

**Het Staatsbestel in de Republiek:
Ideologie en praktijk**

J. Gruppelaar
april 2004
(ongepubliceerd)

Inhoudsopgave

§ 1 Inleiding	2
§ 2 Vóórgeschiedenis	5
§ 3 De Generaliteit en haar organen	6
3.1 Het experiment: politiek zonder ‘Eminent Hoofd’	6
3.2 De Staten-Generaal: het hoogste Generaliteitscollege	8
3.3 De Raad van State	13
3.4 Overige organen van de Generaliteit	16
§ 4 Het Staatsbestel in actie: Holland <i>versus</i> de Stadhouder	19
§ 5 Besluit	24
Geraadpleegde literatuur	29

Het Staatsbestel in de Republiek: Ideologie en praktijk

§ 1 Inleiding

Het staatsbestel van de Republiek der Zeven Verenigde Provinciën kreeg zijn beslag in de jaren 1588-1609. In deze periode consolideerde een proces van soms ingrijpende aanpassingen en vernieuwingen en kreeg de Republiek de politieke instellingen die tot aan de Franse Tijd min of meer onveranderd bleven.¹ Holland, goed verdedigd tegen de Spaanse dreiging en weldra het centrum van een wereldomvattend economisch netwerk, domineerde de Republiek zeker in deze jaren volledig. Vanuit Holland gezien waren de andere Provinciën een soort *propugnaculum*, een territorium dat vooral militair-strategisch van belang was.² Het stedenrijke, burgerlijke Holland was vooral gericht op de grote wereld en dus op de zee: *a seaborne empire*.

Huizinga bestempelde de Opstand als een ‘conservatieve revolutie’.³ En inderdaad zegevierde de oudtijds soevereiniteit van de Gewesten op de Habsburgse centralisatiepolitiek. Het zou echter een vergissing zijn te denken dat de klok werd teruggedraaid. De Republiek was geen prototype van een moderne staat (rechtsstaat, democratie), maar ook niet een reprise van Middeleeuwse gezagsverhoudingen. De Republiek introduceerde wel degelijk een nieuw politiek-bestuurlijk systeem.

Dat moest ook nodig. Oorlog met Spanje maakte politieke daadkracht urgent. In de vroegmoderne tijd waren oorlog en oorlogsdreiging een nogal alledaags verschijnsel en in elk geval vast onderdeel van de politieke en economische concurrentie. Nationale begrotingen waren grotendeels voor oorlogsdoeleinden bestemd. Aan deze concurrentiestrijd kon de Republiek enkel participeren en roem ontleen door op haar manier de staat te versterken.⁴ Bovendien moest in de jonge Republiek rekening worden gehouden met grote maatschappelijke en culturele veranderingen. De burgerij (de derde stand) versterkte, met name in Holland, zijn machtspositie ten opzichte van de soms toch al zwakke adel (de tweede stand). De groeiende en ongekende rijkdom van de burgerij gaf die machtspositie vleugels. De samenleving kreeg eens te meer een overwegend burgerlijk karakter doordat de Reformatie de katholieke kerk (de eerste stand) als machtsfactor uitschakelde, maar de protestanten niet voorzag van een overeenkomstige machtspositie. De protestanten waren niet hiërarchisch georganiseerd, maar congressionalistisch en bovendien onderling sterk verdeeld. De katholieken waren nog steeds groot in aantal. De vele immigranten versterkten op hun beurt de diversiteit. Feitelijk was er een situatie van religieus pluralisme. In de binnenlandse politiek was dit gegeven van groot

¹ Schöffers 1964, p. 69: “De vormende jaren voor de Republiek, zo tussen 1588 en 1609, hebben een staatsinrichting vastgelegd die twee eeuwen zou blijven bestaan. De veranderingen die er plaatsvonden na deze jaren waren eigenlijk nooit meer essentieel, hoogstens uitwerkingen van of aanvullingen op het reeds gevormde patroon. Pogingen om het raster open te breken, mislukten.” Israel (1996, p. 305) neemt deze periode iets ruimer vanaf 1572.

² De term *propugnaculum* bezigt Schöffers 1964, p. 95. Over Hollands overwicht zie § 4.

³ Huizinga 1941, p. 41: “De opstand tegen het Spaansche bestuur was een conservatieve revolutie, en kon niet anders zijn. De bewuste vernieuwers, hervormers, verjongers en omverwerpers zij in dien tijd niet de rebellen maar de wettige regeeringen. De nieuwe politieke krachten van het tijdvak, die ook op de Nederlanden gericht waren, kwamen voort uit het vorstelijke centralisme en absolutisme, zooals het in Frankrijk, Spanje, Engeland of reeds gewonnen had, of bezig was zich te versterken ten koste van de standenregeeringen der latere Middeleeuwen.” Voor een verdere uitwerking van dit ‘conservatisme’ van de Opstand zie: Rogier 1964, p. 69 e.v.

N.B.: Ik sluit mij in dit essay aan bij de wat ouderwetse aanduiding van de strijd tegen de Habsburgers en spreek dus van de Opstand.

⁴ De Bruin 1991, p. 18: “Oorlogsvoering en staatsversterking waren in de vroegmoderne tijd onlosmakelijk met elkaar verbonden. De machtsstrijd in Europa was moordend. ... De Republiek vormde geen buitenbeentje op het Europese continent; zij kon zich zowel door haar strategische ligging als door haar wereldwijze handelsbelangen niet aan het oorlogsgeweld onttrekken.”

belang, maar ook in de buitenlandse politiek, want in de andere landen van Europa was de eenheid van staat en religie min of meer vanzelfsprekend.⁵

In de beginjaren van de Republiek veranderde het politiek-bestuurlijk systeem wellicht meer als gevolg van de omstandigheden dan doelbewust. Deze veranderingen vonden plaats op twee niveaus. Ten eerste werd een veel hechter en effectiever bestuursstelsel geïntroduceerd in de Provinciën. Ook wat dit bestuur nieuwe stijl betreft ging Holland voorop. Ten tweede werd op het niveau van de Generaliteit een reeks vernieuwingen geïntroduceerd.⁶ Deze vernieuwingen zijn weliswaar meestal niet te herleiden tot nieuw staatsrecht van die dagen, maar zij zijn toch effectief en duurzaam genoeg geweest om ze in de beschrijving van het staatsbestel van de Republiek te honoreren. In dit essay wil ik nagaan hoe het (nieuwe) staatsbestel van de Republiek was ingericht en functioneerde. Ik beperk mij tot het niveau van de Generaliteit. Officieel was de Republiek, vanwege de soevereiniteit van de Provinciën, een Statenbond. Toch waren de Staten-Generaal niet slechts een afgezantenvergadering. De praktijk was anders dan de ideologie voorhield. In de Staten-Generaal en via de Staten-Generaal werd wel degelijk geregeerd. Het is mijn bedoeling na te gaan hoe, in welke mate en door wie op het niveau van de Generaliteit politieke macht kon worden uitgeoefend. Ook zal ik aandacht besteden aan de doorwerking van feitelijke machtsverhoudingen in het staatsbestel van de Republiek.⁷

De tekst is als volgt opgebouwd. In § 2 geef ik een korte schets van de politieke situatie vóór de Opstand. Vooral wil ik laten zien hoe de centrale politiek van de Habsburgers stuk liep. De gewesten verdedigden hun soevereiniteit en benutten de financiële afhankelijkheid van de vorst om die soevereiniteit met nieuwe politieke rechten op te tuigen. De Staten (Provinciaal) en ook de Staten-Generaal waren ‘centra’ van verzet tegen de ontwikkeling van een centrale staatsmacht.

In § 3 beschrijf ik eerst de consolidatie van het staatsmodel: republikeins (d.i. de regeervorm zonder ‘Eminent Hoofd’) en met de soevereiniteit van de Provinciën hoog in het vaandel. Vervolgens ga ik in op de rol van de Staten-Generaal als hoogste Generaliteitscollege. Ik beschrijf hoe de vergadering van de Staten-Generaal een institutioneel karakter kreeg en taken en bevoegdheden aan zich trok. Ik duid de werkterreinen van de Staten-Generaal aan en zet uiteen welke Generaliteitscolleges met de uitvoering van de diverse werkzaamheden waren belast en op welke manier zij onder de Staten-Generaal ressorteerden. In het bijzonder sta ik stil bij het zogeheten ‘commissiewezen’ dat in feite een staat in de staat vormde en nog meer dan de Staten-Generaal onder Hollandse invloed stond. In deze paragraaf wil ik duidelijk maken dat het staatsbestel vanwege de ideologie van de Provinciale soevereiniteit in principe een zwakke besluitvorming op het niveau van de Generaliteit inhield, maar dat in feite de Staten-Generaal en de overige Generaliteitscolleges wel degelijk een pakket staatszaken afhandelde en dat vooral via het ‘commissiewezen’ effectieve regeermacht mogelijk werd. Het gaat bijgevolg niet aan om de vergaderingen van de Generaliteit af te doen als een soort ‘gezantenvergadering’.

⁵ Frijhof & Spies 1999, p. 351 e.v.

⁶ Zie de uiteenzetting van Israel (1996, p. 306 e.v.). Hij concludeert (p. 320): “Het nieuwe type provinciaal bestuur dat tussen 1572 en 1600 werd gecreëerd leek in weinig meer op de patronen van gewestelijk bestuur in de Habsburgse tijd. In feite schiep de Opstand niet alleen een confederale staat en nieuwe centrale instellingen, maar smeedde zij ook de provincies aaneen tot samenhangende bestuurlijke eenheden.”

⁷ De Bruin 1991, p. 133: “Helaas heeft de institutionele geschiedschrijving in hoge mate gevangen gezeten in formalistisch-legalistische ketenen. Deze erfenis stamt grotendeels van de tijdgenoten en komt voort uit hun juridische scholing en wijze van benadering en uit het taboe dat in de zeventiende en achttiende eeuw rustte op de bemoeienis met het politieke bedrijf. Dientengevolge hebben de feitelijke machtsverhoudingen en procedures in het staatsbestel te weinig aandacht gekregen [...]”

In § 4 ga ik in op de dominante rol van Holland in het staatsbestel van de Republiek. Ik geef aan op grond waarvan en hoe Holland zijn overwicht tot gelding bracht (d.i. gebruikte/misbruikte). Daarna ga ik in op de rol van de Stadhouder en het zogeheten ‘stadhouderlijk stelsel’. In de Republiek kon alleen de Stadhouder aan Hollands suprematie iets afdoen. Ik beschrijf hoe de Stadhouder zijn bevoegdheden gebruikte en misbruikte om een met het republikeinse staatsbestel concurrerend machtsinstituut op te bouwen. Met deze paragraaf wil ik duidelijk maken dat in het staatsbestel van de Republiek machtspolitieke verhoudingen een bijzondere invulling gaven aan de staatsrechtelijke regels. In § 5 tenslotte vat ik mijn bevindingen samen.

§ 2 Vóórgeschiedenis

Vóór de Opstand waren de onderdanen van de Habsburgers per landsdeel en per stand politiek vertegenwoordigd in de vergadering van de Staten (d.i. de Provinciale Staten).⁸ In deze Statenvergadering hadden de geboorteadel, de geestelijkheid en de zogeheten ‘derde stand’ recht van spreken. De feitelijke samenstelling van de Staten kon per landsdeel sterk verschillen afhankelijk van de eigen aard van dat landsdeel. In het stedenrijke Holland waren de steden, in het landelijke Overijssel was de ridderschap het sterkst vertegenwoordigd.

Het *Groot Privilegie* uit 1477 bepaalde in artikel 13 dat de Provinciale Staten bevoegd waren op eigen initiatief samen te komen. Dit initiatiefrecht bleek echter enkel in uitzonderlijke omstandigheden tot gelding te kunnen worden gebracht, feitelijk hielden de landsheren dit recht aan zich (in de Zuidelijke Nederlanden tot in de 18^e eeuw). De Staten van hun kant hielden vast aan het traditionele dualisme van de verdragsmonarchie: zij waakten over en stredden voor de rechten en vrijheden van de respectievelijke landsdelen. Belangrijke beslissingen kon de landsheer enkel in samenwerking met of met toestemming van de Staten nemen. In elk geval beslisten zij over de ‘beden’ en ‘subsidies’, de landsheer was dus voor zijn inkomsten afhankelijk van de Staten. Doordat hij vanwege zijn aanhoudende financiële nood telkens genoodzaakt was de Staten bijeen te roepen, kreeg de regelmatige bijeenkomst van de Staten een stevige basis en zo niet een *de jure* dan toch een *de facto* erkenning. De Staten konden hun macht bovendien vergroten door de inwilliging van een verzoek van de landsheer afhankelijk te maken van politieke voorwaarden.⁹

Het Provincialisme, hier begrepen als behartiging van oude rechten en vrijheden, zette een rem op het proces van staatsvorming. De landsheer had nauwelijks ruimte voor zijn centrale en centraliserende politiek. Hij was financieel afhankelijk en moest soms wel politieke rechten toekennen om weer uit zijn geldnood te geraken. In zijn strijd tegen het Provincialisme was Philips de Goede al overgegaan tot het regelmatig bijeenroepen van de Staten-Generaal. Hij hoopte dat dit centraal lichaam als een bindmiddel zou fungeren en de snelheid van en de controle op de besluitvorming in de gewesten zou bevorderen. De gewesten voelden wel voor enige saamhorigheid: “... estre frères et unis ensembles...”, maar toch vooral om eens te meer een sterke vuist te maken tegen de landsheer: “... sans division, le roy ne nous pora nuyre.”¹⁰

De Staten-Generaal kregen geen specifieke bevoegdheden, maar dienden de landsheer als adviesorgaan. De Staten echter zagen in de Staten-Generaal een podium om de algemene politiek van de landsheer te kritiseren en dwongen voor de Staten-Generaal een klachtrecht af ter zake van kwesties die de Generaliteit betroffen. Tevens zorgden de Staten ervoor dat de Staten-Generaal geen enkele bevoegdheid kreeg op hún terrein en dat zij bepaalden wie en met welke bevoegdheid namens hen in de Staten-Generaal optrad. Overigens stuurden sommige gewesten om diverse redenen geen afvaardiging naar de Staten-Generaal (en voelden zich ook niet gebonden aan ter vergadering genomen besluiten). Ook kwam het voor dat gewesten afzonderlijk geraadpleegd wensten te worden. Een verdere verzwakking van de Staten-Generaal was het gevolg van het feit dat de Staten geen enkele beslissingsmacht aan de Staten-Generaal delegerden. De vergadering van de Staten-Generaal bleek vooral spreekbuis van de kritiek op de centrale politiek van de

⁸ Voor een beschrijving van het politiek bestel vóór de Opstand zie: De Schepper 1980, Smitskamp 1964.

⁹ De Schepper 1980, p. 325 e.v.

¹⁰ De Schepper 1980, p. 327.

landsheer en als zodanig tot het tegendeel te zijn geworden van wat de landsheer aanvankelijk voor ogen stond met het regelmatig bijeenroepen van de Staten-Generaal.¹¹

De landsheer kon onder deze voorwaarden zijn politiek niet of nauwelijks doorzetten. Hij moest dus de voorwaarden veranderen. Zo bezien lag het voor de hand dat Philips II via belastinghervormingen (invoering twintigste en tiende penning) uit de greep van de Staten probeerde te komen. Niet minder voor de hand liggend was het felle verzet van de Staten. Veel moeilijker is het echter te begrijpen, dat dit verzet uitgroeide tot een Opstand die enkele gewesten politieke zelfstandigheid en een republikeins bewind opleverde. Huizinga meende dat ‘een reeks wonderen’ deze gang van zaken bewerkstelligde.¹²

§ 3 De Generaliteit en haar organen

3.1 Het experiment: politiek zonder ‘Eminent Hoofd’

Toen het verzet tegen de landsheer eenmaal een ware Opstand was geworden, móest het staatsbestel wel worden gerevolutioneerd. De Statencolleges in de opstandige gewesten, Holland en Zeeland, vergaderden immers wederrechtelijk, d.i. zonder vorstelijke oproep. Zij dienden nu de eigen beslissingsbevoegdheid te ‘legitimeren’. Zij bleven wel trouw aan de landsheer, maar erkenden het gezag van de landvoogd (Alva) niet langer en kozen hun eigen leider, Willem van Oranje, tot landvoogd. Maar ook op het niveau van de Staten-Generaal werd in die jaren een ‘parlementaire revolutie’ ingezet. In het overleg van de Staten-Generaal met Requesens, de opvolger van Alva, bleek dat die Staten-Generaal de eigen taken en bevoegdheden eveneens op een revolutionaire leest schoeiden: zij wilden niet alleen in vrijheid bijeenkomen (hetgeen hen werd toegestaan), maar naast een adviserende taak ook *beslissingsmacht* en wel in *alle* zaken.¹³

In de beginjaren van de Opstand was het allerminst duidelijk waarheen het eigengereide gedrag zou leiden of zou moeten leiden. Bij het sluiten van de *Unie van Utrecht* (1579) gold Philips II nog als landsheer. In het *Plakkaat van Verlatinge* (1581) werd vervolgens gesteld dat naar ‘een ander machtig en goedertieren prince’ moest worden gezocht. Deze ‘verdragen’ waren echter niet bedoeld als geboortebewijs en ook niet als grondwet van de Republiek. Zelfs de zelfstandigheid van de Nederlanden was niet beoogd. Integendeel was het *Plakkaat van Verlatinge* een voorbeeld van het traditionele ontslag van een ‘disfunctionerende’ soeverein. De *Verlating* was niets meer dan een administratieve noodzaak: de legislatieve fictie, die het mogelijk maakte ‘in naam van’ Philips tégen diens politiek gerichte besluiten te nemen werd formeel beëindigd.¹⁴

De monarchie was in die dagen enkel vacant. Men ging in Frankrijk en Engeland op zoek naar een nieuwe soeverein. Het bleek echter niet mogelijk voor de vacature van soeverein een werkelijk geschikte kandidaat

¹¹ De Schepper 1980, p. 327 en 328: “Hoewel het de bedoeling was van de centrale overheid om de Staten-Generaal te laten optreden in de plaats van de gewestelijke staten, toch zijn deze laatste er niet voor gezwichd de Staten-Generaal ook maar de minste beslissingsmacht te delegeren.” En: “In 1559 en 1569 bleek weer dat de Staten-Generaal waren uitgegroeid van een gemeenschappelijk orgaan van westelijk particularisme tot een forum van steeds scherper en sterker verenigde oppositie tegen het vorstelijk absolutisme.”

¹² Geciteerd in Rogier 1964, p. 67.

Opmerking: De kwestie van de religie laat ik hier als oorzaak van de Opstand buiten beschouwing.

¹³ Smitskamp 1964, p. 39 e.v.: “In aansluiting aan de praktijk van de laatste jaren in Holland en Zeeland verlangde zij [= vertegenwoordigers van de Staten-Generaal], dat de Staten-Generaal, “assemblez en l’absence des Espaignolz légitimement et librement ... pouront librement adviser et conclure ce que sera duysable à la conversation d’une ferme paix, tranquillité et réunion des provinces, avec bon ordre et police et ce que sera convenable et nécessaire à la réintégration des privilèges mis soubz le piedz.” Of, zoals het elders werd gezegd, “que tant le point de la religion que *tous aultres affaires* ... soient traictez et *déterminez* en la légittime assablée des Estatz généraulx de tous les Pays-Bas.”” (Cursivering Smitskamp, citaten uit: H.A.E. van Gelder 1948.)

te vinden. Na enkele mislukte experimenten (Anjou en Leicester), besloot men het zonder landsheer te stellen en als Republiek verder te gaan. Met Leicester was de laatste poging gedaan tot de inrichting van een staatsbestel met een 'eminent hoofd' (1586-1588). Leicester had met zijn centralisatie-politiek bot gevangen. Hij werd door Oldenbarnevelt (landsadvocaat van de Staten van Holland) en de zijnen naar huis gestuurd en het 'leuren' met de soevereiniteit werd gestaakt.¹⁵ Zo ontstond 'ongewild en onvermoed' de Republiek.¹⁶

Onduidelijk bleef echter of de Gewesten tezamen één Republiek vormden dan wel ieder voor zich een Republiek waren. Deze kwestie liet zich niet strikt juridisch beantwoorden. De *Unie van Utrecht* was niet bedoeld als grondslag of grondwet van een nieuw op te richten staat en al zeker niet van een republiek. Deze Unie was niets meer of minder dan een verdedigingsverdrag. Het krijgsverloop noodzaakte deze coalitie van bondgenoten en beperkte haar toevalligerwijs tot enkele Gewesten in de Noordelijke Nederlanden. Als uitdrukking en ook ter versterking van hun eensgezindheid hadden de bondgenoten in het Unie-verdrag wel enkele bepalingen met een meer algemene strekking opgenomen. Deze bepalingen waren echter zeker niet bedoeld en eigenlijk ook niet geschikt om als staatsrecht te dienen. Toch werd de *Unie van Utrecht* later wel degelijk als fundament van de Republiek gebruikt.¹⁷ Een sceptische commentator merkt echter op dat de *Unie van Utrecht* juist als staatsrecht zo geschikt was, omdat zij als staatsrecht zo ongeschikt was.¹⁸ Politici konden immers de vage bepalingen naar eigen inzicht en voorkeur nader invullen. Vaag was eerst en vooral de doelstelling van de Unie zoals omschreven in het eerste artikel van het Unie-verdrag: samenwerking en Provinciale soevereiniteit. Om de machtige vijand te kunnen weerstaan was vergaande samenwerking geboden alsof de Provinciën, maar één Provincie waren; deze samenwerking moest nochtans de eigen rechten en vrijheden van de Provinciën onverminderd in tact laten, de vijand werd precies gebrek aan eerbiediging van de Provinciale overheden verweten.

Niet de politieke theorie en het geschreven staatsrecht, maar de politieke praktijk zou de eigen aard (en eigenaardigheden) van het staatsbestel van de Republiek definiëren. De afschaffing van de monarchie activeerde uiteraard de vraag naar de soevereiniteit. Aanvankelijk was deze vraag echter van weinig belang: Holland en de Generaliteit waren zozeer met elkaar verbonden, dat het om het even was bij wie de soevereiniteit lag. Opmerkelijk is dat Oldenbarnevelt in 1587 de soevereiniteit van de Staten-Generaal boven die van de Staten van Holland plaatste. De kwestie van de soevereiniteit werd later, toen Holland rekening moest houden met de belangen van de andere Gewesten, wel actueel. Van dat moment af en tot het einde van de Republiek gold het axioma van de Provinciale soevereiniteit. Het stond buiten kijf dat in ieders eigen gewest de Staten verantwoordelijk waren voor wetgeving, rechtspraak en bestuur.¹⁹

3.2 De Staten-Generaal: het hoogste Generaliteitscollege

Het axioma van de Provinciale soevereiniteit beperkte uiteraard de machtsvorming op het niveau van de Generaliteit. De Staten hadden geen vertrouwen in centrale/centraliserende lichamen zoals de Raad van State.²⁰ Zij vreesden dat buiten hen om zaken zouden worden afgehandeld. De Raad van State was te

¹⁴ Smitskamp 1964, p. 52.

¹⁵ De Bruin 1991, p. 119.

¹⁶ Rogier 1964, p. 67.

¹⁷ Fruin 1901, p. 175.

¹⁸ De Bruin 1991, p. 119.

¹⁹ De Bruin 1991, p. 120. Opgemerkt zij dat de 'scheiding der machten', zoals de moderne rechtsstaat die kent en vereist, indertijd nog niet aan de orde was.

²⁰ Zie de uiteenzetting in § 3.3.

uitdrukkelijk een politiek orgaan van de Unie. De Raadsleden waren dienaren van de Unie, die onder ede moesten verklaren de belangen van de Generaliteit voor de belangen van de gewesten te laten gaan. Uiteindelijk kregen de Staten-Generaal dat vertrouwen wel. Of beter gezegd, omdat de Staten-Generaal werden bemand met gedeputeerden die afhankelijk bleven van hun lastgevers en omdat voor belangrijke beslissingen unanimititeit was vereist, hoefden zij de Staten-Generaal niet te wantrouwen of te vertrouwen. Zij verloren hun greep op de besluitvorming immers niet. De Staten-Generaal werden geacht *onmachtig genoeg* te zijn om in de Republiek de Hoogste Macht te hebben. De Staten-Generaal werden beschouwd als een ‘congres van gezanten van soevereine machten’.²¹ Die Hoogste Macht, van wie niets gevreesd zou hoeven te worden, bleek echter wel degelijk iets om het lijf te hebben en een machtsfactor van belang te worden. Een beschrijving van de taken, bevoegdheden en werkwijze van de Staten-Generaal kan dat verduidelijken.

Een cruciale verandering in het staatsbestel van de Republiek betrof de verschuiving van de (centrale) macht van de Raad van State naar de Staten-Generaal. Al vanaf 1587 vergaderden de Staten-Generaal in vaste samenstelling: Gelderland, Holland, Zeeland, Utrecht, Friesland en Overijssel. In 1595 werd Stad en Lande (Groningen) toegelaten en kon sprake zijn van *de Zeven Verenigde Nederlanden*. Op dat moment vormden de Zeven Nederlanden een Republiek. Door het succes van de oorlog breidde het grondgebied van de Republiek zich stukje bij beetje uit. De Zeven Verenigde Provinciën, die elkaar zo graag als bondgenoten in een gemeenschappelijke strijd voor ieders eigen soevereiniteit tegemoet traden, waren echter niet genegen om de bevrijde Gewesten op gelijke voet in het staatsbestel van de Republiek toe te laten. Deze gewesten werden onder direct bestuur en gezag van de Staten-Generaal geplaatst (vandaar Generaliteitslanden). Uiteindelijk werd één derde van het territoir van de Republiek als Generaliteitsland behandeld. De onderschikking van de Generaliteitslanden (Vlaanderen, Brabant en de landen van Overmaze) gaf de Staten-Generaal onvermijdelijk meer gewicht.

De Staten-Generaal vestigden zich vanaf 1588 te Den Haag, op het Binnenhof. Vanwege het strijdverloop waren de vergaderingen voordien al naar het Noorden verplaatst. Vanaf 1582 was de voertaal Nederlands. De Staten-Generaal kwamen in die tijd ook steeds vaker bijeen. Vanaf 24 juni 1593 echter vergaderden zij permanent. Geen besluit, maar de loop der gebeurtenissen leidde tot deze vaste vestiging en permanentie. De betekenis en machtspositie van de Staten-Generaal veranderden erdoor.²² Vaste vestiging en permanentie droegen ertoe bij dat het gezag van de Staten-Generaal allengs groeide. Er werd steeds langer vergaderd, omdat steeds meer op de agenda stond; en de agenda kon zich uitbreiden doordat de vergaderingen langer werden. De taken en bevoegdheden van de Staten-Generaal cumuleerden.

De Staten-Generaal kenden geen instructie, bevoegdheden en taken waren niet strikt afgebakend. De werkzaamheden van de Staten-Generaal concentreerden zich op een vijftal terreinen. Ten eerste namen de Staten-Generaal besluiten in ‘buitenlandse zaken’: het verklaren van oorlog, het sluiten van vrede of een bestand of van andersoortige verdragen, het bestuur over de diplomatie en de representatie van de Republiek. Artikel 10 van de *Unie van Utrecht* bepaalde dat geen Provincie apart met vreemde mogendheden mocht onderhandelen. Dat gebeurde overigens wel. Holland en Zeeland hielden er in de roerige en rommelige beginjaren een eigen diplomatie op na, maar ook in 1654 onderhandelde Holland apart met Engeland over de *Acte van Seclusie* (verbod op dynastieke monarchie). Veel taken op het gebied van

²¹ Fruin 1901, p. 175.

buitenlandse zaken werden overigens uitgevoerd door de Raad van State of ook door aparte commissies, de zogeheten ‘secrete besognes’. Ten tweede gingen de Staten-Generaal over de defensie (te land en ter zee). Deze defensietaken werden gedelegeerd aan Generaliteitscolleges in het bijzonder de Raad van State (landleger) en de Admiraliteiten (vloot). Ik verwijs naar de bespreking in § 3.3 en § 3.4. Ten derde hadden de Staten-Generaal de verantwoordelijkheid voor de financiën en het muntwezen in de Generaliteit. Ook deze taken werden uitgevoerd deels door de Raad van State en door aparte Generaliteitscolleges (Generaliteitsrekenkamer, de Generaliteits-Muntkamer). Ik verwijs wederom naar de bespreking in § 3.3 en § 3.4. De Staten-Generaal waren ten vierde soeverein over de Generaliteitslanden en ook de uitoefening van deze functie was aan de Raad van State toevertrouwd. Eenzelfde oppergezag oefenden de Staten-Generaal uit over de Handelscompagnieën (zie § 3.3 en § 3.4). Ten vijfde traden de Staten-Generaal op als geschillenrechter in geval de Provinciën het onderling niet eens waren (conform artikel 16 van de *Unie van Utrecht*).²³

De Staten-Generaal hadden de verantwoordelijkheid voor een reeks taken die zij feitelijk lieten uitvoeren door diverse Generaliteitscolleges, die op hun beurt soms op een provinciaal niveau georganiseerd waren (de vijf Admiraliteiten, het gewestelijk repartitiestelsel voor het landleger). De Staten-Generaal deden hun naam eer aan daar waar zij de Generaliteitscolleges aanstuurden: Hare Hoog Mogenden bepaalden het beleid, gaven opdrachten, hielden toezicht en grepen waar en wanneer zij dat nodig achtten in. Als de Staten-Generaal hun besluitvorming op orde hadden, dan konden zij macht uitoefenen. De vergaderingen van de Staten-Generaal zelf waren echter niet ingericht met het oog op krachtige besluitvorming. Het voorzitterschap van de vergadering wisselde om de week. De afgevaardigden van de Provinciën, over hun aantal was niets bepaald, overlegden bij lastgeving (de zogeheten ruggespraak). De Provinciën hadden ieder één stem en belangrijke beslissingen vereisten unanimititeit. De vergadering kende maar enkele vaste functionarissen. Van groot belang was de griffier, die, alhoewel bedoeld als klerk, door zijn voortdurende aanwezigheid in de vergadering en kennis van zaken een aanzienlijke macht had (‘wie schrijft, die blijft’). De griffier notuleerde, resumeerde, verzorgde de correspondentie en de kopieën. Ter uitvoering van zijn taken beschikte hij over een secretariael bureau. De vergadering van de Staten-Generaal, ‘de meest vormeloze van alle organen in de republiek’ (Schöffer), kende niettemin een hoofdrolspeler: de raadpensionaris (van de Staten van Holland). Zelfs in tijden van stadhouderlijke heerschappij bleef deze leidende politicus van Holland in en buiten de Staten-Generaal de machtsfiguur. Deze macht was niet formeel geregeld, maar stond niettemin vast. De Stadhouder beschikte in de Staten-Generaal in elk geval niet over directe macht, hij moest invloed zien uit te voeren via de gedeputeerden die zijn politiek aanhingen dan wel er afhankelijk van waren.²⁴

Met zijn macht vertegenwoordigde de raadpensionaris de hegemonie van Holland. Krachtige besluitvorming van de Staten-Generaal leek in theorie vrijwel onmogelijk, de feitelijke omstandigheden zorgden ervoor dat indien nodig toch adequaat kon worden opgetreden. Van belang hierbij was dat de Staten-Generaal slechts enkele deuren verder vergaderden als de eveneens (en veel fraaier) op het Binnenhof gevestigde Staten van Holland. De Hollanders konden hun belangen met groot gemak in de Staten-Generaal

²² Schöffer 1964, p. 84.

²³ Fruin 1901, p. 184 e.v.

²⁴ Schöffer 1964, p. 84: “Tegenover de vanzelfsprekende positie van de raadpensionaris van Holland in de Staten-Generaal stond de stadhouder steeds in het nadeel. Officieel kon hij de vergaderingen van de Staten-Generaal bijwonen, er werd een leunstoel voor hem opengehouden op de eervolle plaats aan het hoofdeinde van de tafel, maar hij had slechts adviserende stem.”

aankaarten, hun politiek leider verkeerde altijd op het Binnenhof. De vergaderingen van de Staten van Holland en de Staten-Generaal waren precies op elkaar afgestemd. De slagvaardigheid van de Hollanders kon door de afgevaardigden van de overige gewesten bij lange na niet worden geëvenaard. Dezen hadden te maken met ver verwijderde principalen, hetgeen eens te meer klemde vanwege het permanente karakter van de vergaderingen en de urgentie van bepaalde besluiten. Weliswaar bleven de afgevaardigden gebonden aan hun lastgevingen, maar doordat nu zonder reces in Den Haag werd vergaderd, kwam van ruggespraak veelal niet veel terecht. Vaak moesten zij improviseren. De gedeputeerden moesten sowieso alert en snel van begrip zijn want de vergaderstukken (concept-besluiten, verzoeken, *etc.*) werden voorgelezen. Deze hachelijke vergaderpraktijk maakte dat voorbereiding en voorvergadering, het inofficiële deel van de besluitvorming, feitelijk het zwaarst wogen. De druk van de Hollanders was overigens niet alleen zo groot omdat zij slagvaardig ter vergadering verschenen, maar ook omdat het belang dat zij vertegenwoordigden duidelijk overwoog en moest overwegen. Men wist zich afhankelijk van de Hollanders.

De besluitvorming in de Staten-Generaal verdient nog nadere aandacht. De generale besluitvorming in de Republiek was beroemd en berucht vanwege zijn complexiteit en traagheid. Toch werd er wel degelijk geregeerd. Deze regering werd in elk geval al vergemakkelijkt door het veelvuldige en langdurige absentisme van afgevaardigden, die in hun Provincie meer te winnen hadden dan in Den Haag te verliezen.²⁵ Bovendien mocht het in theorie dan zo zijn dat belangrijke besluiten in unanimité moesten worden genomen, de praktijk liet anders zien. Als het moest zette Holland zijn zin door. Zo werd bijvoorbeeld tot het Bestand en tot de Vrede van Münster besloten ondanks verzet van Zeeland. In een enkel geval moest Holland slikken. Op gezag van de Staten-Generaal en op instigatie van Maurits werd Oldenbarnevelt, Hollands onderdaan en eerste politiek vertegenwoordiger, gearresteerd, door een *ad hoc* gevormde Generaliteitsrechtbank berecht, ter dood veroordeeld en geëxecuteerd.²⁶

In dit verband zij ook gewezen op de gewoonte om allerlei commissies te belasten met advisering, overleg en afstemming. Deze commissies vormden welhaast een staat in de staat die niet eens een staat wilde zijn.²⁷ Steeds meer zaken werden ‘commissariaal’ gemaakt. De commissies kregen geen aparte instructie mee, zelfs niet toen zij hun incidenteel karakter verloren en vaste commissies werden. Zaken werden mondeling behandeld. De commissies waren klein, naast (en na!) de raadspensionaris namen nog zeven leden uit de Provinciën zitting. Ook de griffier van de Staten-Generaal verscheen, sedert 1670, in alle commissies om zijn licht op de zaak in kwestie te laten schijnen en had volwaardig stemrecht, hetgeen Hollands machtspositie versterkte. De Hollandse greep op het commissiewezen werd bovendien nog eens vergroot doordat commissies vaak werden uitgebreid met deskundigen van de Raad van State, meestal de Thesaurier-

²⁵ De Bruin 1991, p. 135 e.v.

²⁶ Deze manifestatie van soevereiniteit van de Generaliteit mag eens te meer opmerkelijk heten als men bedenkt dat de meeste provincies al direct na de dood van (justitiële moord op?) Oldenbarnevelt weigerden de algemene kerkorde in te voeren. Deze algemene kerkorde was een besluit van de Synode van Dordrecht, Oldenbarnevelts verzet tegen de samenkomst van de Synode en vooral tegen het gezag dat de synode in zaken van religie claimde, was hem noodlottig geworden. Niet alleen de kwestie van de religie, de inzet van de Bestandswisten, bleek weldra weer een aangelegenheid van de Provinciën. Ook de rechtsmacht van de Generaliteit als zodanig beklifde niet. In 1621 verzet Gelderland zich krachtig en met succes verzet tegen een inbreuk op de provinciale soevereiniteit in het geval van een proces tegen een van haar onderdanen. Zie: De Bruin 1991, p. 126 e.v.

²⁷ De Bruin 1991, p. 141: “Het commissiewezen ontwikkelde zich in de Staten-Generaal van een onbelangrijk hulpmiddel tot een onmisbaar onderdeel van het staatsbestel. [...] Door het voortdurend en met het uitdijen van de problematiek snel terugkeren van dezelfde onderwerpen, door de sterke behoefte aan een verantwoord besluitvormingsproces en door de natuurlijke gang van zaken groeiden de ad hoc besognes in de Staten-Generaal geleidelijk en geruisloos, *zonder dat ooit een formeel besluit de resolutieboeken binnensloop*, uit tot vaste commissies voor tal van terreinen. Bijna alle staatszaken werden daarnaar automatisch doorverwezen.” [cursivering JG]

Generaal en de secretaris, uit Holland afkomstig. Deze deskundigen werden niet enkel adviseur, maar volwaardig lid van de commissies.²⁸

De commissieleden waren soms lang in functie en bouwden dan een grote deskundigheid op. Steeds vaker maakte zij deel uit van meerdere commissies: terwijl het onderwerp van de vergadering veranderde bleven zij zitten. Er was ook maar één ‘besogne’-kamer. Zo ontstond een ‘kleine regering’.²⁹ In de vergadering van de commissies nam de raadpensionaris het voortouw. Hij had meestal de conceptadviezen terdege voorbereid. Deze conceptadviezen waren eigenlijk al conceptbesluiten aangezien de Staten-Generaal de adviezen meestal overnamen. Het commissiewezen bevorderde de besluitvorming van de Staten-Generaal aanzienlijk, tegelijk ondermijnde het het gezag van de Staten-Generaal doordat in het adviesstadium feitelijk al de beslissingen vielen. De vergaderingen van de Staten-Generaal werden dan ook steeds korter. De pretentie van het commissiewezen ging zelfs zover dat vanaf 1672 niet meer de Staten-Generaal zelf, maar de griffier onderhands kon beslissen welke zaken ‘commissariaal’ werden.³⁰

3.3 De Raad van State

De Raad van State moest in de Republiek zijn vooraanstaande rol afstaan aan de Staten-Generaal. Eertijds was de Raad van State een hoog staatscollege dat de vorst adviseerde in kwesties van bestuur en wetgeving. De Raad van State belichaamde de stabiliteit en continuïteit van de overheid waar de vorst kwam en ging. Soms trad de Raad van State zelf als regerend lichaam op. Na de dood van Willem van Oranje leek de Raad van State inderdaad als regering van de Verenigde Nederlanden te gaan functioneren. De instructie van 1584 kende de Raad van State wetgevende en bestuurlijke taken en bevoegdheden toe wat betreft binnen- en buitenlandse zaken en wat betreft defensie (te land en ter zee). De Staten-Generaal zouden net als vroeger enkel *ad hoc* bijeenkomen en voornamelijk beslissen over de belastingopbrengst.

De Staten hadden echter geen vertrouwen de Raad van State. Zoals reeds opgemerkt werd de Raad van State geïdentificeerd met Unie-politiek. Bijkomend probleem was dat in de Raad van State enkele buitenlanders zitting hadden: de bevelhebber van de Engelse hulptroepen en nog twee Engelse leden (de Engelse gezant en een assistent). En het vertrouwen in de Engelse *connection* was na de ervaringen met Leicester’s centraliserende politiek danig afgenomen.³¹

Toen de Opstand zich eenmaal consolideerde kreeg de Provinciale soevereiniteit de overhand en stond het buiten kijf dat de Staten in het eigen gewest verantwoordelijk waren voor wetgeving, rechtspraak en bestuur.³² Dit axioma gold tot het einde van de Republiek. De regeling van de federale zaken werd aan de Staten-Generaal toevertrouwd. De nieuwe verhouding van Staten-Generaal en Raad van State werd in de instructie van 1588 vastgelegd. De Staten-Generaal nam de regering van de Generaliteit op zich, konden echter, gezien de geringe personeelsomvang, niet alles en lieten de uitvoering van enkele regeringstaken aan de Raad van State over. De Raad van State beschikte enkel over ‘gedelegeerde’ bevoegdheden, werkte ter wille van de Staten-Generaal.³³ Competentiegeschillen konden zich dan ook eigenlijk niet voordoen en in

²⁸ De Bruin 1991, p. 143.

²⁹ De Bruin 1991, p. 144: “Op die manier zaten in allerlei besognes op een bepaald tijdstip (nagenoeg) dezelfde lieden en bestond het enige onderscheid ertussen uit de zaken die aan de orde kwamen en het vaandel waaronder dit geschiedde.”

³⁰ De Bruin 1991, p. 145.

³¹ Fockema Andrea 1960, p. 19 e.v. Zie ook: Van Deursen 1981, p. 53.

³² De Bruin 1991, p. 120 e.v.

³³ Het woord ‘delegatie’ is niet conform het huidige begrip van die term. De Staten-Generaal bleven verantwoordelijk en bevoegd, feitelijk ging het dus om een gemandateerde bevoegdheden.

elk geval eenvoudig worden opgelost: “De Raad werkt op autorisatie van Hare Hoog Mogenden, zoals en zolang het de Staten-Generaal belieft.”³⁴

Alvorens de specifieke taken van de Raad van State te bespreken wil ik eerst enkele opmerkingen maken over het lidmaatschap en het besluitvormingsproces van de Raad van State. Ik wees er al op dat in de Raad van State enkele Engelsen zitting hadden en dat dit buitenlandse element de machtsontwikkeling van de Raad hinderde. Ook de Stadhouder(s) werden in de instructie van 1588 als lid van de Raad van State aangemerkt. Van meet af aan was het echter gebruik bij de gewone adviesaanvragen de Raad apart aan te spreken en in uitzonderlijke gevallen de Raad en de Stadhouder(s).³⁵ Deze aparte behandeling moest kennelijk voorkomen dat de Stadhouder de Raad van State, die toch al overwegend Orangistisch gezind was en in de twee grote conflicten van de 17^e eeuw, in 1618 en in 1650, daarvan duidelijk blijk gaf, omvormde tot een met de Staten-Generaal concurrerend machtsinstituut. Daarnaast telde de Raad 10 gewone leden, afkomstig uit de Provinciën, die evenwel, zoals reeds gezegd, niet geacht werden die Provinciën te vertegenwoordigen.

Het lidmaatschap van de Raad van State stond in hoog aanzien en was profijtelijk. De Raad werd bijgestaan door een kleine staf van medewerkers. De kwaliteit van deze medewerkers, in het bijzonder van de Thesaurier-Generaal en de secretaris, was beslissend voor het niveau van de Raad van State: “Zwakke bezetting van deze beide ambten ontnam de Raad grotendeels zijn betekenis.”³⁶ Net als bij de Staten-Generaal vergden de vergaderingen van de Raad van State het uiterste van ieders aandacht en geheugen. De genoemde ambtenaren hadden met hun dossierkennis weldra een grote voorsprong en beheersten dan feitelijk de Raad. Besluiten werden bij eenvoudige meerderheid genomen.

De volgende taken kwamen voor rekening van de Raad van State. De Raad van de State werd in de eerste plaats belast met de zorg voor het landleger, de materiele voorzieningen in verband met de oorlogsvoering (organisatie strijdkrachten, bevoorrading, fortificaties, financiering en dergelijke). De Raad bepaalde niet het politieke beleid, gebreken kon zij melden, maar niet op eigen gezag aanpakken. Dat gezag bleef aan de Staten-Generaal. De legerleiding lag bij de Stadhouder in zijn hoedanigheid van Kapitein-Generaal en bij de gedeputeerden ter velde van de Staten-Generaal.

Een tweede taak van de Raad van State betrof de financiën van de Republiek. De Raad van State stelde een ‘staat van oorlog’ op (een soort begroting) en voegde daar een ‘generale petitie’ aan toe. Deze ‘staat van oorlog’ en ‘generale petitie’ werden jaarlijks aan de Staten-Generaal aangeboden. De ‘staat van oorlog’ somde alle uitgaven op (vooral in verband met de landsverdediging) en de door de Provinciën gedane financiële toezeggingen (de zgn. ‘repartitie van geconsenteerde lasten’). Opgemerkt zij dat de Provinciën hun bijdragen merendeels niet in de kas van de Generaliteit stortten, maar direct uitbetaalden aan de betrokkenen. De ‘staat van oorlog’ bevatte de gegarandeerde inkomsten en was dus een precair document (‘een grond-stuck van den staat’), dat om nieuwe, moeizame onderhandelingen te voorkomen, althans tot 1648, ook niet jaarlijks werd opgemaakt. De ‘generale petitie’ werd wel jaarlijks opgemaakt, behield het karakter van een ‘bede’ en herinnerde als zodanig aan de gewoonte uit de landsheerlijke tijd. Deze ‘generale petitie’ moest dus nog met ‘consenten’ worden beantwoord. De Raad van State diende de ‘staat van oorlog’ en de ‘generale petitie’ als voorstel in bij de Staten-Generaal. Indien de Staten-Generaal het voorstel

³⁴ Van Deursen 1981, p. 68.

³⁵ Van Deursen 1981, p. 55.

³⁶ Van Deursen 1981, p. 56.

volgden, legden zij het vervolgens voor aan de Provinciën. De Raad van State kon deze taak weliswaar met een zekere vrijheid uitoefenen, zij kon echter niet op eigen gezag financieel beleid voeren of weigeren bepaalde opdrachten uit te voeren. De Staten-Generaal was ook in dezen eindverantwoordelijk. De Raad kon waarschuwen voor het ontstaan of bestaan van financiële tekorten, klagen over achterstallige betalingen, maar zelf niets doen. Gevolg is dat de financiële werkelijkheid van de Republiek veelal niet door de ‘staat van oorlog’ en de ‘generale petitie’ wordt gedekt.³⁷

De zorg voor de publieke middelen (de ‘Gemene Middelen’) was, samen met de zorg voor defensie, uiteraard van cruciaal belang voor de Republiek. Als ‘minister’ van financiën fungeerde de Thesaurier-Generaal. Een eenparig belastingstelsel werd in de *Unie van Utrecht* (art. 5) afgesproken, maar was in feite nimmer tot stand gebracht. Een federaal belastingstelsel was evenwel in zoverre gerealiseerd, dat aan de Provinciën, met behoud van hun eigen belastingstelsel, quota’s voor het Generaliteitsbudget werden opgelegd.³⁸ Dat betekende dat de Provinciën op hun eigen manier belasting mochten heffen, maar dat zij wel een vaststaand bedrag in de kas van de Generaliteit moesten storten. Hun autonomie was langs deze weg danig beknot. Het quotenstelsel hield meer bepaald in dat Holland ongeveer 60 % van het totaal bijdroeg, Zeeland ongeveer 15 tot 10 %, Friesland ongeveer 10 %, Utrecht ongeveer 5 %, Groningen en Gelderland ongeveer 6 % en Overijssel ongeveer 3 %. Uit het quotenstelsel bleek het overwicht van de zeeprovincies en vooral van Holland.

De ‘Gemene Middelen’ werden overigens niet alleen via dit quotenstelsel opgebracht. De Generaliteit kon ook beschikken over enkele directe inkomstenbronnen. Inkomsten uit de douanerechten afgedragen via de Admiraliteiten en bestaande uit de aan de Generaliteitslanden opgelegde belasting waren samen goed voor ongeveer een vijfde van de ‘Gemene Middelen’.³⁹

De Generaliteitslanden bezorgden de Raad van State een derde taak. De Generaliteitslanden werden direct geregeerd door de Staten-Generaal, maar deze taak (bestuur, wetgeving en rechtspraak) was ‘gedelegeerd’ aan de Raad van State. De Staten-Generaal behielden het eigenlijke gezag over de Generaliteitslanden en konden altijd ingrijpen en eventueel ook buiten de Raad om en tegen de zin van de Raad in regelingen treffen.⁴⁰

Een vierde taak van de Raad van State bestond erin dat zij rechtsmacht had gerelateerd aan en beperkt tot de omvang van zijn bestuurlijke taken. Deze rechtsmacht gold dus ten volle voor de Generaliteitslanden en voor militaire aangelegenheden voor zover de Hoge Krijgsraad niet bevoegd was. Opgemerkt zij dat de Staten-Generaal ook wat de rechtspraak betreft de soevereiniteit van de Raad van State niet intact liet. De Staten-Generaal boden gelegenheid om tegen vonnissen van de Raad van State in beroep te gaan. Toen na 1638 was bepaald dat de Staten-Generaal zich zouden beperken tot revisie (‘propositie van erreur’), lieten zij toe dat in het revisieproces nieuwe stukken en feiten werden betrokken, zodat eigenlijk een gewoon hoger beroep bleef bestaan.⁴¹

³⁷ Van Deursen 1981, p. 80.

³⁸ Israel 1996, p. 319: “Het bleek onmogelijk om alle zeven provincies één en hetzelfde belastingstelsel op te leggen. [...] Door zeven provinciale regeringen te vormen en zeven afzonderlijke belastingregimes, maar wel binnen een gemeenschappelijk kader, bracht de Nederlandse Opstand een per provincie variërend confederaal belastingstelsel tot stand dat efficiënter en beter aan de omstandigheden was aangepast dan één enkel gecentraliseerd stelsel op dat moment had kunnen zijn.”

³⁹ Wat betreft de belastingen zie: Fockema Andrea 1960, p. 120 e.v.

⁴⁰ Van Deursen 1981, p. 85.

⁴¹ Fockema Andrea 1960, p. 21.

3.4 Overige organen van de Generaliteit

In het kort wil ik aandacht besteden aan de overige Generaliteitscolleges. Achtereenvolgens komen aan de orde de Generaliteitsrekenkamer, de Generaliteits-Muntkamer, de Hoge Krijgsraad, de Admiraliteiten en de Handelscompagnieën. Ook de Stadhouder dient als orgaan van de Generaliteit te worden gezien. In verband met de opbouw van de argumentatie in dit essay bespreek ik de Stadhouder apart in paragraaf 4 gewijd aan de politieke strijd van Holland en de Stadhouder.

In 1602 stelden de Staten-Generaal een Generaliteitsrekenkamer in om inkomsten en uitgaven van de Generaliteit te berekenen en te controleren en begrotingen op te stellen. Deze Generaliteitsrekenkamer bestond uit afgevaardigden van de Staten. Dit college legde verantwoording af aan de Staten-Generaal. De door de Generaliteitsrekenkamer vastgestelde resultaten gebruikte de Raad van State als gegeven bij zijn financiële berekeningen.⁴²

De soevereiniteit van de Provinciën hield onder meer in dat zij elk hun eigen munt beheerden. Dit muntrecht werd in de *Unie van Utrecht* bevestigd, maar tevens werd daar bepaald dat de Generaliteit verantwoordelijk was voor het bepalen van waarde, gewicht en inhoud van de munten zodat deze munten in feite één munt(systeem) vormden (art. 12 Unie van Utrecht). De Generaliteits-Muntkamer, die belast werd met deze taak, was de opvolger van een vergelijkbare instelling uit de landsheerlijke tijd. Nieuw was dit Generaliteitscollege dus niet, zij pakte haar werkzaamheden zelfs zonder nadere instructie op. In geval van overtreding van de muntplakaten sprak de Generaliteits-Muntkamer recht. De bevoegdheid op dit terrein deelde zij echter met andere rechtbanken.⁴³

De berechting van militaire delicten in strikte zin was volgens het geschreven recht een taak van de Raad van State en van de door deze Raad ingestelde krijgsraden te velde. In werkelijkheid was de militaire rechtspraak echter onregelmatig en ongecoördineerd. De militaire rechters hadden een ruime taakopvatting: zij behandelden ook gewone delicten door militairen gepleegd, burgerlijke zaken tussen militairen en tussen militairen en burgers. Omdat indertijd de opvatting was dat militaire rechtspraak ressorteerde onder de hoogste legerleiding, ging ook de Stadhouder, immers Kapitein-Generaal, zich met militaire rechtspraak bezig houden. Op initiatief van Maurits werd in de jaren 1590 een Hoge Krijgsraad gevormd. Deze Hoge Krijgsraad diende als beroepsinstantie voor de vonnissen van de krijgsraden te velde en adviseerde de Stadhouder/Kapitein-Generaal wanneer van deze door de krijgsraden om een bevestiging van een doodstraf dan wel om de uitoefening van het recht van pardon en gratie werd gevraagd. De Kapitein-Generaal gebruikte zijn invloed overigens ook om strafverzwaring op te leggen. Het geschreven recht bood voor deze gang van zaken geen grondslag. Pas in 1783 hebben de Staten-Generaal orde op zaken gesteld en de “door hen nooit opgerichte Hoge Krijgsraad afgeschaft.”⁴⁴

Eerder omschreef ik de Republiek al als *a seaborne empire*. De meest vitale belangen van de Republiek, militair en economisch, hadden met zeevaart van doen. Met het oog op deze belangen stelden de Staten-Generaal in 1597 vijf Admiraliteiten in. Deze gewichtige colleges waren gevestigd in Rotterdam, Amsterdam, afwisselend in Hoorn of Enkhuizen, in Middelburg en in Dokkum (later Harlingen). Deze

⁴² Fockema Andrea 1960, p. 22 e.v.; Israel 1996, p. 323.

⁴³ Fockema Andrea 1960, p. 23 e.v.; Israel 1996, p. 323.

⁴⁴ Fockema Andrea 1960, p. 26. Over de handelwijze van Maurits merkt hij, met gevoel voor ironie, op (p. 25): “Deze uitgebreide militaire rechtspraak, en haar top-orgaan de Hoge Krijgsraad nevens de Kapitein-Generaal, was *een merkwaardig voorbeeld van de kracht der vrije rechtsvorming* ook in het publiekrecht en zelfs in de rechterlijke organisatie.” [cursivering JG] Anders Israel (1996, p. 323) die meent dat het initiatief inderdaad wel uitging van Maurits, maar dat de Staten en de Staten-Generaal er spoedig hun goedkeuring aan gaven.

colleges werden belast met bestuurlijke en rechtsprekende taken, meer bepaald met de zorg voor de strijdkrachten ter zee, de bewaking van rivieren en riviermonden, de bouw van oorlogschepen en de rekrutering van bemanningen, de bescherming van de koopvaardij, het toezicht op de naleving van regels op het gebied van visserij en zeevaart en de inning van de douanegelden. Alhoewel de Admiraliteiten Generaliteitscolleges waren en ook nauw contact moesten onderhouden met de Staten-Generaal, vormden zij ieder een eigen organisatie. De Staten-Generaal trof regelingen ter zake de samenstelling van de colleges, bepaalde in algemene lijnen het beleid, stelde met name de douanetarieven vast en zag toe op de werkzaamheden van de Admiraliteiten. Het is wel vaak overwogen de zeezaken onder centraal bestuur te brengen, de vorming van de zogenaamde ‘algemene Commissie van Superintendentie’ is echter niet gelukt.

De Stadhouders bekleedde als Admiraal-Generaal de hoogste functie in de Admiraliteiten. Onder hem vielen de Luitenant-Admiralen die bij de diverse Admiraliteiten de scepter zwaaiden. De hoge functionarissen bij de Admiraliteiten werden door de Staten-Generaal of door de Stadhouders aangesteld. De werkzaamheden van de Admiraliteiten werden uit de opbrengst van de douanegelden, bijzondere heffingen en niet te vergeten kaapvaart gefinancierd, in oorlogstijd echter waren aanvullende subsidies nodig en werd een beroep gedaan op de ‘staat van oorlog’ en rechtstreeks op de Provinciën. De straf- en tuchtrechtspraak van de Admiraliteiten bestreek de ambtsdelicten van hun omvangrijke personeel. De in oorlogstijd door de zeerijksraden gewezen vonnissen moesten aan de Staten-Generaal worden medegedeeld dan wel door de Stadhouders worden bevestigd.⁴⁵

Als laatste orgaan van de Generaliteit behandel ik de Handelscompagnieën. De belangrijkste Handelscompagnieën waren de Verenigde Oostindische Compagnie, opgericht in 1602 en de Verenigde Westindische Compagnie, opgericht in 1618. De Handelscompagnieën waren opgericht met een privaatrechtelijk oogmerk, zij kregen door de Staten-Generaal een concessiegebied toegewezen waarin zij particuliere handel konden bedrijven. De Handelscompagnieën werden geleid door een college (‘kamer’) van bewindhebbers/aandeelhouders. Deze Handelscompagnieën kregen echter ook vele en belangrijke publiekrechtelijke bevoegdheden (wetgeving, bestuur, rechtspraak), die zij in hun gebied tegenover een ieder konden uitoefenen en om die reden golden zij als organen van de Generaliteit. Ook konden de Handelscompagnieën met buitenlandse ‘regeringen’ verdragen sluiten of oorlog voeren. De Staten-Generaal stuurden de uitoefening van deze bevoegdheden aan met zogeheten ‘artikelbrieven’ die gedetailleerde voorschriften bevatten. De Staten-Generaal hielden toezicht op en vroegen rekenschap van de verrichtingen van de Handelscompagnieën, bevestigden de aanstelling van de hoge functionarissen in de overzeese gebiedsdelen en beslisten over verlenging van de concessies.⁴⁶

§ 4 Het Staatsbestel in actie: Holland versus de Stadhouders

Aanvankelijk was de Republiek *de facto* vooral een Hollandse realiteit. Alleen Hollands grondgebied en wateren waren vrij en veilig. Juist in deze periode kreeg het staatsbestel van de Republiek zijn vorm om nadien nauwelijks wijzigingen te ondergaan. De Hollanders stelden eerst in eigen huis orde op zaken. De Staten van Holland die in de landsheerlijke tijd maar zelden meer dan 60 dagen jaarlijks vergaderden,

⁴⁵ Fockema Andrea 1960, p. 27 e.v.; Israel 1996, p. 324 e.v.

kwamen na 1572 nimmer minder vaak dan 200 dagen bijeen. Veel meer steden werden bij de besluitvorming betrokken, de invloed van de ridderschap werd minder. Van belang was bovendien de vorming van een Gecommitteerde Raad. Na de dood van Willem van Oranje ging dit college functioneren als een dagelijks bestuur. De relatie van deze Gecommitteerde Raad tot de Staten en zijn taken en werkwijze waren nauwkeurig omschreven. Ook in de andere gewesten werden bestuurlijke hervormingen doorgevoerd, maar zij bereikten toch niet een zelfde cohesie als in Holland.⁴⁷ Hierbij zij opgemerkt dat ook de economische integratie van Holland in deze tijd veel verder reikte dan in de overige gewesten.⁴⁸ De suprematie van Holland kon gemakkelijk worden geëffectueerd doordat de Staten van Holland naast de Staten-Generaal resideerden en hun vergaderingen afstemden op die van de Staten-Generaal. De Hollanders wisten zich direct door hun achterban gesteund, de gedeputeerden uit de andere gewesten, als zij niet door afwezigheid schitterden, moesten nogal eens improviseren en bleken vaak beïnvloedbaar.⁴⁹

Hollands voorsprong (bestuurlijk, economisch) resulteerde in suprematie. Johan van Oldenbarnevelt die als Landsadvocaat formeel leiding gaf aan de Hollandse politiek, fungeerde feitelijk tientallen jaren als staatshoofd van de Republiek. Op dezelfde wijze zou Johan de Witt en zouden Hollands raadspensionarissen in de eerste helft van de 18^e eeuw functioneren. Zelfs in tijden dat de Stadhouder zijn politieke macht ontplooipte, golden Holland, zijn regenten en politieke voorman als een machtsfactor van belang. De Republiek mocht officieel dan wel uit soevereine gewesten zijn samengesteld, Holland had het voor het zeggen, niet eens als *primus inter pares*, maar zonder meer als grootmacht.⁵⁰

Het quotenstelsel toonde het financiële overwicht. Zat de Republiek om extra geld verlegen, hetgeen nogal eens voorkwam, dan werd het geleend in het rijke Holland. Het kwam erop neer dat enkel die politiek doorgang vond, die Holland wilde financieren. De andere gewesten beschikten weliswaar over een vetorecht, maar niet over een *dergelijk* veto: “While the refusal of one of the smaller provinces could be overridden - and this occurred not infrequently – as its refusal to contribute financially would not be a serious problem, the same could not be said of Holland: some vetoes were more equal than others.”⁵¹

Bovendien kon Holland tegenstribbelende gewesten ‘overtuigen’ door financiële toezeggingen en dergelijke.

Het axioma van de Provinciale soevereiniteit bleek een geëigend middel om de suprematie van Holland te verzekeren. Zo leek Oldenbarnevelt het staatsbestel van de Republiek ook te hebben gewild: Hollands belangen moesten het zwaarst tellen en mochten in elk geval niet worden geschaad. De staatsrechtelijk gegarandeerde gelijkheid van de soevereine Provinciën werkte in het voordeel van Hollands machtspolitiek, was ook zo bedoeld en bleef, zelfs in tijden van Stadhouderlijke machtsontplooiing, goeddeels intact.⁵²

⁴⁶ Fockema Andrea 1960, p. 30 e.v..

⁴⁷ Israel 1996, p. 307.

⁴⁸ De Bruin 1991, p. 121.

⁴⁹ Overigens maakten niet alleen de Hollanders, maar ook de Stadhouder gebruik van deze mogelijke beïnvloeding. Zie *infra*.

⁵⁰ Price 1994, p. 235.

⁵¹ Price 1994, p. 238.

⁵² Price 1994, p. 239: “While the principle of equal representation in the States General for every province regardless of wealth or the size of its financial contribution remained inviolable, the principle of provincial autonomy could be used not only to protect Holland from being outvoted and subjected to the will of the smaller provinces, but in practice to impose Holland’s will on the rest. In brief, provincial independence gave the lesser province protection from their powerful ally, and at the same time allowed Holland to mould the policies of the new state in accordance with its own wishes and needs. [...] This system was to remain essentially unchanged throughout the remainder of the history of the Republic; even the domination of the Orange princes at times in the seventeenth century and later could not alter the basic fact that the system as set up by Oldenbarnevelt gave Holland a decisive influence in the affairs of the state.” Ook Israel brengt het oogmerk van Hollands machtspolitiek expliciet naar voren (1996, p. 306): “In theorie was het smeden van de instellingen van de Republiek een collectieve onderneming waar alle provincies mee instemden. In werkelijkheid werd het institutionele kader opgebouwd – en in aanzienlijke mate opgelegd – door Holland, in weerwil van tegenwerking en bezwaren van de andere provincies. [...] Zo smeedde Holland dus de Verenigde Provinciën op basis van zogenaamde soevereine rechten voor de provincies, waarvan alleen Holland volledig gebruik kon maken: het behield zijn historische samenhang, en identiteit en gebruikte de financiële

Aan de macht van Holland in de Republiek waren ook grenzen of tenminste voorwaarden gesteld. Hollands heerschappij was niet eenvoudig, de machtspolitieke verwickelingen in de Republiek manifesteerden scherpe tegenstellingen en dus ook tegenstand. Twee van de machtigste politici in Holland en de Republiek, Oldenbarnevelt en de Witt, werden grof genoeg met deze tegenstand geconfronteerd. Die tegenstand kon vooral dan effectief worden indien de Hollandse regenten en steden het onderling niet eens waren. Een eensgezind Holland was onverslaanbaar. Deze eensgezindheid was echter geen vaststaand gegeven. De politieke elite was niet vrij van factiestrijd en viel meermaals ten prooi aan ideologisch-religieuze geschillen en economische belangentegenstellingen. Deze interne verzwakking bood machtsfactoren buiten Holland kansen. Maar zelfs het verzwakte Holland had nimmer een zonder meer ondergeschikte positie te vrezén.⁵³

Een belangrijke functie in het staatsbestel van de Republiek viel toe aan de Stadhouders.⁵⁴ Het stadhouderschap verwijst naar de monarchie, de Stadhouders waren immers de plaatsvervanger van de landsheer in de gewesten. Met de afschaffing van de monarchie was er dus eigenlijk ook geen plaats meer voor de functie van Stadhouders. Het Stadhouderschap overleefde echter de invoering van het republikeins staatsmodel en zou er zelfs een grote rol spelen. De formele positie van de Stadhouders was niet al te duidelijk geregeld. De Stadhouders waren in de eerste plaats dienaren van de soevereine staten. In de loop der tijd kreeg het Stadhouderschap een nadere invulling als resultaat van machtspolitieke verwickelingen, die soms ook het gewicht van deze functie uitdrukkelijk als inzet hadden. Het quasi-monarchale erfelijke, universele Stadhouderschap van de Oranjes was aanvankelijk in elk geval nimmer beoogd. De feitelijke ontwikkeling van het Stadhouderschap bleef ook altijd inzet van strijd. Door sommigen werden de Oranje's geacht de eenheid van de Republiek te representeren, in werkelijkheid was deze 'eenheid' onder Oranje in de geschiedenis van de Republiek een bron van tweestrijd.⁵⁵

De machtsaanspraak van het Stadhouderschap begon als een experiment waarmee Holland andermaal zijn overwicht in de Republiek poogde veilig te stellen. Toen Maurits Stadhouders van Holland en Zeeland werd, trad hij in de voetsporen van zijn vader. Hij kon daarbij zekere aanspraken laten gelden, maar rechten had hij niet. Dat Maurits behalve Stadhouders van Holland vervolgens Stadhouders en Kapitein-Generaal van nog vier andere gewesten en Admiraal-Generaal van de Unie werd, was een staaltje van Hollands machtspolitiek. Holland wilde zijn hoogste ambtenaar in de overige gewesten een centrale functie geven om invloed te kunnen uitoefenen. Deze strategie werkte ook zolang de Hollanders het onderling eens waren. Holland gebruikte de Staten-Generaal om deze benoemingen te effectueren. Van een Oranje-mythe was op dat moment geen sprake.⁵⁶

De grondslag van de macht van de Stadhouders zou echter spoedig veranderen en de Stadhouders bleek in staat tot wat de andere gewesten zelfs gezamenlijk niet konden: inbreken op de dominantie van Holland. De macht van de Hollanders was formeel beperkt tot de eigen soevereiniteit die het in elk geval mogelijk

middelen en het grondgebied van de kleinere gewesten om zijn defensie, zijn strategische gewicht en zijn economische achterland te versterken."

⁵³ Price 1994, p. 241.

⁵⁴ De Staten benoemde de Stadhouders en konden er dus een eigen Stadhouders op na houden. De eerste decennia waren er twee Stadhouders in de Republiek. Het universeel, erfelijk Stadhouderschap is van later datum.

⁵⁵ Van Deursen 1980, p. 356: "De functie [van Stadhouders, JG] hield haast onvermijdelijk het streven naar monarchale heerschappij in zich besloten, maar in de collegiale bestuursvorm had zich een tegenwicht opgebouwd, dat het een eierzuchtige stadhouder moeilijk zou maken alle weerstanden te overwinnen."

Overigens was het niet alleen haat en rijd tussen de Stadhouders en de regenten. Periodes van samenwerking kwam ook voor (Israël 1996, p. 334).

⁵⁶ Van Deursen 1980, p. 355.

maakte onwelgevallige Unie-politiek te beletten. Positieve machtsuitoefening verliep via een informeel circuit waarbij vooral de economische potentie van het gewest het nodige bijdroeg. De machtspositie van de Stadhouder was in formele zin eveneens beperkt. Hij was dienaar van de Staten waarin hij tot dat ambt geroepen was. Deze functie bracht echter met zich mee dat hij allerlei ambten kon begeben en een machtsstructuur kon opbouwen. De Stadhouder kon ook direct macht uitoefenen in de vele commissies (met name de zogeheten ‘secrete besognes’) waarin hij vanwege de Staten-Generaal zitting had en die, zoals eerder gemeld, nogal eens over *plein pouvoir* beschikten.

Vooral in de landprovincies kon de Stadhouder – met het geduld van de generaties - een patronagesysteem opbouwen dat hem een ver reikende macht bezorgde en deze macht kon hij vervolgens in de Staten-Generaal via de gedeputeerden, die zijn ‘creatures’ waren, tot gelding brengen. Zijn leidinggevende positie in het leger en de vloot hield eveneens in dat hij een zeer groot aantal carrières kon bepalen. Met dit patronagesysteem (het zogeheten ‘stadhouderlijk stelsel’) kon de Stadhouder in alle hoeken van de door decentralisatie en confederatie zo onoverzichtelijke Republiek gebruik maken van ‘vertrouwelingen en handlangers’, mensen die elkaar hielpen, de zaak van de Stadhouder dienden en daarvoor werden beloofd of gestraft.⁵⁷ In de politieke praktijk stond de Stadhouder aan het hoofd van een machtsinstituut dat een effectieve gezagsorde vestigde naast de officiële instellingen van de Republiek en die instellingen ook deels ondermijnde.⁵⁸ Het ‘stadhouderlijk stelsel’, van twijfelachtige waarde alleen omdat het, buiten het staatsrecht om ontwikkeld, wel een subversieve werking moest hebben op het vigerende bestel, was eens te meer dubieus omdat van volgzzaamheid een hoogste deugd maakte. De afhankelijkheid werd met afhankelijkheid afgedwongen, elke carrière-stap vergrote de angst voor eigen hachje en de angstigen schopten het ver: “Van een verantwoord politiek beleid kon onder dergelijke omstandigheden [...] geen sprake zijn: elk zelfstandig oordeel werd erdoor ontmoedigd en meer dan eens werd het landsbelang opgeofferd aan het eigenbelang.”⁵⁹ Hierbij moet worden opgemerkt dat het cliëntèlesysteem, zoals dat in kringen van regenten bestond (de zgn. ‘contracten van correspondentie’), veelal ook als een plaag werden gezien.⁶⁰ Deze beide systemen liepen overigens deels ook in elkaar over.

De Stadhouder had de hem officieel toegewezen bestuurlijke en militaire bevoegdheden, het Stadhouderlijk stelsel was het patronagesysteem dat hij bij de uitoefening van die bevoegdheden ontwikkelde en dat deels een concurrerend en subversief machtsinstituut vormde. De Stadhouder kon deze opmerkelijke rol op zich nemen mede vanwege zijn prestige in de Republiek. Hij ontleende dat prestige allereerst aan zijn status als prins. Het Prinsdom Oranje stelde weliswaar niet veel voor en ging ook in de 17^e eeuw verloren, maar de Oranje’s waren toch van hoger adel dan men hier te lande gewend was. In het burgerlijke Holland mocht deze aan het *ancien régime* ontleende status niet zo tellen, zeker in de landelijke gewesten, waar de adel nog domineerde, was dat anders. Ook de zorgvuldig gecultiveerde familieroem bezorgde de Stadhouder veel prestige. Willem van Oranje gold immers als de Vader des Vaderlands, de behoeder van de Unie en van de ware gereformeerde godsdienst. De militaire prestaties van Maurits en Frederik Hendrik voedden de familieroem eens te meer.

⁵⁷ Gabriëls 1989, p. 441.

⁵⁸ Price 1994, p. 252: “In effect, it would hardly be going too far to suggest that, taken as a whole, the patronage system employed by the princes of Orange at its peak amounted practically to an alternative structure of political authority, underlying and to some extent subverting the formal system”

⁵⁹ Gabriëls 1989, p. 443.

⁶⁰ Rogier (1964, p. 70) spreekt van een ‘heileloos coöptatiesysteem’ en stelt de regentenelite voor als een ‘gesloten coterie’.

Feitelijk kon de Stadhouders in het staatsbestel van de Republiek veel meer macht uitoefenen dan zijn formeel beperkte bevoegdheid aangaf. Vooral in tijden van nood en verwarring kon hij zich als redder van het vaderland profileren en het ‘Eminent Hoofd’ spelen waar velen behoefte aan hadden: “They could act as symbols of national unity, and more practically could provide in their own persons a single centre of authority for the Republic. [...] Put simply, the States General could not ride around on a horse and wave to the crowds.”⁶¹ Wanneer binnenlandse partijtwist uit de hand dreigde te lopen kon de Stadhouders zogenaamd boven de partijen staan. Dat hij feitelijk partijdig was en soms de partijtwist zo niet aanstichtte dan toch opdreef, mag hier niet onvermeld blijven. De Stadhouders wist te profiteren van de anti-Hollandse sentimenten in de andere gewesten en gaf graag gehoor aan de klachten over de regenten die veel te libertijns waren en de zaak van de ware godsdienst veronachtzaamden. De handelwijze van Maurits ten tijde van de Bestandstwisten is wat dit aangaat een instructief voorbeeld.⁶²

Op grond van zijn formele en vooral van zijn informele macht kon de Stadhouders zijn functie in het staatsbestel van de Republiek met wisselend succes uitbouwen tot een alternatief vóór de Republiek. Het streven naar monarchale heerschappij als alternatief voor de republikeins-collegiale besluitvorm kreeg vooral na Maurits dood, met het aantreden van Frederik Hendrik en weer later Willem II een sterke impuls. In een periode van zwak leiderschap in Holland ging Frederik Hendrik zich als regeringschef en zelfs als soeverein gedragen, liet zich Zijne Hoogheid noemen, zocht voor zijn kinderen huwelijkspartners in Europa’s vorstenhuizen, vestigde een dynastie. Willem II liet vervolgens over zijn aanmatiging geen enkel misverstand bestaan.⁶³ Na de plotselinge dood van Willem II in 1650 verklaarde de Republiek het Stadhouderschap vacant. Tijdens de Grote Vergadering van 1650 werd de gedachte dat aan de Republiek een ‘Eminent Hoofd’ leiding gaf ten grave gedragen. De soevereiniteit van de Provinciën werd herbevestigd en Holland kon in het machtsspel van de formeel gelijke Provinciën weer naar believen zijn slag slaan. In 1651 concludeerde De Witt dat: “dese provinciën niet en sijn tesamen *una respublica*, maer yder provincie *apart* een *souveraine respublica* is, ende dat sulx dese Vereenichde Provinciën niet met den naem van *respublica* (in singulari numero), maer veeleer met den naem *respublicae foederatae* ofte *unitae*, in plurali numero, genoemd souden moeten worden”. Tot 1672 (het rampjaar) zou de Republiek, zouden de Republieken, het zonder Stadhouders stellen. Voor het monarchale element was echter ook toen in het staatsbestel van de Republiek geen ruimte meer. De leiding van Willem III was geboren uit de noodzaak van het moment. Een soevereine positie zat er voor de Stadhouders niet meer in, tenminste niet op legitieme wijze.⁶⁴

⁶¹ Price 1994, p. 250.

⁶² Van Deursen 2000, p. 253 e.v.

⁶³ Van Deursen merkt, weinig complimenteus, over Willem II op (1980, p. 356): “Wie zich het barbaarse idioom van Willems in zogenaamd Frans geschreven dagboek heeft eigen gemaakt, zal bij de lectuur moeilijk aan de indruk ontsnappen dat voor deze jonge stadhouder het tijdperk van overleg en persuasie ten einde neigde.” Vgl. Price 1994, p. 253: “The difficulties which this powerful combination of formal powers and patronage could cause in irresponsible hands were demonstrated by Willem II. [...] Willem II send in the troops when he could not persuade or bully the province [bedoeld is Holland, JG] into accepting his *diktat*.”

⁶⁴ De Bruin merkt op (1991, p. 131) dat Willem III wel nog in het geheim heeft geprobeerd Engeland zover te krijgen hem te helpen om de soevereiniteit over de Verenigde Provinciën te bemachtigen. Wat dit betreft treedt hij in het voetspoor van Maurits die achter de rug van de Staten-Generaal om ten tijde van het Bestand een zelfde poging met Franse hulp heeft onderzocht (zie Van Deursen 2000, p. 211).

§ 5 Besluit

In de Habsburgse tijd was het voor de landsheer vrijwel onmogelijk om in de Nederlanden een effectieve(re) bestuursvorm te introduceren. Het dualisme van de verdragsmonarchie maakte dat de landsheer aan zijn soevereiniteit geen aanspraken kon ontlenen die inbraken op de soevereiniteit van de Staten van de diverse gewesten. Deze Staten beschouwden hun vrijheden en rechten als onaantastbaar. Om zijn politiek beleid door te voeren moest de landsheer dus (laten) onderhandelen met de Staten. De landsheer was met name afhankelijk van de Staten, omdat hij niet op eigen gezag belastingen kon opleggen. Voor zijn inkomsten was hij aangewezen op de medewerking van de Staten. Vooral als hij extra inkomsten nodig had, wat vaak voorkwam, drukte zijn afhankelijkheid zwaar en moest hij nogal eens bijkomende politieke rechten aan de Staten gunnen. Het proces van staatsvorming kon zich op deze manier niet of nauwelijks ontplooiën. Toen de landsheer probeerde de impasse te doorbreken en de Staten-Generaal als overkoepelde orgaan gebruikte om de Staten (Provinciaal) tot effectievere samenwerking te brengen, bleek die samenwerking weldra te bestaan uit broederlijke oppositie tégen de centrale en centraliserende politiek van de landsheer. Toen de landsheer de Staten de pas af wilde snijden door op eigen gezag belastinghervormingen te introduceren, was het felst mogelijk verzet de te verwachten reactie.

Dit verzet leidde uiteindelijk tot de vestiging van een zelfstandige staat in de Noordelijke Nederlanden. Deze zelfstandigheid en zeker het republikeinse bewind van de nieuwe staat waren niet doelbewust nagestreefd, maar eerder als door ‘een reeks wonderen’ (Huizinga) tot stand gebracht. De *Unie van Utrecht* en het *Plakkaat van Verlatinge* waren geen van beide bedoeld als grondslag of grondwet van de Republiek. Het afzweren van de landsheer leek nog een incident, een nieuwe soeverein werd gezocht. Na de ervaringen met Anjou en vooral Leicester besloten de opstandelingen echter het ‘leuren’ met de soevereiniteit te staken. Toen was de Republiek een feit.

Over de staatkundige inrichting van de Republiek bestond onduidelijkheid en dan met name over de vraag of en hoe de zeven gewesten of Provinciën die zegevierend uit de strijd met de landsheer waren gekomen samen één staat vormden. De gemeenschappelijke strijd had immers de soevereiniteit van de Provinciën als inzet gehad. Het axioma van de Provinciale soevereiniteit werd inderdaad weldra tot uitgangspunt van de Republiek. Dat betekende dat in de gewesten de Staten verantwoordelijk waren voor wetgeving, rechtspraak en bestuur. De Staten meenden dat de regeling van de gemeenschappelijke belangen (de Generaliteit of Unie) in elk geval niet aan een orgaan kon worden toevertrouwd dat ‘boven’ de gewesten stond. Vandaar dat de Raad van State niet in aanmerking kwam. De Raad gold als een instrument van de centrale politiek.

De Staten-Generaal kregen in de Republiek de Hoogste Macht toebedeeld, waarbij uitgangspunt was dat de diverse Staten de Staten-Generaal in de greep konden houden. De Staten-Generaal werden immers beschouwd als een ‘afgezantenvergadering’ (Fruin). De afgevaardigden dienden hun lastgevers en waren tot ruggespraak verplicht, belangrijke zaken konden enkel in unanimitieit worden besloten. De soevereiniteit van de Provinciën leek daarmee verzekerd. In de politieke praktijk van de Republiek bleek de soevereiniteit van de Provinciën vaak echter meer ideologie dan werkelijkheid. De Staten-Generaal bleken wel degelijk als een machtsfactor in de Republiek te gaan functioneren.

Anders dan een ‘afgezantenvergadering’ waren de Staten-Generaal op zeker moment permanent in vergadering en wel op een vaste plaats en juist daar waar ook de Staten van Holland bijeenkwamen. De

institutionalisering van deze vergadering was het gevolg en de oorzaak van alsmaar toenemende werkzaamheden. De Staten-Generaal beschikten niet over een instructie die bevoegdheden en taken preciseerde. Het waren vooral 'de omstandigheden' die ervoor zorgden dat de Staten-Generaal feitelijk steeds meer bevoegdheden en taken kregen. Zo kwamen de Generaliteitslanden en de Handelscompagnieën direct te ressorteren onder het gezag van de Staten-Generaal. Ook de oorlogssituatie noodzaakte een aanzienlijke uitbreiding van het takenpakket van de Generaliteit. Daarnaast dienden de reguliere staatszaken zoals buitenlands beleid en financiën te worden behartigd.

In § 3 is uitvoering beschreven hoe het takenpakket van de Generaliteit was verdeeld over diverse Generaliteitscolleges. Vooral de Raad van State komt uitvoerig aan bod. Deze Raad fungeerde als het uitvoerend orgaan van tal van staatszaken. Duidelijk is gemaakt dat de Staten-Generaal de eindverantwoordelijkheid voor de werkzaamheden van de Raad van State aan zich hielden en ook ingrepen zoals en zodra dat geboden leek. Ook de overige Generaliteitscolleges vielen onder de Staten-Generaal. De Staten-Generaal waren uiteindelijk het centrum van alle staatsactiviteiten.

In § 3 ben ik ook uitvoerig ingegaan op de vergaderpraktijk van de Staten-Generaal. Ik heb aangegeven dat deze vergaderpraktijk de soevereiniteit van de Provinciën geweld aandeed. De zogenaamde 'afgezantenvergadering' bleek zeer in het voordeel van de Hollanders te functioneren: zij speelden letterlijk een thuiswedstrijd. De Hollanders konden hun afgevaardigden direct instrueren, zodat dezen goed voorbereid ter vergadering verschenen. De belangen van het soevereine Holland konden adequaat worden behartigd. De overige afgevaardigden, als zij al aanwezig waren, konden zich echter nauwelijks voorbereiden, moesten veelal improviseren en waren gemakkelijk te beïnvloeden. In uiterste gevallen werden belangrijke besluiten genomen die niet unaniem werden gesteund (het Bestand en de Vrede van Münster).

De grote voorsprong van de Hollanders bleek overigens niet pas in de vergadering van de Staten-Generaal. Voor het functioneren van het staatsbestel in de Republiek was het 'commissiewezen' van cruciaal belang. Veel zaken die in de Staten-Generaal aan de orde kwamen werden, zoals dat heette, 'commissariaal' gemaakt. De commissies kregen in de loop der tijd een steeds vastere vorm. De commissieleden bleven lang in functie, zaten in meerdere of alle commissies en bouwden zodoende een grote deskundigheid en macht op. In de commissies was het overwicht van Holland zeer groot. De raadspensionaris van Holland had het voortouw. De commissies brachten officieel slechts advies uit aan de Staten-Generaal. Feitelijk kwam het erop neer dat de raadspensionaris in de commissie kant en klare conceptadviezen presenteerde. Deze conceptadviezen werden meestal ook door de Staten-Generaal overgenomen. De commissies kregen bijna alle staatszaken 'ter advisering' voorgelegd. Eigenlijk vormden zij de regering van de Republiek en stond dus de raadspensionaris aan het hoofd van het Republiek.

Holland was indertijd een Europese grootmacht en domineerde de Republiek. Voor zijn inkomsten was de Republiek in hoge mate afhankelijk van Holland. Ook extra gelden in verband met oorlog werden in Holland geleend. In de Staten-Generaal speelde Holland een thuiswedstrijd. De raadspensionaris van de Staten van Holland was de spil in het republikeinse staatsbestel. Hij was de eerste man in het zo belangrijke 'commissiewezen'. Formeel hadden alle gewesten een recht van veto, maar het veto van de Hollanders was niet alleen van politiek, maar ook van financieel gewicht. Feitelijk vond die politiek doorgang, die Holland bereid was te financieren. Dit overwicht betekende niet dat het axioma van de soevereiniteit van de Provinciën als zodanig ter discussie stond. Integendeel, Holland gebruikte deze ideologie. De politiek die

Holland niet aanstond kon worden afgewezen met een beroep op de eigen soevereiniteit. De politiek die Holland voorstond kon worden doorgezet, omdat Holland het politieke spel van formeel gelijke gewesten meestal met gemak in eigen voordeel kon beslissen. Pas wanneer de Hollanders het onderling niet eens waren konden andere actoren een gooi doen naar de macht in de Republiek. De macht van Holland was echter zelfs in verzwakte staat nog aanzienlijk.

De enige partij die tegenspel kon bieden aan de macht van Holland was de Stadhouder. Het Stadhouderschap was eigenlijk niet meer dan een hoog ambt dat door de Staten werd toegekend. Er konden dus meerdere personen Stadhouder zijn en dat was feitelijk ook lange tijd het geval. De Stadhouder had in het republikeinse staatsbestel een groot netwerk. Hij kon, mede ook door zijn functie van Kapitein-Generaal en Admiraal-Generaal, talloze ambten begeben. De Stadhouder kon veel carrières maken en breken. Hij kon de anti-Hollandse sentimenten en de anti-libertijnse stemming gebruiken. Een groot deel van de bevolking steunde de politiek van de Stadhouder en zeker in de landgewesten was zijn macht zeer groot. Via de gedeputeerden uit deze gewesten kon hij op het niveau van de Generaliteit eens te meer politiek bedrijven. De Stadhouder kon een krachtige rol spelen ook al omdat hij profiteerde van de aura van Oranje en zich presenteerde als symbool van eenheid en redder in nood. Feitelijk was het optreden van de Stadhouder een voortdurende bron van tweestrijd, niet in de laatste plaats vanwege het duidelijke eigen belang van de Oranje-dynastie: de monarchale ambities en aanspraken die de Stadhouders koesterden als alternatief voor de republikeins-collegiale bestuursvorm.

Het zogeheten 'stadhouderlijk stelsel' was een politiek instituut deels ontwikkeld vanuit, maar deels ook opererend naast en concurrerend met het officiële staatsbestel. Als zodanig had het een subversief karakter. Dat het Stadhouderlijk cliëntèle-systeem de kwaliteit van het bestuur ten goede kwam en dienstbaar was aan het landsbelang werd reeds door de tijdgenoten sterk betwijfeld.

Het staatsbestel van de Republiek was officieel geënt op de ideologie van de soevereiniteit van de Provinciën. In de praktijk gebruikte en misbruikte Holland deze ideologie om de eigen belangen veilig te stellen. De Stadhouder gebruikte en misbruikte zijn bevoegdheden om een met het republikeinse staatsbestel concurrerend machtsinstituut op te bouwen. In de strijd van Holland en de Stadhouder heeft Holland vaak zeer diep moeten buigen. Het republikeins bestel bleek echter taai en tot herstel in staat. Dat betekende dat er voor een 'Eminent Hoofd' geen plaats was en dat de in wezen zwakke structuur van de Republiek met al zijn ruimte voor krachtige machtspolitiek overeind bleef.

Geraadpleegde literatuur

- G, De Bruin, “Het politieke bestel in de republiek: een anomalie in het vroegmodern Europa?”, in: *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden*, 114 (1999), afl. 1, p. 16-38.
- G, De Bruin, *Geheimhouding en verraad . De geheimhouding van Staatszaken ten tijde van de Republiek (1600-1750)*, SDU Uitgeverij: 's Gravenhage 1991.
- A.Th. Van Deursen, “Tussen eenheid en zelfstandigheid . De toepassing van de Unie als fundamentele wet”, in: S. Groenveld, H.L.Ph. Leeuwenberg, *De Unie van Utrecht . Wording en werking van een verbond en een verbondsacte* [= Geschiedenis in veelvoud 6], Martinus Nijhof: Den Haag 1979, p. 136-154.
- A.Th. Van Deursen, “Staatsinstellingen in de Noordelijke Nederlanden 1579-1780”, in: *Algemene Geschiedenis der Nederlanden*, Dl. 5, Fibula-Van Dishoeck: Haarlem 1980, p. 350-387.
- A.Th. Van Deursen, “De Raad van State onder de Republiek van 1588-1795”, in: *450 jaar Raad van State*, Staatsuitgeverij: 's Gravenhage 1981, p. 47-91.
- A.Th. Van Deursen, *Maurits van Nassau. De winnaar die faalde*, Uitgeverij Bert Bakker: 2000.
- S.J. Fockema Andrea, *De Nederlandse staat onder de Republiek* [=Verhandelingen der Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, Afd. Letterkunde, Nieuwe reeks, Dl. LXVIII, no. 3], Noord-Hollandsche Uitgeversmaatschappij: Amsterdam 1961.
- W. Frijhof, M. Spies, *1650 . Bevochten eendracht*, Sdu Uitgevers: Den Haag 1999.
- R. Fruin, *Geschiedenis der Staatsinstellingen in Nederland*, Martinus Nijhof: 's Gravenhage 1901.
- 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*, [= diss. Leiden], Stichting Hollandse Historische Reeks: 's Gravenhage 1990.
- J.I. Israel, *De Republiek 1477-1807*, Uitgeverij Van Wijnen: Franeker 1996.
- J.L. Price, *Holland and the Dutch Republic in the Seventeenth Century . The Politics of Particularism*, Clarendon Press: Oxford 1994.
- L.J. Rogier, “Over het constitutioneel karakter van de Statenbond der Verenigde Nederlanden”, in: *Terugblik en uitzicht . Verspreide opstellen van L.J. Rogier*, Uitgeverij Paul Brand: Hilversum, Antwerpen, 1964, p. 67-83.

H. De Schepper, “De burgerlijke overheden en hun permanente kaders 1480-1579”, in: *Algemene Geschiedenis der Nederlanden*, Dl. 5, Fibula-Van Dishoeck: Haarlem 1980, p. 312-349.

I. Schöffers, “Naar consolidatie en behoud onder Hollands leiding”, in: S.J. Fockema Andrea, H. Hardenberg, red., *500 jaren Staten-Generaal in de Nederlanden. Van statenvergadering tot volksvertegenwoordiging*, Van Gorcum: Assen 1964, p. 64-98.

H. Smitskamp, “Van lotwissel en menigerlei geval (1555-1593)”, in: S.J. Fockema Andrea, H. Hardenberg, red., *500 jaren Staten-Generaal in de Nederlanden. Van statenvergadering tot volksvertegenwoordiging*, Van Gorcum: Assen 1964, p. 28-63.