

# Het politiek bestel van de Republiek: een anomalie in het vroegmodern Europa?

G. DE BRUIN

Vanaf de tijdgenoten tot de dag van vandaag is het uitzonderlijk karakter van het politiek bestel in de Republiek in alle toonaarden beklemtoond<sup>1</sup>. Het buitenissige zou primair schuilen in de combinatie van twee factoren. Enerzijds zou de Republiek een opmerkelijk gedecentraliseerde staatsopbouw hebben gekend, met de onwankelbare machtspositie van stemhebbende adelscolleges en stadsbesturen als grondslag. Deze versplintering zou in schril contrast staan tot de centralisatie die in Europa gaande was. En anderzijds zou de Republiek een eigenaardig representatief en veelhoofdig staatsgezag hebben gekend, met de omhooggevalen Statencolleges als vertegenwoordigende lichamen én als soevereine regeringen. Deze regeerwijze zou haaks staan op het absolutisme dat in Europa hoogtij vierde. De combinatie van de twee trekken in een staat die lange tijd een centrale plaats in het Europees machtsevenwicht innam en als middelpunt van de wereldhandel fungeerde zou de Republiek een uniek aanzicht geven.

Vanaf de tijdgenoten tot de jaren 1980 heeft het politiek bestel in de Republiek doorgaans een negatieve pers gehad. Voor de zeventiende-eeuwen vormden de absolute monarchie en de centralisatiepolitiek het referentiekader. Buitenlandse waarnemers beschouwden het politiek bestel in de Republiek meestal met ongelovige en verachtelijke blik. Zo'n eigenaardig gedrocht zou vroeg of laat aan tweedracht en factiestrijd ten onder moeten gaan. Inheemse beschouwers hadden ook de grootste moeite met het centrifugale en veelkoppige bestel, dat elk moment uit elkaar leek te kunnen spatten en een symbool van eendracht ontbeerde. De lappendeken van geografische en maatschappelijke eenheden met hun rechten en belangen vormde echter sinds de Opstand zo'n onaantastbaar gegeven dat de bestaande constellatie gelaten moest worden aanvaard. De vernuftige pogingen het politiek bestel te idealiseren met behulp van de klassieke harmonieeler en te legitimeren met behulp van een gefingeerd verleden konden de wijdverbreide gevoelens van onbehagen niet wegnemen. De lokroep van de 'Ware Vrijheid' vond na 1650 weinig weerklank; de lofzangen op ongebreidelde verbrokkeling en republikeinse vrijheid klonken ijl en schril.

Voor de achttiende-eeuwen vormden de voortgaande staatsversterking en centralisatiepolitiek het referentiekader. Het versteende staatsbestel van de Republiek viel steeds meer uit de toon. Uit- en inheemse waarnemers bekeken het bestel vooral na 1740 met meewarige blik; de snelle financiële, economische, militaire en politieke neergang van de Republiek droegen daartoe sterk bij. Dit negatief oordeel werd tegelijk

<sup>1</sup> Dit is de gewijzigde versie van een voordracht die op 24 oktober 1997 op het KNHG-congres gewijd aan de 'Geschiedschrijving over de Nederlandse Republiek' te Amsterdam is gehouden.

naar het verleden teruggeprojecteerd, ondanks alle nostalgie over vergane grootheid, met negering van de verschillen in functioneren. Voorde negentiende- en de twintigste-eeuwers vormden de nationale eenheidsstaat en de constitutionele monarchie het referentiekader. Het gedecentraliseerd en representatief bestel van de Republiek werd doorgaans als onwerkbaar afgeschilderd. R. Fruin beschouwde het hele tijdperk van de Republiek als een doodlopend pad op weg naar staatseenheid; dat zette de toon in de geschiedschrijving<sup>2</sup>. Deze negatieve kijk werd aangewakkerd door de orangistische en gereformeerde kluisters waarin de geschiedschrijving lange tijd gevangen zat. De formele en legalistische benadering die het gilde van historici in het kielzog van de tijdgenoten voorstond versterkte die tendens.

Pas de laatste decennia is een bleek zonnetje boven het politiek bestel van de Republiek gaan schijnen. De oorzaak is niet ver te zoeken: de nationalistische, religieuze en partijsentimenten in het historisch bedrijf zijn vervaagd en de aandacht van het historisch gilde is verschoven van de formele naar de feitelijke gang van zaken. Het politiek bestel blijkt bij deze invalshoek beter te hebben gefunctioneerd dan men altijd heeft gedacht. Zowel het overwicht van Holland en Oranje als de druk van de constante oorlogvoering en -dreiging zorgden in de zeventiende eeuw voor de broodnodige daadkracht. De proliferatie van het commissiewezen en geheime commissiewezen en de ontwikkeling van het beraad in de wandelgangen droegen vooral in de zeventiende eeuw zowel op centraal als op provinciaal niveau bij tot stroomlijning van de procedure en tot concentratie van de macht. Het besluitvormingsproces verliep traag en moeizaam, maar leidde door de waaier van belangen die zich kon doen gelden tot een evenwichtig en consistent beleid. Door de decentralisatie bleef het besluitvormingsproces nauw met de lokale belangengroepen verbonden, zodat de implementatie van het beleid beter was gewaarborgd. Corruptie kreeg in de bestaande situatie minder gelegenheid zich te doen gelden<sup>3</sup>.

Sommige historici hebben zelfs de neiging door te draven en de zonzijden van het staatsbestel al te zeer te bejubelen. Het kan geen toeval zijn dat hun wieg in het buitenland staat. J. L. Price beklemtoont het harmonieuze samenspel van krachten en belangen, waardoor de besluitvorming opmerkelijk soepel zou zijn verlopen<sup>4</sup>. J. I. Israel benadrukt de kracht en doelmatigheid van het staatsbestel als geheel, waardoor het uiterst geschikt zou zijn geweest voor de bevordering en bescherming van de wereldhandel<sup>5</sup>. Grote voorzichtigheid is echter geboden. Als men het besluitvormingsproces van dag tot dag volgt valt niet te loochenen dat de meeste kwesties eindeloos door belangentegenstellingen en meningsverschillen werden opgehouden en in een soort koehandel van geven en nemen met elkaar in verband werden gebracht, dat

2 R. Fruin, 'De drie tijdvakken der Nederlandse geschiedenis', *Verspreide Geschriften*, I (Den Haag, 1900) 22-48.

3 Vgl. G. de Bruin, *Geheimhouding en verraad. De geheimhouding van staatszaken ten tijde van de Republiek (1600-1750)* (Den Haag, 1991), met literatuuropgave. Het politiek bestel van de Republiek in internationaal perspectief wordt daarin uitvoerig geschetst; mijn gedachten hierover zijn echter gedeeltelijk gewijzigd.

4 J. L. Price, *Holland and the Dutch Republic in the seventeenth century* (Oxford, 1994).

5 J. I. Israel, *Dutch primacy in world trade, 1585-1740* (Oxford, 1989) 410-412 en *passim*.

tallose onderwerpen in stilte ten grave werden gedragen en dat de essentiële zaken alleen onder grote druk tot een beslissing konden worden gebracht. De vermeende uniciteit van het politiek bestel in de Republiek is door de positievere kijk erop in de laatste decennia echter niet aan het wankelen gebracht; het tegenovergestelde lijkt eerder het geval te zijn.

Natuurlijk valt niet te ontkennen dat het politiek bestel in de Republiek veel uitzonderlijke en zelfs unieke trekken bezat. Deze kant van het bestel is in de historiografie echter verabsoluteerd, of historici dit nu bekeken als een unieke variant van de laat-middeleeuwse standenstaat of als een eigenaardig fenomeen dat vooruitwees naar het parlementair stelsel van de toekomst. Het politiek bestel van de Republiek is in het verleden teveel geïsoleerd uit de internationale context en teveel geïdentificeerd met de staatsinrichting. Daarom is onvoldoende onderkend hoezeer het zwaartepunt in het vroegmoderne onderzoek de laatste decennia is verschoven van het centrum naar de periferie en van de formele organisatie naar de feitelijke gang van zaken en hoezeer het politiek bestel in de vroegmoderne tijd in een ander licht is komen te staan. Daarom is ook onvoldoende onderkend hoezeer het politiek bestel als studieobject de tovercirkel van het institutioneel bouwwerk overschrijdt en hoezeer soortgelijke problemen met inachtneming van bijzondere omstandigheden tot gelijksoortige oplossingen leiden. Een comparatieve en pluriforme aanpak kan verduidelijken hoezeer het politiek bestel van de Republiek is vastgeketend aan de vroegmoderne tijd en hiermee organisch is verweven. Deze stelling zal worden toegelicht aan de hand van zes vraagstukken: staatsversterking, bureaucratisering, geweldsaanwending, centralisering, gezagsuitoefening en ambtsbekleding.

### *I: Oorlogvoering en staatsversterking*

Oorlogvoering en staatsversterking waren in de vroegmoderne tijd onlosmakelijk met elkaar vervlochten. De machtsstrijd in Europa was moordend. Tal van vorsten trachtten uit machts- en dynastieke overwegingen hun territoir en gezag met wapengeweld uit te breiden; economische wedijver ging hiermee vaak hand in hand. De overige staten waren genoodzaakt hieraan mee te doen en hierop in te spelen, als zij niet ten onder wilden gaan. De Republiek vormde geen buitenbeentje op het Europees continent; zij kon zich zowel door haar strategische ligging als door haar wereldwijde handelsbelangen niet aan het oorlogsgeweld onttrekken. Zij was zelfs gedwongen het voortouw te nemen bij de bewapeningswedloop, die op de golven van de oorlogvoering voortgang vond en die allerlei vermoede en onvermoede consequenties had.

De constante drang naar gebiedsuitbreiding en de chronische staat en dreiging van oorlog gingen gepaard met de zogenaamde militaire en maritieme revolutie, die zich in fases over twee eeuwen uitstreekte<sup>6</sup>. Legers en vloten breidden zich uit, verbeterden

6 Vgl. J. Black, *A military revolution? Military change and European society 1550-1800* (Londen, 1991); F. Tallett, *War and society in early modern Europe, 1495-1715* (Londen, 1992); J. Black, *European warfare 1660-1815* (Londen, 1994). Deze boeken bevatten een uitvoerige bibliografie. Uitnemend blijven de beschouwingen van J. W. Wijn, J. P. Cooper, D. G. Chandler, J. W. Stoye, J. S. Bromley, A. N. Ryan en E. Robson in *The new Cambridge modern history*, IV (Cambridge, 1970) 202-238; VI (Cambridge, 1970) 741-833 en VII (Cambridge, 1957) 163-190.

zich en ontwikkelden zich tot semi-staande machtsinstrumenten, waarop de staten primair rustten. Overal nam de greep van het staatsgezag op het militair en maritiem apparaat toe. Overal nam het gevaar van muiterij en desertie door een geregelder bezoldiging af. Overal ging de gevechtskracht vooruit door een geleidelijke uniformering en standaardisering van de bewapening en uitrusting. Overal steeg de efficiency door een trage professionalisering van het officierskader en een moeizame disciplineren en training van de manschappen. Overal groeide de aandacht voor de bevoorrading en de inkwartiering. Overal vond technische vooruitgang op het gebied van de bewapening, de artillerie, de vestingbouw en de vlootbouw snel navolging. Dit betekent niet dat er sprake was van een rechtlijnig proces, van een uniform procédé of van een eenvormig resultaat; de vooruitgang ten opzichte van de voorgaande eeuwen was echter aanzienlijk.

Weinig staten hadden in de zeventiende eeuw aan een zwaardere oorlogsdruk het hoofd te bieden dan de Republiek. Vrijwel doorlopend moest zij op twee fronten slag leveren en zowel te land als ter zee de machtigste staten van Europa weerstaan: tot 1648 Spanje en daarna Engeland en Frankrijk. De Republiek was daarom niet toevallig bij de militaire en maritieme ontwikkeling haantje de voorste, hoewel zij ter zee het Cromwelliaanse Engeland voor liet gaan. De militaire revolutie ten tijde van Maurits en Willem Lodewijk en de maritieme revolutie ten tijde van De Witt fungeerden als Europese proeftuin<sup>7</sup>. Beide gaven blijk van grote inventiviteit en doelmatigheid en strekten allerlei staten tot voorbeeld. Het staatse leger en de staatse vloot dienden op de golven van de oorlogvoering uit, vervolmaakten zich en ontwikkelden zich tot semi-permanente gevechtsmachines. De greep van het staatsgezag op het militair en maritiem apparaat nam sterk toe. De bezoldiging van de manschappen kreeg de hoogste prioriteit. De standaardisatie van de bewapening en uitrusting vorderde gestaag. De bevoorrading en inkwartiering van de manschappen werden voorwerp van aanhoudende zorg. De professionalisering van het officierskader schreed langzaam voort. De disciplineren en training van de infanterie, de cavalerie en de zeelui leidden tot minder overlast en meer gevechtskracht. De technische vindingen op militair en maritiem terrein vonden met grote voortvarendheid toepassing. Dit wil niet zeggen dat het staatse leger en de staatse vloot op den duur in voorbeeldige orde verkeerden; niets is minder waar. Er bleef zeer veel te wensen over, zoals in de geschiedschrijving tot vervelens toe is beklemdoond, maar dat was elders ook het geval. Het uitwendig machtsinstrumentarium van de Republiek deed in elk geval lange tijd niet onder voor dat van andere staten. Integendeel; de machtspositie van de Republiek stond in geen verhouding tot haar geringe potentieel.

De metamorfose liet in de achttiende eeuw niet lang op zich wachten. De omvang en de gevechtskracht van het staatse leger en de staatse vloot liepen na de vrede van Utrecht snel terug. De militaire en maritieme evolutie ging verder grotendeels aan de Republiek voorbij; de meeste legers en vloten namen na het midden van de eeuw

7 Het wachten is op een goed overzicht voor het staatse leger, zie voor het zeewezen de uitstekende synthese van J. R. Bruijn, *Varend verleden. De Nederlandse oorlogsvloot in de 17de en 18de eeuw* (Amsterdam, 1998), met uitvoerige bibliografie.

razendsnel in omvang en gevechtskracht toe. De absolute en relatieve neergang van het militair en maritiem apparaat van de Republiek had ondanks de verlamdende tweespalt tussen de land- en zeegebieden over legeraugmentatie of vlootherstel echter weinig met de eigenaardigheid van het staatsbestel uit te staan<sup>8</sup>. De oorzaak was primair gelegen in de financiële uitputting van de Republiek. Deze vloeide logisch voort uit de wanverhouding tussen de schaal van oorlogvoering en de omvang van het potentieel na 1672.

De financiële mogelijkheden waren van doorslaggevende betekenis bij de constante oorlogvoering en de militaire en maritieme revolutie; oorlogen waren in de vroegmoderne tijd primair geldslagen. De staande legers en vlooten slokten direct en indirect het leeuwendeel van de staatsinkomsten op. De inkomsten en uitgaven van vroegmoderne staten vormden voor tijdgenoten een even ontoegankelijk labyrint als voor historici. Minstens 70% à 90% van de inkomsten was echter normaliter bestemd voor het krijgsbedrijf en voor de rentebetaling op de staatsschuld als gevolg van eerdere oorlogvoering; in oorlogstijd bleven de inkomsten ver achter bij de uitgaven<sup>9</sup>. De directe belastingen hadden uit utilitaire motieven in hoofdzaak betrekking op onroerende goederen, met name grond en huizen. De indirecte belastingen vielen uit mercantilistische motieven primair op de binnenlandse productie en distributie van roerende goederen. De overheden waren echter ondanks alle belastingverzwaringen niet in staat de bevolking effectief te belasten. De belastingheffing werd uitgehold door territoriale en maatschappelijke ongelijkheid. De belastinginning werd ondergraven door frauduleuze praktijken, ondoorzichtige manipulaties en verdragingsacties, zowel van belastingplichtigen als van belastinggaarders; deze problemen deden zich ook aan de uitgavenzijde voelen. Noodverbanden, als de verkoop van ambten en titels, de vervreemding van rechten en kroondomeinen, de manipulatie van munten en de afkondiging van staatsbankroeten, zetten weinig zoden aan de dijk; de kortstondige voordelen wogen niet op tegen de langdurige nadelen. Overheidsingrijpen in de economie bood niet alleen op de korte maar ook op de langere termijn onvoldoende soelaas<sup>10</sup>. Subsidies van andere staten vormden slechts een tijdelijke oplossing en verschoven het probleem naar de toekomst.

Uiteindelijk waren de staten voor alle tekorten op de korte en lange termijn aangewezen op leningen van kapitaalkrachtige organisaties en financiers en leningen van

8 Dit is de these van J. S. Bartstra jr., *Vlootherstel en legeraugmentatie 1770-1780* (Assen, 1952).

9 Vergelijkende overzichten van de financiële problematiek in de Europese staten als gevolg van de oorlogvoering zijn zeer schaars. Een goed startpunt is P. G. M. Dickson, J. Sperling, 'War finance, 1689-1714\*', *The new Cambridge modern history*, VI (Cambridge, 1970) 284-315. Vgl. ook G. Parker, 'The emergence of modern finance in Europe 1500-1730', in: C. M. Cipolla, ed., *The Fontana economic history of Europe*, II (Londen, 1974) 527-594; J. Brewer, *The sinews of power. War, money and the English state, 1688-1783* (Londen, 1989) 88-134; R. Bonney, *The king's depts. Finance and politics in France 1589-1661* (Oxford, 1981); J. Lynch, *The Hispanic world in crisis and change 1598-1700* (Oxford, 1992) 42-52, 110-130.

10 Brewer, *The sinews of power*, 100 oordeelt zelfs dat de snelle economische ontwikkeling van Engeland in de achttiende eeuw van marginale betekenis was voor de financiële problematiek, hoewel hij vergeet dat het vertrouwen in de Engelse kredietwaardigheid en dus het vermogen staatsleningen te sluiten daardoor sterk zal zijn bevorderd.

veel bredere lagen van de bevolking, met toekomstige belastinginkomsten als onderpand. Het vermogen deze geldbronnen aan te boren was in sterke mate afhankelijk van de economische en politieke situatie waarin staten verkeerden. Welvaart en vertrouwen konden in de meer agrarisch-absolutistische staten echter goeddeels worden gecompenseerd door geldschietters onder druk te zetten, te chanteren, te vervolgen en met hoge rente te paaien<sup>11</sup>. Alle staten, met Brandenburg-Pruisen als voorname uitzondering, maakten maximaal gebruik van hun leencapaciteit; de schuldenlast hing als een molensteen om hun nek. Daarom waren zij genoodzaakt van de hand in de tand te leven, het ene gat met het andere te stoppen en de gekste capriolen uit te halen om het militair en maritiem apparaat zolang mogelijk in het veld en op zee te houden.

De Republiek liep niet alleen in militair en maritiem maar ook in financieel opzicht behoorlijk in de Europese pas. Het percentage van de generaliteits- en provinciale inkomsten dat direct en indirect wegvloede naar de oorlogvoering week niet af van het gangbaar patroon. De inkomsten en uitgaven vormden een kluwen dat ook achteraf moeilijk is te ontwarren. Het lijkt dat minstens 80% à 90% van de inkomsten in de zeventiende eeuw was bestemd voor de militaire en maritieme sector en de rentebetaling op de staatsschuld; dit kon in tijd van oorlog tot ver boven de 100% oplopen. Het staat vast dat alle gewone inkomsten van Holland na 1713 ontoereikend waren om de rentelast te lenigen<sup>12</sup>. De belangrijkste inkomstenbronnen van de gewesten, die ook het leeuwendeel (meer dan 80%) van de generaliteitsuitgaven voor hun rekening namen, waren evenals elders de directe belastingen op onroerende goederen (variëaties van de verponding in Holland) en de indirecte belastingen op roerende goederen (variëaties van de gemene middelen of imposten in Holland). De oorzaak waarom de gewesten zich in uiteenlopende mate op deze vormen van belastingheffing concentreerden waren evenals elders van utilitaire en mercantilistische aard. De belastingopbrengst bleef ook in de Republiek ver achter bij de mogelijkheden, hoewel het fiscaal systeem alleen in het achttiende-eeuws Engeland efficiënter was. De belastingheffing werd meer door provinciale en lokale dan door maatschappelijke onevenwichtigheid ondergraven. De belastinginning werd minder door fraude, ondoorzichtigheid en getraineer dan elders aangetast, maar kampte met vergelijkbare problemen.

De staatsinkomsten waren echter ook in de Republiek volkomen ontoereikend om de oorlogvoering gaande te houden. Daarom maakte Holland evenals de andere staten maximaal gebruik van de mogelijkheid kort- en langlopende leningen in anticipatie op de belastinginkomsten aan te gaan en de staatsschuld ongemerkt te laten stijgen. De financiële revolutie uit de Habsburgse tijd kwam Holland hierbij wel te stade; de

11 Dit wordt zonder verklaring gesignaleerd door Tallett, *War and society*, 215-216. Natuurlijk konden de Spaanse en Franse monarchie met hun agrarische basis niet eindeloos geld blijven lenen; de Republiek met haar meer ontwikkelde economie kon dat echter evenmin.

12 M. C. 't Hart, *The making of a bourgeois state. War, politics and finance during the Dutch Revolt* (Manchester-New York, 1993) 61-62; J. Aalbers, *De Republiek en de vrede van Europa*, 1 (Groningen, 1980) 5-8; E. H. M. Dormans, *Het tekort. Staatsschuld in de tijd der Republiek* (Amsterdam, 1991) 101, 205.

staatsschuld liep volkomen uit de hand. Het uitzonderlijke van de Republiek — en van Engeland na 1688 — lag alleen in de relatieve rechtvaardigheid en doelmatigheid van het belastingsysteem, de legitimiteit van de belastingheffing, de omvang van de kapitaalmarkt, de relatieve welvaart van de bevolking en het enorme vertrouwen in de staatsleningen<sup>13</sup>. Het gevolg was een loodzware belastingdruk en een torenhoge staatsschuld, waarbij de inegaliteit van het belastingsysteem, de verstarring van het staatsbestel en de stagnatie van het economisch leven slechts een bescheiden rol speelden<sup>14</sup>. De Republiek zat geleidelijk in hetzelfde schuitje als de andere staten; zij beschikte over even weinig financiële speelruimte en leefde ook van de hand in de tand. Welke staat werd in de achttiende eeuw meer door financiële onmacht in zijn bewegingsvrijheid belemmerd dan de Republiek?

## II: *Staatsversterking en bureaucrativering*

Het oplossen van de militaire en financiële problematiek zou volgens het gangbaar oordeel in de meeste staten gepaard zijn gegaan met een proces van centralisering en bureaucrativering. Voor het recruterende, monstere, uitrusten en controleren van de benodigde manschappen, het zorgen voor de bevoorrading, het geschut, de paarden, de belegeringswerktuigen, de legeretros en de inkwartiering, het bouwen, uitrusten en onderhouden van de oorlogsschepen en dergelijke en voor het schatten, heffen en innen van de belastingen zou doorgaans een omvangrijk ambtenarenapparaat onder rechtstreekse supervisie van het centraal gezag in het leven zijn geroepen. Het valt niet te loochenen dat zich in de meeste staten met horten en stoten een proces van centralisering en bureaucrativering voordeed, al gingen deze twee tendensen lang niet altijd hand in hand. Het is echter de vraag in hoeverre dit proces direct verband hield met de oorlogvoering en de transformatie van het militair en maritiem apparaat. Alle tekenen wijzen erop dat andere factoren, zoals machtsbegeerte, ambtenverkoop, patronage en autonome dynamiek, minstens zoveel gewicht in de schaal legden. Het is tevens de vraag in hoeverre dit proces een stimulans betekende voor de efficiency van het staatsapparaat; centralisering en bureaucrativering behoeften de doelmatigheid niet noodzakelijk te bevorderen. Grootschalige oorlogvoering riep bovendien ook tegengestelde krachten op, die niet a priori een aanslag op het staatsgezag betekenden<sup>15</sup>.

Uiteindelijk bleek het centraal gezag nergens in staat zorg te dragen voor het uitrusten en onderhouden van legers en vloten en voor het heffen en innen van belastingen; het was hoogstens in staat de hoofdlijnen van het beleid uit te stippelen en het toezicht te

13 Vgl. J. D. Tracy, *A financial revolution in the Habsburg Netherlands. Renten and renteniers in the county of Holland, 1515-1565* (Berkeley, 1985); Dormans, *Het tekort*; Brewer, *The sinews of power*, 88-134; Tallett, *War and society*, 211-214.

14 Tot deze zienswijze neigt ook J. M. F. Fritschy, *De patriotten en de financiën van de Bataafse Republiek. Hollands krediet en de smalle marges voor een nieuw beleid (1796-1801)* (Den Haag, 1988) hoofdstuk 2; W. Fritschy, R. Liesker, 'Overheidsfinanciën, kapitaalmarkt en 'institutionele context' in Holland en Overijssel tijdens en na de Spaanse Successieoorlog', in: C. A. Davids, e. a., ed., *Kapitaal, ondernemerschap en beleid* (Amsterdam, 1996) 165-196.

15 Zeer kritisch tegenover het gevestigd oordeel staan de briljante studies van Tallett, *War and society*, 188-205 en J. A. Lynn, *Giant of the Grand Siècle, the French army, 1610-1715* (Cambridge, 1997) 595-609 en *passim*.

coördineren. Het centraal gezag had daarom een beperkte omvang. De provinciale vertegenwoordigers van het centraal gezag konden in de aristocratische en versplinterde samenlevingen ook geen ijzer met handen breken; zij werden in hun ambtsgebied als lastige pottenkijkers beschouwd en gedurig op hun vingers gekeken en waren bij hun toezichthoudende functie afhankelijk van het bestaande krachtenveld. In de praktijk moest het centraal gezag de militaire en financiële zaken voor een aanzienlijk deel overlaten aan de oude instellingen, ambtsdragers en aristocratische families op provinciaal en lokaal niveau, die zich niet veel aan het centraal gezag gelegen lieten liggen en hun eigen gang gingen.

Het krijgsbedrijf had zijn eigen dynamiek. De adellijke bevelhebbers trokken zich tijdens veldtochten weinig aan van het centraal gezag; de meeste beslissingen moesten trouwens ad hoc worden genomen. De legers bleven te velde in sterke mate aangewezen op brandschatten, foerageren en contributie heffen. Veel militaire en financiële zaken moesten zelfs worden overgelaten aan privé-initiatief. De kolonels en kapiteins in het leger en op de vloot — of zij nu in dienst van publieke overheden of van particuliere ondernemers stonden maakte weinig uit—traden op als kleine zelfstandigen, die op eigen houtje een eenheid rekruteerden en onderhielden of een schip bemanden en bevoorraadden en hun eenheid of schip als een investering en een bron van exploitatie bekeken. De machtsdelegatie verruimde het krediet van het staatsgezag. De bevoorrading van legers was doorgaans in handen van privé-leveranciers, die tegelijk als kredietverschaffers en geldschietters fungeerden. De inning van het grootste deel van de belastingen, in elk geval van de indirecte belastingen, werd overgelaten aan particuliere compagnieën en pachters, die hun eigen apparaat bezaten en hun functie als een bron van exploitatie beschouwden; ook zij traden als geldschietters op. Decentralisering en privatisering waren uiteindelijk onder druk van de aanhoudende oorlogvoering — zowel uit vrije keuze als uit noodzaak, met positieve én negatieve effecten—even kenmerkend voor de staten in de zeventiende en achttiende eeuw als centralisering en bureaucratisering.

De situatie in de Republiek was dan ook lang niet zo uitzonderlijk als Marjolein 't Hart onlangs heeft beklemtoond<sup>16</sup>. Het centraal gezag—in de gedaante van de Staten-Generaal, de Raad van State en de admiraliteiten—had in beginsel inderdaad minder greep op het leger en de vloot dan elders. Zowel de provincies die als betaalsheren en als legerplaatsen fungeerden als de steden die een contingent van het leger en de vloot herbergden hielden een dikke vinger in de pap. Het centraal gezag had in beginsel inderdaad veel minder greep op de belastingheffing dan elders; deze bevond zich voor het leeuwendeel in handen van de gewesten. In de praktijk was het verschil met andere staten echter niet zo groot als men zou denken.

Het centraal gezag stippelde in de Republiek evenals elders het militair en maritiem beleid uit en hield de supervisie op het militair en maritiem apparaat. De Staten-Generaal zorgden voor het beleid; de Raad van State en de admiraliteiten waren

16 't Hart, *The making of a bourgeois state*. Zij heeft als enige het staatsvormingsproces in de Republiek in vergelijkend perspectief bestudeerd; dat is lofwaardig, hoewel veel van haar conclusies niet meer door mij worden onderschreven.



verantwoordelijk voor de logistiek. De kapitein-generaal en de gedeputeerden te velde waarborgden een behoorlijk toezicht van het centraal gezag op het staatse leger. De overmacht van Holland garandeerde een redelijke greep van het beleidscentrum in Den Haag op de staatse vloot. De hoogte van de generaliteitsinkomsten en -uitgaven werd bepaald door het centraal gezag; het miste alleen invloed op de wijze waarop deze inkomsten binnenkwamen. Provinciale representanten van het centraal gezag ontbraken; de stadhouders namen echter een deel van hun taak over en droegen door hun cumulatie van ambten bij aan de implementatie van het generaliteitsbeleid. Een deel van het militair en maritiem bedrijf en het leeuwendeel van het financieel beheer bleven in handen van de provinciale en lokale instellingen en ambtsdragers, die niet alleen hun eigen gang gingen maar ook het generaliteitsbeleid vorm hielpen geven. Het geringer overwicht van het centraal gezag werd gecompenseerd door het systeem van ruggespraak en het voordeel van kleinschaligheid, die de legitimiteit, betrokkenheid en doelmatigheid vergrootten. De bovenlaag op provinciaal en lokaal niveau die toezicht en controle op de militaire en financiële activiteiten uitoefende kan dan ook een vergelijking met de bovenlaag die elders deze taken voor haar rekening nam heel goed doorstaan. De bovenlaag had in de Republiek alleen meer speelruimte tegenover het centraal gezag en minder adellijke allure.

Het staatse leger spreidde te velde dezelfde eigengereidheid ten toon als andere legers; de bevelhebbers en manschappen gingen in sterke mate hun eigen gang. Brandschatten, foerageren en contributie heffen vonden op de geijkte wijze plaats. De staatse vloot beschikte ook over een bijna onbeperkte bewegingsvrijheid nadat zij eenmaal het ruime sop had gekozen. De graad van privatisering week in de Republiek evenmin af van het gangbaar patroon. De kapiteins van het staatse leger en de staatse vloot gedroegen zich als kleine militaire en maritieme ondernemers, die op dezelfde wijze met hun compagnie en schip omsprongen als elders. De solliciteurs-militair, die fungeerden als financiële buffer tussen de betaalsheren en de legerofficieren, hadden elders in Europa hun evenknie, waar de adellijke officieren vaak zelf als geldschietters optraden. De bevoorrading van het staatse leger was zoals gewoonlijk in handen van privé-leveranciers. De overheveling van een deel van het takenpakket van de staatse vloot aan particuliere kaapvaartondernemingen was een doodnormaal fenomeen, dat overal plaatsvond. De aanwending van particuliere konvooiers en kruisers in de jaren 1630 en 1640 was een tijdelijk verschijnsel, dat met de opkomst van de staande vloot verdween. De inning van de indirecte belastingen in de gewesten was tot de oproeren van 1748 in handen van particuliere belastingpachters.

De niet aflatende druk van de oorlogvoering bleek in de Republiek door aanpassing en bijstelling van het bestaande systeem ondanks alle jammerklachten tenslotte vrij gemakkelijk en efficiënt te ondervangen. Het overwicht van Holland gaf hierbij de doorslag. De noodzaak van ingrijpende veranderingen was daarom afwezig; deze hadden alleen het wankel evenwicht kunnen verstoren en tot een diepe crisis kunnen leiden. Het systeem liep na 1713 niet stuk op de gedecentraliseerde staatsstructuur maar op de financiële uitputting; het potentieel van de Republiek was ontoereikend om de staatsschuld te reduceren en de bewapeningswedloop vol te houden. Tijdgenoten

als Van Slingelandt hebben het fundamentele probleem verkeerd ingeschat. De decentralisering en privatisering gingen in de Republiek niet veel verder dan elders; de centralisering en bureaucrativering op centraal niveau kwamen alleen minder van de grond.

### III: *Staatsversterking en geweldsaanwending*

Uitwendige staatsversterking zou in de vroegmoderne tijd dikwijls hand in hand zijn gegaan met inwendige staatsversterking. De opkomst van staande legers zou de mogelijkheid hebben gecreëerd opstandige edelen met geweld monddood te maken, de belastingheffing in vreedstijd met geweld af te dwingen en oproerigheid van de bevolking met geweld neer te slaan. De meeste vorsten zouden gretig van die mogelijkheid gebruik hebben gemaakt om hun macht te schragen en hun militaire en financiële nood te lenigen; hun machtspositie zou primair op het staand leger zijn gebaseerd. Deze traditionele voorstelling is echter nodig aan revisie toe, zoals verschillende studies uit het laatste decennium uitwijzen<sup>17</sup>.

In feite waren de vorsten in de vroegmoderne tijd zeer terughoudend met het inzetten van het leger tegen de bevolking. De samenleving rustte op een wankel machts-evenwicht tussen centrum en periferie en tussen overheid en bevolking, dat door het gebruik van geweld gemakkelijk kon worden verstoord; chaos en anarchie lagen constant op de loer. De samenleving steunde op het drukkend overwicht van de aristocratie, die met haar landbezit, bestuursmacht, cliëntèlesysteem en natuurlijk gezag de centrifugale krachten in bedwang hield; haar loyaliteit mocht niet op het spel worden gezet. De samenleving werd gestut door het onaantastbaar prestige van de kroon; deze kon zich geen gezichtsverlies tegen opstandelingen permitteren. De belastingheffing rustte op de stilzwijgende instemming van de bevolking; teveel gewelddadigheid kon de wankel grondslag van het systeem ondermijnen en de chronische onvrede aanwakkeren. De staatsmacht beschikte slechts over een beperkt militair apparaat; het leger was, zeker in oorlogstijd, niet in staat oproeren op te grote schaal en van te chronische aard te bedwingen. De staatsmacht kon, tenslotte, geen aanspraak maken op onbeperkte loyaliteit van het militair apparaat; huurlingen konden bij het bedwingen van oproeren gemakkelijk uit de band springen of de kant van de bevolking kiezen.

De vorsten hadden in de gegeven situatie geen alternatief dan zich tegemoetkomend op te stellen en verregaande concessies te doen. De aristocratische bovenlaag op provinciaal en lokaal niveau hoefde niet door het leger tot een minder gewelddadige levensstijl gedwongen te worden; zij wende zichzelf aan een ander levensritme. Rebellerende edelen waren eenvoudig in het gareel te houden; het gros van de adel schrok bijna altijd terug voor gewapend verzet. De aristocratie moest echter wel met behulp van ambten, bevoegdheden en andere gunsten tot medewerking aan of althans welwillende neutraliteit tegenover de kroon worden bewogen en tot een *modus vivendi*

17 Vgl. W. Beik, *Absolutism and society in seventeenth-century France* (Cambridge, 1985); Tallett, *War and society*, 188-193; Lynn, *Giant of the Grand Siècle*, 595-609. De vreedzame coëxistentie en zelfs symbiose van staatsgezag en adellijke bovenlaag in Midden-Europa heeft nooit ter discussie gestaan.

met het centraal gezag worden gebracht. Versterking van de staatsmacht ging daarom hand in hand met consolidatie van de aristocratische machtspositie op provinciaal en lokaal niveau. Tegelijk moest de bevolking met zachte hand tot absolute loyaliteit en gehoorzaamheid aan het staatsgezag worden aangezet. Steun van het leger bij de belastinginning was overbodig; de inning kon rustig worden overgelaten aan ambtenaren en pachters met hun apparaat. Hulp van het leger bij het bedwingen van oproeren was meestal evenmin nodig. Vorsten lieten vuurhaarden, zolang zij van beperkte omvang en vluchtige aard waren, bij voorkeur kalm uitbranden en trachtten het kortstondig gevaar ervan met pappen en nathouden en tijdelijk toegeven te bezweren. Aristocratische achterbannen en stedelijke milities konden in geval van nood uitkomst bieden, hoewel het inzetten van deze paramilitaire organisaties niet zonder risico was. Het leger had primair preventieve waarde. Militair ingrijpen diende te allen tijde de laatste optie te blijven; gewelddadig optreden was meer een teken van zwakheid dan van kracht.

De Republiek past daarom beter in het internationaal panorama dan Dekker heeft gesuggereerd<sup>18</sup>. De aristocratische bovenlaag op provinciaal en lokaal niveau hoefde niet met allerlei kunstgrepen in het gareel te worden gehouden; de aanhoudende wisselwerking tussen centrum en periferie garandeerde een redelijke harmonie. De verhouding tussen de overheid en de bevolking lag minder eenvoudig. Verzet tegen de belastingheffing en oproerigheid van de bevolking kwamen, zoals Dekker heeft aangetoond, ook in de Hollandse steden om de haverklap voor. De Republiek was allesbehalve een oase van rust in een pandemonium van geweld. De houding van het staatsgezag tegenover oproerigheid was echter evenmin uitzonderlijk. Het effect van uitwendige staatsversterking op de inwendige constellatie werd alleen na de Opstand met argusogen in de gaten gehouden en tot een minimum beperkt, evenals in het achttiende-eeuws Engeland. Het staatsgezag was daarom nog terughoudender met het inschakelen van het militair apparaat tegen de bevolking dan elders; het verschil was echter gering.

Een vergelijkbare maatschappelijke constellatie leidde tot een vergelijkbare geesteshouding. De samenleving rustte in de Republiek evenals elders op een wankel evenwicht tussen provinciaal en lokaal gezag en tussen overheid en bevolking, dat door het gebruik van geweld gemakkelijk kon worden verstoord; chaos en anarchie lagen ook in de Republiek constant op de loer. De samenleving verkeerde in de Republiek evenals elders in de ban van de aristocratie, die met haar bestuursmacht, patronagesysteem, landbezit en natuurlijk overwicht voor de broodnodige cohesie zorgdroeg; de regenten wensten de onbeperkte lokale autonomie onder geen beding in gevaar te brengen. De maatschappij steunde in de Republiek evenals elders op de onaantastbaarheid van het staatsgezag; het geregeld inzetten van het leger viel met de representatieve aard van het bestel moeilijk in overeenstemming te brengen. De belastingheffing rustte in de Republiek nog meer dan elders op stilzwijgende instemming van de bevolking; gewelddadigheid kon slechts de labiele grondslag van het systeem ondergraven, de belastinginning bemoeilijken en de oproerigheid

18 R. M. Dekker, *Holland in beroering. Oproeren in de 17de en 18de eeuw* (Baarn, 1982).

aanwakkeren. De overheid kon, ten slotte, evenmin als elders bouwen op de loyaliteit van het militair apparaat en op de trouw van de schutterijen en stadssoldaten, die gemakkelijk in tijden van crisis de zijde van de bevolking konden kiezen.

Voorzichtigheid bleef daarom de moeder van de porceleinkast. De overheid poogde oproeren bij voorkeur hun kortademige angel te ontnemen door tijdelijk begrip voor de onvrede te tonen en tegemoetkomendheid tegenover de grieven te betrachten en wenste de loyaliteit, onderdanigheid en passiviteit van de bevolking zo min mogelijk in de waagschaal te stellen. Dat gold bovenal voor de stedelijke overheid, die het dichtst bij het vuur en het wankelst in het zadel zat. De schutterijen konden in geval van nood uitkomst bieden; zij traden met een minimum aan geweld op. De geregelde troepenmacht werd primair een preventieve rol toebedeeld; het inzetten van het militair apparaat bleef ook in de Republiek een laatste uitweg.

#### IV: *Centralisatie en decentralisatie*

Staatsversterking zou in de vroegmoderne tijd hand in hand zijn gegaan met centralisatie. Tot op zekere hoogte valt tegen dit historiografisch credo weinig in te brengen. De proliferatie van het aantal staatszaken en de groeiende complexiteit ervan leidden, vooral onder druk van de militaire en financiële noden van de oorlogvoering, doorgaans tot uitbreiding en differentiatie van het centraal gezag. Overal loste de vorstelijke raad zich op in meer gespecialiseerde lichamen en commissies voor de voornaamste aspecten van het beleid, zoals de buitenlandse zaken, de militaire zaken, de financiën, de rechtspraak, de handel en de verschillende rijksdelen; het probleem van de inwendige veiligheid viel onder diverse hoofden. Tegelijk verscheen op provinciaal en regionaal niveau een nieuwe generatie vertegenwoordigers van het centraal gezag, die naast en boven de bestaande instellingen en ambtenaren kwamen te staan, zoals de *intendants* in Frankrijk, de *Land- en Steuerräte* in Brandenburg-Pruisen en de *Kreishauptmänner* in het achttiende-eeuwse Oostenrijk. Deze hielden met een gering aantal ondergeschikten toezicht op de schatting en inning van belastingen, de rekrutering en bevoorrading van troepen en de handhaving van rust en orde.

Wat stelde de veelgeroemde centralisatie in de praktijk echter voor? De negentiende- en twintigste-eeuwse historici hebben zich in het kielzog van de tijdgenoten blind gestaard op en laten begoochelen door de schijn van vorstelijke almacht, de schittering van vorstelijke hofcultuur en de lawine van regeringsverordeningen. In de praktijk had het centraal gezag nauwelijks greep op de lappendeken van territoriale en maatschappelijke groepen, die elk in het bezit waren van hun eigen rechten, gebruiken, instituties, symbolen en belangen. Het centraal gezag concentreerde zich op het militair en maritiem bedrijf, het financieel beheer, het buitenlands beleid en het handhaven van de inwendige veiligheid, kortom de existentie van de staat; hiertoe behoorde ook de zorg voor godsdienstvrede en handelsbloei. De samenballing van macht, rijkdom, patronage en prestige in het centrum werkte als een magneet op een deel van de aristocratie. De vertegenwoordigers van het centraal gezag in de verschillende landstrecken concentreerden zich op het realiseren van de militaire en financiële doelstellingen. Noch de centrale instellingen, noch de provinciale en regionale

representanten ervan konden echter de gelederen gesloten houden en ijzer met handen breken. De machts- en factiestrijd in eigen kring was moordend. De machtsmiddelen om het beleid handen en voeten te geven ontbraken. Het centraal gezag was daarom volkomen afhankelijk van de actieve medewerking of althans stilzwijgende instemming van de heersende maatschappelijke groepen ter plaatse en van de instituties en ambtsdragers uit de voorgaande fasen van staatsvorming, die zich niet veel aan het centrum gelegen lieten liggen en hun eigen gang gingen<sup>19</sup>.

Het centraal gezag had geen alternatief dan zich het machtsbereik, het overwicht, het cliëntèlesysteem, het grondbezit en het prestige van de aristocratie in de verschillende landstreken ten nutte te maken. Deze zag van haar kant ook in toenemende mate de voordelen van een positieve grondhouding ten opzichte van het staatsgezag. Zo'n opstelling kon slechts haar macht schragen, haar maatschappelijke positie versterken, haar patronagemogelijkheden vergroten en haar status verhogen. Er bestond voor het centraal gezag geen betere gedragslijn om de implementatie van zijn directieven te bevorderen dan de diverse streken zoveel mogelijk bewegingsvrijheid te laten, de macht zoveel mogelijk aan de aristocratie ter plaatse over te dragen en de beschikbare bronnen van patronage zo genereus mogelijk te exploiteren. Het effect bleef echter volkomen ongewis. Er was door de heersende ambtsopvatting en -uitoefening, de constante factiestrijd, de aristocratische zelfstandigheidsdrang, de territoriale en maatschappelijke verbrokkeling, de juridische en institutionele fragmentatie en de trage en moeizame communicatiemiddelen geen peil te trekken op de mate waarin het beleid viel te verwezenlijken. De centralisatie bleef in de vroegmoderne tijd meer schijn dan wezen.

De staatsstructuur van de Republiek vormde in het Europees concert dan ook niet zo'n anomalie als altijd is gesuggereerd. Verregaande decentralisatie was in de Republiek alleen een natuurlijk uitgangspunt in plaats van een praktisch gegeven. Dat wil niet zeggen dat centralisering in de Republiek geheel ontbrak. De aanhoudende druk van de oorlogvoering noopte tot meer slagvaardigheid dan de formele procedure toestond. De Staten van Holland en de Staten-Generaal vormden daarom op het Haags Binnenhof een soort Siamese tweeling. Samen droegen zij, met het Hollands overwicht en kapitaal als plechtanker en de raadpensionaris van Holland en/of de prins van Oranje als leidsman, zorg voor de broodnodige cohesie en daadkracht. De Staten-Generaal zijn niet te vergelijken met het centraal gezag in de monarchieën, zoals in de geschiedschrijving is geschied; het beleidscentrum van Holland was onlosmakelijk verstrengeld met het beleidscentrum van de Unie. Holland zorgde in samenwerking met de generaliteitsinstellingen voor het in het veld brengen van het leger. Holland zorgde in samenspraak met de generaliteitsorganen voor het uitrusten van de vloot. Holland onderhield in wisselwerking met de Staten-Generaal het diplomatiek verkeer. Holland stond met zijn wereldhandel, belastingsysteem en kapitaalmarkt garant voor de financiering van de Unie en de terugbetaling van de staatsschuld. De Republiek zou niet levensvatbaar zijn geweest zonder de Hollandse hegemonie en wereldhandel;

19 Vgl. het requisitoir van R. Mettam, *Power and faction in Louis XIV's France* (Oxford, 1988). De provinciale realiteit blijkt uit Beik, *Absolutism and society*.

de centralisatiepolitiek van de vorsten vond in de Republiek lange tijd haar pendant in de centralisatiepolitiek van Holland en Oranje. De financiële uitputting van Holland veroordeelde de Republiek na het wegvallen van de druk van buiten in 1713 op slag tot uit- en inwendige machteloosheid.

Het beleidscentrum functioneerde daarom in de zeventiende-eeuwse Republiek onder druk van de oorlogvoering niet minder efficiënt dan in de monarchieën; de doelmatigheid van het bestuur liet overal veel te wensen over. Ondanks de toename van het aantal staatszaken en de stijgende moeilijkheid ervan kon van uitbreiding en differentiatie van het centraal gezag nauwelijks sprake zijn. De generaliteits- en Hollandse instellingen kregen reeds op het eind van de zestiende eeuw hun definitieve vorm en dijden in de zeventiende eeuw hoogstens uit; ingrijpende veranderingen bleken onmogelijk en onnodig. De Staten-Generaal en de Staten van Holland riepen alleen in toenemende mate adviescommissies voor de voornaamste aspecten van het beleid in het leven; deze bleven echter in een ondergeschikte positie ten opzichte van de voltallige vergadering hangen. De doelmatigheid van het bestuur werd door de chronische tweespalt niet meer dan elders aangetast; overal was een hevige machts- en factiestrijd gaande, die door de vorsten uit lijfsbehoud doelbewust werd gestimuleerd. De tweedracht tussen Holland en Oranje en tussen de Hollandse steden bleek daarbij van groter belang dan die tussen Holland en zijn bondgenoten. De instemming van de kleine gewesten met het generaliteitsbeleid was veelal een wassen neus; als zij niet wilden meewerken en meebetalen konden zij gemakkelijk voor een voldongen feit komen te staan. Meestal vond er slechts eeri marginale toetsing van het door Holland gedicteerde beleid plaats<sup>20</sup>.

Het centraal gezag miste in de Republiek provinciale en regionale vertegenwoordigers om toezicht op het beleid te houden; de stadhouders konden deze functie slechts tot op zekere hoogte overnemen. Zulke pottenkijkers zouden echter ook teveel van het goede zijn geweest: de representatieve inslag zat reeds in het bestel ingebakken. Het stelsel van ruggespraak waarborgde een constante wisselwerking tussen het centraal gezag en de provinciale en lokale instellingen en ambtsdragers en vormde een volwaardig alternatief voor het heersend patroon in Europa; de betrekkingen tussen het centrum en de periferie waren in de Republiek zeker zo harmonieus als in andere staten. Het gebrek aan overwicht en macht van het centrum werd ruimschoots gecompenseerd door het gevoel van betrokkenheid bij en van invloed op het beleid in de periferie.

De Staten-Generaal concentreerden zich, in constante wisselwerking en samenspraak met de Staten van Holland, evenals het centraal gezag elders op het militair en maritiem bedrijf, het financieel beheer en de buitenlandse zaken. Het toezicht op de inwendige veiligheid en de interne problematiek beruste geheel bij de provincies, waarin ook een proces van staatsversterking gaande was. Natuurlijk beschikte het centraal gezag in de Republiek door het stelsel van ruggespraak over minder macht dan in de meeste andere staten; in beginsel kon het niet eigenmachtig het beleid uitstippelen en ten uitvoer leggen. Het had ook weinig aantrekkingskracht voor de toplaag van de aris-

20 Vgl. De Bruin, *Geheimhouding en verraad*, hoofdstukken 8-9.

tocratie. In de praktijk was het verschil met andere staten echter niet zo groot. Het centraal gezag moest, evenals elders, de uitvoering van het beleid grotendeels toevertrouwen aan de provinciale en lokale instellingen en ambtsdragers. Zij oefenden toezicht uit op het militair en maritiem bedrijf en het financieel beheer en zij waakten over de politieke en religieuze rust en de economische bedrijvigheid. Het centraal gezag had in de Republiek alleen niets te kiezen; het had deze verregeaande machtsdelegatie slechts gelaten te aanvaarden.

De macht berustte in de gewesten bij de beschreven edelen en de stedelijke regenten. De aristocratie had zich verschanst in de Statencolleges, de andere provinciale instellingen, de ridderschapscolleges, de stadsbesturen en de plattelandsbesturen. Zij had het provinciaal en lokaal schouwtoneel door middel van haar bestuursmacht, patronagesysteem, rijkdom en prestige volledig in de tang, zonder pottenkijkers van het centraal gezag te hoeven dulden. De opstelling van de aristocratie tegenover het centraal gezag getuigde dan ook van een positieve grondhouding, zolang de staatszaken in Den Haag met zachte hand werden bedisseld en de formele procedures van inspraak en medezeggenschap in ere werden gehouden. De invloed van de aristocratie op het centraal gezag kon alleen maar haar macht, overwicht en prestige schragen. De provinciale en lokale aangelegenheden kon zij zelfs geheel eigenmachtig afhandelen. De uitvoering van het beleid bleef echter in de Republiek even ongewis als elders; dat gold ook voor het provinciaal beleid. De oorzaak is niet ver te zoeken. Het politiek bedrijf stuitte in de Republiek op dezelfde barricades als in de rest van Europa: de heersende ambtsopvatting en -uitoefening, de constante factiestrijd, de aristocratische zelfstandigheidsdrang, de territoriale en maatschappelijke fragmentatie, de juridische en institutionele versplintering en de moeizame communicatiemiddelen. Het panorama mocht in Europa nog zo geschakeerd zijn, het kende één grondpatroon.

#### *V: Bestuursuitoefening en gezagsaanmatiging*

Zowel de tijdgenoten als de geschiedschrijvers zijn te veel blijven aanstaren tegen de façade van de politieke bouwwerken die in de vroegmoderne tijd werden opgetrokken. Er lijkt dan een onoverbrugbare kloof te gapen tussen de absolute monarchieën en de Republiek. De monarchieën werden geïdentificeerd met de persoon van de vorst, die de staat symboliseerde, de spil van het bestuur en militair apparaat vormde en de draden van het patronagesysteem bijeenhield. De vorst en het hof fungeerden als een magneet en trokken alle aandacht tot zich. Dit is niet onbegrijpelijk. De macht van de staat was ten nauwste verbonden met de kracht van de vorst. Zwakkelingen op de troon en problemen met de opvolging vormden een duurzaam gevaar voor de staatsmacht. De Republiek miste een eminent hoofd. De Oranjes waren slechts een surrogaat voor de massa; het stadhouderlijk hof kon weinigen verblinden. Toch wisten de Oranjes het bestuur, het militair apparaat en het patronagesysteem in stadhouderlijke tijden in sterke mate naar hun hand te zetten en een semi-monarchale positie te verwerven. De macht van de Republiek was mede afhankelijk van de kracht van de stadhouder<sup>21</sup>.

21 Dit wordt sterk beklemtoond door A. J. C. M. Gabriëls, *De heren als dienaren en de dienaar als heer. Het stadhouderlijk stelsel in de tweede helft van de achttiende eeuw* (Den Haag, 1990). Het wachten

De absolute monarchieën en de Republiek zijn niet alleen vanwege de vorst als antipoden beschouwd; het verschil in staatsopbouw lijkt even schril. De monarchieën harmonieerden op het oog moeiteloos met de metafysische ordeconceptie. Het staatsbestel draaide om de vorst en het centraal gezag met hun provinciale tentakels; zij vormden de blikvangers. Op provinciaal niveau liepen zij echter dood op de aristocratische krachten van de oude maatschappij, die zich in allerlei instellingen en ambten hadden verschanst; standenvertegenwoordigingen boden in uiteenlopende mate tegenspel. De Republiek had op het oog afstand genomen van de natuurlijke maatschappijordening. De ridderschapscolleges en de stadsbesturen vormden de basis van het staatsbestel; de provinciale en de generaliteitsinstellingen fungeerden als verlengstukken. Behalve als vertegenwoordigingen traden zij echter als zelfstandige bestuurscolleges op, die de hoogheid van het staatsgezag beklemtoonden, hun eigen dynamiek bezaten en hun eigen weg gingen. Het wankel evenwicht in de standenstaat sloeg in de vroegmoderne tijd zelden ondubbelzinnig ten gunste van de monarch door; meestal bleef een labiele toestand bestaan. Het dualisme scheen in de Republiek door de Opstand ten gunste van de standenvertegenwoordigingen te zijn beslecht; deze lichamen ontpopten zich echter als tweekoppige draken.

Het verschil in staatsopbouw had niet zozeer gevolgen voor de verhouding tussen het beleidscentrum en het provinciaal raderwerk — het gebrek aan supervisie van boven werd, zoals gezegd, ruimschoots goedgeemaakt door het gevoel van betrokkenheid van onder — als voor de werking van het centraal en provinciaal gezag. Het centraal bestuur opereerde in de monarchieën als verlengstuk van de vorstelijke macht; het beleidscentrum functioneerde in de Republiek in constante wisselwerking met de stemhebbende delen. De centrale instituties hadden in de monarchieën primair tot taak adviezen aan de vorst uit te brengen en besluiten van de vorst uit te voeren en aan de provinciale vertegenwoordigers over te brengen. De generaliteits- en de Hollandse instellingen hadden in de Republiek in beginsel tot taak adviezen voor de stemhebbende delen op te stellen en directieven van de meeste of alle lastgevers ten uitvoer te leggen, hoewel de feitelijke gang van zaken sterk van de formele procedure afweek.

Hieruit vloeide een wezenlijk verschil in werkwijze voort. De centrale instituties in de monarchieën hoefden geen ruggespraak te houden en verantwoordelijkheid te dragen; de vorst stippelde met een paar staatslieden en favorieten de hoofdlijnen van het beleid uit. De provinciale instellingen en ambtsdragers hoefden hun activiteiten niet op elkaar af te stemmen; zij opereerden naar believen met, naast en tegen elkaar, als verlengstuk van de monarch, de aristocratie of de standen en als autonome bron van gezag. De centrale en de provinciale instellingen in de Republiek zaten in een ander schuitje. Zij moesten de divergerende belangen van de achterban bij de besluitvorming verdisconteren, de uiteenlopende standpunten verzoenen, de definitieve beslissingen nemen en de grote lijnen van het beleid bepalen. Dit leidde tot traagheid, besluiteloosheid en openbaarheid maar ook tot evenwichtigheid, zorgvuldigheid en

is op een soortgelijke studie over Willem III; deze kan interessante overeenkomsten en verschillen aan het licht brengen.



continuïteit bij de procedure; een andere instelling en vergadercultuur gingen hiermee hand in hand.

Ondanks de onloochenbare verschillen vertoont de institutionele ontwikkeling in de monarchieën en in de Republiek in sommige opzichten opmerkelijke gelijkenis. Overall begon het centraal gezag zich te differentiëren. De vorstelijke raad, zoals de *Conseil du Roi* in Frankrijk, de *Privy Council* in Engeland, de *Consejo Real* in Castilië en de *Geheime Rat* in Oostenrijk, Brandenburg en allerlei andere Duitse staten, viel uiteen in een aantal colleges en commissies voor de voornaamste aspecten van het beleid; deze gingen in toenemende mate een eigen leven leiden. Er werden echter ook onafhankelijk van de vorstelijke raad adviescolleges in het leven geroepen voor essentiële onderdelen van het centraal beleid. De commissies hielden zich vooral bezig met militaire, maritieme, financiële, buitenlandse, commerciële en juridische zaken. Het commissiewezen bood allerlei voordelen. Staatszaken konden zo in kleine kring worden behandeld. Staatszaken konden zo informeler en vrijblijvender worden besproken. Staatszaken konden zo gemakkelijker geheim worden gehouden. En staatszaken konden zo door de belangrijkste staatslieden eenvoudiger naar hun hand worden gezet. De aanhoudende machts- en factiestrijd tussen en binnen colleges en tussen ambtsdragers speelde hierbij een grote rol. Het commissiewezen leidde nauwelijks tot specialisatie en taakafbakening; de voornaamste staatslieden zaten in allerlei commissies tegelijk, die zo in elkaar overliepen<sup>22</sup>.

De sterke behoefte aan voortgaande machtsconcentratie leidde doorgaans tot de opkomst van één commissie als het werkelijke beleidscentrum, zoals de *Conseil d'en haut* in Frankrijk, de *Secret Committee* in Engeland en de *Geheime Konferenz* in Oostenrijk. De voornaamste staatslieden konden in zo'n klein gezelschap veel gemakkelijker hun macht doen voelen en hun stempel op de uitkomst drukken, hoewel dat vaak geschiedde onder het mom van bevordering van de besluitvaardigheid en de geheimhouding. Het informeel circuit was echter van soortgelijk belang. De behoefte van de vorst zijn belangrijkste dienaren tegen elkaar uit te spelen en tegen elkaar op te zetten paarde zich aan de wens van de betrokkenen hun macht te schragen en hun invloed te doen gelden; gesprekken onder vier ogen buiten het semi-formeel circuit om over het te voeren beleid waren aan de orde van de dag. De definitieve beslissingsbevoegdheid lag bij de vorst; deze kon zich bij eensgezindheid van zijn belangrijkste raadgevers echter moeilijk aan hun adviezen onttrekken.

Het beleidscentrum ontwikkelde zich in de Republiek ondanks alle verschillen in meerdere opzichten als in de monarchieën. Dezelfde problemen leidden tot dezelfde oplossingen. Dat verklaart de proliferatie van het commissiewezen en de concentratie van de macht. De Staten-Generaal en de Staten van Holland als tweekoppig regeringscentrum gaven de voornaamste aspecten van het beleid mettertijd ook in handen van vaste commissies; deze gingen echter geen eigen leven leiden. De commissies concentreerden zich op dezelfde onderdelen van het beleid als elders. Zelfstandige instellingen als de Raad van State, de admiraliteiten en de rekenkamers verleenden hand- en spandiensten bij het militair en maritiem bedrijf en het financieel beheer. Het commissie-

22 Vgl. De Bruin, *Geheimhouding en verraad*, hoofdstuk 2, met literatuuropgave.

wezen bood de geijkte voordelen. Staatszaken konden aldus in kleiner en informeler gezelschap met grotere geheimhouding worden voorbereid, zodat de leidende staatslieden lichter hun invloed konden doen gelden en hun stempel op het beraad konden drukken. Specialisatie en taakafbakening kwamen evenals elders nauwelijks van de grond. De voornaamste staatslieden, dienende functionarissen als de griffier, de raadpensionaris van Holland en de pensionarissen (of secretarissen) van de voorstemmende steden van Holland, keerden in alle commissies terug. Deze liepen ondanks de uiteenlopende naamsaanduiding moeiteloos in elkaar over<sup>23</sup>.

De behoefte aan voortgaande machtsconcentratie deed zich in de Republiek niet minder dan elders voelen; Holland en Oranje fungeerden steeds als drijfkracht. Frederik Hendrik, Johan de Witt en Willem III wisten onder druk van de oorlogvoering met een beroep op de besluitvaardigheid en de geheimhouding het geheime commissiewezen met absolute volmachten in de Staten-Generaal van de grond te krijgen en naar hun hand te zetten. Vroeg of laat wilden Holland en Oranje echter gescheiden wegen gaan; het geheime commissiewezen als effectief regeringscentrum was daarom telkens geen eindeloos leven beschoren. De Witt, Fagel en Heinsius deden nauwelijks moeite het geheime commissiewezen in Holland tot leven te wekken; het informeel beraad in de Hollandse wandelgangen fungeerde als volwaardig alternatief, hoewel de Staten van Holland in de beslissende fase niet konden worden gepasseerd. Na de ontmanteling van het geheime commissiewezen tijdens Willem III kwam ook in de Staten-Generaal het informeel circuit tot volle wasdom. De definitieve beslissingsbevoegdheid bleef in de Republiek echter steeds in handen van een collectivum in plaats van één persoon rusten. Toch kon de machtsconcentratie nog verder gaan. Maurits op zijn oude dag en Willem III in zijn monarchale periode gedroegen zich nauwelijks anders dan de Zonnekoning in zijn hoogtijdagen en bepaalden met enkele favorieten het beleid. De representatieve en gedecentraliseerde staatsstructuur bleek zelfs daarvoor onder druk van de oorlogvoering geen beletsel te vormen.

Er is nog een reden waarom de absolute monarchieën en de Republiek als tegenpolen zijn voorgesteld: de verhouding tussen staatsgezag en bevolking zou radicaal verschillen. De tijdgenoten en de geschiedschrijvers hebben niet nagelaten dat tot vervelens toe te beklemtonen. De ideeënwereld van het absolutisme vierde in de vroegmoderne tijd hoogtij. De vorsten stelden zich voor als Gods plaatsvervaarders op aarde en achtten zich alleen gebonden aan de goddelijke, de natuur- en de fundamentele wetten. Dit vage conglomeraat wetten en gebruiken, dat sinds onheuglijke tijden zou bestaan, bond hun niet de handen maar belemmerde ingrijpende veranderingen. De bevolking had zich niet met het politiek bedrijf te bemoeien en had slechts de directieven van het door God gegeven staatsgezag af te wachten. Het verlicht absolutisme fundeerde de vorstelijke macht in de achttiende eeuw op een andere wijze, maar onderschreef de bestaande verhoudingen. De ideeënwereld van het aristocratisch constitutionaalisme domineerde in de Republiek. De Statencolleges stelden zich voor als representatie van de stemhebbende leden, die de gehele bevolking zouden vertegenwoordigen. Deze toestand zou sinds onheuglijke tijden bestaan; de revo-

23 Vgl. De Bruin, *Geheimhouding en verraad*, hoofdstukken 8-9.

lutionaire oorsprong van de Statenmacht werd na de Opstand zo snel mogelijk verdoezeld. De medezeggenschap van de bevolking bleef louter theorie; zij had zich niet met het politiek bedrijf in te laten en had alleen de verordeningen van het door God gegeven staatsgezag af te wachten. Ondanks het tegengestelde uitgangspunt eiste het staatsgezag in de Republiek dezelfde onbeperkte macht over de bevolking op als in de absolute monarchieën<sup>24</sup>.

De dagelijkse praktijk in het vroegmoderne Europa sloot aan bij de verregaande pretenties. De bevolking was in alle staten, ongeacht de maatschappijstructuur, volkomen machteloos en rechteloos tegenover de overheid. Het leeuwendeel van de onderdanen werd door ambtsdragers als een stel redeloze, licht beïnvloedbare en ontvlambare wezens, bijna als een kudde wilde beesten, beschouwd en bejegend. Zij zouden gemakkelijk het wankel evenwicht in de samenleving in gevaar kunnen brengen en voor chaos en anarchie kunnen zorgen; daarom moesten zij met strakke hand in toom en onder de duim worden gehouden. In alle staten gaapte een bijna onoverbrugbare kloof tussen het staatsgezag, dat zich in een ivoren toren opsloot, en de bevolking, die zoveel mogelijk onmondig werd gehouden<sup>25</sup>. Scherpe waarnemers merkten al in de zeventiende eeuw op dat de overheid in de Republiek even absoluut en willekeurig tegen de bevolking optrad als waar ook. Het staatsgezag rustte in het vroegmoderne Europa overal op dezelfde grondslag.

#### VI: *Ambtsopvatting en ambtsuitoefening*

Het ambtenarenapparaat verkeerde in de vroegmoderne tijd in de protobureaucratische fase. De functionarissen in overheidsdienst beschouwden hun ambt primair als een vorm van bezit en als een bron van inkomen, macht, status en patronage. De klemtoon verschilde naargelang de maatschappelijke en financiële positie van de betrokkenen. De wijze van ambtsbegeving werkte deze opvatting in de hand. Het verkrijgen van een functie was eerder afhankelijk van verwantschap, patronage en geld dan van bekwaamheid — die kwam wel met het ambt. Een dergelijke ambtsopvatting werd gestimuleerd door de wijdverspreide ambtenverkoop, die de monarchen in staten als Frankrijk en Spanje uit geldnood sterk bevorderden. Veel ambtenaren slaagden er zelfs in hun ambt met behulp van geld en patronage te doen overerven en in de familie te houden. De ambtenaren behartigden de belangen van de vorst, de eigen territoriale en maatschappelijke entiteit en de eigen instelling in onlosmakelijke samenhang met die van henzelf, hun familie en hun patroon. Hun loyaliteitsgevoelens waren daarom gespleten. Het onderscheid tussen publiek en privaat was daarom ook vaag. Ambtenaren gedroegen zich niet anders dan particulieren; zij verkochten allerlei goederen aan de overheid; zij maakten gebruik van publieke gelden ten eigen bate; zij verrichtten veel werkzaamheden thuis; zij gooiden publieke en particuliere stukken op één hoop

24 Vgl. E. H. Kossmann, *Politieke theorie in het zeventiende-eeuwse Nederland* (Amsterdam, 1960); De Bruin, *Geheimhouding en verraad*, 41.

25 Vgl. E. H. Kossmann, 'The singularity of absolutism', in: R. M. Hatton, ed., *Louis XIV and absolutism* (Londen, 1976)3-17.

en zij bewaarden een aantal bescheiden thuis om ze eventueel tegen hun vijanden aan te wenden<sup>26</sup>.

De vorsten misten door de chronische oorlogvoering en geldnood de armslag en aandrang het ambtenarenapparaat behoorlijk te salariëren; het terugkopen van ambten moest een schone wensdroom blijven. Velen uit de aristocratische bovenlaag verrichtten zonder vergoeding overheidstaken en schoten zelfs geld bij de uitoefening ervan in; zij verwachtten echter compensatie op immaterieel terrein. De meeste ambtenaren ontvingen een schamel tractement en vulden dat aan met emolumenten, fooien, boeten en vergoedingen voor ambtsverrichtingen en op allerlei minder oorbare manieren. Daarvoor bestond ruimschoots gelegenheid, zonder dat de ambtsopvatting een belemmering vormde; de bevolking was het kind van de rekening. De monarchen en hun omgeving hadden nauwelijks greep op de instellingen en ambtenaren, die uit verschillende tijdperken stamden en mede door de vage taakafbakening in een constante machts- en competentiestrijd waren gewikkeld. Toezicht en controle mochten geen naam hebben; ambtenaren beschikten over een vrijwel onbeperkte bewegingsvrijheid. Velen schakelden privé werkrachten in, die buiten het gezichtsveld van de overheid bleven. Velen lieten ambten door anderen waarnemen. Velen werkten op ongeregelde tijden en slechts een deel van de dag. Politiek en bestuur liepen door elkaar; professionele en amateuristische beroepsuitoefening gingen hand in hand. De besluitvorming vond mondeling plaats; de schriftelijke neerslag bleef doorgaans tot een minimum beperkt. Veel praktijken die sinds de negentiende eeuw als corruptie worden beschouwd en niet zelden in de vroegmoderne tijd als zodanig werden betiteld tierden daarom welig. Dit moet echter niet anachronistisch worden verstaan: het machtsmisbruik van het ambtenarenapparaat lag in het verlengde van de vigerende ambtsopvatting en bezoldiging en van de heersende maatschappelijke verhoudingen. Geleidelijk vonden een formalistischer houding en een onpersoonlijker werkwijze ingang, hoewel tot het einde van de achttiende eeuw niets wezenlijks veranderde.

De bovenlaag van het ambtenarenapparaat had in de Republiek veel minder adellijke allure dan in de monarchieën. Het stedelijk patriciaat voerde in Holland en Zeeland de boventoon; het adellijk en het burgerlijk element hielden elkaar in de andere provincies min of meer in evenwicht. Het negatief oordeel over het patriciaat in de geschiedschrijving wordt veroorzaakt door orangistische en democratische sentimenten; tot voor enkele decennia zijn de regenten zelden beschouwd als onderdeel van een proto-bureaucratisch systeem. Het apparaat bestond in de Republiek primair uit regerende en dienende ambtenaren. Beide categorieën beschouwden hun functie evenals elders als een vorm van bezit en als een bron van inkomen, macht, status en patronage; de klemtoon verschilde naargelang de groep, functie en persoon. Deze ambtsopvatting hing onlosmakelijk samen niet de wijze van ambtenbegeving, die plaatsvond op grond van verwantschap en patronage. Ambtenverkoop was in de Republiek een privéaangelegenheid en geen overheidszaak<sup>27</sup>.

26 Een goed boek over het ambtenarenapparaat in de vroegmoderne tijd ontbreekt. Vgl. G. E. Aylmer, 'Bureaucracy', in: *The new Cambridge modern history*, XIII (Cambridge, 1979) 164-200, met literatuuropgave.

27 De enige (inleidende) beschouwing over het ambtenarenapparaat in de Republiek is van O. Vries,

Het patronagesysteem was in de Republiek door de verbrokkelde staatsstructuur veel diffuser dan elders; talloze regentencoterieën hadden een vinger in de pap. De positie van de aristocratie was volkomen afhankelijk van het bekleden van overheidsambten; dat was elders niet het geval. Dit vormt een gedeeltelijke verklaring voor de vaak heftige factiestrijd in de zeventiende eeuw en de toenemende ambtenbegeving via toerbeurt en contract van correspondentie. De regenten beschouwden hun positie in de samenleving evenals de aristocratie elders als een natuurlijk recht; er ontstonden daarom door overheveling van ambten talloze regentendynastieën. Dienende ambtenaren lieten door middel van transport en adjunctie ook regelmatig hun post aan familieleden na. De ambtenaren behartigden de belangen van hun groep, stand, stad en gewest in nauwe samenhang met die van henzelf, hun familie en hun patroon. Hun loyaliteit was daarom even complex als elders. Het onderscheid tussen publiek en privaat was daarom ook even wazig. Ambtenaren gedroegen zich als elk ander; zij leverden goederen aan de overheid; zij trokken voordeel van publieke middelen; zij deden werkzaamheden thuis af; zij smeten officiële en particuliere bescheiden op een hoop en zij borgen overheidsstukken thuis op.

De bezoldiging van het ambtenarenapparaat vertoonde door de geldnood van de overheid en de macht der gewoonte in de Republiek het geijkte beeld. Het gros van de regenten genoot minder financiële voordelen uit het bekleden van overheidsambten dan vaak wordt gesuggereerd; macht, aanzien, invloed en patronage telden zeker zo zwaar. Het leeuwendeel van de ambtenaren ontving slechts een schamel tractement. Emolumenten, fooien, gratificaties, boeten, vergoedingen voor ambtshandelingen en minder oorbare praktijken verschaften aanvullende inkomsten; de bevolking had geen verweer tegen de financiële aanslagen. De taakafbakening tussen instellingen en ambtenaren was vaag, de machts- en competentiestrijd vaak heftig. Toezicht en controle hadden weinig om het lijf; ambtenaren konden vrijwel ongeremd hun gang gaan. Het inschakelen van privékrachten en vervangers tegen een hongerloon werkte misbruiken in de hand. Machtsmisbruik, fraude en corruptie vonden in de Republiek vermoedelijk op soortgelijke schaal als elders plaats. De vermeende degeneratie van het patriciaat in de achttiende eeuw is een mythe, die tijdgenoten hebben geschapen en geschiedschrijvers hebben gekoesterd. Bureaucratisering en professionalisering kwamen in de Republiek slechts in geringe mate voor. Ambtenarenapparaten in het vroegmoderne Europa mochten unieke trekken vertonen, zij bleven loten van dezelfde stam.

## VII: *Slotbeschouwing*

Het eindeloos gelamenteer over de Republiek als afwijking van het algemeen menselijk patroon geeft blijk van een oppervlakkige en parochiële kijk op het verleden<sup>28</sup>. Men

<sup>28</sup> 'Geschapen tot een ieders nut. Een verkennend onderzoek naar de Noordnederlandse ambtenaar in de tijd van het Ancien Régime', *Tijdschrift voor geschiedenis*, XC (1977) 328-349. Verder bestaat een lokale politicologische studie van J. C. Raadschelders, *Plaatselijke bestuurlijke ontwikkelingen 1600-1980. Een historisch-bestuurskundig onderzoek in vier Noord-Hollandse gemeenten* (Den Haag, 1990).

<sup>28</sup> Vgl. de oproep van K. Davids, J. Lucassen en J. L. van Zanden, *De Nederlandse geschiedenis als afwijking van het algemeen menselijk patroon. Een aanzet tot een programma van samenwerking* (Amsterdam, 1988).

moet het politiek bestel niet beschouwen in de enge zin van de staatsinrichting maar in de brede zin van de staatsmacht. Men moet het politiek bestel niet benaderen vanuit de formele organisatie maar vanuit de feitelijke werkwijze. Dit geldt voor elke staat in de vroegmoderne tijd; de tijdgenoten en geschiedschrijvers hebben zich veel te veel laten begoochelen door uiterlijke schijn. Men moet het politiek bestel van de Republiek ook niet teveel losmaken uit de internationale constellatie en niet teveel vergelijken met een 'ideaal-typisch' model van de absolute monarchie. Elke staat had zijn eigenaardigheden. Hadden het politiek bestel van Frankrijk, Brandenburg-Pruisen, Oostenrijk en Engeland nu echt zoveel meer met elkaar gemeen dan met het politiek bestel van de Republiek? Grote voorzichtigheid is geboden. Dat geldt ook voor hypothesen over twee of drie typen staten in het vroegmoderne Europa, de absoluut-monarchale en de beperkt-constitutionele of, in Tilly's jargon, de 'coercion-intensive', de 'capitalized coercion' en de 'capital-intensive' variant<sup>29</sup>. Dergelijke schematische constructies doen onvoldoende recht aan de complexe en weerbarstige realiteit. Men moet het politiek bestel van de Republiek ten slotte niet te veel beschouwen als onderdeel van een keten gelijksoortige stadstaten die zich uitstreckte van Noord-Italië tot de Noordzee<sup>30</sup>. De Republiek behoorde lange tijd tot de toonaangevende staten in het vroegmoderne Europa en speelde een essentiële rol bij de bewapeningswedloop, met alle gevolgen die daaruit voortvloeiden, en moet vanuit dat perspectief worden bekeken.

Oppervlakkig gezien leek de Republiek met haar onthoofd, representatief en gedecentraliseerd staatsbestel en haar overwegend burgerlijk patriciaat een anomalie in het vroegmoderne Europa te vormen. Het is inderdaad niet te loochenen dat de Republiek vele uitzonderlijke en zelfs unieke kenmerken bezat; deze worden in het onderhavige niet ontkend. Bij een bredere en een diepgaandere beschouwing zijn echter tevens talloze punten van overeenstemming tussen de Republiek en andere staten te bespeuren; deze verdienen veel meer aandacht dan zij hebben gekregen. De Republiek liep voorop bij het proces van uitwendige versterking van de staatsmacht. De Republiek zat gevangen in dezelfde fiscale en financiële kluisters. De Republiek vertoonde dezelfde Januskop van centralisering en bureaucrativering versus decentralisering en privatisering. De Republiek rustte op dezelfde symbiose tussen de staatsmacht en de aristocratie. De Republiek trad opstandigheid van de bevolking met dezelfde ambivalentie en fluwelen handschoen tegemoet. De Republiek vertoonde dezelfde territoriale, maatschappelijke, juridische en institutionele fragmentatie, die alle activiteiten van hoge bestuurscolleges en gezagsdragers smoorde. De Republiek kende ondanks de uitzonderlijke staatsopbouw dezelfde proliferatie van het commissiewezen en dezelfde concentratie van de macht als dominante bestuursmechanismen. De Republiek stond onder curatele van hetzelfde autocratisch staatsgezag, dat zich in een ivoren toren opsloot en de bevolking buiten de tovercirkel hield. En de Republiek bezat hetzelfde proto-bureaucratisch apparaat, dat in de greep van een aristocratische

29 Ch. Tilly, *Coercion, capital, and European states, AD 990-1992* (Cambridge Mass., 1990) 30.

30 K. Davids, J. Lucassen, ed., *A miracle mirrored. The Dutch Republic in European perspective* (Cambridge, 1995) 1-25, 438-460.

bovenlaag verkeerde. De Republiek zat, kortom, met duizend en een tentakels vast aan het vroegmoderne Europa en maakte daarvan, alle unieke trekken en alle achttiende-eeuwse transformaties ten spijt, integraal deel uit. Het lelijke eendje bleef een jonge zwaan.

# 'Op de drempel tussen twee werelden'. A. H. J. Lovink; de laatste landvoogd van Indonesië

HANS MEIJER

Op 27 maart 1995 overleed op 92-jarige leeftijd de laatste landvoogd van Nederlands-Indië/Indonesië, A. H. J. Lovink. Hoewel hij maar kort, van 2 juni tot 27 december 1949 de post van Hoge Vertegenwoordiger van de Kroon (HVK) bezette, is het toch opmerkelijk te noemen dat zijn overlijden zo onopgemerkt is gebleven. Terwijl de dood van landvoogden als jhr. A. W. L. Tjarda van Starckenborgh Stachouwer (1936-1945), H. J. van Mook (1945-1948) en L. J. M. Beel (1948-1949) algemeen voorpaginanieuws was, verscheen over de dood van Lovink in slechts twee kranten op een binnenpagina een uiterst magere, niet meer dan een opsomming van zijn functies bevattende necrologie<sup>1</sup>. Verbazingwekkend is deze stilte overigens niet. Lovinks onbekendheid en (vermeende) onbeduidendheid is in belangrijke mate toe te schrijven aan het feit dat hij aantrad nadat de dekolonisatiestrijd vrijwel beslecht was. Bijna alle studies over de Indonesische revolutie beperken zich tot de periode waarin Van Mook en Beel de scepter voerden (augustus 1945-mei 1949). Dat waren de turbulente jaren waarin Nederland wanhopig vat probeerde te krijgen op de Indonesische vrijheidsstrijd en trachtte de onvermijdelijke dekolonisatie naar eigen inzichten te kanaliseren, met de twee politionele acties als onbetwiste dieptepunten. Van Mook en Beel waren hoofdrolspelers in dit drama en hebben een onmiskenbare stempel op het beleid en daaruit voortvloeiende verloop der gebeurtenissen gedrukt. Terwijl zij zich tot op de huidige dag mogen verheugen in vermaardheid en belangstelling<sup>2</sup> is Lovink daarentegen geheel in de vergetelheid geraakt.

Historici zijn hier dus in belangrijke mate debet aan. Zij zijn het immers die nauwelijks aandacht hebben besteed aan de episode waarin Lovink het bewind voerde. Op het moment dat de Nederlandse regering met het Van Roijen-Roem akkoord begin mei 1949 de Republiek de facto erkende en zich neerlegde bij de spoedige onafhankelijkheid van Indonesië, verdween hun interesse voor wat zich daarna nog in Indonesië afspeelde. Typerend in dit verband is hetgeen L. de Jong heeft geschreven. Hij besteedt slechts een paar regels aan het Indonesische theater na april 1949. Ten aanzien van Lovink vermeldt hij slechts dat deze de opvolger was van Beel<sup>3</sup>. De Jong en met hem

1 *NRC Handelsblad*, 31 maart 1995 en de *Haagsche Courant*, 1 april 1995. Alleen in het personeelsblad van het departement van buitenlandse zaken verscheen een wat uitgebreidere levensbeschrijving. Zie H. Leopold in *BZ. Personeelsblad voor de medewerkers van het ministerie van buitenlandse zaken*, XXII (1995) v (juni) 12-13.

2 Zie L. J. Giebels, *Beel. Van vazal tot onderkoning. Biografie 1902-1977* (Den Haag, 1995). Typerend voor de opvatting van velen is de biografie over Van Mook waarin deze betiteld wordt als de laatste landvoogd. J. C. Bijkerk, *De laatste landvoogd. Van Mook en het einde van de Nederlandse invloed in Indië* (Alphen aan den Rijn, 1982).

3 L. de Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog*, XII (Leiden, 1988) 1004 en 1145. Andere auteurs die geen aandacht hebben besteed aan Lovinks bewind zijn onder meer C. Smit, *De*