

De Republiek der Verenigde Nederlanden

Jan A.F. de Jongste

Van de staat die in de zestiende eeuw op het grondgebied der Nederlanden ontstond, is het eindpunt bekend. Het binnenvallen van het Franse revolutieleger bracht begin 1795 de omwenteling tot stand die een eind maakte aan de Republiek der Verenigde Provinciën. De geboortedatum is heel wat moeilijker aan te geven. De wordingsgeschiedenis maakt deel uit van de Opstand, die met de Beeldenstorm (1566) in een nieuwe fase belandde en in de sterk geradicaliseerde periode der late jaren zeventig en tachtig van de zestiende eeuw uitliep op de vorming van de Republiek. Deze nieuwe staat ontstond niet als eindpunt van een bewust vormingsproces, doch haast onopzettelijk, als aanpassing aan gewijzigde omstandigheden. In elk geval was er van saluutschoten geen sprake. Het kanongebulder dat men hoorde, gaf duidelijk aan dat het een oorlog was, die de vorming van deze staat begeleidde.

In dit staatsvormingsproces is een aantal stadia van bijzonder belang geweest. Daarom is het gewenst aan die momenten afzonderlijk aandacht te geven. Vervolgens zullen in kort bestek die aspecten ter sprake komen die in dat proces een specifieke rol hebben gespeeld of anderszins de staatkundige vorm van de Republiek mede hebben bepaald of beïnvloed.

Het ontstaan van de Republiek

Aan bepaalde momenten in het wordingsproces van de nieuwe staat moet een cruciale betekenis worden toegekend, al waren die voor de tijdgenoot zeker niet als zodanig herkenbaar. Van concrete stappen naar een welomlijnd doel was immers geen sprake.

1. *De Statenvergadering in Dordrecht (juli 1572)*. De verovering van Den Briel door de Watergeuzen op 1 april 1572 leidde niet tot een echte volksbeweging. Enkele belangrijke Hollandse en Zeeuwse steden (Vlissingen, Enkhuizen en Dordrecht), waar onder vissers en schippers ontevredenheid heerste, openden hun poorten voor de geuzen en calvinistische ballingen. De rebellen beheersten daarmee de grote waterwegen. Andere steden sloten zich onder dwang of dreiging bij de opstandelingen aan, waarbij doorslaggevend was of radicale (calvinistische) minderheden de gematigden wisten mee te krijgen. In Middelburg en Amsterdam was dat niet het geval: beide steden bleven loyaal aan het centrale bewind in Brussel, verpersoonlijkt in de landvoogd Alva en de stadhouder Bossu. In die sfeer van grote interne spanning begon op 19 juli 1572 in Dordrecht de bijeenkomst van de Staten van Holland - niet door de landvoogd of de legitieme stadhouder samengeroepen. Men spreekt dan ook wel over

de eerste 'vrije' Statenvergadering, hoewel het niet voor het eerst was dat de Hollandse Staten op eigen gezag bijeenkwamen. Opvallend anders dan vroeger was dat nu veel meer steden vertegenwoordigd waren (maar natuurlijk niet Amsterdam), terwijl voorheen alleen de zes grote steden gerechtigd waren tot het zenden van een deputatie. Tot de besluiten behoorde de erkenning van Willem van Oranje als wettig stadhouder, het ambt waarin deze in 1559 was benoemd en tot zijn vlucht naar Duitsland in 1567 had gefunctioneerd.

2. *De Unie van Holland en Zeeland (1575)*. Onder de landvoogd Requesens, die Alva was opgevolgd en in toenemende mate door geldzorgen werd gekweld, kregen gematigde elementen in de loyale gewesten een kans tot beïnvloeding van het beleid. Ook in Holland en Zeeland, waar het particularistisch eigenbelang van de steden al evenzeer voor grote problemen bij de financiering van de oorlog zorgde, kwam in de kringen der moderaten de wens op te trachten tot een accoord te komen met de regering in Brussel. Het resultaat waren besprekingen tussen afgevaardigden van Requesens en Oranje, die in maart 1575 in Breda begonnen, maar niet tot een overeenkomst leidden. De standpunten lagen te ver uit elkaar: Requesens wilde de Staten-Generaal geen bestuurlijke macht geven, terwijl de rebellen niets voelden voor opheffing van de vrijheid van eredienst. Ondanks het mislukken van deze onderhandelingen bleven gematigden in beide kampen informeel met elkaar in contact.

Het vooruitzicht van dit overleg dwong de beide opstandige gewesten Holland en Zeeland tot nauwere samenwerking. Daarbij gaf het dreigement van Oranje dat hij anders ontslag zou nemen de doorslag. In juni 1575 besloten de Staten van Holland en Zeeland een onderlinge unie te vormen, waarbij elk gewest zijn eigen bestuursinstellingen behield en aan Oranje voor de duur van de oorlog een grote macht werd toegekend. Gedeputeerden uit de beide gewesten zouden hem in zijn werkzaamheden als leider van de opstand bijstaan. Formeel geschiedde zijn aanstelling nog wel 'van weegen den Koning als Grave van Holland ende Zeeland', in werkelijkheid was het een stap op de weg naar afzetting van Filips II. Dat men zich niet langer aan hem gebonden achtte, bleek in 1576 overduidelijk uit (mislukte) onderhandelingen met de hertog van Anjou over de aanbidding der grafelijke waardigheid. Filips zelf werd er bij die gelegenheid van beschuldigd geprobeerd te hebben de Nederlanden te onderwerpen aan 'de barbaarse tyrannie van een vreemde natie'. Deze zienswijze betekende het einde van de fictie, dat de slechte behandeling op rekening diende te worden gesteld van kwaadwillige adviseurs.

Na de dood van Requesens leidden onderhandelingen tussen de loyale gewesten (vooral Brabant) en Holland en Zeeland in november 1576 tot de *Pacificatie van Gent*, waarbij alle Nederlandse gewesten zich verbonden de Spaanse troepen te verdrijven van hun grondgebied, ten aanzien van de religiekwestie tot een *status quo* werd besloten en de toekomstige regeling daarvan werd toegeschoven aan de Staten-

Generaal. Deze eenheid heeft slechts korte tijd standgehouden, omdat al spoedig radicaliserende tendensen van zowel politieke als godsdienstige aard hun invloed deden gelden. Edelen en gewesten in het uiterste zuiden van het land keerden terug onder het gezag van Filips II, in de westelijke en noordelijke gebieden groepeerde men zich in 1579 in de Unie van Utrecht.

3. *Unie van Utrecht (januari 1579)*. De totstandkoming is vooral het werk geweest van een aantal Hollandse en Utrechtse bestuurders. Het was een samenwerkingsverband binnen de grote unie van alle Nederlanden ('Generale Unie') op de grondslag van het Gentse pacificatieverdrag. Doel was voortzetting van de strijd tegen de vijandelijke Spaanse troepen vanuit het besef dat daarvoor gemeenschappelijke regelingen noodzakelijk waren. Tot de ondertekenaars behoorden de Gelderse stadhouder en broer van Oranje Jan van Nassau (wiens rol vroeger sterk is overschat) en vier Gelderse edelen (zonder daartoe gemachtigd te zijn), Holland en Zeeland, een verdeeld Utrecht en de Groninger Ommelanden. Later traden andere gebieden en steden toe, ook in het zuiden (Gent, Ieper, Antwerpen, Brugge). Overijssel en het graafschap Zutphen ondertekenden de overeenkomst niet, maar sloten een verdrag met de bondgenoten.

Gezien het karakter van de unie als defensief verbond is het niet verwonderlijk, dat enkele belangrijke bepalingen betrekking hebben op militaire aangelegenheden ('militie'): 1. Over defensiezaken, oorlog en vrede, en verdragen met het buitenland kan alleen met algemene stemmen worden beslist. 2. Er zal een stelsel van centraal opgelegde belastingen komen om de oorlogskosten te betalen. 3. Alle weerbare mannen tussen 18 en 60 jaar moeten worden geregistreerd en gemonsterd.

Voorts werd in het unieverdrag een regeling getroffen voor het netelige probleem van de godsdienst: elk gewest kan op het terrein van de religie naar eigen inzicht handelen, mits niemand om zijn geloof wordt vervolgd. Vrije uitoefening van godsdienst - Oranje's idee van de zogeheten religievrede - werd daarmee afgewezen. Holland en Zeeland konden derhalve de situatie handhaven, waarbij het calvinisme de heersende godsdienst was. In theorie zouden andere aangesloten gebieden alleen de katholieke godsdienst kunnen toestaan, doch in de praktische werkelijkheid van radicalisering der politieke en religieuze verhoudingen en toenemende militaire dreiging vanuit het zuiden was dat niet meer mogelijk. Overal voltrok zich een calvinistische greep naar de macht.

Het meest opvallende aspect van het unieverdrag is de tweesporigheid. Aan de ene kant staat de beklemtoning van de noodzaak tot gemeenschappelijk handelen, 'als off zyluyden maer een provincie waeren'. Daartegenover wordt echter nadrukkelijk vastgelegd, dat die gemeenschappelijkheid op geen enkele wijze de privileges en vrijheden van 'een yegelycke provincie ende die particulier(e) steden, leden en ingesetenen vanden' mag verkorten. Toen na de Vrede van Münster (1648) de vraag rees of het unieverdrag door het beëindigen van de oorlog zijn geldigheid had verloren,

was het antwoord ontkennend. Men beseftte toen terdege, dat dit het enige verdrag was dat de relaties tussen de bondgenoten in de Republiek regelde. Hoewel het stuk, met een aantal 'doodgeboren artikelen' (Van Deursen), daarvoor totaal niet geschikt was, kreeg het de kracht van een *lex fundamentalis*, een soort grondwet, waarin ieder standpunt steun kon vinden. Pas na 1787 kwam de omslag, toen de uitgeweken Patriotten, door hun ervaringen met de praktijk wijzer geworden en met het revolutionaire Frankrijk voor ogen, de Unie als een beletsel voor staatkundige hervormingen begonnen te zien.

4. *Plakkaat van Verlatinghe (1581)*. In de visie van de standenvergadering, de Staten als representanten van de bevolking, was de staatsvorm onder de Bourgondisch-Habsburgse landsheren die van een contractmonarchie. De opvatting dat verzet tegen een vorst die zijn plichten tegenover zijn onderdanen verzaakte, als rechtmatig moest worden beschouwd, was in de Middeleeuwen al stevig geworteld. In de Nederlanden had deze verzetstheorie ook haar neerslag gevonden in het positieve recht. Het meest bekend en in de zestiende-eeuwse verzetsliteratuur ook het meest genoemd, was de *Blyde Incomste* (1356), die voor het hertogdom Brabant gold, maar gaandeweg door velen ook van toepassing werd geacht voor de gehele Nederlanden. Daarnaast ontwikkelden zich verzetstheorieën binnen het protestantisme, eerst bij de Lutheranen, later bij de calvinisten. Het waren vooral Franse calvinistische auteurs, de Monarchomachen, wier werken ook hier te lande grote bekendheid kregen, zoals de *Francogallia* (1573) van François Hotman en de in 1579 anoniem verschenen *Vindiciae contra tyrannos*. In de sterk geradicaliseerde fase der late jaren 1570 tekent zich in de Nederlandse politieke pamfletten de omslag af van een tot algemeen goed geworden recht van verzet naar de plicht der Staten-Generaal 'den Coninc van Spaignen met allen zynen aenhang af te staen, zonder meer te willen tot eenich verdragh ofte reconciliatie verstaen' (1579).

In 1580 viel de ban van Filips II tegen Oranje, het jaar daarvóór waren vredesbesprekingen in Keulen mislukt, in september 1580 kwam een verdrag met de hertog van Anjou tot stand, waarin niet alleen de contractuele opdracht van de soevereiniteit (onder zeer beperkende voorwaarden overigens) was vastgelegd maar tevens de mogelijkheid van verzet bij schending van de overeenkomst. Op 26 juli 1581 besloten de Staten-Generaal als logisch gevolg Filips II niet langer als soeverein te erkennen, omdat zijn gezag over de Nederlanden in tirannie was ontaard. Kenmerkend voor het plakkaat is de voorzichtigheid, waarmee algemeen aanvaarde theorieën in praktisch handelen worden omgezet. Zo ontbreekt bijvoorbeeld het argument van de godsdienst. Men wilde op geen enkele wijze aanstoot geven in het besef dat buitenlandse hulp nodig was en het in eigen land niet ontbrak aan tegenstand. Met het afzettingsbesluit werd het monarchale beginsel als zodanig niet aangetast.

5. *Van Verlatinghe tot Bestand (1581-1609)*. De jaren na de afzetting van Filips II zijn

voor de opstandelingen uiterst moeilijk geweest. Anjou deed uit ontevredenheid met zijn beperkte bevoegdheden een mislukte greep naar de macht en stierf in 1584. Oranje, die sterk aan populariteit had ingeboet, stond op het punt met de grafelijke waardigheid in Holland en Zeeland (onder stringente voorwaarden) te worden bekleed, toen hij in juli 1584 werd vermoord. Vanuit het zuiden drong Parma steeds verder op: Vlaanderen en Brabant tot aan de grote rivieren met grote steden als Gent en Brugge (1584), Brussel en Antwerpen (1585) gingen voor de 'geünieerden' verloren. Eerder al waren in het noorden en oosten grote gebieden weggevallen. Een beroep op Engeland leidde tot de komst van Leicester, wiens landvoogdij wegens zijn eigengereide pogingen meer macht aan zich te trekken tot grote interne spanningen en heftige conflicten met Holland leidde en op een mislukking uitliep. Terug in Engeland deed hij in 1588 afstand van zijn positie.

Door ervaring wijzer geworden deden de Staten-Generaal voor de verdediging van de vrijheid geen beroep meer op een buitenlander. Onder leiding van de Hollandse landsadvocaat Johan van Oldenbarnevelt en met zijn gewest als motor namen de Staten zelf het bestuur in handen. Begunstigd door de internationale ontwikkeling (het echech van de Armada in 1588 en daarna Spaans militair ingrijpen in Frankrijk) wisten Maurits en zijn neef, de Friese stadhouder Willem Lodewijk, mede door moderniserende legerhervormingen in een ware 'reconquista' tal van militaire successen te boeken. Met de toelating tot het verbond tussen Engeland en Frankrijk in 1596 kwam ook de erkenning van de Republiek als staat. Ook de sluiting van het Bestand in 1609 was een vorm van erkenning, al werd die pas tot een formele erkenning door Spanje bij de Vrede van Münster in 1648.

Grondgebied

De Habsburgse Nederlanden omvatten na de verovering van Gelre in 1543 ongeveer 17 gewesten, regio's en steden, die sinds 1548 en 1549 als afzonderlijk gebied los waren gemaakt van het Duitse rijk en een gemeenschappelijke opvolgingsregeling kenden. De Opstand werd gedragen door de gebieden met een hoge urbaniseringsgraad, een hoog ontwikkelde representatieve traditie, een grote bevolkingsdichtheid en een grote mate van commercialisering. De verdeling volgens een lijn van west naar oost, die de Zuidelijke (Spaanse, later Oostenrijkse) Nederlanden en de Republiek van elkander scheidde, was het uiteindelijke resultaat van militaire ontwikkelingen, al speelden politieke en economische overwegingen daarbij vooral later zeker mee. Zo kwam de Republiek te bestaan uit zeven 'geünieerde' provincies, het intern autonome 'landschap' Drenthe en een aantal generaliteitslanden (onder andere Staats-Brabant, Staats-Vlaanderen en in het noordoosten Westerwolde), die als veroverde gebieden door de Staten-Generaal werden bestuurd.

Kenmerkend zijn de enorme verschillen in welvaart, demografische ontwikkeling en sociale en politieke structuur. Enigszins rekening houdend met die verscheidenheid, zou men een indeling in drie groepen kunnen maken: in het westen Holland, het in politieke structuur en economische oriëntatie daar op gelijkende Zeeland en hun als oudste bondgenoot beschouwde Utrecht; Friesland (met grote macht van de aan oligarchisering onderhevige plattelandsaristocratie) en het intern verdeelde Stad en Lande (Groningen en Ommelanden) in het noorden; en in het oosten de typische landgewesten Overijssel en Gelderland, sterk continentaal gericht, agrarisch en met een uiterst labiel evenwicht tussen de macht van de steden en de adel - Gelderland was als hertogdom formeel de eerste in rang in het bondgenootschap. Het kerngewest was zonder enige twijfel Holland (officieel en tekenend voor de interne constellatie: 'Holland en West-Friesland'), gekenmerkt door een grote bevolkingsdichtheid, sterk geürbaniseerd (met als politiek-institutioneel gevolg een overheersende invloed van de 18 stemhebbende steden op de besluitvorming in de Hollandse Staten), bij uitstek georiënteerd op de internationale handel, waarin het in de loop van de zeventiende eeuw tot metropool uitgroeide Amsterdam de grootste activiteit naar zich toe trok.

Hoewel voor Holland (als ook voor Zeeland) gesproken kan worden van een zekere sociale en politieke homogeniteit, moet die voor bepaalde perioden niet worden overschat. Fricities en rivaliteit tussen de verschillende steden kwamen veelvuldig voor. Steeds moet men bedacht zijn op verschuivingen in de samenwerkingsverbanden der stemhebbende steden. Zoals binnen Holland het in de achttiende eeuw manifest wordende verval van het Noorderkwartier en binnensteden als Leiden, Haarlem, Gouda en Delft tot gewijzigde machtspolitieke verhoudingen leidde, zo had binnen de Republiek als geheel de economische en demografische ontwikkeling na het eind van de agrarische crisis tot gevolg dat de oostelijke provincies aan betekenis en invloed wonnen. Voor de generaliteitslanden kwam de erkenning van hun volwaardigheid pas tot stand tijdens de Bataafse Republiek.

Soevereiniteit

De afzetting van Filips II heeft de discussie over de vraag, waar de soevereiniteit berustte uiteraard sterk gestimuleerd. De Staten-Generaal zijn op dat punt geruime tijd zeer in het vage gebleven, tot in 1586 uit de benoeming van de graaf van Leicester tot gouverneur-generaal kon worden opgemaakt dat zij zelf de soevereiniteit bezaten. Tijdens diens korte bestuur over de Nederlanden betoogde het Engelse lid van de Raad van State Thomas Wilkes (circa 1545 tot 1598) dat de soevereiniteit bij het volk berustte en niet bij de Staten, die slechts de dienaars waren van de 'gemeinte'. De Hollandse Staten, in conflict geraakt met de landvoogd, hadden dan ook niet het recht afbreuk te doen aan Leicesters macht en autoriteit. Holland antwoordde op deze

evidente aanval met de *Corte Vertoninghe*, op aandrang van Oldenbarnevelt geschreven door de Goudse pensionaris François Vranck (circa 1555 tot 1617). Deze legde vooral de nadruk op het feit dat de uitoefening al sinds 800 jaar in handen van de Staten was gelegd. Hun gezag berustte op de machtiging, die zij als representanten van hun 'principalen', de edelen en steden van het gewest, hadden ontvangen.

Hoewel de standpunten van Wilkes (die natuurlijk niet een echte volkssoevereiniteit op het oog had) en Vranck theoretisch minder ver uiteenliepen dan men vroeger aannam, mag geconstateerd worden dat de *Corte Vertoninghe* aan de mythe van de Statensoevereiniteit tot aan het eind van de Republiek een axiomatische kracht heeft gegeven. Aan de verbreiding heeft nadien ook Hugo de Groot bijgedragen, die in zijn *De Antiquitate reipublicae Batavae* (1610) de historische dimensie verbreedde door terug te gaan tot de tijd der Bataven. In datzelfde werk karakteriseerde hij het bestuurlijke stelsel als een imperium mixtum, een gemengde staat waarbij de Staten het aristocratische en de stadhouder het monarchale element uit de aristotelische trits van 'goede' staatsvormen - monarchie, aristocratie, democratie - representeerden. Overigens moet men bedenken, dat het soevereiniteitsbegrip in de beginjaren van de Republiek nog weinig omlijning had, al maakte sinds Bodins invloed merkbaar was, het recht om wetten te maken er deel van uit. Pas na de afschaffing van het stadhouderschap in Holland onder Johan de Witt kwam het tot de formulering van een zuiver republikeinse staatsleer, waarin de Staten de absolute soevereiniteit bezaten en van deelbaarheid van de soevereiniteit geen sprake kon zijn.

Hoewel het aan de verhandelingen van Vranck, De Groot en anderen ten grondslag liggende geschiedbeeld later wel enkele aanvallen te verduren had, was de definitieve ontmaskering op grond van middeleeuwse bronnen voorbehouden aan de Leidse hoogleraar Adriaan Kluit. Als overtuigd Oranjeman verdedigde hij het bestaande stadhoudelijke bestel tegen de patriotten. Van volkssoevereiniteit, de leer der 'Oppermachtbestrijderen' (zoals hij de patriotse auteurs placht te betitelen), moest hij niets hebben. In 1795 werd de leer der volkssoevereiniteit tot basis van het bestuursstelsel verheven, Kluit als hoogleraar ontslagen.

De positie van de stadhouder

De inhoud van het stadhouderschap onderging door de Opstand een ingrijpende verandering: van plaatsvervanger van de soevereine landsheer werd de stadhouder tot dienaar van de soeverein geworden gewestelijke Staten. De positie was weinig omschreven en berustte voor een deel op de wijze waarop Oranje zijn leidende rol in het verzet tegen Spanje had gespeeld en natuurlijk op de traditie. Daardoor beschikte de stadhouder ondanks zijn ondergeschiktheid aan de Staten over enkele voor zijn positie in het bestel belangrijke rechten, waarvan in het bijzonder het benoemingsrecht

van enkele stedelijke magistraten (uit voordrachten hem door de betreffende steden gedaan) en ambten (op voordracht door de Staten) moet worden genoemd naast een typisch 'soeverein' recht van gratie. In bijzondere omstandigheden kon de stadhouder met machtiging van de Staten ingrijpen in de samenstelling van stadsbesturen of, zoals dat heette, de wet verzetten. Dergelijke wetsverzettelingen vonden plaats door Willem van Oranje en Maurits tijdens de oorlog tegen Spanje, met de bedoeling onbetrouwbare bestuurders te vervangen. Beter bekend zijn de stadhouderlijke ingrepen in enkele jaren van grote politieke spanning (1618, 1672, 1748/49 en 1787/88).

Tijdens de beginjaren van de Opstand waren er verscheidene personen als stadhouder van één of meer gewesten werkzaam, na 1590/91 nog slechts twee: Maurits (in 1585 in Holland en Zeeland, vervolgens ook in Utrecht, Gelderland en Overijssel) en zijn neef Willem Lodewijk (Friesland, Groningen en Drenthe). Tijdens de beide stadhouderloze tijdvakken 1650-1672 en 1702-1747 - de term is duidelijk geënt op de situatie in Holland - was er in het noorden steeds een stadhouder uit de Friese tak der Nassaus. In 1747 werd de in Leeuwarden hofhoudende Friese Nassau stadhouder van alle Nederlandse gewesten onder de naam van Willem IV. De situatie dat er slechts één stadhouder was, bleef tot de val van de Republiek in 1795 bestaan.

Van een dynastiek-monarchaal streven is voor het eerst sprake bij Frederik Hendrik (1625-1647) en zijn zoon Willem II (1647-1650), wiens staatsgreep door zijn spoedig overlijden geen winst voor het Oranjestadhouderschap oplevert: een aantal gewesten kiest onder aanvoering van Holland voor stadhouderloosheid. Dankzij een wetsverzetting in Hollandse steden, de invoering van regeringsreglementen (met benoemingsrechten) in Utrecht, Gelderland en Overijssel, erfelijkheidverklaring van het ambt in mannelijke lijn en de introductie van een stelsel van patronage, weet Willem III zich na 1672 een indrukwekkende machtspositie te verwerven, doch de met soevereine rechten verbonden hertogstitel van Gelderland moet hij onder druk van evidente oppositie afwijzen. Zijn op een machtspolitiek evenwicht in Europa gerichte buitenlandse politiek stuit herhaaldelijk op verzet, met name in Hollandse regentenkringen. Na zijn kinderloos overlijden in 1702 kiest een aantal gewesten opnieuw voor de 'ware vrijheid' van een stadhouderloos bewind, waaraan net als in 1672 door de inval van Franse troepen een eind komt. Door wetsverzettelingen, regeringsreglementen, de erfelijkheid in mannelijke en vrouwelijke lijn, herleving van het Oranjepatronagestelsel en een veelheid van benoemings- en recomandatierchten, krijgt het stadhoudererschap van Willem IV een semi-monarchale status. Weliswaar blijven de rechten tijdens de minderjarigheid van zijn opvolger 'slapen', in 1766 komt het tot een volledige herleving van 'het stadhouderlijk stelsel'. De stormlopen van de patriotten in de jaren 1780 slaan flinke bressen, die echter dankzij de hulp van Pruisische troepen voor korte tijd worden gedicht. Met de komst van het Franse revolutieleger en de daaropvolgende omwenteling valt het doek voor het stadhouderschap.

Eén aspect verdient nog afzonderlijke aandacht. Na 1585, toen Maurits met het Hollandse stadhouderschap werd bekleed, is de macht van het ambt steeds verbonden geweest met leger en vloot. Hij werd als kapitein-generaal bevelhebber van de troepen van de provincies waarvan hij ook stadhouder was - een situatie die ook bestond in de landsheerlijke tijd - en sinds 1588 bezat hij ook de (nieuwe) titel van admiraal-generaal van de Unie. Kapitein-generaal van de Unie werd pas Frederik Hendrik, die in 1625, op de dag van Maurits' dood en zonder dat de gewesten daarover hadden kunnen overleggen, als zodanig door de Staten-Generaal werd benoemd. Het opperbevel over het leger was steeds in handen van de Oranjestadhouders, voor de Friese Nassaus was dat pas weggelegd in de periode na 1747. Het lidmaatschap van de Raad van State, die ten aanzien van het leger over grote uitvoerende bevoegdheden beschikte, versterkte de militaire kant van het stadhouderschap.

Hoe belangrijk het kapiteinschap-generaal was in tijden van politieke crisis, bleek bijvoorbeeld in 1618 bij het optreden van Maurits tegen de aanhangers van Oldenbarnevelt en bij de coup van Willem II in 1650. Ook de weinig martiale stadhouders Willem IV (1747-1751) en Willem V (1766-1795) zetten het leger in voor de versteviging van hun eigen positie, al gelukte dat de laatste slechts door hulp van Pruisische troepen. 'Hy die de Armee in handen heeft, kan doen wat hy wil [...] hy kan zig zelfs Souverein maken!', schreef de voorman der Patriotten Joan Derk van der Capellen tot de Pol in zijn befaamde, anoniem verspreide aanklacht *Aan het volk van Nederland* in 1781.

Leger en vloot

De Republiek is in en uit een oorlog ontstaan. Samenwerking op het gebied van defensie stond dan ook voorop in de Unie van Utrecht, doch hetgeen daaromtrent over het leger werd bepaald, behoort tot de 'doodgeboren artikelen'. Tot een volksmilitie is het in de Republiek nooit gekomen.

Voor het leger gold het *repartitiestelsel*: ieder gewest nam de betaling op zich van een bepaald aantal troepen en bood die aan de generaliteit aan. Weldra werd gebruik, dat de provincies als betaalsheren de benoeming van de lagere officieren aan zich trokken. Een regiment stond, zoals dat heette, in de repartitie van een of eventueel meer gewesten, doch werd als eigendom beschouwd van de kapitein die het had geworven. De betaling liep veelal via particuliere tussenpersonen, de *solliciteurs-militair*, die het verschuldigde geld (handgeld, geld voor uitrusting, soldij) voorschoten aan de kapitein volgens een tevoren met hem opgemaakt contract. Het contact tussen het gewest op welks repartitie de compagnieën stonden en de sollicitateur lag vast in toenemend reglementerende resoluties der Statencolleges. Aan de wortel van het systeem lag derhalve het gewestelijk particularisme, dat nu eenmaal de basis was van de Republiek

en ook voor de recrutering van het leger tot 1795 bepalend is geweest. Het hoogste gezag berustte bij de Staten-Generaal, die toezicht hielden door *gedeputeerden te velde*, en voor een aantal administratief-bestuurlijke zaken terzijde werden gestaan door de Raad van State. Dat de stadhouder als kapitein-generaal van elk afzonderlijk gewest en van de Unie, vooral door usurpatie van het recht van *patent* (het recht om troepen te verplaatsen), een veel grotere greep op het leger kon hebben dan de loutere bevelsfunctie kon doen verwachten, werd hierboven reeds aangestipt.

Net als in andere Europese landen bestond het leger uit huurtroepen, waarin zeker in de begintijd toen Willem Lodewijk en Maurits hervormingen wisten door te voeren, vreemdelingen veruit in de meerderheid waren. Toch mag het aantal 'Nederlanders' niet worden onderschat, en recent onderzoek heeft aannemelijk gemaakt dat hun aantal door de economische en demografische ontwikkeling is toegenomen, al zijn nauwkeurige gegevens hierover niet voorhanden (Zwitzer).

Na een mislukte poging om meer samenhang te brengen in het beleid ten aanzien van de oorlogsvloot werden in 1597 vijf Admiraliteitscolleges gevormd (Rotterdam, Amsterdam, Middelburg, afwisselend Hoorn of Enkhuizen, en Dokkum, later Harlingen), waarvan de leden door de Staten-Generaal op voordracht der gewesten werden benoemd. Zij waren belast met de leiding van de oorlog ter zee in de meest ruime zin (recrutering van manschappen, bouwen en onderhouden van schepen, uitrusten van vlooteskaders, kustbeveiliging enzovoort). Omstreeks het midden van de zeventiende eeuw stapte men af van de gewoonte koopvaarders voor een bepaalde expeditie samen te brengen en te bewapenen en werden oorlogsschepen gebouwd. Voor het zeevolk werd een ruim beroep gedaan op buitenlanders. De invloed van de gewestelijke en stedelijke overheid in de admiraliteitscolleges was zeer groot. De financiering van de marine geschiedde uit de zogeheten *convooien en licenten* (ten slotte een soort in- en uitvoerrechten), waarvan de inning aan de afzonderlijke colleges was toevertrouwd. Fraude kwam veel voor, omdat het particularistische belang van gewest of stad de eigen scheepvaart bevoordeelde, waardoor de totale opbrengst niet toereikend was en subsidiëring noodzakelijk werd.

In verband met de financiering van de defensie kwam het herhaaldelijk tot conflicten tussen de zeegewesten, die vooral aandacht hadden voor een goed uitgeruste vloot ('*equipage*'), en de landgewesten, waarvan de voorkeur uitging naar een sterk leger ('*augmentatie*'). Deze fundamentele tegenstelling had te maken met het gehele financieuzen van de staat en was bovendien nauw verbonden met het buitenlandse beleid van de Republiek. Vooral in de tweede helft van de achttiende eeuw liep de spanning soms hoog op.

Financiën en fiscaliteit

Ondanks de voornemens, neergelegd in het Unieverdrag van 1579, is het niet gekomen tot invoering van een stelsel van centrale belastingen. Men bouwde voort op het onder de Habsburgers gegroeide gedecentraliseerde systeem, waarin voor Holland al vóór de Opstand sprake was van 'een financiële revolutie' (James D. Tracy). Een door Alva ondernomen poging tot centralisatie leidde tot fel verzet en mislukte. De belastingheffing bleef gedurende de gehele periode van de Republiek een gewestelijke aangelegenheid, met Holland in allerlei opzichten aan de leiding. De in Europees perspectief zeer hoge urbanisatie, een tot ver in de zeventiende eeuw stijgend bevolkingstal, een grote, breed geschakeerde economische bedrijvigheid in ambacht, nijverheid en handel (waaronder de internationale commerciële activiteit) en een lange traditie van representatief bestuur kenmerkten en stimuleerden in wisselwerking Hollands voortrekkersrol.

Voor de gezamenlijk te dragen oorlogskosten stelde de Raad van State de 'Generale Petities' op, eigenlijk een voortzetting van beden uit de landsheerlijke tijd, en daarnaast de 'Staat van Oorlog', een overzicht van bepaalde oorlogskosten en de verdeling over de gewesten, op basis van het bedrag waarvoor zij hun consent hadden gegeven. Na 1648 werd de Staat van Oorlog een onderdeel van de Generale Petities. Naast de Generale Petities werden in toenemende mate buitengewone petities opgesteld. De Staten-Generaal richtten zich met deze stukken tot de gewesten met het verzoek hun aandeel bij te dragen. De verdeling der lasten was gebaseerd op de verdeelsleutel ('quotentabel'), die in 1616 na veel moeite was opgesteld en die pas in 1792 ingrijpend werd gewijzigd. Volgens dit quotenstelsel droegen de gewesten het volgende bij (in percentages): Gelderland ruim 5,5%, Holland circa 58%, Zeeland ruim 9%, Utrecht ruim 5,7%, Friesland ruim 11,5%, Overijssel ruim 3,5% en Stad en Lande ruim 5,7%. Holland bracht zijn quote zeer regelmatig op en sprong herhaaldelijk bij; de kleinere gewesten hadden vaak een grote achterstand bij de betaling. De Hollandse schuldenlast, in 1648 reeds 125 miljoen gulden, bedroeg in 1795 maar liefst 454 miljoen gulden.

Geheel in overeenstemming met de federatieve staatsopbouw konden de gewesten zelf de aard der belastingen en de heffingswijze bepalen. Grosso modo kan men drie inkomstenstromen onderscheiden: 1. lijfrenten, losrenten en obligaties (vrijwillige naast gedwongen leningen); 2. directe aanslagen (met als bekendste voorbeeld de Verponding op onroerend goed); 3. accijnsheffing op consumptiegoederen en bepaalde handelingen (de zogenaamde imposten). Vooral in Holland namen de accijnzen in aantal toe, en deze brachten ook het meeste geld op. Sommige (bijvoorbeeld op zout, zeep, koffie, thee en wijn) werden in de loop der jaren door koppeling aan een bepaalde vermogensheffing gedeeltelijk tot kohierbelastingen gemaakt, waardoor

heffing en opbrengst los van het feitelijk gebruik kwamen te staan. De inning geschiedde tot 1748 door particuliere pachters. Onder de druk van felle oproerigheid tegen het pachtsysteem in dat jaar gingen de meeste gewesten nadien over op inning door ambtenaren ('collecteurs'). Pas tijdens de Bataafse Republiek kwam het tot een hervorming van het fiscale stelsel.

Bureaucratisering

Het proces van bureaucratisering is op gang gekomen in de Bourgondisch-Habsburgse periode, zowel op het centrale niveau (met het inzetten van in het Romeinse recht geschoolde juristen), als op het niveau van gewest en stad (het benoemen van de landsadvocaat in Holland en van stedelijke pensionarissen). In Den Haag zijn in het begin van de zeventiende eeuw enkele typische ambtenarenfamilies werkzaam, onderling sterk verwant, vaak afkomstig uit de Zuidelijke Nederlanden en nauwelijks door familiebindingen verbonden met het Nederlandse regentendom van die tijd - we noemen slechts de families Doubleth, Huyghens en Van Kinschot. In de achttiende eeuw zijn het leden van de families Fagel en Van Slingelandt, die hoge ambtelijke functies bekleden; hun banden met het regentenpatriciaat zijn legio. We kennen de zes topambtenaren van de Republiek (met vóórop de Hollandse raadpensionaris, de griffier van de Staten-Generaal en de Thesaurier-Generaal) en weten van het bestaan van klerken op generaliteitsniveau, die overigens voor een groot deel in dienst waren van een gewest. Op plaatselijk niveau waren tal van arbeidsambten, waarvan de hieraan verbonden bezigheden lagen in de sfeer van dienstverlening en fiscaliteit. In Amsterdam konden de burgemeesters in 1749 ruim 3250 van deze postjes - van secretaireiniger tot het deftige commissarisschap van de visafslag - vergeven. In veel gevallen gebeurde het eigenlijke werk door substituten, die een deel van hun inkomsten aan de bezitters van het ambt moesten afstaan.

Van het bureaucratiseringsproces is nog weinig bekend. Van een moderne bureaucratie was, gemeten naar de criteria van Weber en Bendix, tegen het eind van de achttiende eeuw in de Republiek nog geen sprake.

Natiebesef

Gezien de nadruk op het gewestelijke zelfstandigheidsstreven ten opzichte van het geheel, en op het lokale particularisme ten opzichte van het gewest, gezien ook de grote interstedelijke rivaliteit en de soms felle conflicten tussen kwartieren binnen een gewest, kan maar moeilijk van een natiebesef geldend voor de gehele Republiek worden gesproken. Het nationaal gevoel was gericht op de groep of lokatie waartoe men behoorde. In 1662 dacht de Leidse industrieel en politiek denker Pieter de la Court

nog zo Hollands, dat hij het liefst een kanaal zag gegraven door Utrecht heen om de oostgrens van zijn provincie te markeren. Tezelfder tijd schreef Johan de Witt over de 'behoudnisse van ons algemeene lieve vaderlandt', met andere woorden: het geheel ('algemeene') stond hier voorop, maar zijn primaire gevoelens golden toch een deel van de Republiek. In 1674 probeerde Holland de gewesten Utrecht, Gelderland en Overijssel, die zich in het rampjaar zonder veel weerstand te bieden aan de Fransen hadden overgegeven, uit de Unie te zetten. Nog tot ver in de achttiende eeuw werden in Holland Brabanders en Overijsselaars net als Westfalingen als vreemdelingen beschouwd - poepen en moffen waren in dit verband veelgehanteerde scheldwoorden.

Enkele factoren lijken relevant:

1. Er waren veel vreemdelingen binnen de grenzen komen wonen, Zuid-Nederlanders en later Hugenenoten, wier aandacht primair op het Zuiden gericht was.
2. Tal van gebieden waren wel binnen de landsgrenzen komen te liggen, veelal na een lange periode van onzekerheid als gevolg van de oorlog met Spanje, maar in een ondergeschikte positie (generaliteitslanden, Drenthe).
3. Hollands veruit dominerende positie en een daarop stoelende neerbuigendheid ten opzichte van de andere gewesten wekten uiteraard sterke jaloezie en afkeer op.
4. De politieke ontwikkeling leidde tot een ondergeschikte positie van katholieken en protestantse dissenters.

Voor veranderingen is het laatste kwart van de achttiende eeuw van grote betekenis geweest. Bij de patriotten speelden de landgewesten een veel grotere rol (vergelijk leiders als de Van der Capellens en Van Beyma), en hun vrijcorpsen waren nationaal georganiseerd. Aan de kant der patriotten was bovendien een aantal katholieken en dissenters actief. Tijdens de Bataafse Republiek kwam de gelijkstelling met de gereformeerden tot stand - voor katholieken en joden begon daarmee een vaak uiterst moeizaam verloopend proces van emancipatie en integratie - en werden de generaliteitslanden een volwaardig deel van de staat.

Tolerantie

In het Unieverdrag van 1579 werd vastgelegd, 'dat een yeder particulier in syn religie vry sal moghen worden' en dat niemand om zijn geloof zou mogen worden vervolgd. Kort daarop werd de katholieke kerk verboden en werd de gereformeerde kerk de heersende. Binnen die kerk was echter steeds sprake van een orthodoxe richting, die in elke afwijking een bedreiging van het eigen geloof zag, en een vrijer denkende richting die een grote mate van tolerantie tegenover religieus andersdenkenden aan de dag legde. Naar deze laatste groep ging over het algemeen de voorkeur uit van de bestuurders-regenten, die voorstanders waren van cultusvrijheid. Die vrijheid gold voor zowel katholieken als protestantse dissenters en vond alleen een grens indien

fundamentele godsdienstige waarden in het geding waren (zoals de verwerping van het dogma der Drieëenheid door de Socinianen). In de achttiende eeuw kregen de ideeën van Locke en Bayle over de tolerantie meer invloed.

Anders dan in Engeland heeft de gereformeerde kerk nimmer de positie van staatskerk gekregen, en vervolgingen als in Frankrijk zijn niet voorgekomen. De verantwoordelijke bestuurders kozen voor een beleid van tolerantie, op principiële gronden, ter bevordering van rust en orde in de staat, om het handelsbelang. Steeds moet echter in het oog gehouden worden, dat van een eensgezind handelen tegenover de godsdienstige pluriformiteit geen sprake was. Tussen de gewesten, tussen de steden binnen één gewest, waren grote verschillen mogelijk, en binnen een stad kon in dit opzicht van groot belang zijn welke factie op het kussen zat. Ondanks die relatieve vrijheid waren katholieken en protestanten van velerlei slag slechts burgers van de tweede rang. Pas in 1796 zou hun gelijkstelling met de gereformeerden haar beslag krijgen. Ook de joden, die in Amsterdam onder hun eigen parnassijns een aparte positie hadden ingenomen, kregen deel aan deze gelijkstelling.

Het karakter van de staat

De Bourgondische en Habsburgse machthebbers hadden gestreefd naar eenheid en centralisatie. De Opstand stond onder andere in het teken van de strijd voor de particularistische vrijheden der afzonderlijke gewesten. Het hoogste gezag kwam ten slotte terecht op gewestelijk in plaats van op centraal niveau. Desondanks waren er bovengewestelijke instellingen, met traditionele namen, maar in de opstand geheel getransformeerd.

Volgens sommigen was de gewestelijke soevereiniteit ondeelbaar, een visie die na 1650 algemene geldigheid kreeg. Er kon derhalve hooguit sprake zijn van een delegatie van enkele werkzaamheden aan centrale instellingen. Daartegenover stond de opvatting dat de soevereiniteit gedeeld kon worden door meerdere instanties. Zo is men, zoekend naar verduidelijkende etiketten, later wel tot de conclusie gekomen, dat de Republiek een statenbond was met trekken van een bondsstaat. Het toepassen van dergelijke anachronistische benamingen kan echter gemakkelijk tot vertekening leiden. Bovendien doet de hantering van deze begrippen geen recht aan het feit dat de Republiek zich ontwikkelde in een voortdurend proces van experiment en aanpassing. In dat proces, dat op geen enkele wijze geïnterpreteerd mag worden als een groei naar grotere eenheid, heeft het niet ontbroken aan heftige politieke conflicten. Die hebben echter nimmer de grondslag van de staat aangetast.

De federatieve staatsopbouw heeft zijn stempel gezet op allerlei aspecten van staatsvorming, die in andere Europese landen een sterk centralistisch accent hebben gekregen. Toch moet men zich hoeden voor overschatting van de verschillen met

absolutistisch geregeerde staten als Frankrijk of Spanje. Ook daar deden zich centrifugale krachten voor, die een regelrechte uitdaging waren voor het bestuurlijke centralisme.

Felle tegenstellingen tussen Federalisten en Unitarissen kleurden tijdens de eerste jaren van de Bataafse Republiek het debat over de staatsvorm. De eerste groep wilde vasthouden aan de oude federatieve opbouw, de laatsten stelden zich volledig op het standpunt van de een- en ondeelbaarheid. Na 1798 ging de ontwikkeling in de richting van een eenheidsstaat. Een werkelijk evenwicht tussen centralisatie en decentralisatie van macht en bevoegdheden werd pas in de jaren 1848-1851 onder Thorbecke bereikt.

Literatuur

- H.W. Blom en
I.W. Wildenberg, ed., *Pieter de la Court in zijn tijd. Aspecten van een veelzijdig publicist (1618-1685)* (Amsterdam-Maarssen 1986).
- G. de Bruin, *Geheimhouding en verraad. De geheimhouding van staatszaken ten tijde van de Republiek (1600-1750)* ('s-Gravenhage 1991).
- A.Th. van Deursen, 'De Raad van State onder de Republiek van 1588-1795', in: *Raad van State 450 jaar* ('s-Gravenhage 1981) 47-91.
- J.M.F. Fritschy, *De patriotten en de financiën van de Bataafse Republiek. Hollands krediet en de smalle marges voor een nieuw beleid (1795-1801)* ('s-Gravenhage 1988).
- Martin van Gelderen, *Op zoek naar de Republiek. Politiek denken tijdens de Nederlandse Opstand (1555-1590)* (Hilversum 1991).
- Marijke Gijswijt-Hofstra, ed., *Een schijn van verdraagzaamheid. Afwijking en tolerantie in Nederland van de zestiende eeuw tot heden* (Hilversum 1989).
- S. Groenveld en
H.L.Ph. Leeuwenberg, ed., *De Unie van Utrecht. Wording en werking van een verbondsacte* (Den Haag 1979).
- Marjolein C. 't Hart, *The making of a bourgeois state. War, politics and finance during the Dutch Revolt* (Manchester 1993).
- E.H. Kossmann, *Politieke theorie en geschiedenis. Verspreide opstellen en voordrachten* (Amsterdam 1987).
- H.L. Zwitzer, 'De milite van den staat'. *Het leger van de Republiek der Verenigde Nederlanden* (Amsterdam 1991).