1871. Met name de staten in het katholieke zuiden aarzelden om toe te treden tot het verenigde Duitsland, dat gedomineerd werd door het militaristische en protestantse Pruisen.

B In de jaren vijftig waren de nazi-invloeden binnen de FDP zelfs reden voor de VVD om niet lid te worden van de Liberale Internationale. G. Voerman en M. van der Linde, 'De VVD en de Europese liberale partijorganisatie' in: *Liberaal Reveil*, maart 2014, p. 43.

le parlement. In eerste instantie worden deze opgevuld met kandidaten die direct gekozen zijn in hun district (*Direktmandate*).³ De FDP won zelden een kiesdistrict, maar kreeg veel stemmen van SPD- of CDU-kiezers die de FDP als coalitiepartner wilden. Zonder deze stemmen zou de FDP de kiesdrempel vaker niet dan wel gehaald hebben.

Beide problemen worden versterkt door het derde: een kleine, individualistische achterban die nauwelijks georganiseerd is en – meer dan kiezers van andere partijen – makkelijk op andere partijen stemt.⁴ Veel FDP-stemmers deden dit vooral omdat ze zich niet in de twee volkspartijen herkenden. Wie een voorkeur heeft voor ondernemerschap en de vrije markt, zal niet snel op sociaaldemocraten stemmen. De christen-democratische CDU was lang overwegend katholiek, daarom stemden rechte protestanten liever FDP.⁵ De sterke voorkeur van de FDP voor een vrije markt en een terughoudende staat bleek te veel te verschillen van de opvattingen van de meeste Duitse kiezers, die eerder neigden naar een overheid die de belangen van zowel werknemers als werkgevers in het oog houdt.

Vanwege het kleine aantal vaste kiezers (*Stammwähler*) is de FDP nooit de grootste Duitse partij geworden. Wel was zij tientallen jaren onmisbaar om een van de twee grote partijen aan een meerderheid te helpen. De SPD werd gesteund bij het inperken van de macht van de staat en de kerk in de maatschappij. Op economisch en buitenlands terrein werkte de FDP samen met de CDU: beide partijen steunden het bedrijfsleven en waren voor aansluiting bij de NAVO en West-Europa. Veel CDU- of SPD-kiezers waren bereid om hun tweede stem aan de FDP te geven, als die had aangegeven met de eigenlijke voorkeurspartij te willen regeren. De jaren dertig speelden hierbij een rol: men had liever een driepartijstelsel met coalities dan een tweepartijstelsel met absolute meerderheid voor de regerende partij.

In de praktijk bleek de CDU de favoriete coalitiepartner, al verliep de samenwerking niet altijd smetteloos. Met name CDU-leider Konrad Adenauer, van 1949 tot 1963 bondskanselier, had de neiging om de FDP als juniorpartner te behandelen. De frustratie liep zo hoog op, dat de FDP in 1961 als verkiezingsbelofte had dat zij niet weer onder Adenauer zouden dienen. Na de verkiezingen deden zij dit echter toch. Veel FDP-kiezers beschouwden dit als kiezersbedrog. Daarnaast ontstond verschil van mening over de buitenlandse politiek. De CDU bleef principieel weigeren de deling van Duitsland en het bestaan van de DDR te erkennen. In 1961

werd echter de Berlijnse Muur gebouwd, waardoor een Duitse hereniging voorlopig onhaalbaar leek. Had de opstelling van Adenauer en de CDU nog wel zin nu de verdeling van Europa in West en Oost een voldongen feit leek?

In 1962 vond de *Spiegel-affaire* plaats. Weekblad *Der Spiegel* schreef kritisch over het beleid van de minister van Defensie, Franz Josef Strauß. Omdat dit artikel niet geschreven had kunnen worden zonder bronnen binnen het leger, beschuldigde de regering de betreffende journalisten van landverraad. Voor de FDP woog de persvrijheid zwaarder dan het coalitiebelang. De publieke opinie schaarde zich achter van de journalisten. Strauß moest aftreden, Adenauer volgde in 1963.

1969-1982: sociaal-liberale coalitie

In 1969 vormden SPD en FDP voor het eerst samen een regering. Een belangrijk punt waarop ze elkaar vonden was de *Ostpolitik* van SPD-bondskanselier Willy Brandt, die hij ontwikkelde als minister van Buitenlandse Zaken in het CDU-SPD-kabinet van 1966-1969. Het leek Brandt praktischer om, onder het motto *Wandel durch Annäherung* ('verandering door toenadering') de DDR te erkennen en relaties met het Oostblok op te bouwen, de *neue Ostpolitik* ('nieuwe Oostpolitiek'). Daarnaast sloten SPD en de sociaal-liberale vleugel van de FDP goed aan op de mentaliteitsveranderingen in de jaren zestig en zeventig. Sommige studenten van de protestgeneratie stroomden direct in bij de linkervleugel van de FDP, die belang hechtte aan individuele zelfontplooiing, het garanderen van de rechtsstaat, het bevorderen van sociale rechtvaardigheid en bescherming van het milieu. De FDP schoof op naar het midden – met als keerzijde dat rechtsgeoriënteerde FDP-stemmers afhaakten.⁶

In 1974 bleek een naaste medewerker van Brandt een spion van de Stasi te zijn. Brandt trad af als bondskanselier, minister van Financiën Helmut Schmidt volgde hem op. Schmidt was geen ideoloog, maar een pragmaticus. Binnen de SPD behoorde hij tot de rechtervleugel. Een sterke economie en een goed functionerend bedrijfsleven zag hij als noodzakelijk voor welvaart en werkgelegenheid. Eerder was hij al van 1969 tot 1972 minister van Defensie en in 1977 pleitte hij als eerste westerse regeringsleider voor het plaatsen van kruisraketten als tegenwicht voor het installeren van SS-20-raketten door de Sovjet-Unie. Zo legde hij de grond voor het NAVO-Dubbelbesluit van december 1979 (de plaatsing van kruisraketten in West-Europa als afschrikking voor het plaatsen van Russische raketten en tegelijk on-

derhandelingen opstarten met de Sovjet-Unie over wederzijdse vermindering van het aantal kernraketten). Zo op het oog de geschikte leider van de SPD in een coalitie met de FDP.

Een groot deel van de SPD was echter pacifistisch en daarnaast ontstonden meningsverschillen over de economie. De coalitie ging van start in een economische bloeiperiode, maar in de loop van de jaren zeventig stagneerden de West-Europese economieën. De SPD, Schmidt inclusief, wilde dat de overheid op Keynesiaanse wijze in zou grijpen in de economie. Dit stond haaks op de FDP-voorkeur voor overheidsbezuinigingen en de vrije markt.

Op datzelfde moment was de FDP intern verdeeld. De linkervleugel, verenigd in de *Sylter Kreis*, werd in het kabinet vertegenwoordigd door minister van Binnenlandse Zaken Gerhart Baum en in het partijbestuur door Günther Verheugen. Zij legden de nadruk op de vrijheidsrechten van burgers tegenover de staat. Parlementariërs van de rechtervleugel, in het kabinet vertegenwoordigd door minister van Economische Zaken Otto Graf Lambsdorff, kwamen samen in de *Wurbs-Kreis*. De linkervleugel domineerde het partijkader, de rechtervleugel steunde op trouwe stemmers die niet actief waren in de partij en had goede banden met het bedrijfsleven. De partij werd bij elkaar gehouden door het pragmatische midden, dat het ontstaan van vleugels dan wel niet kon voorkomen, maar de invloed daarvan wel kon beperken. Hiertoe behoorden de partijvoorzitter, Hans-Dietrich Genscher, tevens minister van Buitenlandse Zaken, en de fractievoorzitter in de Bondsdag, Wolfgang Mischnick.⁷

De in 2016 overleden Genscher zou lang hét gezicht van de FDP zijn. Van 1969 tot 1974 was hij minister van Binnenlandse Zaken, van 1974 tot 1992 minister van Buitenlandse Zaken en vicepremier en van 1974 tot 1985 partijvoorzitter. Genscher was pragmaticus uit overtuiging. Coalities waren voor hem *Zweckgemeinschaften*, tijdelijke gelegenheidscalities om de doelen van de deelnemende partijen te verwezenlijken. Volgens hem moest de FDP al naar gelang de omstandigheden met de SPD dan wel met de CDU regeren. Hij bewaarde afstand tot de ideologische vleugels van de FDP, omdat hun uitgesproken coalitievoorkeuren de keuzevrijheid inperkten. Het doel van de FDP was het matigen van de twee grote partijen, die anders hun eigen ideologie aan de samenleving zouden opdringen.⁸

Genscher vreesde dat de samenwerking met de SPD ten einde liep. Schmidt lag goed bij de FDP, maar was niet representatief voor de SPD. Schmidt had vrijwel eigenhandig verhindert dat de protest-

generatie op kon klimmen binnen de SPD ('Wie visioenen heeft, moet naar de dokter!'), maar veel partijgenoten herkenden zich daar wel in. Hoe lang zou Schmidt nog gezag hebben binnen zijn eigen partij? Andersom leek samenwerken met de CDU weer aantrekkelijk te worden, nu daar een nieuwe generatie was opgeklommen, vertegenwoordigd door Helmut Kohl, die wel bereid was om de DDR de facto te erkennen.

De CDU koos echter niet Kohl als lijsttrekker voor de verkiezingen, maar de vroegere Defensie-minister Strauß. Strauß was jarenlang premier van de deelstaat Beieren geweest en wilde nu premier van Duitsland worden.⁹ Hij was een communistenvreter en hij verachtte de culturele omwentelingen van de protestgeneratie. Hij was niet vergeten dat de liberalen hem in 1962 hadden laten vallen. Zijn campagne was erop gebaseerd om in 1980 de absolute meerderheid van de stemmen te behalen. Dat bleek echter veel CDU-kiezers een stap te ver. Strauß was te militant en te veel vertegenwoordiger van een vleugel om aanvaardbaar te zijn voor de gehele achterban. Daar kwam de angst voor absolute meerderheden nog bij. De FDP haakte hierop in en voerde campagne met de leus 'Strauß verhinderen – Schmidt unterstürzen – Genscher wählen'. Een stem op de FDP zou het voortbestaan van het driepartijensstelsel garanderen.⁹ Hierdoor werden stemmen gewonnen van CDU-kiezers die zich niet in Strauß herkenden, maar reduceerde de FDP zichzelf tot de partij waar mensen op stemden om erger te voorkomen.¹⁰

1980-1982: op naar de *Wende*¹¹

De SPD won de verkiezingen, Schmidt werd opnieuw premier. Strauß toonde zich een sportieve verliezer en keerde terug naar Beieren, waarop Kohl partijleider werd van de CDU. Met deze generatiewissel ging de CDU ook het bestaan van de DDR erkennen. Nu waren CDU en FDP het zowel op economisch als op buitenlands terrein eens. Omgekeerd verdween door het vertrek van Strauß de gemeenschappelijke tegenstander die de verschillen tussen FDP en SDP minder belangrijk had doen lijken.

In 1980 veranderde de Duitse politiek door de oprichting van *die Grünen* (de Groenen). Voor de SPD betekende dit concurrentie op links, voor de FDP een

C In Beieren zijn de christen-democraten niet lid van de CDU, maar vormen ze een eigen partij, de *Christlich-Soziale Union* (CSU), die over het algemeen conservatiever is dan de CDU. CDU en CSU werken nauw samen en worden aangeduid als de 'Union', maar zijn formeel afzonderlijke partijen. Hierdoor is de partijleider van de CSU onafhankelijker ten opzichte van de landelijke CDU-leiding dan CDU-leiders in andere deelstaten.

rivaal in de strijd om zwevende kiezers en hooggeleide individualisten uit de middenklasse. Bij plaatselijke verkiezingen bleef het stemmenverlies beperkt voor de SPD beperkt, omdat arbeiders niet op de Groenen gingen stemmen. Voor de FDP stond meer op het spel. Als enige partij naast de twee grote was het al moeilijk geweest om de kiesdrempel te halen. Op korte termijn was er veel overlap tussen Groenen en links-liberale FDP-stemmers, op lange termijn zou de FDP niet langer onmisbaar zijn voor coalitievorming.¹² De opkomst van een nieuwe partij zette mogelijk het voortbestaan van de FDP op het spel.

Om te overleven, wilde de FDP zich nu profileren. Het was niet langer voldoende om als kleine coalitiepartner de aandacht op zichzelf te vestigen door kleine symbolische meningsverschillen met de grote partner. Nu moesten daadwerkelijk standpunten *verwezenlijkt* worden, vooral op de gebieden economie en (internationale) veiligheid.¹³ Op het laatste punt zaten Genscher en Schmidt, ondanks oppositie binnen de eigen partijen, op één lijn; op het eerste punt niet. Schmidt was pragmatisch, maar ook aanhanger van Keynes.

Het leek Genscher daarom beter om met de CDU te gaan samenwerken. Lastig was alleen hoe dit het beste bereikt kon worden. Met een te kleine achterban om de kiesdrempel te garanderen was een coalitiewissel riskant. Voorstanders van samenwerking met de SPD zouden niet meer op de FDP stemmen, terwijl het onzeker was of voorstanders van een coalitie met de CDU dit zouden compenseren. Sinds de FDP in 1961, ondanks eerdere uitspraken, toch weer onder Adenauer ging dienen, had de partij de reputatie onbetrouwbaar te zijn. Een termijn in de oppositie moest echter vermeden worden: zonder regeringsdeelname zou de partij minder zichtbaar zijn. Dit kon alleen voorkomen worden door, ondanks de morele bezwaren, tijdens de regeerperiode al te wisselen van coalitiepartner. Op die manier zou de FDP tot de volgende verkiezingen de tijd hebben om te bewijzen dat ze daadwerkelijk met de CDU samen wilden werken. Genscher en Lambsdorff gingen steeds meer kritiek uiten op de verzorgingsstaat, die in plaats van een hangmat een vangnet zou zijn geworden. Op 20 augustus 1981 stuurde Genscher een brief aan alle FDP-leden, waarin hij stelde dat de tijd voor een *Wende* (ommekeer) gekomen was, bekend geworden als de *Wendebrief*. Daadwerkelijk uit het kabinet stappen deed de FDP nog niet. Beide partijen zagen liever dat de ander de samenwerking zou beëindigen.

In het najaar van 1982 barstte de bom. Op 9 september publiceerde de minister van Economi-

sche Zaken, Lambsdorff, een notitie om de economische malaise aan te pakken. Dit geschrift was in alle opzichten klassiek-liberaal en stond haaks op alle sociaal-democratische uitgangspunten, waardoor het eerder neerkwam op een liberaal strijdschrift dan op een kabinetsnotitie.¹⁴ Schmidt was *not amused* en liet dat bij de eerstvolgende kabinetszitting, 14 september, duidelijk blijken. In de ochtend van 17 september deelden de FDP-ministers hem mee dat ze uit het kabinet stapten. Het werd Schmidt echter niet gegund om tot aan de vervroegde verkiezingen een minderheidskabinet te leiden. Op 1 oktober vroeg oppositieleider Kohl een *Konstruktiven Misstrauensvotum* aan, een soort motie van wantrouwen waarbij echter door het parlement gelijk een nieuwe premier wordt aangewezen.¹⁵ Zodoende kon Kohl, zonder eerst de verkiezingen te hoeven winnen, premier worden in plaats van Schmidt. Kohl vormde een kabinet met de FDP. Genscher had zijn doel, een coalitiewissel tussen de verkiezingen door, bereikt. De prijs bleek hoog: twintig procent van de leden zegde het partijlidmaatschap op. Sommige actieve politici, zoals Verheugen, stapten over naar de SPD. En bij de Bondsdagverkiezing van 6 maart 1983 zakte de partij van 10,6 naar 7,0 procent.

1982-1998: confessioneel-liberale coalitie

De FDP regeerde nu met de CDU. De coalitie steunde het NAVO-Dubbelbesluit en zij wilde de verzorgingsstaat afbouwen. Tegenover deze winst op korte termijn stonden voor de FDP echter nadelen op langere termijn. Vanwege de *Wende* hadden de links-liberalen de partij verlaten, waardoor een eventuele toekomstige coalitie met de SPD geen optie meer was. De SPD had hiervoor de FDP niet eens meer nodig; in 1983 waren de Groenen in de Bondsdag gekozen. De FDP was niet langer de onvermijdelijke coalitiepartner. In de Duitse politiek bestonden nu twee kampen, links SPD en de Groenen, rechts CDU en FDP. De FDP had geen vrijheid van handelen meer, maar was overgeleverd aan de CDU.

De FDP kon echter wel profiteren van de populariteit van Genscher, die minister van Buitenlandse Zaken bleef. Zijn inzet voor het dubbelbesluit ging niet ten koste van een ontspanningspolitiek richting de DDR.¹⁶ Vooruitlopend op de Duitse hereniging besloten de FDP en de Oost-Duitse liberale partijen^D in de zomer van 1990 om, als eerste van de poli-

D De DDR was formeel geen eenpartijstaat. De regerende communistische partij gedoogde een aantal oppositiepartijen, die ondergeschikt werden gehouden.

tieke stromingen, te fuseren. Bij de eerste landelijke verkiezingen van het herenigde Duitsland, 2 december 1990, leverde dit 11 procent van de stemmen op. Deze winst werd echter niet lang vastgehouden.

In 1992 legde Genscher zijn ministersambt neer. Lambsdorff was in 1988 partijvoorzitter geworden, maar vertrok in 1993. Hierdoor kwam de partij ineens zonder bekende gezichten te zitten. De integratie van Oost-Duitsland in de bondrepubliek betekende een economische terugval. De recessie verminderde de populariteit van de regeringspartijen. De FDP-voorkeur voor klassiek-liberaal economisch beleid sloeg niet aan in het van steun afhankelijke oosten. In combinatie met de ongelukkig gekozen verkiezingsleus 'partij van de beter verdienenden' leidde dit ertoe dat de partij bij alle deelstaatverkiezingen in het voormalige Oost-Duitsland de kiesdrempel niet haalde. De neergang zette zich eveneens voort in het westen. In 1998 won de SPD de parlementsverkiezingen. De sociaal-democraat Gerhard Schröder werd premier van een regering van SPD en Groenen.¹⁷

1998-2011: het tijdperk Westerwelle

Eind jaren negentig trokken twee hoofdbestuurders het leiderschap naar zich toe. Guido Westerwelle (1961-2016), in de jaren tachtig actief geweest in de liberale jongerenorganisatie, werd in 1994 secretaris-generaal^E en bleef dit tot hij in 2001 voorzitter werd. In 1999 kwam Jürgen Möllemann (1945-2003) in het landelijke bestuur. Volgens Westerwelle en Möllemann was het tijdperk van de grote volkspartijen afgelopen. In de jaren tachtig en negentig zou het collectieve denken plaatsgemaakt hebben voor de individualistische consumentenpartij. Kiezers waren individualistischer geworden, mondiger en kritischer – ontwikkelingen waar de Groenen en de FDP beter op in konden spelen dan de gedateerde CDU en SPD. Westerwelle wees op Nederland, waar de liberalen de christen-democraten hadden vervangen als de partij voor centrumrechts. Möllemann zag Oostenrijk als voorbeeld, waar Jörg Haider de zieltogende FPÖ groot maakte door onvrede onder de kiezers krachtig te verwoorden. Hij leek over het hoofd te zien dat de FPÖ hiermee, in plaats van liberaal te blijven, in extreemrechts vaarwater terecht kwam.¹⁸ Onder hun leiding positioneerde FDP zich als een jonge en dynamische partij, met belastingver-

laging als belangrijkste doelstelling. Westerwelle en Möllemann kozen voor een mediacampagne, waarbij het belangrijker was om de aandacht te trekken en gezien te worden dan om inhoudelijke argumenten aan te dragen. Bescheidenheid was hen vreemd. Bij de verkiezingen van 2002 zou niet minder dan 18 procent van het aantal stemmen behaald moeten worden (*Projekt* 18). In plaats van een voorkeur uit te spreken voor een coalitiepartij, presenteerde Westerwelle zich als eerste liberale kandidaat-premier in de Duitse geschiedenis. Hoewel deze sensationele aanpak niet geheel zonder succes was, had het ook nadelen. De FDP kreeg het stempel *Spaßpartei*: vermakelijk, maar geen inhoud. Hierdoor werden sommige kiezers gewonnen, maar andere weer verloren. Wie zich eerder herkend had in de zakelijke Genscher, kon afkerig zijn van iemand in een opvolger die in een 'Guidomobiel' door het land reed. Ondertussen kreeg de CDU – door met inhoudelijke argumenten te komen – de kans om zich weer in de kijker te spelen.¹⁹ Uiteindelijk behaalde de FDP 7 procent van de zetels. Dit was meer dan bij vorige verkiezingen, maar aanzienlijk minder dan het groots aangekondigde streefgetal. Daarnaast bleef de partij kleiner dan de Groenen.

Ondanks het mislukken van *Projekt 18* kwamen Westerwelle en Möllemann na de verkiezingen in de fractie. Westerwelle bleef partijvoorzitter. Met Möllemann ging het bergafwaarts vanaf het moment dat hij in 2002 extreemrechtse uitspraken deed. In februari 2003 werd hij uit de FDP-fractie gezet. Later dat jaar overleed hij bij een parachutesprong. Het is nooit duidelijk geworden of dit een ongeluk was of zelfmoord.²⁰

Westerwelle bleek geschikt voor oppositieveoeren. Hij verstond de kunst om standpunten kort en bondig te formuleren. Bij de vervroegde parlementsverkiezingen van 2005 werd hij lijsttrekker. Dit keer zette de FDP in op een coalitie met de christendemocraten. Met 9,8 procent van de stemmen werden de liberalen, voor het eerst sinds 1990, weer de derde partij. FDP en de christendemocraten, die vanaf 2002 Angela Merkel als fractievoorzitter hadden, beschikten samen over te weinig stemmen om een regering te vormen. Hoewel de SPD kleiner was geworden dan de CDU, bleef Schröder volhouden dat hij de enige was die premier kon worden. Westerwelle reageerde resoluut: na al die jaren oppositie zou de FDP niet als derde partij de linkse partijen alsnog aan een meerderheid helpen. Een breuk met het verleden, toen de FDP vreesde dat het buiten de regering niet kon overleven.²¹ Uiteindelijk bleek een grote coalitie – CDU en SPD – de enige oplossing.

^E Bij Duitse politieke partijen is de *Generalsekretär*, die de dagelijkse gang van zaken binnen de partij leidt, even belangrijk als de partijvoorzitter, de fractievoorzitter in het parlement en eventuele ministers.

Merkel werd voor het eerst premier. Westerwelle werd de verpersoonlijking van de rechtse oppositie, de Groenen voerden linkse oppositie. Westerwelle hamerde vooral op verkleining van de overheid en belastingverlaging, klassiek-liberalisme dus.

Bij de parlementsverkiezingen van 2009 slaagden liberalen en christen-democraten er wel in om de meerderheid te behalen. De FDP werd groter dan ooit tevoren, maar gaf haar belangrijkste thema in de coalitieonderhandelingen handen: belastingverlaging zou komen, mits overeenstemming bereikt kon worden over de vraag welke uitgaven verlaagd konden worden. Aangezien door het uitbreken van de kredietcrisis de overheidsuitgaven noodgedwongen stegen, bleek belastingverlaging niet haalbaar. De FDP had nagelaten om het ministerie dat over belasting gaat, Financiën, te claimen, omdat Westerwelle minister van Buitenlandse Zaken wilde worden. De FDP kon haar belangrijkste doelstelling niet verwezenlijken, terwijl eventuele successen van Westerwelle in het buitenlandse beleid – die overigens uitbleven – niet zichtbaar waren in het binnenland. Westerwelle was zijn leven lang beroeps politicus geweest, maar had nog nooit een bestuurlijke functie bekleed. De directheid die hem tot mediapersoonlijkheid had gemaakt, bleek averechts te werken bij een minister. Het definitieve keerpunt kwam in 2010, toen hij uitkeringen vergeleek met 'laat-Romeinse decadentie'. De media vonden dat hij hiermee te ver gegaan was, Merkel nam afstand van hem. In 2011, toen de FDP drie deelstaatverkiezingen verloren had, stelde hij zich niet weer kandidaat voor het voorzitterschap. De imagoschade voor de FDP was echter al te groot. Cabaretiers maakten al jaren op televisie grappen over de eenzijdige gerichtheid van de partij op de vrije markt, nu voegden ze daar grappen over de onbekwaamheid van FDP-politici en bestuurders aan toe.

Op 6 februari 2013 werd een nieuwe politieke partij opgericht, *Alternative für Deutschland* (AfD). Deze bestond aanvankelijk uit teleurgestelde FDP- en CDU-aanhangers en presenteerde zich op immaterieel gebied als conservatief, op materieel gebied als klassiek-liberaal. Bij de verkiezingen van 2013 hoopte de FDP, zoals in het verleden, op Zweits-timmen van CDU-kiezers. De nieuwe concurrentie van de AfD en de verwachte tweestrijd met de SPD brachten Merkel er echter toe haar coalitiepartner in de steek te laten: zij verklaarde dat iedere partij haar stemmen zelf moest verdienen. De CDU-achterban diende allebei de stemmen op de eigen partij uit te brengen. Uiteindelijk kwamen AfD noch FDP door de kiesdrempel: 4,8 en 4,7 procent. Gelet op het

korte bestaan was dit voor de AfD een grootse prestatie. De FDP verdween echter uit het parlement.

FDP: probleempartij?

Het gaat te ver om te stellen dat Westerwelle zijn partij in de afgrond geleid heeft. Het lijkt er eerder op dat hij de al bestaande problemen tijdelijk verhulde heeft. De populariteit van Genscher in de jaren tachtig en van Westerwelle leidde de aandacht af van de personele en de ideologische tekortkomingen van de Duitse liberalen. Tot 1982 werd binnen de partij over ideologie gediscussieerd, door het uitreden van de linkervleugel was dit niet langer nodig. De pragmaticus Genscher had hier ook geen oog voor gehad. Keerzijde was dat de FDP hierdoor op den duur enkel gezien werd als rechtse satelliet van de CDU. Toen de partij in de loop van de jaren negentig op eigen kracht kiezer probeerde te overtuigen, kwam zij echter niet verder dan belastingverlaging. Het narcisme van Westerwelle mag dan niet bijgedragen hebben om deze ideologische leegte te vullen, maar zij bestond al voordat hij partijleider werd.²²

Een ander probleem was de kleine vijver waaruit talent gevist kon worden. Vanwege haar kleine omvang had de FDP weinig functies te vergeven. Buiten de politiek maakten ambitieuze FDP-jongeren meer kans op een succesvolle loopbaan. Genscher en Lambsdorff bleven zo lang in functie, dat een hele generatie overgeslagen was tegen de tijd dat zij hun partijfuncties neerlegden. Genscher had na het vertrek van de linkervleugel dan nog wel een aantal secondanten, Westerwelle was daarentegen de FDP geworden. Toen laatstgenoemde zijn partijleiderschap neerlegde, bleek niemand in het gat te kunnen springen.²³

Daarnaast had de FDP een geloofwaardigheidsprobleem. Een partij die van 1969 tot 2013 drieëndertig jaar in de regering zat, op acht jaar na met de voorkeurspartner, had ruimschoots de tijd gehad om de door hen gewilde hervormingen door te voeren. Dat maakte de krasse uitspraken van Lambsdorff en Westerwelle over een uit de hand gelopen verzorgingsstaat ongeloofwaardig.²⁴ Zeker toen de 'rood-groene' coalitie van Schröder in zeven jaar meer bezuinigde op de sociale zekerheid – verlaging van de uitkeringen, verhoging van de pensioenleeftijd – dan de 'zwart-gele' coalitie van Kohl in achttien jaar voor elkaar gekregen had.

De partij is eenzijdig samengesteld. Groenen en FDP kregen nooit stemmen van arbeiders. Waar de Groenen echter vrouwelijke kiezers en politici hebben, is de FDP de enige Duitse partij die vrijwel exclusief door mannen wordt geleid.²⁵ In 2015

leek hier verandering in te komen: in de deelstaten Hamburg en Bremen had de FDP vrouwelijke lijsttrekkers. De lijsttrekker in Bremen was echter een 'onafhankelijke' kandidaat, die pas na de verkiezing lid werd van de FDP. Daarnaast vroegen media en cabaretiers vroegen zich af of deze twee lijsttrekkers vooral om hun uiterlijk geselecteerd waren.^F

Een laatste probleem vormt de paradox dat de FDP wel de maatschappij wil aanpassen aan de veranderende tijdgeest, maar zichzelf niet. Het pragmatisme van Genscher was mede bedoeld om de partij bij elkaar te houden ondanks de toenemende interne tegenstellingen,²⁶ maar bleef gehandhaafd toen de linkervleugel uitgetreden was. Na 2000 veranderden andere Duitse partijen hun koers, terwijl de FDP hun standpunten uit de jaren negentig handhaafde.²⁷ Christian Lindner, partijvoorzitter sinds 2013, verklaarde na de drie deelstaatverkiezingen van 13 maart 2016 dat de partij geleerd had van het tijdperk Westerwelle en niet weer de inhoud zal verwaarlozen. Een uitspraak die enigszins gelogenstraft wordt door de partijcongressen van 2015 en 2016. Voorjaar 2015 werd als motto het alles behalve duidelijke *German Mut* gekozen en besloot men zich *Freie Demokraten* te noemen in plaats van 'Liberalen'. Voorjaar 2016 verklaarde de FDP zich tot 'internetpartij'. Niet alleen heeft de partij dat al eens geprobeerd in de jaren negentig, in 2011 en 2012 stond de Duitse Piratenpartij op acht procent van de stemmen – bij de landelijke verkiezingen van 2013 werd het 2,1 procent.

Hoe nu verder?

Door de oprichting van D66 konden Nederlandse liberalen kiezen tussen een liberale partij die de tijdgeest van de jaren zestig omarmde en – onder het leiderschap van Hans Wiegel – een liberale partij die zich daartegen afzette. D66 en VVD zijn afzonderlijk allebei succesvoller dan de FDP. Was het beter geweest als de FDP dit ook gedaan had in de jaren zestig?²⁸ Over 'wat als' vragen kan enkel gespeculeerd worden, maar probeer bij wijze van gedachtenexperiment voor te stellen dat de D66 niet was opgericht en dat Wiegel, Harm van Riel en Haya van Someren in de jaren zeventig de VVD niet hadden kunnen positioneren als een partij voor de zwijgende meerderheid. Een intern verdeelde VVD, een keur aan

^F Dat de Hamburgse lijsttrekker Katja Süding, de Bremense lijsttrekker Lencke Steiner en de nieuwe secretaris-generaal poseerden in Charly's Angels-houding werd niet door iedereen als zelfspot gezien. Zie de uitzending van 'Pelzig hält sich' (ZDF) van 6 oktober 2015, te vinden in de mediatheek van de ZDF.

partijen die maatschappelijke veranderingen wilden en drie voorlopers van het CDA die intern verdeeld waren over de nieuwe tijdgeest – lezers van *Elsevier* en *Telegraaf* zouden niet geweten hebben waar ze op moesten stemmen.

In Duitsland waren de liberalen dertien jaar lang verdeeld over de vraag of men nu links-liberaal dan wel vrijemarktliberaal moesten zijn. In die periode bood de CDU meer duidelijkheid aan centrumrechtse kiezers. De FDP heeft nooit durven besluiten om de twee stromingen ieder hun weegs laten gaan, uit angst dat de kiesdrempel alleen gehaald kon worden door één partij te blijven. De verkiezingsuitslagen van 1969 en 1983 – toen de partij wel nadrukkelijk voor respectievelijk links dan wel rechts had gekozen – waren inderdaad behoorlijk laag.²⁹ Maar wat als men wel uit elkaar was gegaan? Hadden de Groenen opgericht hoeven worden als er al een Duitse evenknie van D66 had bestaan? Vanaf 2005, toen CDU en SPD het eerste kabinet Merkel vormden, is de CDU steeds minder centrumrechts geworden, wat tot ontevredenheid bij de achterban heeft geleid. In 2013 werd de AfD opgericht. Maar wat als er een rechts-liberale partij had bestaan? Teleurgestelde CDU-kiezers zouden daar waarschijnlijk eerder op gestemd hebben dan op een nieuw opgerichte partij.

In 1982-1983 verliet de linkervleugel de FDP. Daarmee had de FDP de facto een rechts-liberale partij kunnen worden. De partij heeft echter nagelaten om een ideologie te omhelzen, dan wel te ontwikkelen die recht deed aan de nieuwe werkelijkheid dat met meer dan drie partijen in de Bondsdag niet langer één partij een onmisbare spilfunctie kon vervullen. De FDP zat rechts van het midden, maar legde zich daar niet bij neer. Nog steeds bleven binnen de partij ideologische kringen bestaan, de *Freiburger Kreis* voor links-liberalen en de *Schaumburger Kreis* voor conservatief-liberalen, die voor zich een zo groot mogelijke invloed binnen de partij probeerden te verwerven. Tijd en energie die opbouwender benut had kunnen worden.^G

^G Meer over deze kringen valt te lezen in J. Dittberner, *Die FDP. Geschichte, Personen, Organisation, Perspektiven. Eine Einführung*, Wiesbaden, 2005. Het bekendste lid van de Freiburger Kreis is wellicht Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, 1992-1996 en 2009-2013 Duits minister van Justitie. Het bekendste lid van de Schaumburger Kreis is waarschijnlijk Rainer Brüderle, 2009-2011 Duits minister van Economische Zaken, 2011-2013 FDP-fractievoorzitter en in 2013 lijsttrekker. Naar verluidt zou de Schaumburger Kreis in 1992 de kandidatuur van Leutheusser-Schnarrenberger gesteund hebben, om zo te voorkomen dat de nog links-liberalere Burkhard Hirsch benoemd zou worden. De roep om aftreden van Westerwelle als partijleider zou geïnitieerd zijn vanuit de Schaumburger Kreis.

Voor een opsplitsing in twee afzonderlijke partijen is het al dertig jaar te laat. Een nadrukkelijke keuze voor het rechts-liberalisme zou recht doen aan de feitelijke positie van de FDP in het Duitse politieke stelsel en aan het beeld dat het publiek al heeft van de partij.^H Het is lastig in te schatten of in Duitsland nog plek is voor een links-liberale partij. Legalisering van abortus en euthanasie, acceptatie van homoseksualiteit en alternatieve gezinsvormen, multiculturalisme, vrouwenemancipatie, milieu – voor deze zaken kan de Duitse kiezer al terecht bij SPD en de Groenen. Een rechts-liberale partij daarentegen zou voorzien in de behoefte van centrum-rechtse kiezers die zich niet meer herkennen in de CDU^I en niet in de populistische koers van de AfD sinds 2015.^J

Vooralsnog zijn er geen aanwijzingen dat de FDP ook maar enige ideologische knoop doorhakt. Daardoor ontbreekt de mogelijk om positief duidelijk te maken waar de partij voor staat – en blijft de beeldvorming bepaald door hun tegenstanders en door cabaretiers. Van dag tot dag bepaalt de FDP welke uitspraken zij willen doen, men reageert vooral op gebeurtenissen. Voor de Duitse kiezer blijft het moeilijk te begrijpen wat de partij wil. Waarom zou je er dan op stemmen?

Een duidelijke keuze tussen links- of rechts-liberaal beëindigt de energieverspilling aan interne discussies en geeft duidelijkheid aan de kiezer. Aangezien links-liberaal geen optie meer is, blijft allen rechts-liberaal over.

P.A.J. (Pieter) de Jonge, MA is historicus. Op dit moment is hij archivaris bij de Stichting voor Christelijke Filosofie in Amersfoort.

Eindnoten

- 1) J. Fröhlich, 'The German Liberals. Between third force and marginal force: the Free Democratic Party in German politics' in *Journal of Liberal History* vol. 41, winter 2003, p. 17.
- 2) P. Lösche en F. Walter, *Die FDP. Richtungsstreit und Zukunftszweifel*, Darmstadt, 1996, pp. 14-19; F. Walter, *Gelb oder Grün? Kleine Parteigeschichte des besserverdienende Mitte in Deutschland*, Bielefeld, 2010, p. 17.
- 3) Zie voor meer informatie: <https://www.duitslandinstituut.nl/naslagwerk/194/het-duitse-kiesstelsel>.
- 4) J. Merck, *Klar zur Wende? Die FDP vor dem Koalitionswechsel in Bonn 1980 bis 1982*, Berlijn, 1989, p. 19; Walter, *Gelb oder Grün?*, pp. 33-34.
- 5) Walter, *Gelb oder Grün?*, pp. 19-20; M. Mitchell, ' "Anit-materialism" in early German Christian Democracy' in: T. Kselman en J. Buttigieg, *European Christian Democracy. Historical legacies and comparative perspectives*, Notre Dame, 2003, p. 164.
- 6) Walter, *Gelb oder Grün?*, p. 22.
- 7) J. Merck, *Klar zur Wende*, pp. 73-84.
- 8) Walter, *Gelb oder Grün?*, pp. 35-36; H-D Genscher, *Erinnerungen*, Berlijn, 1995, p. 446; H-D Heumann, Hans-Dietrich Genscher, *Die Biographie*, Paderborn, 2012, pp. 22-23 en 49.
- 9) Merck, *Klar zur Wende?*, pp. 15-17 en 21-22.
- 10) Lösche en Walter, *Richtungsstreit*, p. 105.
- 11) Dit gedeelte is, tenzij anders aangegeven, gebaseerd op Merck, *Klar zur Wende?*, passim; Genscher, *Erinnerungen*, pp. 445-463; J. Scholtyseck, 'Die FDP in der Wende' in *Historisch-politische Mitteilungen*, vol. 19, 2012, pp. 197-220; Heumann, *Genscher*, pp. 112-128.
- 12) Merck, *Klar zur Wende?*, pp. 46-50.
- 13) Ibidem, p. 85.
- 14) Scholtyseck, *FDP in der Wende*, pp. 209-210.
- 15) Zie voor meer informatie: <https://www.duitslandinstituut.nl/naslagwerk/195/konstruktives-misstrauensvotum>.
- 16) Recent is een monografie verschenen over het verband tussen Genschers ministerschap en de Duitse hereniging: G. A. Ritter, *Hans Dietrich Genscher, das Auswärtige Amt und die deutsche Vereinigung*, München, 2013.
- 17) Zie voor meer informatie: <http://www.bpb.de/politik/grundfragen/parteien-in-deutschland/42106/fdp>.
- 18) Walter, *Gelb oder Grün?*, pp. 42-49.
- 19) Ibidem, pp. 50-51; Heumann, *Genscher*, pp. 75-76.
- 20) Zie voor meer informatie: <http://www.bpb.de/politik/grundfragen/parteien-in-deutschland/42106/fdp>.
- 21) Zie voor meer informatie: <http://www.udo-leuschner.de/liberalismus/fdp50.htm>.
- 22) Walter, *Gelb oder Grün?*, pp. 35-36 en pp. 60-61.
- 23) Ibidem, pp. 40-41 en 60.
- 24) Lösche en Walter, *Richtungsstreit*, pp. 11 en 115-118; Walter, *Gelb oder Grün?*, pp. 37-40.
- 25) Walter, *Gelb oder Grün?*, pp. 54-59.

H De rechtse liberalen die afgehaakt waren na 1969, keerden ook weer terug toen eind jaren zeventig weer de rechterkant op ging. De linkse liberalen lijken echter nooit te zijn teruggekeerd na 1982.

I In Nederland lijkt eveneens een deel van het electoraat te schommelen tussen CDA en VVD. P. Lucardie, 'De positie van de VVD in het Nederlandse partijstelsel. Invloedrijk maar excentrisch?' in P. van Schie en G. Voerman, *Zestig jaar VVD*, Amsterdam, 2008, pp. 13-26, 15 en 20. Als het deel van de achterban die twijfelde tussen FDP en SPD inderdaad na 1982 afgehaakt is, blijft het electoraat over dat schommelt tussen FDP en CDU.

J Juli 2015 werd de interne richtingstrijd tussen conservatief-liberalen en populistische beslecht in het voordeel van de laatste stroming. Hierop hebben enkele oprichters van de partij, waaronder Hans-Olav Henkel en Bernd Lücke, hun lidmaatschap opgezegd.

- 26) Ibidem, pp. 35-36.
- 27) Ibidem, pp. 67.
- 28) D. Doering, 'Which way to go? About the Freie Demokratische Partei' in P. van Schie en G. Voerman (red), *The dividing line between success and failure. A comparison of liberalism in the Netherlands and Germany in the 19th and 20th centuries*, Münster, 2006, pp. 99-119, 118.
- 29) Walter, *Gelb oder Grün?*, p. 22.

DE HOOGSTE TIJD VOOR EEN FUNDAMENTELE HERBEZINNING OP HET INSTITUUT NATIONALE OMBUDSMAN



– Gerrit Dijkstra en Frits van der Meer –

De recente ophef over de kinderombudsman kan een voorbode zijn van meer conflicten over het functioneren en taakuitoefening van de Nationale ombudsman. Gerrit Dijkstra en Frits van der Meer betogen dat de recente ontwikkelingen ongewenst zijn en een fundamentele herbezinning op de positie en competenties van de Nationale ombudsman noodzakelijk is.

Inleiding

In 1982 werd de Nationale ombudsman ingesteld. Doel van de introductie van de Nationale ombudsman was om de burger bescherming te bieden tegen de machtige overheid (met name aanvankelijk de Rijksoverheid). Het betreft hier de bescherming van de burger tegen de overheid daar waar de bestuursrechter niet bevoegd is. De introductie van de Nationale ombudsman werd gezien als het sluitstuk van ons stelsel van rechtsbescherming en daarmee van een belangrijk onderdeel van de rechtsstaat – een kernwaarde binnen het liberale gedachtegoed.

Inmiddels is hij ook al kinderombudsman (in handen van een substituut ombudsman) en veteranenombudsman (in handen van de Nationale ombudsman zelf) geworden. In alle twee gevallen heeft de taakuitbreiding plaatsgevonden door een initiatiefwet. Dit laatste is nogal opmerkelijk te noemen. Hoewel er jaarlijks een groot aantal wetten wordt aangenomen, zijn slechts enkele daarvan initiatiefwetten ingediend door leden van de Tweede Kamer. Deze Kamerleden hebben kennelijk de behoefte om voor specifieke doelgroepen een ombudsfunctie in te stellen. Om pragmatische redenen worden deze taken dan ondergebracht bij de Nationale ombudsman. Oorspronkelijk zou ook het Huis voor de klokkenluiders ondergebracht worden bij de Nationale ombudsman, maar dit is uiteindelijk niet door gegaan.

De oorspronkelijke werkingssfeer van het instituut was beperkt tot het rijk en de politie. In de huidige wetgeving strekt dat bereik zich uit tot de lagere overheden en zelfs de private sector. In tegenstelling tot de bevoegdheid van de Nationale ombudsman voor het rijk en de politie, is de ombudsman niet bevoegd voor alle lagere overheden en zeker niet voor de gehele private sector. Vooral bij de laatste gaat

om enkele specifieke doelgroepen als de veteranen waar wellicht al dan niet door middel van initiatiefwetten andere doelgroepen aan toegevoegd kunnen worden.

In deze bijdrage betogen wij dat deze ontwikkelingen ongewenst zijn aangezien de Nationale ombudsman hiermee een hybride figuur is geworden. Dat karakter kan aanleiding geven tot conflicten en verminderde kwaliteit van de taakuitoefening. De recente ophef over de kinderombudsman vormt hiervan een voorbode. Wij zijn dan ook van mening dat een fundamentele herbezinning op de positie en competenties van de Nationale ombudsman noodzakelijk is. Deze herbezinning betreft ook het in Nederland zeer ongebruikelijke eenhoofdige karakter van het ambt. Nederland kent vooral (nog afgezien van het koningschap) een traditie van collegiaal bestuur. Laten we met dit laatste beginnen.

De eenhoofdige Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman is het enige hoog college van staat in Nederland dat uit één persoon bestaat. De Algemene Rekenkamer en de Raad van State kennen een collegiale structuur. Dat collegiale model kenmerkt zich door een gemeenschappelijk gedeelde verantwoording. Dit bestuursmodel is het oorspronkelijke Nederlandse politiek-bestuurlijke model voordat door de toenemende complexiteit van het openbaar bestuur er een bureaucratisering met een eenhoofdige leiding heeft plaatsgevonden. In politiek vertegenwoordigende lichamen, besturen en (advies)raden is de collegiale vorm blijven bestaan. Het is niet typisch Nederlands om al te veel macht te leggen in de handen van één persoon. Aan collegiaal bestuur zijn voor- en nadelen verbonden. Een belangrijk voordeel is dat er sprake is van

interne checks and balances. De voorzitter van het college is hooguit *primus inter pares* en bezit niet de absolute macht. Bij verschil van mening binnen het college moeten compromissen worden gesloten. De besluitvorming kan trager zijn dan bij eenhoofdige leiding, maar zorgvuldigheid en draagvlak zijn hierbij de grote voordelen. Daarnaast hebben personele wijzigingen een relatief beperkt effect op de continuïteit van de organisatie. Bij het aantreden van een nieuwe ombudsman wordt vaak een wisseling gezien tussen een meer activistische en een meer bestuurlijke houding. Vaak is er ook sprake van een 'correctie' op de voorganger. Nadeel van de collegevorm is, dat het instituut zich minder kan profileren. Bij de Nationale ombudsman is dit anders. 'De Nationale ombudsman' bestaat uit slechts één persoon. Er zijn weliswaar twee substituten, maar er is uitdrukkelijk geen sprake van een college. De substituten zijn ondergeschikt. De Nationale ombudsman is formeel het gezicht naar buiten.¹

Een eigen invulling van het ambt, heeft consequenties voor de ondersteunende organisatie. Het valt dan ook te begrijpen dat de huidige ombudsman de interne organisatie naar eigen hand wil zetten en 'eigen' mensen (waaronder substituten) wil benoemen. Hoewel dit niet te maken hoeft te hebben met politisering en patronage, toont het overeenkomsten met het Amerikaanse *spoils system* waarbij de (nieuwe) president volledige vrijheid heeft om topbenoemingen zelf in te vullen.² Het recente conflict over de herbenoeming van de kinderombudsman laat zien, dat hier met een zittende en sterk extern gerichte substituuft ombudsman al gauw een conflict kan ontstaan. Een eerste conclusie is dat personaliseren van de organisatie voor de continuïteit en de kwaliteit van het werk van de organisatie onverstandig is. Dit is een eerste zwakte in de institutionele structuur van de Nationale ombudsman. Maar er zijn meer zwakten die te maken hebben met de uitbreiding van de taakopdracht die voor een groeiende onevenwichtigheid zorgt.

De ontwikkelingen in de taakopdracht van de Nationale ombudsman

In 1982 is het instituut Nationale ombudsman in Nederland (naar Zweeds voorbeeld) ingevoerd. Een aantal jaren later, in 1999, is de Nationale ombudsman zelfs Grondwettelijk verankerd (artikel 78a van de Grondwet). De oorspronkelijke taakopdracht is redelijk beperkt qua reikwijdte en opzet te noemen. De bevoegdheid van de Nationale ombudsman beperkte zich bij aanvang alleen tot het rijk en de politiek. De benoeming van de Nationale ombuds-

man en zijn substituten geschiedt door de Tweede Kamer. Die benoeming vindt plaats op voordracht van een commissie met daarin de vice-president van de Raad van State, de president van de Algemene Rekenkamer en de president van de Hoge Raad. Deze benoemingswijze door de Tweede Kamer is veel betekenisvol. Deze wijze van aanstelling geeft aan dat de taakopdracht en competentie van de Nationale ombudsman gekoppeld waren aan het rijk (en de politiek) en niet aan het openbaar bestuur in algemene zin, waaronder ook de lagere overheden vallen. Bij aanvang van het instituut kan de 'Nationale ombudsman' dan ook vooral opgevat worden in de betekenis van Rijksombudsman. Daarnaast heeft, in nauwe samenhang hiermee, deze vorm van benoeming ook te maken met het karakter van de uitspraken van de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman kan 'slechts' adviezen geven, in tegenstelling tot een rechterlijk college. Deze adviezen hoeven niet overgenomen te worden. Door een koppeling aan te brengen met de Tweede Kamer, kan toch een zwaar gewicht worden gegeven aan de adviezen. Wordt een advies niet overgenomen, dan kan de Tweede Kamer via haar controlerecht (de ministerieel verantwoordelijkheid) er voor zorgen dat de adviezen afgedwongen worden. De Nationale ombudsman is kortom, oneerbiedig gezegd, een soort verlengstuk van de Tweede Kamer (een parlementaire ombudsman).

In de wet wordt het begrip 'rijk' niet verder precies gedefinieerd. Gekozen is voor een andere benadering. De ombudsman is bevoegd voor de ministeries en andere bestuursorganen die nader worden opgesomd in lagere wetgeving. Op deze wijze kon de competentie van de Nationale ombudsman worden uitgebreid tot vele zelfstandige bestuursorganen.

Een eerste probleem doemt hier al op. Zelfstandige bestuursorganen, vallen (het woord zegt het al) niet of niet volledig onder de ministerieel verantwoordelijkheid. Dit eerste probleem valt nog wel redelijk goed op te lossen. Er zijn namelijk geen zelfstandige bestuursorganen op rijksniveau in Nederland waarover een minister niets te zeggen heeft. Altijd is er wel een minister die zwaardere of lichtere bevoegdheden heeft om in te grijpen. Inmiddels is de situatie fundamenteel gewijzigd. De Nationale ombudsman is per 1 januari 2006 ook bevoegd geworden voor alle provincies, de waterschappen en voor een aantal gemeenten. De Nationale ombudsman is daarmee verworven van een ombudsman voor het rijk tot een ombudsman voor het rijk en de lagere overheden. Het begrip 'Nationale ombudsman' krijgt daarmee een andere betekenis, na-

melijk betrekking hebbend op alle bestuurslagen en de waterschappen. De koppeling aan de ministeriele verantwoordelijkheid en de bevoegdheden van de Tweede Kamer verwatert daarmee.^A

In 2010 heeft een verdere uitbreiding van de werkzaamheden plaatsgevonden. De Nationale ombudsman heeft ook de taak van kinderombudsman gekregen. Daarvoor wordt een specifieke substituuut aangesteld door de Kamer op voordracht van de Nationale ombudsman en vervolgens is de Nationale ombudsman in 2014 (zelf) veteranenombudsman geworden.

Met deze constructies wordt de grens tussen publiek en privaats overschreden. De kinderombudsman en de veteranenombudsman hebben ook bevoegdheden ten aanzien van private organisaties. Het begrip 'Nationale ombudsman' krijgt daarmee niet enkel de betekenis van ombudsman voor het rijk en de lagere overheden, maar ook voor private organisaties. Van een volledige competentie is ten aanzien van private organisaties overigens in het geheel geen sprake. Het gaat voor wat betreft de private organisaties alleen over kinderen en veteranen. Niet valt uit te sluiten dat hier in de toekomst nog vele andere doelgroepen aan toegevoegd kunnen worden. Onduidelijk is immers waarom er wel een ombudsman zou moeten zijn voor kinderen en veteranen en niet voor andere doelgroepen. Zo heeft de gemeente Den Helder zelfs enige tijd een (inmiddels opgeheven) gemeentelijke ombudsman voor de dieren gekend.

De band met de ministeriële verantwoordelijkheid – en daarmee de rol van de Tweede Kamer – is daarmee nog veel losser geworden. Oneerbiedig gezegd, is de Nationale ombudsman daarmee een soort kerstboom geworden, waar indien dat wenselijk wordt geacht een nieuwe taak aan gehangen kan worden zonder daarbij naar de samenhang te kijken.

Deze ontwikkelingen zijn weinig beredeneerd en ook ongewenst. Waarom wel een Nationale ombudsman voor kinderen en veteranen, maar niet voor andere doelgroepen? Zoals eerder aangegeven is het niet uit te sluiten dat er andere doelgroepen aan toegevoegd worden, maar waar ligt de grens? Er zijn veel doelgroepen waarvoor ook denkbaar is dat een ombudsman wordt ingesteld. Maar voor welke doelgroepen zou dan geen ombudsman moeten

worden ingesteld? Welke criteria gelden hiervoor? De ultieme consequentie zou zijn dat de Nationale ombudsman competent wordt voor de gehele publieke en private sector. Dit laatste lijkt vanuit de scheidslijn tussen de private en publieke sfeer minder gewenst. Het roept de eerdere vraag op: welke grenzen moeten aan de competentie van de Nationale ombudsman worden gesteld?

Een dergelijke fundamentele vraag is tot op heden in het publieke en bestuurlijke debat niet of nauwelijks aan de orde gesteld. Moet een consument die zich slecht behandeld voelt zich uiteindelijk ook kunnen wenden tot de *Nationale* ombudsman of dient te private sector hier zelf mogelijkheden voor in het leven te roepen? Dergelijke voorzieningen zijn er uiteraard al veel, bijvoorbeeld in de vorm van geschillencommissies (die vaak meer verregaande bevoegdheden hebben dan de Nationale ombudsman). De meest principiële vraag die hieraan ten grondslag ligt, is uiteraard waar de overheid een rol in moet vervullen en waar het initiatief dient te liggen bij de private sector zelf.

De noodzaak van een grondige herbezinning

Een grondige bezinning op het instituut Nationale ombudsman is noodzakelijk geworden. De recente problemen over de kinderombudsman wijzen op structurele problemen. Deze structurele problemen hebben betrekking op twee aspecten, namelijk de competenties van de Nationale ombudsman en het personalistische karakter van het ambt (eenhoofdig). Een eerste conclusie is dat personaliseren van de organisatie voor de continuïteit en de kwaliteit van het werk van de organisatie onverstandig is. Dit is een eerste zwakte in de institutionele structuur van de Nationale ombudsman. Er zijn meer zwakten die te maken hebben met de uitbreiding van de taakopdracht die voor groeiende onevenwichtigheden zorgen.

De tweede zwakte ligt dan ook in de onduidelijkheid over de reikwijdte van de bevoegdheden van de Nationale ombudsman. Moet de Nationale ombudsman al dan niet verantwoordelijk worden voor het gehele openbaar bestuur? Tot nu toe zijn er geen duidelijke keuzes gemaakt. Op zichzelf genomen is dit geen probleem. In een gedecentraliseerde eenheidsstaat moeten lagere overheden eigen keuzes kunnen maken. Wel moet hierbij worden aangetekend dat de koppeling van de Nationale ombudsman aan de controlebevoegdheden van de Tweede Kamer hiermee zwakker wordt. Ten aanzien van de bevoegdheden van de Nationale ombudsman en ten aanzien van de private sector zijn de problemen gro-

^A Overigens is deze vergrote reikwijdte van de Nationale ombudsman niet volledig aangezien waterschappen, provincies en gemeenten (zelfstandig of in de vorm van een gemeenschappelijke regeling) ook de keuze hebben voor een eigen ombudsman of een ombudscommissie. Alle waterschappen en provincies zijn aangesloten bij de Nationale ombudsman. Gemeenten hebben verschillende keuzes gemaakt.

ter, zoals hierboven is betoogd.

Een derde zwakte betreft het functioneren van de Nationale ombudsman. Het steeds meer bevoegdheden toekennen aan de Nationale ombudsman (wij hebben hierboven gesproken over een kerstboom) bedreigt het aanvankelijk goed functioneren van het instituut. Een vergelijking met de belastingdienst (nu ook verantwoordelijk voor toeslagen) en de Sociale Verzekeringsbank (nu ook verantwoordelijk voor het persoonsgebonden budget) doemt op. Goed functionerende organisaties kunnen verworpen tot slecht of slechter functionerende organisaties door het toevoegen van wezensvreemde taken en competenties. Dit gevaar dreigt ook bij de Nationale ombudsman.

Naar een nieuwe ombudsman: een aanzet tot discussie

Uit bovenstaande bijdrage komt naar voren dat in het bijzonder de uitbreiding van de bevoegdheden van de Nationale ombudsman naar de private sector problematisch is. Oorspronkelijk was de ombudsman immers bedoeld om bescherming te bieden aan de burger tegen de almachtige (rijks)overheid. Bovendien zijn er weinig argumenten gegeven waarom er wel een ombudsman voor kinderen en veteranen is, maar niet voor andere doelgroepen. De competentie van de Nationale ombudsman ligt primair, gezien de koppeling aan de Tweede Kamer, op rijksniveau (waar inmiddels de politie ook volledig aan toegevoegd is). Wanneer lagere overheden (waterschappen, provincies en gemeenten) ervoor kiezen zich aan te sluiten bij de Nationale ombudsman is dit allereerst hun eigen keuze. Zij dienen er zelf voor te borgen dat de adviezen van de Nationale ombudsman worden overgenomen of althans serieus worden genomen.

Voor de private sector ligt de situatie totaal anders. De politieke verantwoordelijkheid is hier niet of nauwelijks aanwezig. Wanneer voor bijvoorbeeld voor consumenten (om maar met een hypothetisch voorbeeld te komen) toch een publieke instantie in het leven moet worden geroepen, vereist dit niet alleen andere bevoegdheden en kennis maar ook een andere wijze van functioneren. De Nationale ombudsman lijkt niet de juiste instantie om hiervoor zorg te dragen. Onderbrenging bij andere instanties ligt dan eerder voor de hand, waarbij uiteraard voor een wildgroei van allerlei verschillende (publieke)

organisaties dient te worden gewaakt. Daarnaast dient ook steeds de vraag gesteld worden of een bepaalde institutie op publieke dan wel of private grondslag vorm gegeven moet worden.

Ten slotte pleiten wij voor een collegiale in plaats van een personalistische ombudsman. Argumenten zijn het behoud van heldere interne verhoudingen, vermindering van interne conflicten en continuïteit van optreden van dit college van staat. Voorafgaand aan de instelling van de Nationale ombudsman in 1982 is er uitgebreid gediscussieerd over de vraag of het ambt al dan niet eenhoofdig moet zijn. Bij een dergelijke discussie nu speelt een rol in hoeverre veranderingen kunnen plaats vinden binnen of buiten het huidige Grondwettelijke kader, vanwege de complexe wijze van Grondwetswijzigingen. Op korte termijn kan zelfs binnen het huidige systeem voor een collegiale in plaats van voor de huidige centraal sturende en personalistische invulling van het ambt worden gekozen. Zo kan het aanzien en functioneren van de Nationale ombudsman behouden blijven.

Referenties

- A.F.M. Brenninkmeijer, 'Excuses in het openbaar bestuur', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, nr. 3, 2010, pp. 12-17.
- A.F.M. Brenninkmeijer en M. van der Hoeven, 'De Veteranenombudsman. Een luisterend oor voor veteranen die zich voor ons land hebben ingezet', *Ars Aequi*, februari 2014, pp.151-154.
- A.G. Mein, e.a., *Reflectie op de Nationale ombudsman*, Verweij Jonker Instituut, 2010.
- Y.M. Vlugt, *De Nationale ombudsman en behoorlijk politieoptreden*, Den Haag, 2011.

Mr. dr. Gerrit Dijkstra is universitair docent aan de faculteit Governance and Global Affairs, Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden.

Prof dr. Frits van der Meer is professor Comparative public sector and civil service reform aan de faculteit Governance and Global Affairs, Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden.

Eindnoten

- 1) G.S.A. Dijkstra en F.M. van der Meer, 'Naar een collegiale en integrale ombudsman', *De Hofvijver*, Den Haag, 2016.
- 2) Ibidem.

Naar aanleiding van: John Micklethwait en Adrian Wooldridge, *De vierde revolutie. Op zoek naar de overheid van morgen*, Antwerpen, 2014, 315pp, ISBN: 9789085424833.

‘Le difficile est de ne promulguer que des lois nécessaires, de rester à jamais fidèle à ce principe vraiment constitutionnel de la société, de se mettre en garde contre la fureur de gouverner, la plus funeste maladie des gouvernements modernes.’

Mirabeau l’aîné

De waarschuwing van de Franse revolutionair Mirabeau, die Wilhelm von Humboldt al in 1792 koos als motto voor zijn postuum gepubliceerde werk *Ideen zu einem Versuch die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen* is onverminderd actueel en had ruim twee eeuwen later uitstekend door de auteurs van *De vierde revolutie. Op zoek naar de overheid van morgen* kunnen worden gebruikt. Journalisten John Micklethwait en Adrian Wooldridge – beiden verbonden aan het tijdschrift *The Economist* – gaan in *De vierde revolutie* op zoek naar een oplossing voor de vastgeroeste Westerse overheden. Het resultaat is een uiterst leesbaar boek over de historisch gegroeide rol van de overheid dat uitmondt in een pleidooi voor een nieuwe revolutie. Daarbij richten de auteurs zich hoofdzakelijk op ontwikkelingen in Groot-Brittannië en de Verenigde Staten, alsmede de daarbij behorende denkers en politici.

Drieënhalve revolutie

De geschiedenis heeft laten zien dat de staat radicaal kan veranderen en dat is anno 2016 in het Westen niet alleen noodzakelijk, aldus Micklethwait en Wooldridge, maar ook mogelijk. Juist door steeds weer te veranderen kregen Amerika en Europa een voorsprong op andere landen. Verandering was vaak verbetering, maar daar lijkt de laatste decennia een kentering in gekomen, als gevolg waarvan de rol van de staat nadrukkelijk moet worden doordacht, alvorens een nieuwe omwenteling te realiseren.

De auteurs onderscheiden een drietal grote revoluties die in feite de staatstaken steeds verder hebben uitgebreid. De eerste revolutie vond plaats in

de zeventiende eeuw toen Europese vorsten begonnen met de constructie van centralistisch bestuurd staten en de invoering van een doelmatig belastingstelsel. Allerlei decentrale regelgeving en restricties die dateerden van de Middeleeuwen werden in deze periode door de vorsten geleidelijk opgeruimd. Bovendien slaagden de vorsten erin het probleem van de godsdienstoorlogen vooralsnog op te lossen dankzij het radicaal nieuwe principe van *cuius regio eius religio*.

Door centralisatie en samenvoeging nam het aantal soevereine staten in Europa geleidelijk af van zo'n vierhonderd aan het einde van de Middeleeuwen tot zo'n vijftintig aan het begin van de Eerste Wereldoorlog. Tegelijk was in de zeventiende eeuw geen staat machtig genoeg om langdurig de hegemonie over de hele West-Europese regio op zich te nemen, zodat de onderlinge wedijver om suprematie leidde tot een sterke gerichtheid op zowel staatsmanschap als economische ontwikkeling.

De denker Thomas Hobbes ontwikkelde in deze periode met zijn sociaal contract-theorie de anatomie van de staat. De staat, die hij vernoemde naar het Bijbelse monster Leviathan, was voor Hobbes het enige antwoord op de ellende, wreedheid en kortstondigheid van ons bestaan. Mensen zouden bereid zijn tot machtsoverdracht in ruil voor veiligheid. De drijfveer voor deze overdracht was voor Hobbes dus met name angst. De liberale filosoof John Locke paste de op angst gebaseerde visie van Hobbes aan, door burgers het recht van opstand te geven. Machtsoverdracht was voor Locke niet alleen ingegeven door angst, maar veeleer uit gemak. Daarbij realiseerde Locke zich maar al te goed dat de staat zowel de oplossing voor als de oorzaak van conflicten kon zijn.

De meeste Angelsaksische denkers uit die periode zagen de staat weliswaar als de hoeder van de veiligheid, maar tegelijkertijd als noodzakelijk kwaad met gevaarlijke kantjes. 'In iedere staat is de maatschappij een zegen, maar de overheid zelfs in het beste geval niet meer dan een noodzakelijk kwaad', aldus Thomas Paine. Tijdgenoot Adam Smith zag de markt als motor van vooruitgang en meende dat de staat zo min mogelijk diende te interveniëren. David Hume bepleitte in navolging van Fransman Montesquieu een scheiding der machten ter voorko-

ming van een absolutistische staat naar Frans model.

De tweede revolutie situeren de auteurs eind achttiende en begin negentiende eeuw, toen de revoluties in Amerika en Frankrijk de aanzet waren voor liberale hervormers om de koninklijke begunstigingssystemen ter discussie te stellen. Met de golf van (pogingen tot) revoluties rondom 1848 ontstonden in deze fase geleidelijk meer meritocratische en controleerbare bestuursvormen. De nadruk lag in deze periode op doelmatigheid en individuele vrijheid. De belangrijkste taak van de staat beperkte zich niet langer tot het garanderen van de veiligheid, zoals gedurende de eerste revolutie, maar lag veeleer op het terrein van de individuele vrijheid.

De Britse negentiende-eeuwse denker John Stuart Mill was aanvankelijk voorstander van een minimale, afzijdige staat (wij zouden tegenwoordig zeggen: nachtwakersstaat). Juist door het wegnemen van belemmeringen kon zelfontplooiing worden verwezenlijkt en wat Isaiah Berlin een kleine eeuw later de negatieve vrijheid zou noemen worden vergroot. Geleidelijk begon Mill echter te twijfelen of een afzijdige overheid, die degelijk onderwijs niet tot haar takenpakket rekende, niet de armen in feite het recht op individuele vrijheid en geluk ontzegde. Daarmee was Mill de verpersoonlijking van een debat dat door negentiende-eeuwse liberalen werd gevoerd en uiteindelijk zou leiden tot de derde revolutie waarin de overheid in omvang zou toenemen.

De belangrijkste verandering in de Britse staat gedurende de negentiende eeuw was de vervanging van het *ancien régime* van bevoorrechtting, patronage en het (ver)kopen van baantjes, door een meer op kapitalistische leest geschoeide staat. De afschaffing van allerlei bepalingen maakte het vrije verkeer van goederen in toenemende mate mogelijk en gaf de meritocratie ruimte. Deze hervormingen hadden in Groot-Brittannië vooralsnog het bijkomende effect dat de staat in omvang afnam. Dit was voor een belangrijk deel te danken aan een periode zonder oorlogsvoering, terwijl door de staat tegelijk wel nieuwe problemen van de snel industrialiserende samenleving werden geadresseerd. Bovendien werd in de negentiende eeuw hard gewerkt aan meer transparantie als belangrijkste wapen tegen verkwesting van overheidswege.

De negentiende-eeuwse liberalen geloofden met premier Gladstone dat 'de staat niets moet doen wat beter of even goed door vrijwillige inspanning gedaan kan worden'. Ook met een kleine overheid, zo de stellige overtuiging destijds, kan de staat de fundamentele grondrechten – en daarmee de individuele vrijheid – garanderen. Tegelijk werden overal

de fundamentele gelegd voor de constitutionele democratie.

De uitvinding van de verzorgingsstaat op de drempel naar de twintigste eeuw zien Micklethwait en Wooldridge als de derde revolutie. Geleidelijk ging de staat zorgen voor het welzijn van mensen, naast veiligheid en vrijheid. In feite vond een belangrijke herinterpretatie plaats van de begrippen 'vrijheid' en 'gelijkheid'. Naast de negatieve vrijheid – vrijheid van – krijgt de staat ook een verantwoordelijkheid voor de positieve vrijheid – vrijheid tot. Burgers moesten als het ware gevrijwaard worden van gebrek. Gelijkheid betekende niet langer slechts gelijkheid voor de wet, maar werd in toenemende mate geïnterpreteerd als kansgelijkheid en tot op zekere hoogte zelfs 'gelijk aanzien'.

Armen waren voortaan slachtoffers in plaats van klaplopers. In Groot-Brittannië leek de belangrijkste beleidsdoelstelling van de liberale regeringen tussen 1905 en 1915 hulp bieden aan de vele mensen die aan de kant stonden. In rap tempo werden diverse sociale wetten ingevoerd, zoals gratis schoolmaaltijden voor behoeftige kinderen (1906), ouderdomspensioenen (1908), armoedebestrijding van overheidswege (1909) en nationale verzekeringen voor zieken en werklozen (1911). Voor diverse andere West-Europese landen kunnen in het *fin de siècle* soortgelijke wapenfeiten worden opgetekend.

In het *Beveridge Report* uit 1942, van de Britse econoom en politicus William Henry Beveridge werden plannen gepresenteerd om de 'vijf reusachtige misstanden' uit de wereld te helpen, te weten: gebrek, ziekte, onwetendheid, ellende en ledigheid. Het rapport legde de basis voor veel sociale wetgeving in Groot-Brittannië. Geleidelijk groeide de overheidstaken, totdat de verzorgingsstaat uit z'n voegen barstte. De staat leek de oplossing voor alles en waarom ook eigenlijk niet, want zo stelden de auteurs retorisch: 'Als de staat iets goeds was, dan was nog meer staat toch iets nog beters?' Zelfs de grootste idealisten moesten echter in de tweede helft van de twintigste eeuw toegeven dat niet alles rozengeur en maneschijn was. Van de goede intenties kwam lang niet altijd iets terecht.

Verandering werd noodzakelijk en leidde uiteindelijk tot wat Micklethwait en Wooldridge de vierde – halve – revolutie noemen. Half, omdat de twee grootste hervormers Margaret Thatcher (GB) en Ronald Reagan (VS) er slechts ten dele in slaagden Leviathan te temmen. Bovendien richtte Leviathan zich eind jaren negentig in de meeste West-Europese landen opnieuw op en groeide verder door tot de huidige omvang.

Milton Friedman, samen met Friedrich Hayek de denker achter deze halve revolutie, gaf in 2004 aan het einde van zijn leven een deprimerende kijk op het functioneren van de staat. 'Na de Tweede Wereldoorlog dacht men socialistisch, maar regeerde in de praktijk de vrije markt; momenteel denkt men in vrijemarkttermen, maar is de praktijk diep socialistisch. De ideeënstrijd hebben we grotendeels gewonnen (al wordt zo'n strijd nooit definitief gewonnen). We hebben de opmars van het socialisme weten te stuiten, maar we hebben de koers ervan niet kunnen keren.'

Wartoe dient de overheid?

Friedman noemde Thatcher ooit een echte 'negentiende-eeuwse liberaal'. Het ultieme compliment, aldus Micklethwait en Wooldrigde. De negentiende-eeuwse liberalen plaatsten de vrijheid in het hart van de staat en het individu in het hart van de maatschappij. De staat had in feite alleen tot taak de maximale vrijheid te garanderen, zodat het individu zich maximaal zou kunnen ontplooiën. Deze overtuiging was niet alleen gebaseerd op de gedachte dat dit in zichzelf goed was, maar tevens op de gedachte dat dit de beste manier zou zijn om de vooruitgang in goede banen te leiden.

Zelfs als de overheid iets doet wat misschien wel onze goedkeuring kan wegdragen, moeten we blijven beseffen dat deze overheidsbemoediging een inbreuk is op de individuele vrijheid. Uiteindelijk zijn alle kleine aanvallen op die vrijheid opgeteld één massale aanval op het liberale kernbeginsel van de individuele vrijheid. De wens om naast de negatieve vrijheid het belang van de positieve vrijheid te erkennen en de staat alle ruimte te geven deze te faciliteren heeft de staat tot gevangene gemaakt van zijn eigen paradox. 'De overheid, gesteund door de democratische wil van het volk, heeft nog nooit zoveel macht gehad, maar in die opgezwollen overbelaste toestand is ze ook zelden minder geliefd en doelmatig geweest.'

Kijkend naar de drieënhalve revolutie in de ontwikkeling van de staat kan worden gesteld dat de groei naar een meer gestructureerde en gelegitimeerde staatsmacht veel goeds heeft gebracht. De individuele vrijheid werd immers tot het einde van de negentiende eeuw veroverd met behulp van de staat. Pas toen de staat te veel taken kreeg toebedeeld en zich te nadrukkelijk met gelijkheid (in de zin van gelijke uitkomsten), geluk en welzijn moest bezighouden, ging het echt mis. Welk politiek uitgangspunt je ook neemt om naar de staat te kijken, niemand kan ontkennen dat het uiteindelijk een

overheid oplevert die niet werkt.

Het uitgangspunt van Micklethwait en Wooldrigde is liberaal – een kleinere staat en vrijere individuen – maar nadrukkelijk niet libertarisch. De staat heeft immers, zoals ook het verloop van de revoluties laat zien, veel bereikt om trots op te zijn. Zelfs in de scheve verhoudingen die we vandaag de dag terugzien. De Britse econoom Alfred Marshall schreef in 1919 in het werk *Industry and Trade*: 'De staat is het kostbaarste bezit van de mensheid en geen inspanning kan te groot zijn om te bevorderen dat hij zijn bijzondere werk op de best mogelijke manier kan doen: een hoofdvoorwaarde daarvoor is dat de staat niet moet worden ingezet voor werk waarvoor hij onder de heersende lokale en tijdsomstandigheden niet speciaal gekwalificeerd is.' Terecht merken Micklethwait en Wooldrigde op dat we juist het tegendeel hebben gedaan gedurende de laatste eeuw.

De Britse premier Gladstone merkte begin vorige eeuw op dat 'als de regering de mens uit handen neemt wat hij zelf zou moeten doen, [...] hem dat meer onheil [zal] berokkenen dan alle voordelen bij elkaar'. Het directe gevaar van een omvangrijke staat is dat deze zwicht onder zijn eigen gewicht. Een grote staat bemoeit zich niet alleen teveel met het leven van individuele burgers, hij kost ook handenvol geld, terwijl het (te) vele werk doorgaans niet goed wordt gedaan. Zelfs als de intenties goed zijn, blijft het resultaat vrijwel altijd achter als de staat zich niet beperkt tot zijn kerntaken. Uiteindelijk leidt dit tot het tweede gevaar van een te grote staat: ontevredenheid onder de burgers. De staat belooft van alles, maar stelt keer op keer teleur. Het is slechts een kwestie van tijd tot deze teleurstelling omslaat in woede onder de burgers.

Micklethwait en Wooldrigde constateren aan de hand van de Californische overheid diverse problemen voor de eenentwintigste-eeuwse Westerse overheden. Zo is er het probleem van de structuur, die dateert uit de negentiende eeuw en is daarmee niet ingericht op de huidige bevolkingsomvang. Daarnaast richt de staat zich met name op arbeidsintensieve sectoren van de economie waar technologie lang niet altijd tot productiviteitsstijging heeft kunnen leiden. Bovendien is in sommige delen van de publieke sector juist de wetenschappelijke vooruitgang de grootste vijand van efficiency. Er is immers steeds meer mogelijk en ook de normen veranderen, waardoor de wensen toenemen. Een ander groot probleem is het gebrek aan marktwerking in de publieke sector, met als direct gevolg een overactieve staat. 'Niets zo permanent als een tijdelijk overheidsprogramma,' waarschuwde Milton Fried-

man al. Als gevolg van allerlei geldstromen, aparte regelingen, subsidies, budgetten en vrijstelling is zowel de kosten- als de baten-zijde van de overheid onnodig ingewikkeld. De warrige cijfers maken een lange-termijn-planning onnodig lastig, terwijl juist de overheid nogal eens op de meer lange termijn moet kunnen investeren en besluiten.

De auteurs erkennen dat in Amerika relatief te weinig voor de behoeftigen wordt gedaan, maar zien weinig in de keerzijde van het Europese model. Daar wordt juist veel voor hen gedaan, als gevolg waarvan extreme afhankelijkheid en inactiviteit wordt gecreëerd, terwijl bovendien de middelen in West-Europese samenlevingen niet terecht komen bij de mensen die deze het hardst nodig hebben. Het allergrootste probleem is voor Micklethwait en Wooldrigde echter de mens zelf, met diens onrealistische verwachtingen van de overheid en tegenstrijdige eisen. De overheid kan het als het ware nooit goed doen.

Wat staat ons te doen?

In Azië zien de auteurs een alternatief ontstaan, wat misschien niet volledig navolgenswaardig is, maar ons wel aan het denken zou moeten zetten. Het Singaporese model van Lee Kuan Yew, gebaseerd op autoritaire modernisering. De overheid is er democratisch noch genereus, maar elitair en gierig. Lee Kuan Yew is zeer kritisch over wat hij de westerse *all-you-can-eat-verzorgingsstaat* noemt.

Het probleem van de democratie is uiteindelijk dat je alleen kunt winnen door aan mensen (kiezers) te geven, waardoor impopulaire maatregelen op de lange baan worden geschoven en eenmaal verworven rechten vrijwel onaantastbaar lijken. Het probleem van de verzorgingsstaat is dat deze gebaseerd lijkt op behoefte, als gevolg waarvan in allerlei vragen wordt voorzien. In Singapore bestaat er een sociaal verzekeringsmodel, dat hetgeen je krijgt direct relateert aan hetgeen je hebt bijgedragen. Een goede start wordt voor iedereen verzorgd, maar daarna moet je het zelf doen. Voor wie echt niemand heeft is er een minimaal vangnet, maar veel meer dan in West-Europa wordt verwacht dat mensen voor hulp een beroep doen op hun naasten.

Hoewel het Aziatische model met name door het gebrek aan een democratisch fundament weinig navolgenswaardig is, zou het ons wel aan het denken moeten zetten. De staat is er immers een stuk kleiner, terwijl wel in voor liberalen belangrijke startkansen wordt voorzien en ook in een minimaal vangnet. William Beveridge waarschuwde in 1942 dat de verzorgingsstaat ten onder zou gaan als deze

leegloperij zou subsidiëren of misbruik zou toeleren. Precies dat lijkt veel West-Europese verzorgingsstaten momenteel parten te spelen.

In *De vierde revolutie* dragen Micklethwait en Wooldrigde een aantal ideeën aan om Leviathan te temmen. In de eerste plaats is dat het voltooiën van de privatisering die tijdens de halve revolutie door Thatcher en Reagan werd ingezet. Overheden hebben nog altijd grote cq volledige belangen in vervoers-, elektriciteits- en telecombedrijven, omdat deze publieke goederen als strategische nationale hulpbronnen zouden leveren. Zeggenschap kan echter ook via regulering worden behouden, daarvoor is eigendom niet noodzakelijk. Zo kunnen ook de omvangrijke grond- en vastgoedbezittingen van overheden beter worden afgebouwd. Daar waar de overheid het monopolie behoudt zouden veel meer marktmechanismen moeten worden toegelaten om het zelfreinigend vermogen te doen groeien en het falen van de overheid tegen te gaan.

Daarnaast moet de inrichting van de verzorgingsstaat op de schop, aldus Micklethwait en Wooldrigde. Niet alleen de sociale zekerheid moet fundamenteel anders worden ingericht, maar ook de omvangrijke herverdeling die de auteurs waarnemen onder de rijken moet worden beëindigd. Een kleine overheid, die zich alleen beperkt tot kerntaken, kan toe met een veel eenvoudiger belastingsysteem zonder ingewikkelde aftrekposten en subsidiestromen die meer dan eens ten gunste van de rijken werken. Het zijn veelal ook de rijken, alsmede de bedrijven, die via sterke lobby's bij de overheid wel weten hoe ze aan collectieve middelen moeten komen, waarmee het systeem alleen maar ingewikkelder wordt.

In de sociale zekerheid zou tot slot veel meer geprobeerd moeten worden het geld daar terecht te laten komen waar het echt nodig is. Meer transparantie en veel minder regelgeving zou een eerste stap in de goede richting zijn. Daarnaast mag van een uitkeringsgerechtigde best een wederdienst worden verlangd. Bovendien zou veel meer dan nu het geval is de nadruk moeten worden gelegd op re-integratie. De generositeit van de huidige verzorgingsstaat maakt mensen onnodig lui en inactief, terwijl dat geenszins de initiële intentie is.

Persoonlijk zou ik aan het interessante pleidooi van Micklethwait en Wooldrigde willen toevoegen dat een kleinere overheid met een lagere belastingdruk niet alleen gunstig zal blijken voor de individuele vrijheid, maar ook de eigen verantwoordelijkheid ten goede zal komen. Waarom zou je immers omzien naar je naasten of je eigen broek ophouden

als de overheid voor alle problemen een ‘oplossing’ heeft in de vorm van een (financiële) regeling?

De halve revolutie van Thatcher en Reagan moet niet alleen worden voltooid, aldus de auteurs, maar dat kan anno 2016 ook. De omstandigheden hebben vandaag de dag veel weg van de victoriaanse revolutie ruim anderhalve eeuw geleden. De informatierevolutie is vergelijkbaar met de Industriële Revolutie waar de klassiek-liberalen van profiteerden. De informatietechnologie maakt het mogelijk in kernfuncties van de overheid, zoals onderwijs, gezondheidszorg en openbare wetshandhaving, de broodnodige hervormingen door te voeren. Daarnaast dwingt de concurrentie in de globaliserende wereld politici om eindelijk eens het overheidsapparaat te hervormen en daarbij ook impopulaire maat-

regelen, zoals de afbraak van opgebouwde rechten, niet te schuwen.

Het welslagen van de hervormingen en daarmee het temmen van Leviathan zal bovendien afhankelijk zijn van de mate waarin politici erin slagen een totaalplaatje te schetsen. De afbraak van verworven ‘rechten’ zal onherroepelijk gepaard moeten gaan met een verlaging van de belastingen, alleen als de overheid dat afdoende weet duidelijk te maken, zal de gebruikelijke en begrijpelijke weerstand kunnen worden doorbroken.

Drs. F.D. de Beaufort is wetenschappelijk medewerker bij de TeldersStichting en lid van de redactie van Liberaal Reveil.

COLOFON



Liberaal Reveil is een uitgave van de Prof.mr. B.M. TeldersStichting

Redactie

prof.dr. M.L.J. Wissenburg (voorzitter)
mw.drs. F.D. de Beaufort
dr. C.F. van den Berg
drs. D.P. Turk (eindredacteur)

Redactieadres

Mauritskade 21
2514 HD Den Haag
telefoon: 070-3631948
e-mail: turk@teldersstichting.nl
website: www.teldersstichting.nl

Auteursrechten

De auteursrechten liggen bij de uitgever.
De vetgedrukte inleidingen bij de artikelen zijn opgesteld door de redactie,
niet door de auteur(s). Schrijven in *Liberaal Reveil* geschiedt altijd op persoonlijke titel.
ISSN 0167-0883

Abonnementenadministratie

Mauritskade 21
2514 HD Den Haag
telefoon: 070-3631948
info@teldersstichting.nl

Abonnementen

Een papieren abonnement op Liberaal Reveil (4 nummers) kost €34,- euro per jaar (buitenland: €44,-).
Losse nummers kosten €9,50.
Een abonnement op TeldersCommunity.nl (alle publicaties van de TeldersStichting digitaal beschikbaar,
inclusief Liberaal Reveil) kost €35,-.

Druk & Vormgeving

G3M - Grafisch & MultiMedia Management, Zoetermeer

Illustratie omslag

Bron: Atlas Van Stolk, Rotterdam

Advertentietarieven

Advertentietarieven zijn op aanvraag beschikbaar.



“
**Zorg voor de vryheid der drukpers,
want zy is de eenige steun van u
lieder nationaale vryheid**

Joan Derk van der Capellen

”