



Thorbeckelezing Ankersmit  
2005  
Zwolle

1789 is het belangrijkste jaartal in de Westerse politieke geschiedenis. Met de Franse Revolutie werd de moderne democratische Staat geboren: zij betekende het definitieve afscheid van het feodalisme en van het Ancien Régime. Veel praktijken van het feodalisme waren ook onder het absolutisme blijven voortbestaan. Dat betrof vooral de verkoopbaarheid van ambten. Ambten, zoals het ambt van rechter, van belastinggaarder of van legerofficier konden gekocht, verhandeld en zelfs overerfbaar worden, zoals het bezit van een huis of een stuk grond. Wij vinden dat nu absurd, maar voor onze voorouders was daar niets gek aan. Dat komt omdat voor 1789 het privaatrechtelijke en het publiekrechtelijke nog niet strikt van elkaar onderscheiden werden. Eerst de Franse Revolutie trok die sferen van publiek en privaatrecht, van Staat en burger, radicaal uit elkaar. Ambtenverkoop was nu onmogelijk geworden.

Zo werd het ook gezien door Thorbecke, de illustere naamgever van deze lezingencyclus. In hun dissertaties over Thorbecke betogen zowel Drentje als Mevr. Poortinga dat het onderscheid tussen privaat en publiekrecht een van de belangrijkste fundamenteën was van Thorbeckes liberalisme. Mevr. Poortinga wijst er op dat Thorbecke de Franse Revolutie prees omdat die radicaal een einde gemaakt had aan de zogenaamde 'patrimoniële Staat', dat wil zeggen de Staat van het Ancien Régime met zijn feodale resten, zijn ambtenverkoop etc .. Zoals Thorbecke het zelf uitdrukte:

'De fransche omwenteling was inzonderheid een strijd tegen het stelsel, publieke regten in bijzondere eigendom te houden (bezitten)'.

Kortom, dankzij de scheiding tussen publiek en privaatrecht ontworstelde de moderne staat zich eerst definitief aan het feodalisme en eerst daardoor kon de liberale democratische orde tot stand komen waarin wij tot voor kort nog leefden. Het eerste axioma van de liberale Staat is dat men publieke bevoegdheden nooit en te nimmer mag 'privatiseren', door die te verkopen, of over te dragen aan private instanties. Met souvereiniteit mag niet geknoeid en gemorst worden. En zeker niet in de schandelijk mate waarin dat de afgelopen decennia in West-Europese staten gebruikelijk geworden is. Het gevoel voor staatsrechtelijke zuiverheid zijn wij kwijt geraakt. Thorbecke zou de schrik om het geslagen zou zijn, als hij de hedendaagse privatiserings-ideologen aan de slag had gezien. Hij zou het veroordeeld hebben als een refeodalisatie van de Staat en een terugkeer naar de dagen van de belastingpachter en de contracten van de correspondentie. Hij had daarin gelijk gehad: alles wat liberalen ooit veroordeelden als de meest verwerpelijke misbruiken van het Ancien Régime wordt nu onder neo-liberaal gejuich weer binnen gehaald.

Voor die refeodalisatie van de Staat moeten we letten op de zogenaamde ZBO's, ook bekend staand als RWT's (rechtspersonen met een wettelijke taak) of als Quango's (Quasi Nongovernment Organisations). De omvang van de 'quangocratie', zoals mevr. van Thiel het-

onlangs noemde, is enorm. Er werken meer ambtenaren bij de Quango's dan bij de departementen. In 2004 hadden we 3200 Quango's die tezamen 109 miljard Euro aan publiek geld besteden (dus meer dan tweederde van het hele budget van het Rijk), waarvan 35 miljard direct uit de schatkist komt en de overige 74 miljard uit premies en tarieven die die Quango's zelf innen. Wat dat betreft is de belastingpachter al weer terug van tweehonderd jaar weggeweest.

Politici beweren altijd dat de Quango's efficiënter zouden zijn dan de overheidsbureaucratie, zij zouden onderworpen zijn aan de tucht van de markt, dichter bij de burger staan, professioneler opereren etc. Maar objectieve buitenstaanders, zoals politicologen of controleorganen zoals de Algemene Rekenkamer treffen in de politieke realiteit maar weinig van die zegeningen van de Quango's aan. Waarom beoordelen politici de Quango's zoveel positiever beoordelen dan de objectieve buitenstaander?

Het antwoord moet zijn dat de Quango's blijkbaar een belang dienen dat politici wel, maar de burger niet ziet. Anders gezegd, je moet je echt op het standpunt van de Staat stellen om dat belang te kunnen zien. Ander zie je het niet. Evenwel, als dat zo is, dan gaat het hier niet om algemeen, publiek belang, maar om een privébelang van de Staat. Het fascinerende van de Quango's is daarom dat zij er het signaal van zijn dat de Staat, of de overheid, ongemerkt een privé- of eigenbelang is gaan ontwikkelen dat zich losmaakte uit het publieke of algemeen belang. Ook de Staat raakte geïnfecteerd met het virus van het privé- of eigenbelang en waardoor de Staat zijn rol verloochent van slechts de gehoorzame dienaar te zijn van het publieke belang.

Hoe kon dat gebeuren? We moeten ons daartoe vooral realiseren dat de Quango's niet een teken van kracht, maar juist van zwakte van de hedendaagse Staat zijn. Dat blijkt als we naar Engeland kijken en waar de mode van de Quango's een twintig jaar ouder is dan hier. Quango's werden onder politici zeer populair in de jaren zeventig toen de Engelse regering zeer zwak stond tegenover de vakbonden. De regering kon en wilde niet voldoen aan de eisen van de vakbonden voor loonsverhoging, maar realiseerde zich terdege niet langer het politiek gezag te hebben die te weigeren. De uitweg zocht en vond men in de instelling van Quango's. In de woorden van Matthew Flinders:

'the answer was found in the creation of new semi-autonomous bodies with some degree of autonomy from the government. These would semi-regulate industrial relations ( ... ). For example, in 1973 the Manpower Services Commission was formed as a public agency designed to take over the administration of employment and training services directly from the Department of Employment'.

Kortom, men verzelfstandigde delen van de Staat opdat de vakbonden daar met hun vieze vingers niet meer aan zouden kunnen komen. En zo is het in het algemeen inzake de Quango's: de Staat realiseert zich te zwak te zijn geworden om de directe confrontatie met de samenleving nog aan te kunnen en voelt daarom de behoefte aan een soort van stootkussen tussen zichzelf en de samenleving. Kortom de Quango-Staat is van nature een zwakke Staat en die zich van zijn zwakte bewust is. De zwakke Staat en de Staat die een privé-eigen belang gaat ontwikkelen zijn dus de twee zijden van dezelfde medaille.

Dit herinnert weer sterk aan het feodalisme. Ook daar begon het met een zwakke Staat die de politieke uitdagingen niet langer aankon. Zowel toen als nu werd het antwoord daarop niet

gezocht in een versterking van de Staat - wellicht zag men dat als onhaalbaar - maar in een opdeling en verspreiding van de Staat. In beide gevallen was het alsof men de zwakte van de Staat wilde compenseren door die op te delen in een groot aantal en om met die nu overal aanwezige kopieën van de zwakte Staat de illusie van een sterke Staat te wekken. Alsof de continue manifestatie van afwezigheid en zwakte aanwezigheid en kracht zouden kunnen suggereren.

In het feodale leenstelsel werd die opdeling van de zwakte Staat gerealiseerd doordat het centrum, de vorst, zijn bevoegdheden delegerde aan zijn vazallen, die daarmee kleine vorstjes worden op hun territorium en nu in wezen gelijk zijn aan de vorst. De relatie tussen vorst en vazal wordt gedefinieerd binnen het leenrecht en het leenrecht is in essentie privaat en geen publiek recht. De privatisering van overheidstaken is daarom een terugkeer naar het feodalisme. Inderdaad is de relatie tussen Quango's en de Staat doorgaans privaatrechtelijk vastgelegd en zeker geldt dat voor de contracten en convenanten waarin nadere afspraken tussen Staat en Quango gemaakt kunnen worden over het functioneren van een Quango en over de prestaties die men van hen verwacht. Die contracten en convenanten zijn als de eed van trouw die de vazal zweert aan de leenheer; en de kwade praktijken die een dergelijke

verpersoonlijking van in wezen publiekrechtelijke verhoudingen leiden kan, zal geen nadere toelichting behoeven.

De door de neo-liberalen aanbevolen privatiseringsideologie is strijdig met het liberalisme. De vestiging van de liberale Staat in de negentiende eeuw was de met pijn en moeite bevochten overwinning op het feodalisme en op de privatisering van wat behoort tot de sfeer van het publiekrecht. Zo heeft Thorbecke het gezien. De introductie van de Quango's betekent een gedeeltelijke terugkeer naar het Ancien Régime, en zij dragen daarom geenszins bij tot de 'modernisering' van het openbaar bestuur, zoals zo velen denken omdat het een Angelsaksische inventie is en dus modern zou zijn. Men vergeet dan dat juist in de verhouding van publiek en privaatrecht de Angelsaksische landen de feodaliteit nog niet geheel overwonnen hebben en dat wij dus uit die landen importeren wat - verre van modern te zijn - in wezen nog Middeleeuws is.

Hier is geen vergelijk mogelijk: want de liberale Staat is centripetaal en de feodale Staat centrifugaal. Waarbij we moeten bedenken dat teloorgang van centripetaliteit vele malen meer aan efficiency en doelmatigheid verliest, dan men ooit zou kunnen (her-)winnen door de instelling van Quango's. Want efficiency en doelmatigheid vereisen een hiërarchisering en prioritering van politieke doelstellingen; en zoals het individu daar alleen toe komen kan door die doelstellingen binnen een coherent en samenhangend verband te plaatsen, zo is het met de Staat evenzeer. De centrumloze Staat is een breinloze staat.

Tenslotte, ook het voortbestaan van de democratie wordt door de refeodalisering van de liberale Staat op twee manieren bedreigd. In de eerste plaats stimuleert die refeodalisering een herstel van de Middeleeuwse standenstaat. Wie kijkt naar de VS van Bush, constateert dat daar de privatisering van de overheid de democratie reeds in een rauwe plutocratie transformeerde. Zover is het hier nog niet; maar we gaan wel die richting uit. In de tweede plaats, van het feodalisme kunnen we de les leren dat ieder politiek lichaam dat zich wurmt tussen Staat en volk - Middeleeuwse adel is of onze Quango's - die beiden van elkaar zal isoleren. Wordt dat politieke werkelijkheid, dan is de democratie dood.