LEVIATHAN TEMMEN

– Fleur de Beaufort –

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'aîne*

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 Wooldrigde, 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 bestuurde 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 vijfentwintig 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 regime* van bevoorrechting, 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 verkwisting 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 fundamenten gelegd voor de constitutionele democratie.

De uitvinding van de verzorgingsstaat op de drempel naar de twintigste eeuw zien Micklethwait en Wooldrigde 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 kansengelijkheid 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 stellen 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 Wooldrigde 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.'

Waartoe 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 ontplooien. 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 overheidsbemoeienis 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, budgeten 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 tolereren. 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 voltooien 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 maatregelen, 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.