

Waarom belastingen goed zijn voor democratie
Staatsvorming en politieke cultuur in wereldhistorisch perspectief

prof.dr. M.C. 't Hart

Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar Geschiedenis van staatsvorming in mondiale context, met name de sociale en economische aspecten daarvan, vanwege de Stichting Unger-van Brero Fonds bij de Faculteit der Letteren van de Vrije Universiteit Amsterdam op 15 mei 2014.

Waarom belastingen goed zijn voor democratie Staatsvorming en politieke cultuur in wereldhistorisch perspectief¹

Marjolein 't Hart

“Exempting powerful groups from taxation meant that representative assemblies could be avoided – because the main issue of representative government, taxation, did not arise.”²

Mijnheer de Rector, dames en heren,

Er was eens een koning, die Midas heette. Van de god Dionysos kreeg hij de gave om alles wat hij met zijn handen aanraakte in goud te veranderen. Dat bracht hem onnoemlijk veel rijkdom, maar ook veel verdriet. Hier zien we Koning Midas in een negentiende-eeuwse versie van het verhaal, nadat hij zijn dochter per ongeluk in een gouden beeld had veranderd.³

Sommige landen hebben een vergelijkbare gift gekregen, niet van Dionysos, maar van de natuur: mineralen en grondstoffen als goud, olie of gas. Het land zelf lijkt niet veel van die gave te genieten. De opbrengst gaat vooral naar een kleine staatselite, die een groot repressie-apparaat moet onderhouden om aan de macht te blijven. In de sociale wetenschappen wordt deze paradox de *resource-curse* genoemd: deze grondstoffen brengen regeringen voort die weinig democratisch zijn.⁴ Natuurlijke rijkdommen als olie zijn dan geen zegen, maar een *curse*, een vloek voor de samenleving, net zoals de gift van Dionysos uiteindelijk een vloek voor Koning Midas betekende.

Dankzij die rijke bodemschatten hoeven deze landen nauwelijks belastingen te heffen. Maar zijn landen met veel belastingen dan altijd democratisch? Zo eenvoudig is het ook weer niet. Toch zal ik u vandaag proberen te overtuigen dat belasting betalen wel degelijk bijdraagt aan een politieke cultuur die gunstig voor democratie is. Ik gebruik daartoe een analytisch model met voorbeelden uit de wereldgeschiedenis. Daarnaast wil ik ook een recente, wijdverbreide interpretatie in de

¹ Met dank aan Corrie Rientsma voor redactioneel advies.

² Michael Mann, *The Sources of Social Power. A History of Power from the Beginning to A.D. 1760*, Vol. I (Cambridge 1986) 479.

³ Zie omslag. Illustratie van Walter Crane in Nathaniel Hawthorne, *A Wonder Book For Girls & Boys* (Boston 1893).

⁴ Naast het debat over de politieke *resource-curse* bestaat er ook een debat over de economische *resource-curse* dat zich oriënteert op het uitblijven van economische groei. Zie bijvoorbeeld H. Linnemann, 'Natural resources and economic growth', in *De Economist* 125:4 (1977) 465-483; Richard M. Auty, *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis* (Londen 1993).

internationale literatuur rechtzetten, waarin auteurs wijzen op het jaar 1688 als het beginpunt van de hedendaagse democratie, het jaar waarin het Engelse parlement de zeggenschap over de nationale belastingen kreeg. Daarna zou de democratie steeds verder zijn toegenomen.⁵ Dat is volgens mij wat al te simplistisch.⁶ Maar wat was de rol van de belastingen in de ontwikkeling naar democratie, en waarom vonden de sterkste democratische aanzetten vooral in West-Europa plaats, en niet in andere werelddelen, waar ook belasting werd betaald?

De resource-curse in een breder historisch analytisch model van belastingontwikking

Voordat we de geschiedenis induiken zal ik eerst het concept van de *resource-curse* nader toelichten. Sociale wetenschappers hebben zich de laatste decennia gebogen over de vraag of olie-inkomsten, of vergelijkbare grootschalige opbrengsten van grondstoffen, nadelig voor democratie zijn. Een toonaangevend artikel is bijvoorbeeld dat van Michael Ross, 'Does oil hinder democracy?' uit 2001. Zijn analyse betrof meer dan honderd landen in de laatste dertig jaar van de vorige eeuw, en liet zien dat als meer dan de helft van de staatsinkomsten van olie of andere grondstoffen kwam dat het land dan op de schaal van democratie daalde. Vooral arme landen waar plotseling bodemschatten gevonden werden hadden het meeste last van de *curse*.⁷ Ander onderzoek ondersteunde deze bevindingen. Landen die dertig jaar geleden autocratisch waren hadden zich alleen in democratische richting bewogen als zij niet onverwachts een rijke natuurlijke bron hadden aangeboord. Autoritaire regimes die minder gezegend waren met grondstoffen stegen in de tussentijd wel op de schaal van democratie.⁸

⁵ Robert Bates en Da-Hsiang Donald Lien, 'A note on taxation, development, and representative government', *Politics and Society* 14 (1985) 53-70; Michael Herb, 'Taxation and representation', *Studies in Comparative International Development* 38:3 (2003) 3-31; Daron Acemoglu en James A. Robinson, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy* (Cambridge 2006) 2; Douglass C. North, John Joseph Wallis, Barry R. Weingast, *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History* (Cambridge 2009). De institutioneel-economen onder hen gaan ervan uit dat dit sterk samenhangt met het respecteren van eigendomsrechten. Maar Eric L. Jones, 'Economics without history: objections to the rights hypothesis', *Continuity and Change* 28:3 (2013) 323-346, laat zien hoe diffuus en problematisch de rechten op grondbezit geregeld waren in het achttiende eeuwse Engeland.

⁶ Ook gaan de meesten er ten onrechte van uit dat Europese staten vooral gefinancierd werden door belastinginkomsten, wat zeker niet het geval was. Zie verderop, tabel 1. Zie ook de kritiek van Kevin. M. Morrison, 'Oil, nontax revenue, and the redistributive foundations of regime stability', *International Organization* 63:1 (2009) 107-138, aldaar 112.

⁷ Michael L. Ross, 'Does oil hinder democracy?', *World Politics* 53:3 (2001) 325-361; zie ook Silhe Aslaksen, 'Oil and democracy: more than a cross-country correlation?', *Journal of Peace Research* 47:4 (2010) 421-431. De mate van democratie wordt in mijn ogen bepaald door de mate waarin er institutionele mechanismes bestaan die de grote massa van de bevolking georganiseerde controle geeft over het beleid van de politieke elite. Hoewel elke democratie zeker ook grote problemen kent, bijvoorbeeld in de mate waarin de bevolking van goede informatie wordt voorzien, hebben andersdenkenden in een democratisch bestel meer kans om hun politieke ideeën te ontwikkelen en te verspreiden dan onder een autocratisch regime. Politieke wetenschappers als Ross gebruiken de *Polity*-schaal, die onder andere meet of er verkiezingen met meerdere partijen zijn en of de regering van een land ook afgezet kan worden.

Zie daarvoor ook <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm> (bezoekt 24 maart 2014).

⁸ Kevin Tsui, 'More oil, less democracy: evidence from worldwide crude oil discoveries', *The Economic Journal* 121 (2010) 89-115. Stephen Haber en Victor Menaldo, 'Do natural resources fuel authoritarianism? A reappraisal of the resource curse', *American Political Science Review* 105: 1 (2011) 1-26, komen tot een heel andere conclusie. Hun analyse omvat echter allerlei landen met veel minder dan 50 procent van het

De inkomsten uit grondstoffen betekende dat de regering minder belasting hoefde te heffen, wat altijd goed uitkwam, want belastingen waren nooit populair. In een oliestaat als Iran was het aandeel directe belastingen maar 12 procent, tegen een wereldwijd gemiddelde van 63 procent.⁹ In deze landen kocht de staat met oliegeduld politieke steun van een deel van de bevolking, vaak een kleine elite, door hen goed betaalde ambten en functies te geven.¹⁰ Om politieke onrust te voorkomen moest de regering veel geld steken in politie, leger en inlichtingendiensten.¹¹ Politieke steun trachtte men te verwerven met een extreem nationalistisch of religieus beleid, of met extreem populisme.

Een autoritair politiek bestuur was echter niet voorbehouden aan landen met rijke grondstoffen. Onderzoekers zagen dezelfde effecten als de staat over veel staatseigendommen beschikte, bijvoorbeeld in staatskapitalistische of staatssocialistische landen.¹² Ook landen die tijdens de Koude Oorlog strategische steun van het buitenland kregen hadden last van de *resource-curse*, bijvoorbeeld de eenpartijstaten Taiwan en Zuid-Korea, of Syrië dat nu door Rusland wordt ondersteund. Landen die veel ontwikkelingshulp kregen vertoonden hetzelfde effect.¹³

Toch hadden bestaande democratische tradities in sommige gevallen wel degelijk invloed op het politieke bestel. Landen als Venezuela en Koeweit, die vóór de vondst van olie al een democratie hadden, kregen opmerkelijk minder last van de *curse*.¹⁴ Dit duidt op het doorwerken van een eerdere politieke cultuur, een belangrijke observatie, waar ik straks nog op terug zal komen. De vraag is eerst, hoe kon democratie ontstaan? Ik zal betogen dat belastingheffing een democratiserende politieke cultuur bevorderde, omdat belastingheffing de machthebbers dwong tot politieke interactie met de

staatsbudget uit grondstoffen. Op basis van hun eigen analyse is te zien dat landen waarbij de meerderheid van de overheidsinkomsten uit grondstoffen en mineralen komt wel degelijk op de Polity-index dalen; zie de grafieken 7-11 in *Ibidem*.

⁹ De cijfers betreffen de jaren 1970. Hootan Shambayati, 'The rentier state, interest groups, and the paradox of autonomy', *Comparative Politics* 26:3 (1994), 307-331, aldaar 307 en 318. Daarnaast was belastingontduiking in Iran enorm: van de 20.000 geregistreerde bedrijven deed minder dan de helft aangifte, zie *Ibidem*, 320. Zie ook Gwenn Okruhlik, 'Rentier wealth, unruly law, and the rise of opposition', *Comparative Politics* 31:3 (1999) 295-315, aldaar 296.

¹⁰ De staat ontwijkt daardoor een coalitie met een brede maatschappelijke klasse, zie het citaat van Michael Mann bij het begin van deze lezing. Zie verder ook Lisa Anderson, 'The state in the Middle East and North Africa', *Comparative Politics* 20:1 (1987) 1-18; Theda Skocpol, 'Rentier state and Shi'a Islam in the Iranian revolution', *Theory and Society* 11:3 (1982) 265-283, aldaar 269; Kiren Aziz Chaudhry, 'Economic liberalization and the lineages of the rentier state', *Comparative Politics* 27 (1994) 1-25.

¹¹ Het reguleren van het geweldsmonopolie in de samenleving was een belangrijke stabiliserende factor in staatsvorming, zie ook North, Wallis, Weingast, *Violence and Social Orders*.

¹² Aurèlia Mañé Estrada en Carmen de la Cámara Arilla, 'Is Russia drifting toward an oil-rentier economy?', *Eastern European Economics* 43:5 (2005) 46-73, aldaar 62.

¹³ Kevin Morrison, 'Natural resources, aid, and democratization: a best-case scenario', *Public Choice* 131 (2007) 365-386; Mick P. Moore, 'Death without taxes: democracy, state capacity and aid dependence in the fourth world', in: M. Robinson en G. White (eds.), *The Democratic Developmental State: Politics and Institutional Design* (Oxford 1998) 84-121.

¹⁴ Steffen Hertog, 'Defying the resource-curse: explaining successful state-owned enterprises in rentier states', *World Politics* 62:2 (2010) 261-301, aldaar 283 en 287; Michael Herb, 'No representation without taxation? Rents, developments, and democracy', *Comparative Politics* 37 (2005) 297-317, aldaar 311. Zie ook Haber en Menaldo, 'Do natural resources', 6: de meeste landen die democratisch waren voor een *resource-boom* blijven relatief hoog op de democratie-index. Thad Dunning, *Crude Democracy. Natural Resource Wealth and Political Regimes* (Cambridge 2008) legt de nadruk op het voordeel van een brede en gedifferentieerde economie: dat zou een deel van de *resource-curse* voorkomen. Dat kan inderdaad een effect zijn, maar de meeste voorbeelden die hij behandelt zijn tevens staten met een langere democratische traditie voordat rijke grondstoffen een rol gingen spelen, zie *Ibidem*, 32.

bevolking, om met vertegenwoordigers vanuit de bevolking het debat aan te gaan.¹⁵ Als een land echter de mogelijkheid had om belastingheffing op de eigen bevolking te ontwijken dan was dat vaak de weg die bestuurders kozen. Dat laatste deed zich vooral in de volgende gevallen voor (zie kolommen 1 en 2 van tabel 1).

TABEL 1. KEUZES IN STAATSFINANCIERING EN DE EFFECTEN VAN DIE KEUZES OP DE POLITIEKE CULTUUR

<i>Meer autonoom vanuit de staat</i>		<i>Meer gebonden aan samenleving</i>	
<i>Kolom 1</i>	<i>Kolom 2</i>	<i>Kolom 3</i>	<i>Kolom 4</i>
Staatseigendommen (staatsbedrijven, staatsmijnen, staatsgrondbezit, kroondomeinen, vorstelijke rechten [regalia])	In- en uitvoerrechten (belastingen op buitenlandse handel)	Belastingen op binnenlandse consumptie (accijnzen) (indirecte belastingen)	Belastingen op grond, huizen, inkomen, vermogen, en per hoofd (directe belastingen)
Monopolies, bijv. op productie en handel van schaarse goederen (zout, alcohol) of op koloniale handel		Binnenlandse leningen	
Buitenlandse steun of ontwikkelingshulp			
Belastingen op andere volkeren (tributen) en koloniale inkomsten			
Buitenlandse leningen			[uitzondering: grote rijken met schaalvoordelen en dus lage tarieven]
<i>Minder democratiserend</i>		<i>Meer democratiserend</i>	

De beschikking over natuurlijke rijkdommen, de kern van de *resource-curse*, valt dan binnen kolom 1, onder staatseigendommen. Voor veel hedendaagse oliestaten vormen inkomsten uit olie zelfs 70 tot 80 procent van het staatsbudget. Als de staat die bronnen niet zelf wint, komt het geld uit exportheffingen (kolom 2). Belastingen op buitenlandse handel raken de bevolking zelf nauwelijks, maar worden vooral betaald door buitenlandse handelaren en slechts deels door binnenlandse handelaren.¹⁶ Naast staatsbezit en domeinen komen ook monopolies voor in kolom 1, bijvoorbeeld op de winning en verkoop van zout, alcohol of andere schaarse goederen, of bijvoorbeeld een monopolie op koloniale handel. Deze monopolies kan de staat ook voor veel geld (tijdelijk) verkopen.

¹⁵ Onder interactie versta ik hier: inspraak van vertegenwoordigers van de bevolking mee laten wegen in besluitvorming. Soms betekende dit het aangaan van een coalitie met een belangrijke sociale laag of klasse, bijvoorbeeld met grootgrondbezitters zoals in veel Latijns-Amerikaanse landen of met arbeiders in landen met staatssocialisme. Zie ook noot 9.

¹⁶ Michael L. Ross, 'Does taxation lead to representation?', *British Journal of Political Science* 34:2 (2004) 229-249, aldaar 237. Een vergelijkbare inkomstenbron is belasting op het geld dat arbeiders in het buitenland naar hun families overmaken. In Jemen maken die inkomsten zelfs meer dan 85 procent van het BNP uit. Hasem Behlavi, 'The rentier state in the Arab world', *Arab Studies Quarterly* 9:4 (1987) 383-398, aldaar 392.

Buitenlandse steun en buitenlandse leningen vallen duidelijk onder de autonome opties in kolom 1, net als tributen en koloniale inkomsten, die andere altijd volkeren treffen.¹⁷

Mijn model gaat uit van het grote belang van staatsfinanciering op het gedrag van het regime. Als een aanzienlijk deel, minimaal 50 of 60 procent, van het budget voortkomt uit een combinatie van opties uit kolom 1 en 2, dan is er weinig kans op een democratisch regime. Dankzij de autonome financiële macht hoeft de regering geen ingewikkeld belastingapparaat te onderhouden. Belastingen in kolom 3 en 4 vereisen altijd veel bureaucratische inspanning. Daarbij komt ook nog dat de regering dan verantwoording aan de belastingbetalers moet afleggen.¹⁸ Het ontwijken van belastingen is dus een aantrekkelijke optie, omdat dit makkelijker is en minder werk met zich meebrengt.

Een uitzondering vormen de zeer grote rijken. Als zij belastingen uit kolom 3 en 4 heffen kunnen de tarieven zeer laag blijven dankzij schaalvoordelen. Op die manier wordt wederom interactie met vertegenwoordigers vanuit de samenleving ontweken. In de geschiedenis zien we ook vaak verdeel- en heerstactieken, waarbij vooral multi-etnische rijken een beroep kunnen doen op steeds andere groeperingen en volkeren.¹⁹

Uiteraard bestaan er allerlei mengvormen. In een spectrum vinden we aan de ene kant regeringen die bijna volledig kunnen volstaan met inkomsten uit kolom 1 en 2, en aan de andere kant zien we landen die die mogelijkheden niet hebben. Maar in het brede midden van het spectrum hebben machthebbers een keuze.²⁰ Om een voorbeeld te geven: Nederland koos in de jaren 1970 om de gasinkomsten te gebruiken voor lastenvermindering en uitbouw van de WAO. Dit had volgens sommige wetenschappers een daling in economische concurrentiekracht tot gevolg, omdat eigenlijke investeringen in technologie nodig waren geweest. Dit effect noemden zij Hollanditis (in het Engels *Dutch disease*, een economische variant op de *resource-curse*). Noorwegen had daar geen last van, omdat Noorse olie-inkomsten voor duurzame investeringen werden gebruikt.²¹

Nomadische en territoriale staten: de geschiedenis van stamverbanden en domeinen

Maar niet overal bestond de mogelijkheid om te kiezen. In de geschiedenis bleken belastingen op de eigen bevolking bijvoorbeeld alleen mogelijk als er een goed ontwikkelde landbouw bestond. Het is vrijwel onmogelijk om nomaden belastingen op te leggen. In grote delen van de wereld kwam

¹⁷ Peter Fibiger Bang en C.A. Bayly, 'Tributary empires – towards a global and comparative history', in *Idem* (eds.), *Tributary Empires in Global History* (Basingstoke en New York 2011) 1-17, aldaar 6.

¹⁸ Terry Lynn Karl, *The Paradox of Plenty* (Berkeley 1997) 190; Anderson, 'The state in the Middle East', 10.

¹⁹ Bijvoorbeeld het Spaans-Habsburgse Rijk. Veel vroegmoderne staten waren in feite een *composite monarchy*, opgebouwd uit verschillende territoria met verschillende niveaus van staatscontrole, zie J. H. Elliott, 'A Europe of composite monarchies', *Past and Present* 137 (1992) 48-71.

²⁰ In de Oudheid hielden zowel de stadstaat Athene als het Romeinse en het Byzantijnse Rijk de belastingen op de eigen bevolking zo laag mogelijk; de middelen probeerde men vooral te krijgen uit tributen op andere volkeren. Belastingen werden gezien als een teken van tirannie – een erfenis nog van de nomadische machtsvorming. Carolyn Webber en Aaron Wildavsky, *A History of Taxation and Expenditure in the Western World* (New York 1986) 107-113; Judith Herrin, *Byzantium. The Surprising Life of a Medieval Empire* (Londen 2007) 151-152; Margaret Levi, *Of Rule and Revenue* (Berkeley 1988) 92.

²¹ W. Max Corden en J. Peter Neary, 'Booming sector and de-industrialisation in a small open economy', *The Economic Journal* 92:368 (1982) 825-848; Ola Listhaug, 'Oil wealth dissatisfaction and political trust in Norway: a resource curse?', *Western European Politics* 28:4 (2005) 834-851.

eeuwenlang alleen nomadische staatsvorming voor (denk aan Noord-Amerika, Afrika en Centraal-Azië).²² De nomadische macht was gebaseerd op stamverbanden, waarbij het om de loyaliteit van de mensen ging, omdat zij dezelfde voorouders hadden of dezelfde taal en cultuur.²³ Het grondgebied kon niet als fundament voor de staat dienen, en zelfs de omschrijving van wie er tot de geprivilegieerde stam behoorde en wie niet was vaag en kon elke generatie veranderen.²⁴

De machtsfactor van deze nomadische staten was in de praktijk afhankelijk van oorlogstactieken op snelle paarden. Zij lieten boerensamenlevingen die binnen hun actieradius bereikbaar waren tribuut betalen, een belasting die meestal uit een deel van de oogstopbrengst bestond.²⁵ Een voorbeeld is het enorme nomadische rijk van Genghis Khan in de twaalfde eeuw. Genghis Khan en zijn zonen ontwikkelden geen staatsapparaat, maar overheersten de sedentaire landbouwsamenlevingen in China, India, Iran, Turkije en Moskovië. Eén van Genghis' zonen, Khan Ögedei, zou gezegd hebben: 'Het [Mongoolse] Rijk is vanaf de rug van het paard gesticht, maar we kunnen het niet vanaf de rug van het paard regeren.'²⁶ Met andere woorden: nomadische staatsvorming was beperkt omdat de institutionele basis zwak was. Binnen een eeuw was het Mongoolse Rijk ook weer uiteengevallen.

De politieke cultuur van het nomadische stamverband bleef in deze streken nog lang toonaangevend, ook nadat er landbouw was ingevoerd. Een voorbeeld was het Ashanti-volk (in het hedendaagse Ghana) met een bestuurszetel in de stad Kumasi. In de loop van de achttiende eeuw breidden de Ashanti hun invloedssfeer naar alle windstreken uit. Maar er waren geen grenspalen die het Ashanti-territorium afbakenden. De Ashanti maakten zich niet druk om bewoners van de randgebieden, zolang zij maar tribuut betaalden. De Ashanti betaalden zelf geen of nauwelijks belasting. De inkomsten van de staat bestonden uit tributen op naburige volkeren en heffingen op de buitenlandse handel in goud, ivoor en slaven, dus vooral de staatsinkomsten uit kolom 1 en 2 van tabel 1.²⁷

Waar wel al eeuwenlang een goed ontwikkelde landbouw mogelijk was (denk dan vooral aan grootste deel van Eurazië met Noord-Afrika, uitgezonderd grote delen van Eurazië)²⁸ volgde

²² Omdat de diversiteit in tembare gewassen en dieren daar zeer gering was of omdat de vruchtbaarheid van de grond te wensen over liet. Jared Diamond, *Guns, Germs and Steel. A Short History of Everybody for the Last 13000 Years* (New York 1997) 98.

²³ Nicola di Cosmo, 'State formation and periodization in inner Asian history', *Journal of World History* 10:1 (1999) 1-40, aldaar 21-23. De nomadische politieke cultuur werkt nog steeds door in grote delen van Afrika, zie Cameron G. Thies, 'The political economy of state building in Sub-Saharan Africa', *The Journal of Politics* 69:3 (2007) 716-731, aldaar 719; Anderson, 'The state in the Middle East', 4-7; Robert S.G. Fletcher, 'Running the corridor: nomadic societies and imperial rule in the inter-war Syrian desert', *Past and Present* 220 (2013) 185-215.

²⁴ Peter Turchin, 'A theory for formation of large empires', *Journal of Global History* 4:2 (2009) 191-217, aldaar 194. Lage bevolkingsgroei vertraagde de ontwikkeling van complexe samenlevingen en staatsvorming, zie Diamond, *Guns, Germs and Steel*, 185; Jeffrey Herbst, *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control* (Princeton 2000) 146.

²⁵ Di Cosmo, 'State formation', 23-24. De keuze om wel of geen tribuut en wel of geen belasting te betalen was ook deels afhankelijk van monetarisering van de economie. Tribuut bestond meestal uit gewassen of dieren, belastingen waren meestal in geld. Charles Tilly, *Coercion, Capital and European States: AD 990 -1992* (Oxford 1990) 88.

²⁶ Jane Burbank en Frederick Cooper, *Empires in World History: Power and the Politics of Difference* (Princeton 2010) 107.

²⁷ Herbst, *States and Power*, 49; Ivor Wilks, 'On mentally mapping Greater Asante: a study of time and motion', *Journal of African History* 33 (1992) 175-190, aldaar 182-183; John Lonsdale, 'States and social processes in Africa: a historiographical journey', *African Studies Review* 24:2/3 (1981) 139-225, aldaar 178.

²⁸ Diamond, *Guns, Germs and Steel*, 98.

staatsvorming een ander patroon. Ook hier waren stamtradities, maar naarmate de grond langer bebouwd werd, was het belangrijker waar men precies woonde. Op den duur kwam vrijwel overal een grondbezittende, militaire aristocratie aan de macht, behalve in de stadstaten, die straks nog aan bod komen. Koningen onderscheidden zich als meest machtigen onder de militaire aristocraten, maar vrijwel altijd moesten zij rekening houden met het recht op grondbezit van edelen en boeren.²⁹

In deze landen was het grondgebied bepalend voor de staat, met grenzen en grenspalen: territoriale staatsvorming dus. De oudste en meest voorkomende vorm was de domeinstaat, waar de vorst zijn gezag uitoefende op basis van zijn eigen grondbezittingen, de kroondomeinen.³⁰ Belastingen waren in een domeinstaat altijd laag en enkel een aanvullende bron van inkomsten. Slechts in uitzonderlijke gevallen mocht de vorst belasting heffen, bijvoorbeeld in geval van oorlog.

Overal in Eurazië waren domeinstaten te vinden gedurende de middeleeuwen en de vroegmoderne tijd.³¹ Een bekend voorbeeld was Japan. De plaatsvervanger van de keizer, de shogun, beschikte over omvangrijke landerijen, wat hem een enorme invloed gaf. Zelf hief de shogun nauwelijks belastingen.³² Een ander voorbeeld is Denemarken met 67 procent van de staatsinkomsten uit kroondomeinen tijdens de zeventiende eeuw.³³ Ook Duitse staten als Hessen en Pruisen profiteerden nog tot ver in de negentiende eeuw van hun omvangrijke domeinen en hoefden zich dus nauwelijks iets gelegen te laten liggen aan vertegenwoordigers van de bevolking.³⁴ De Russische tsaar bezat eeuwenlang de meeste grond en alle mijnen van het land, terwijl een-derde van het budget ook nog voortkwam uit een staatsmonopolie op alcoholische dranken.³⁵

In al deze domeinstaten was van een democratiserende politieke cultuur geen sprake, net zo min als dat bij de nomaden het geval was geweest. Langzamerhand nam de druk echter toe om de traditionele domeininkomsten aan te vullen met belastingen op de eigen bevolking. Maar die keuze was beslist geen rechtlijnige ontwikkeling, zoals ik hieronder uiteen zal zetten.

In Engeland hadden de grootgrondbezitters al in de dertiende eeuw laten vastleggen dat de koning alleen belastingen op grond mocht heffen met toestemming van het Parlement. De koning bezat zelf uitgebreide domeinen, plus een reeks vorstelijke rechten, waarvan de in- en uitvoerrechten veel

²⁹ Norbert Elias, *Über den Prozeß der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen* Bd. II (Berlijn 1976 [1939]) 236.

³⁰ Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie* (Tübingen 1972 [1922]) 116. Tot het vorstelijke domein hoorden soms ook regalia, vorstelijke rechten op inkomsten. Joseph Schumpeter, 'The crisis of the tax state' (1918) in *Idem, The Economics and Sociology of Capitalism* (Princeton 1991) 99-140, conceptualiseerde de ontwikkeling van de domeinstaat naar de belastingstaat.

³¹ Victor Lieberman, *Strange Parallels. Southeast Asia in Global Context, c. 800-1830. Volume II: Mainland Mirrors: Europe, Japan, China, South Asia, and the Islands* (Cambridge 2009) 57.

³² Masaki Nakabayashi, 'The rise of a Japanese fiscal state', in Bartolomé Yun-Casalilla, Patrick K. O'Brien en Francisco Comín Comín (eds.), *The Rise of Fiscal States: A Global History, 1500-1914* (Cambridge 2012) 378-409, aldaar 380, 383.

³³ E. Ladewig Pedersen, 'War, finance and the growth of absolutism. Some aspects of the European integration of seventeenth-century Denmark', in Göran Rystad (ed.), *Europe and Scandinavia* (Lund 1983) 34.

³⁴ Michael North, 'Finances and power in the German state system', in Yun-Casalilla, O'Brien en Comín (eds.), *The Rise of Fiscal States*, 145-163, aldaar 159 (berekend op basis van tabel 6.5); Kersten Krüger, *Finanzstaat Hessen 1500-1567. Staatsbildung im Übergang vom Domänenstaat zum Steuerstaat* (Marburg 1980).

³⁵ Misagh Parsa, 'Economic development and political transformation. A comparative analysis of the United States, Russia, Nicaragua, and Iran', *Theory and Society* 14 (1985) 623-675, aldaar 653; Alexander M. Michelson, 'Monetary policy', in James T. Shotwell (ed.), *Russian Public Finance during the War* (New Haven 1928) 46 en 62.

opbrachten. In de zestiende eeuw deed zich de kans voor om de goederen van de katholieke kerk te confisceren, wat het vorstelijke domein van Hendrik VIII enorm vergrootte. Zo konden Engelse vorsten tot in de zeventiende eeuw èn belastingen èn democratische claims van het Parlement omzeilen.³⁶

Spaanse vorsten hadden niet de beschikking over domeinen, maar wel over zilvermijnen in de koloniën en in- en uitvoerrechten. Een accijns op consumptiegoederen bracht toch nog zestig procent van het staatsbudget op in de zestiende eeuw. Omdat deze accijns tot veel onenigheid met de Castiliaanse steden had geleid, kregen zij in 1536 het recht om deze belasting zelf te beheren; de inkomsten droegen ze af aan de koning. De *Cortes*, de parlementaire vertegenwoordiging van de steden, kreeg hierdoor een grote politieke invloed. Maar omdat de steden allerlei privileges en ontheffingen voor zichzelf regelden daalden de opbrengsten van de accijns tot nog maar een kwart of een vijfde van het vroegere niveau, met als gevolg dat de steden hun inspraak verloren. De Spaanse vorsten vermeden daarna het opleggen van zware belastingen op de Castilianen en bleven nog twee eeuwen aan de macht door een evenwichtspel waarbij ze nu eens de ene financiële elite en dan weer de andere aan zich wisten te binden met leningen of de verkoop van ambten en staatsmonopolies.³⁷

China gebruikte daarentegen al heel lang belastingen als financieringsinstrument. In de Chin-staat, de voorloper van het latere keizerrijk, voerde de getalenteerde topambtenaar Shang Yang (ca. 390-338 v.Chr.) grootschalige hervormingen door. Een landhervorming verdeelde het land onder de boeren; in ruil leverden de boeren soldaten en betaalden zij een geringe belasting. Kleinschalige landbouw en kleinschalig grondbezit werd de norm, ook in het latere keizerrijk. De adel verloor zijn maatschappelijke positie zodat de keizer niet meer politiek afhankelijk van de adel was. Maar ook hoefde de keizer geen verantwoording af te leggen aan de belastingbetalende boeren, omdat de belastingtarieven heel laag bleven. De oorlogsdreiging, die altijd aanwezig was vanwege de aangrenzende nomadische stammen in het noorden en westen, hield het grote Chinese Rijk in toom met enorme schaalvoordelen: heel veel kleine belastingopbrengsten vormen samen een groot bedrag. Het handhaven van het lage niveau van de belastingen was een doelbewust beleid.³⁸

³⁶ David Harris Sacks, 'Paradox of taxation: fiscal crises, parliament, and liberty in England, 1450-1640', in Philip T. Hoffman and Kathryn Norberg (eds.), *Fiscal Crises, Liberty, and Representative Government, 1450-1789* (Stanford 1994) 7-66; Lane F. Fargher en Richard E. Blanton, 'Revenue, voice, and public goods in three pre-modern states', *Comparative Studies in Society and History* 49:4 (2007) 848-882, aldaar 858. In de zestiende eeuw verkregen de Birmese koningen een toenemende macht door belastingen op de handel en confiscatie van de Boedhistische kloostergoederen, zie Victor Lieberman, 'The political significance of religious wealth in Burmese history: some further thoughts', *The Journal of Asian Studies* 39:4 (1980), 753-769, aldaar 758-759: een opmerkelijke parallel met de Engelse politiek genoemd in de tekst.

³⁷ I.A.A. Thompson, 'Castile: polity, fiscal policy and fiscal crisis', in Philip T. Hoffman and Kathryn Norberg (eds.), *Fiscal Crises, Liberty, and Representative Government, 1450-1789* (Stanford 1994) 140-225, aldaar 146, 159, 167, 192; Carlos Álvarez-Nogal and Christophe Chamley, 'Debt policy under constraints: Philip II, the Cortes and Genoese bankers', *Economic History Review* 67:1 (2014) 192-213.

³⁸ Handwerkslieden of handelaars betaalden allemaal ook nauwelijks belasting. China maakte al in een heel vroeg stadium een efficiënt gecentraliseerd staatsvormingsproces door. Victoria Tin-Bor Hui, *War and State Formation in Ancient China and Early Modern Europe* (Cambridge 2005) 80 e.v.; Kent Deng, 'The continuation and efficiency of the Chinese fiscal state', in Yun-Casalilla, O'Brien en Comín (eds.), *The Rise of Fiscal States*, 335-352, aldaar 339, 342; R. Bin Wong, 'Taxation and good governance in China, 1500-1914', in Yun-Casalilla, O'Brien en Comín (eds.), *The Rise of Fiscal States*, 353-377, aldaar 356, 359.

Dit interactie-ontwijkende gedrag bleef ook in de negentiende eeuw bestaan, zelfs na de Engelse overwinning in de zogenaamde Opiumoorlog die China dwong uit te zien naar nieuwe middelen. Nu ging de keizer de buitenlandse handel heel zwaar belasten. Hier hadden de Chinezen zelf nauwelijks iets mee te maken. Het douanebureau werd bemand door Britse ambtenaren die in dienst van de Chinese staat stonden. Daarnaast ging China voor het eerst in zijn geschiedenis leningen aan. Ook hier werden geen Chinezen bij betrokken, want de crediteurs waren buitenlandse banken. In het begin van de twintigste eeuw deponeerde het douanebureau de opbrengsten zelfs direct bij de buitenlandse banken in Shanghai. En na 1911 kwam ook nog het monopolie op zout in buitenlandse handen.³⁹ Deze belastingontwijking betekende uiteraard ontwijking van het politieke debat met de onderdanen en stond dus de vorming van een democratie in de weg.

Oorlogsdruk en de financiële opties van (semi-)autonome handelssteden in Europa

We gaan weer even terug naar Europa, terug naar de Middeleeuwen, toen een nieuw traject in staatsvorming mogelijk werd. Nieuwe technologie en de opwarming van het klimaat versterkten de basis van de Europese landbouw en maakten urbanisatie mogelijk. Ook nam de handel toe dankzij verbeterde handelsconnecties.⁴⁰ Dit stimuleerde de onafhankelijke machtsvorming van steden in een tijd dat Europese domeinstaten nog niet heel erg machtig waren. Er kwamen zelfs geheel autonome stadstaten op, vooral in het Middellandse Zeegebied en in het handelsgebied van de Hanze. Maar ook daarbuiten hadden Europese steden de kans om hun eigen instituties te ontwikkelen. Dit betekende een duidelijk contrast met Azië: de urbanisatiegraad was daar veel lager, terwijl de macht van territoriale staten al groter was en de dreiging van nomadische staten ook een constante druk op de politieke cultuur bleef uitoefenen. Echt onafhankelijke steden bestonden niet in Azië: de Aziatische stad was in de eerste plaats een bestuurscentrum of een instrument om in- en uitvoerrechten te heffen.⁴¹ Omdat Aziatische territoriale machthebbers de inkomsten uit handel sterker konden controleren betekende dat ook dat de autonome staatsfinancieringsopties in Azië dus groter waren dan in westelijk Europa, waar vooral stedelingen de handelsstromen beheersten.

Naarmate de oorlogsdruk toenam kregen de vorsten van de Europese domeinstaten er een aantrekkelijke financieringskeuze bij. Een stad was immers een verzamelpunt van kapitaal. Het staatsinkomen van de kleine stadstaat Venetië was bijvoorbeeld bijna net zo hoog als dat van Spanje, Engeland of Frankrijk.⁴² Een stad kon men misschien veroveren en overheersen, maar in de praktijk betekende dat vaak het slachten van de kip met de gouden eieren: het handelsklimaat in overheerste steden was een stuk minder aantrekkelijk dan in een stad die de kans had een eigen beleid te voeren.

³⁹ Deng, 'The continuation', 347-352; Bin Wong, 'Taxation and good governance', 373-375.

⁴⁰ Janet L. Abu-Lughod, *Before European Hegemony. The World System A.D. 1250-1350* (Oxford 1989); Karel Davids en Marjolein 't Hart (eds.), *De wereld en Nederland. Een sociale en economische geschiedenis van de laatste duizend jaar* (Amsterdam 2012) 26-27.

⁴¹ Stedelingen konden in Azië hun economische macht niet omzetten in politieke macht, omdat het hen aan onafhankelijke, stedelijke politieke instituties ontbrak. Bin Wong, 'Taxation and good governance', 357, 377; Peter C. Perdue, 'Empire and nation in comparative perspective: frontier administration in eighteenth-century China', *Journal of Early Modern History* 5:4 (2001) 282-304, aldaar 291. Zie Thomas Ertman, *Birth of the Leviathan. Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe* (Cambridge 1997) 319, voor een vergelijkbaar geo-politiek effect in oostelijk Europa.

⁴² Fernand Braudel, *Beschaving, economie en kapitalisme (15de-18de eeuw). De tijd van de wereld* (Amsterdam 1990) 113.

Semi-autonome steden bleken keer op keer een steun voor vorsten die in geldnood waren geraakt. De financieel-bestuurlijke tradities van de gegoede burgerij bleken bovendien zeer efficiënt. Kooplieden waren eigenlijk net nomaden: ook op hen kon je moeilijk belasting heffen. Als het hen ergens niet beviel dan verhuisden zij wel naar een andere stad. Om deze stand niet af te schrikken moesten stadsbestuurders het stedelijke handelsklimaat wel aantrekkelijk maken. De lokale autonomie had stadsbestuurders van de grotere handelssteden alle kans geboden hun fiscale en juridische systemen aan te passen aan de veeleisende, transnationaal georiënteerde klasse van kooplieden en ondernemers.⁴³ Stadsbestuurders, die net als vorsten van domeinstaten gedwongen waren om belastingen in te voeren, konden dat makkelijker doen omdat de belastingbetalers in ruil ook goed beleid en een goed economisch klimaat kregen, en de bevolking dus ook de voordelen van belastingen kon inzien.

Landen die deze stedelijke fiscale constructies in hun financieringsbestel integreerden groeiden uit tot de meer succesvolle staten van de zeventiende en de achttiende eeuw.⁴⁴ De beroemde historische socioloog Charles Tilly noemde dit traject in staatsvorming het kapitaalintensieve traject, dat zich vooral in het meer westelijke deel van Europa ging afspelen, ter onderscheiding van het dwangintensieve traject van de meeste domeinstaten in oostelijk Europa en de rest van Eurazië.⁴⁵ Het kapitaalintensieve pad, genoemd naar die gebieden waar steden veel kapitaal hadden geaccumuleerd, vereiste overleg met vertegenwoordigers van de bevolking. Daartegenover stond het dwangintensieve traject, waar op den duur ook belastingen werden opgelegd, maar waar repressie de onvermijdelijke belastingoproeren onderdrukte. Dat laatste lukte alleen als er voldoende autonome middelen voor staatsfinanciering (zie kolom 1 en 2 van tabel 1) bleven bestaan.⁴⁶

Het overleg dat met de vorst tot stand kwam in de kapitaalintensieve staatsvorm creëerde een nieuwe politieke ruimte, die de rijkste burgers konden gebruiken om de staat concessies af te dwingen die gunstig waren voor private kapitaalaccumulatie.⁴⁷ Dat stimuleerde de opkomst van een kapitalistische economie en hielp tegelijkertijd de groei van de staatsleningen, die erg handig waren om oorlogen mee te betalen. Deze nieuwe staatsinstellingen bleken economische ontwikkeling niet

⁴³ Met als gevolg dat de 'collectieve goederen' van de stad in dienst van handel en industrie stonden. Fargher en Blanton, 'Revenue, voice', 865-866; José Ignacio Andrés Ucendo en Michael Limberger (eds.), *Taxation and Debt in the Early Modern City* (Londen 2012); Oscar Gelderblom, *Cities of Commerce. The Institutional Foundations of International Trade in the Low Countries, 1250-1650* (Princeton 2013) 139, 202.

⁴⁴ De term *fiscal-military states* wordt gebruikt voor landen die een groot militair apparaat onderhielden dankzij een efficiënt belastingstelsel en een groeiende belastingdruk. John Brewer, *The Sinews of Power: War, Money, and the English State, 1688-1783* (New York 1989). Dit was ook het model van de nationale staat die zich vooral in de negentiende eeuw zou profileren.

⁴⁵ Tilly, *Coercion, Capital and European States*, 45-51. Dit was vooral mogelijk in de brede strook die zich uitstrekte van Noord-Italië naar Noordwest Europa (de *blue banana*), zie de inleiding in Karel Davids en Jan Lucassen (eds.), *A Miracle Mirrored. The Dutch Republic in European Perspective* (Cambridge 1995).

⁴⁶ In landen met het dwangintensieve pad van staatsvorming bleven vorsten directe controle over de handel houden, en gebruikten de handel vooral om daar belastingen op te heffen. In het meer westelijke deel van Europa konden stadsbestuurders de meeste handel en industrie reguleren dankzij krachtige instituties als het stedelijk burgerschap, stedelijke privileges, en de stedelijke fiscale autonomie. Wim Blockmans en Marjolein 't Hart, 'Power', in: Peter Clark (ed.), *Oxford Handbook of Cities in World History* (Oxford 2013) 421-437.

⁴⁷ Anthony Giddens, *Capitalism and Modern Social Theory: An Analysis of the Writings of Marx, Durkheim and Max Weber* (Cambridge 1971) 241; Linda Weiss en John Hobson, *States and Economic Development: A Comparative Historical Analysis* (Cambridge 1995) 73.

te hinderden; vaak bevorderden zij haar zelfs.⁴⁸ Maar kapitalisten zijn het onderling vaak niet eens over de te volgen koers, en zo droeg deze dynamiek ook op die manier bij aan een democratiserende politieke cultuur.

Belastingen en een democratiserende politieke cultuur in Nederland

Dit kunnen we illustreren met het voorbeeld van Nederland, bij uitstek een land dat in de tijd van de Republiek de belangen van de burgerij en de stedelijke tradities hoog hield. Het is algemeen bekend dat de Spaanse gouverneur Alva grote tegenstand ondervond toen hij een nieuwe belasting wilde invoeren aan het eind van de jaren 1560, de zogenoemde tiende penning.

Het verzet tegen de tiende penning zwengelde de Opstand tegen Spanje aan. Het onafhankelijke Hollandse bestuur verhoogde snel de belastingen met tarieven die vele malen hoger waren dan de tiende penning, nota bene vaak dezelfde bestuurders die zo'n tegenstand hadden gevoerd tegen de tiende penning.⁴⁹ Nederlanders werden zelfs kampioen belastingbetalers van het zeventiende-eeuwse Europa. De zware belastingen waren nodig voor de dure oorlog tegen Spanje en werden goedgekeurd door de stedelijke en provinciale bestuurders. Dat was geen democratie in de termen van nu, want daar was in de zeventiende eeuw nog geen sprake van. Toch was het publieke debat over mogelijke beleidsalternatieven heel open. Stadsbestuurders waren altijd gespitst op beleid dat economisch goed uitpakte voor de eigen inwoners, en vormden coalities met andere steden, nu eens met de ene stad, dan weer met de andere. Het gevolg was een open politieke cultuur, waarin argumenten pro en contra vrijelijk verschenen in pamfletten en andere drukwerken.⁵⁰

Vaak stemden steden en provincies met belastingheffing in op voorwaarde dat er in het beleid, bij de uitgavenkant, voordelen mogelijk waren voor de stedelijke of provinciale economie. Dat laatste was ook regelmatig het geval. De in- en uitvoerrechten financierden vooral de konvoeien van de scheepvaart, wat de veiligheid van de Nederlandse schippers op zee verhoogde.⁵¹ De opbrengsten van de accijnzen, belastingen op consumptie, kwamen deels ten goede aan het betalen van de rente op staatsleningen. In een tijd dat er nog geen spaarbanken bestonden waren staatsleningen een geliefde belegging voor de Nederlanders, en niet alleen voor de hogere klassen.⁵² Een ander deel van de accijnsopbrengst was bestemd voor armenzorg. De belasting op vermogen had weer een ander

⁴⁸ Douglass North, *Structure and Change in Economic History* (New York 1981); Daron Acemoglu en James A. Robinson, *Why Nations Fail: the Origins of Power, Prosperity, and Poverty* (Londen 2012) 333. Overigens werd die staatschuld meestal gedragen door leningen van de rijkere inwoners terwijl de rente op die leningen weer betaald werd met belastingen op het armere deel van de bevolking.

⁴⁹ Wantje Fritschy, 'A 'financial revolution' reconsidered: public finance in Holland during the Dutch Revolt, 1568-1548', *The Economic History Review* 56:1 (2003) 57-89.

⁵⁰ In de zeventiende eeuw zagen ongeveer 100.000 nieuwe titels het daglicht in Nederland, in de achttiende eeuw 200.000, een enorme dichtheid van publicaties op een relatief klein grondgebied, althans voor die tijd. Jan Luiten van Zanden en Eltjo Buringh, 'Charting the 'Rise of the West'. Manuscripts and printed books in Europe. A long-term perspective from the sixth to the eighteenth centuries', *Journal of Economic History* 69 (2009) 409-445.

⁵¹ Pepijn Brandon, *Masters of War. State, Capital, and Military Enterprise in the Dutch Cycle of Accumulation (1600-1795)* (Leiden 2014).

⁵² Manon van der Heijden, *Geldschietters van de stad. Financiële relaties tussen stad, burgers en overheden 1550-1650* (Amsterdam 2006); Marjolein 't Hart, Joost Jonker en Jan Luiten van Zanden (eds.), *A Financial History of the Netherlands* (Cambridge 1997).

voordeel. Een aanslag in de hoogste categorie betekende dat men kredietwaardig was: hier was een koopman met wie men veilig zaken kon doen.⁵³ In een tijd dat er nog geen Kamers van Koophandel bestonden was zo'n keurmerk van groot nut. De zware belastingheffing was op deze manier niet alleen een last, maar kende ook duidelijke voordelen.

Natuurlijk moest de Republiek ook een groot leger en een grote vloot betalen. Maar ook hier gold een relatief voordeel. Garnizoenssteden maakten een periode van bloei door dankzij de vele belastingen en staatsleningen waardoor soldaten op tijd betaald konden worden. Politiek-militaire strategie stond volledig in dienst van Nederlandse handelsbelangen. De VOC werd een van de meest succesvolle ondernemingen ter wereld, en als Denemarken dreigde om de tolleren in de Sont te verhogen, dan stuurde Nederland oorlogsschepen om hen op andere gedachten te brengen.⁵⁴

De beleidsmakers hielden dus rekening met de belangen van de belastingbetalers, wat een vooruitgang in het democratiseringsproces was. Toch verliep de ontwikkeling naar een breed gedragen democratie langzaam. Ook Nederland kende oproeren en scherpe klasse- en belangentegenstellingen. Maar vergeleken met andere landen was besluitvorming niet voorbehouden aan een kleine groep. De stedelijke en provinciale bestuurlijke elites waren divers qua samenstelling en politieke voorkeur en het bestuur was gedecentraliseerd.⁵⁵ Het gevolg was dat er relatief vrij gedebatteerd kon worden over beleidskeuzes. Als het Rotterdamse stadsbestuur een pamflet of krant wilde verbieden, dan gingen de auteurs naar het naburige Delfshaven waar een ander stadsbestuur dat wel goed vond. Dit bevorderde het publieke debat en de relatief open politieke cultuur, waarin ook radicaal-politieke opvattingen een publiek konden bereiken.⁵⁶

Daarnaast bestond er in deze regio al voor de Opstand tegen Spanje een lange politieke traditie die belastingen automatisch met politieke vertegenwoordiging in verband had gebracht. In de middeleeuwen waren de Gewestelijke Statenvergaderingen in de eerste plaats bijeengekomen om te praten over financiële kwesties, zoals Wim Blockmans voor de Lage Landen aantoonde. De vorst moest de standen om toestemming vragen om belastingen te mogen heffen of om leningen aan te gaan.⁵⁷ Deze politieke cultuur werkte door in de tijd van de Republiek en ook daarna.⁵⁸

In de negentiende eeuw werd de link tussen belastingen en democratie wel heel direct met de invoering van het censuskiesrecht, dat bepaalde dat je een minimum bedrag aan belastingen moest

⁵³ Marjolein 't Hart, *The Making of a Bourgeois State. War, Politics and Finance during the Dutch Revolt* (Manchester 1993) 123.

⁵⁴ Griet Vermeesch, *Oorlog, steden, staatsvorming De grenssteden Gorinchem en Doesburg tijdens de geboorteeuw van de Republiek (1570-1680)* (Amsterdam 2006); Marjolein 't Hart, *The Dutch Wars of Independence. Warfare and Commerce in the Netherlands, 1570-1680* (Londen 2014).

⁵⁵ Julia Adams, *The Familial State. Ruling Families and Merchant Capitalism in Early Modern Europe* (Ithaca 2005); Richard Lachmann, *Capitalists in Spite of Themselves. Elite Conflict and Economic Transitions in Early Modern Europe* (Oxford 2000).

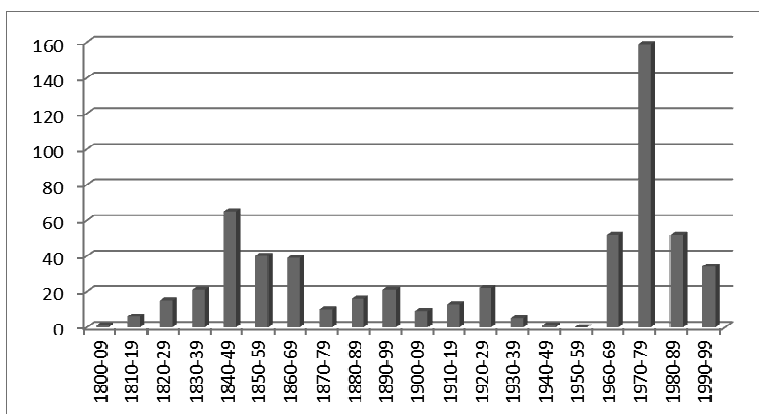
⁵⁶ Jonathan I. Israel, *Radical Enlightenment: Philosophy and the Making of Modernity, 1650-1750* (Oxford 2001).

⁵⁷ Wim Blockmans, *De volksvertegenwoordiging in Vlaanderen (1384-1506)* (Brussel 1978); *Idem, Metropolen aan de Noordzee. De geschiedenis van Nederland 1100-1650* (Amsterdam 2010).

⁵⁸ Tom Pfeil, *Tot redding van het vaderland. Het primaat van de Nederlandse overheidsfinanciën in de Bataafs-Franse Tijd 1795-1818* (Amsterdam 1998); Thomas Poell, *The Democratic Paradox. Dutch Revolutionary Struggles over Democratization and Centralization (1780-1813)* (Utrecht 2007). Tilly sprak in dit verband over het 'repertoire van collectieve actie', succesvolle vormen van protest uit het verleden: Charles Tilly, *Europese revoluties, 1492-1992* (Amsterdam 1993) 58.

betalen om deel te mogen nemen aan verkiezingen.⁵⁹ Onder Koning Willem I was niet veel sprake van democratie, mede door nieuwe staatsmonopolies als de Nederlandse Handels Maatschappij en het Amortisatiesyndicaat, maar langzamerhand kwam het verband tussen belastingheffing en democratie weer naar voren in het publieke debat. Een indicatie daarvoor is een analyse op basis van de digitale krantendatabase van de Koninklijke Bibliotheek (Delpher, zie Grafiek 1) waarin te zien is in hoeveel artikelen zowel de term belasting als inspraak voorkomt. In de jaren 1840 is een grote piek te zien, een tijdvak dat een sterke democratiserende tendens kende. Verder is de scherpe teruggang opvallend in de moeilijke jaren 1930 en in de oorlogsperiode van de jaren 1940. De stille jaren vijftig zijn in dit opzicht nog heel erg stil, maar dan zwelt het debat weer aan in de late jaren 1960, met een nieuwe piek in de jaren 1970. Daarna neemt het debat in felheid af, maar blijft wel bestaan.

Grafiek 1. Aantal artikelen in Nederlandse kranten waarin zowel het woord 'belasting' als 'inspraak' voorkomt (1800-1999)



Bron: Gebaseerd op dertig landelijke en regionale kranten van de database *Delpher*, Koninklijke Bibliotheek, Den Haag, <http://kranten.delpher.nl/> (resultaat gemeten op 21-2-2014)

De rol van belastingen in politieke cultuur

De openheid van het debat was in Nederland uitzonderlijk hoog, maar op den duur bleken ook in de rest van de wereld regeerders bereid een meer democratische route te kiezen. Ook Japan kwam met een grondwet en een parlement in 1890. Daarna volgde snel een nieuwe belasting, een inkomstenbelasting.⁶⁰ Dat laatste was niet toevallig. De aanwezigheid van een parlement resulteerde wel vaker in een verhoogde belastingdruk. Meer democratie en meer debat deed de belastingdruk

⁵⁹ Al vergat men gemakshalve dat de lagere klassen ook belastingen betaalden, al waren dat vooral accijnzen. Zie ook Boudien de Vries, *Electoraat en elite. Sociale structuur en sociale mobiliteit in Amsterdam, 1850-1895* (Amsterdam 1986).

⁶⁰ Nakabayashi, 'The rise of a Japanese fiscal state', 391 en Appendix 16.3.

niet dalen, integendeel, maar daarvoor in de plaats kwam meestal ook meer inspraak over de overheidsuitgaven.⁶¹

De stelling van de *resource-curse* houdt stand, ook na deze historische analyse. Maar de theorievorming beperkt zich ten onrechte tot mineralen en grondstoffen. Ook andere autonome bronnen van staatsfinanciering stimuleren autocratie. Singapore is een voorbeeld waaruit blijkt dat een vrije markt en economische rijkdom niet automatisch democratie betekent, wat sommige onderzoekers nog steeds aannemen.⁶² De Singaporezen betalen nauwelijks belasting, wat mogelijk is door het omvangrijke (kapitaal)bezit van de staat. Deze eenpartijstaat behoort volgens mij niet toevallig tot een van de minst democratische landen ter wereld.⁶³ Een ander voorbeeld is de inheemse bevolking van de Verenigde Staten, die tot 1924 geen belasting hoefde te betalen. Schaalvoordelen van Amerika maakten deze ontheffing mogelijk, maar dat had weinig met democratie van doen: de indianen hadden geen enkel stemrecht.⁶⁴

In deze lezing heb ik laten zien dat het antidemocratische effect van de *resource-curse* niet alleen een logisch gevolg is van veel inkomsten uit natuurlijke hulpbronnen, maar ook voorkomt bij andere autonome financieringsmogelijkheden, zoals staatseigendommen, tributen, kroondomeinen, in- en uitvoerrechten en de schaalvoordelen van grote rijken (zie tabel 1). Voor landen die veel van die mogelijkheden bezaten was het verleidelijk om zo weinig mogelijk belastingen te heffen. Ook als zij toch overgingen tot het opleggen van belastingen op de eigen bevolking dan was het van belang te weten hoeveel inkomsten er nog uit autonome opties mogelijk waren. Dat bepaalde of de repressie nog steeds sterk genoeg kon zijn om de protesten vanuit de bevolking te onderdrukken en of er nog steeds niet onderhandeld hoefde te worden met vertegenwoordigers vanuit de samenleving.

Ik kom tot een conclusie op de vraag die ik aan het begin stelde. Wel of geen belastingen was niet het enige dat bepalend was voor wel of geen democratie, maar belastingen versterkten de democratiserende tendensen in de politieke cultuur wel degelijk. Belastingheffing dwong staatsvormers om rekening te houden met de wensen van hun onderdanen. Door belastingen kwamen mensen ook eerder op het idee een overheidsbeleid te eisen dat ook in hun belang was.⁶⁵

In het meer westelijke deel van Europa resulteerde dat proces eerder en vaker dan in andere continenten in een open publieke ruimte met een politieke vertegenwoordiging vanuit de samenleving. Dat afwijkende patroon had de volgende oorzaken. In landen waar heel lang nomadische staatsvorming overheerste, omdat landbouw daar eeuwenlang problematisch was, was belastingontwijking de norm zodat het niet nodig was de politieke eisen van eventuele vertegenwoordigers uit de samenleving serieus te nemen. In het meer oostelijk deel van Europa en

⁶¹ Peter H. Lindert, *Growing Public. Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century* (Cambridge 2004) 297-299; Ross, 'Does taxation lead to representation?', 247; Levi, *Of rule and revenue*, 17; Andrew C. Gould en Peter J. Baker, 'Democracy and taxation', *Annual Review of Political Science* 5 (2002) 87-110, aldaar 96; Jeffrey F. Timmons, 'Taxation and representation in recent history', *The Journal of Politics* 72:1 (2010) 191-208, aldaar 206; zie ook José Antonio Cheihub, 'Political regimes and the extractive capacity of governments. Taxation in democracies and dictatorships', *World Politics* 50 (1998) 349-376, aldaar 373.

⁶² North, Wallis, Weingast, *Violence and Social Orders*; Acemoglu en Robinson, *Why Nations Fail*.

⁶³ Mukul G. Asher, 'Some aspects of role of state in Singapore', *Economic and Political Weekly* 29:14(1994) 795-804, aldaar 797 (betreft 1992/3).

⁶⁴ Burbank and Cooper, *Empires in World History*, 270.

⁶⁵ Deze *bottom-up* aspecten komen beslist nog te weinig terug in veel sociaalwetenschappelijke analyses, die vaak alleen naar het beleid van bovenaf kijken.

Eurazië, in die landen waar landbouw wel al langer mogelijk was, bleef vaker een autoritair-politieke cultuur dominant. De mogelijkheden voor autonome staatsfinanciering namen daar nog toe doordat de toenemende buitenlandse handel de autonome staatsinkomsten vergrootten, wat de neiging tot belastingontwijking weer versterkte. In het meer westelijke deel van Europa ontstonden daarentegen aantrekkelijke alternatieven voor staatsfinanciering vanuit de typisch stedelijke fiscale tradities. De middeleeuwse stedelijke vrijheid met haar onafhankelijke kapitaalaccumulatie maakte in westelijk Europa nieuwe staatsvormen met nieuwe fiscale structuren mogelijk die regelmatig politiek overleg en een relatief open politieke cultuur stimuleerden. Dat gebeurde al ver voor 1688, en zeker niet alleen in Engeland, zoals we ook uit het voorbeeld van Nederland konden zien.

Ik keer terug naar het doel van deze bijeenkomst, naar de leeropdracht van deze leerstoel: de geschiedenis van staatsvorming in mondiaal perspectief, in het bijzonder de sociale en economische aspecten daarvan. Ik heb u een voorbeeld gegeven van hoe een hedendaags probleem meer inzicht kan krijgen door toevoeging van een bredere historische dimensie. Dit soort vergelijkingen in tijd en ruimte staan hoog op mijn onderwijs- en onderzoeksagenda. Het zou bijvoorbeeld interessant zijn mijn krantenonderzoek uit te breiden naar buitenlandse databases. Met de toenemende instrumenten die de laatste tijd ten dienste van de *digital humanities* komen zou dat belangwekkende inzichten kunnen geven of, hoe en wanneer in de politieke cultuur van andere landen een relatie gelegd is tussen belastingen en inspraak, en of dat overeenkomt of verschilt met het publieke debat dat in Nederland werd gevoerd.⁶⁶

Dankwoord

Aan het einde van deze lezing wil ik nog een persoonlijk woord van dank uitspreken.

Verschillende instanties en personen zijn betrokken geweest bij de totstandkoming van deze leerstoel. Ik ben daarvoor het Bestuur van de Stichting VU-VUmc, het College van Bestuur van de Vrije Universiteit, het bestuur van de Faculteit der Letteren, het Bestuur van het Van Unger - Van Brero Fonds en de directie van het Huygens ING zeer erkentelijk. Een speciaal woord van dank gaat uit naar Jan Luiten van Zanden, Boudien de Vries, Milja van Tielhof en Koen Goudriaan die in dit proces een grote rol hebben gespeeld. Ik kijk uit naar een voortzetting van de plezierige samenwerking op de VU, met Pál Nyíri, Susan Legêne, Inger Leemans en alle andere collega's van Letteren en Sociale wetenschappen.

Veertig jaar geleden ging ik geschiedenis studeren omdat ik graag wilde weten waarom de hedendaagse machtsverhoudingen in deze wereld zo zijn zoals ze zijn. De vraag waarmee ik begon is nog steeds niet helemaal opgelost, maar met mijn studenten en promovendi vind ik steeds vaker goede antwoorden op essentiële deelvragen. In mijn zoektocht ben ik ontzettend veel mensen dank verschuldigd, collega's van verschillende universiteiten, van verschillende disciplines, van de onderzoeksschool Posthumus, van het universitaire vrouwen netwerk, die ik allemaal graag zou willen noemen als ik daar maar tijd voor had. Ik maak alleen een uitzondering voor mijn beide promotores, Charles Tilly en Wim Blockmans. Mijn huidige collega's aan het Huygens ING dank ik voor hun

⁶⁶ Rekening houdend uiteraard met de problemen van taalgebruik en vertaling, zie Melvin Richter, 'Introduction: translation, the history of concepts and the history of political thought', in Martin Burke en Melvin Richter (eds.), *Why Concepts Matter: Translating Social and Political Thought* (Leiden 2012) 1-40.

hartelijke ontvangst toen ik vorig jaar in dienst trad. Ik zet graag de open en collegiale samenwerking met jullie voort.

Zoals mij wel eens gezegd is, heb ik nu het beste van twee werelden: een plaats aan een gerenommeerd onderzoeksinstituut als het Huygens ING èn een bijzonder hoogleraarschap aan de VU. Dat is zeker waar. Maar met Karel, Micha en Judith thuis heb ik zelfs het beste van drie werelden. Een beter uitgangspunt voor een leeropdracht met een mondiale ambitie is niet denkbaar.

Ik heb gezegd.