

# Staat van oorlog en generale petitie in de jonge Republiek

A. TH. VAN DEURSEN\*

Toen Japikse in het tiende deel van zijn *Resolutiën der Staten-Generaal* het belang van die uitgave nog eens wilde onderstrepen, koos hij daartoe de enigszins moede-loos klinkende woorden: 'wat belangrijk is, is nooit vervelend'<sup>1</sup>. Die vaste overtuiging zal ik nodig hebben om vooral met behulp van deze resolutiën een vraag te beantwoorden, die haar vermakelijkheid wel geheel aan de belangrijkheid zal moeten ontleen: wat hebben wij te verstaan onder de generale petitie en de staat van oorlog?

Men zou denken dat de literatuur ons al wel een antwoord kan verschaffen. Dat is ook zo. Ze levert alleen een nogal verrassende variatie op. Colenbrander<sup>2</sup>, Den Tex<sup>3</sup> en Fontaine<sup>4</sup> noemen de staat van oorlog de begroting van de Republiek, en de generale petitie een memorie van toelichting. Het gedenboek *500 jaren Staten-Generaal* zegt het echter precies andersom<sup>5</sup>, en weet zich daarbij gesteund door Fruin-Colenbrander<sup>6</sup>. Wie heeft er nu gelijk? Iedereen, volgens Fockema Andreae: 'de unie-begroting, de generale petitie of staat van oorlog' zijn bij hem drie aanduidingen voor een en dezelfde zaak<sup>7</sup>. Van Dillen daarentegen bestempelt de generale petitie weer als 'de begroting van de inkomsten en uitgaven der unie', en voegt er dan aan toe dat ze ook wel 'minder juist staat van oorlog genoemd' wordt<sup>8</sup>.

Nu laat zich voor elk van die opinies wel iets aanvoeren<sup>9</sup>. Maar het kan toch niet

\*Voordracht voor het Nederlands-Belgisch historisch congres, 9 mei 1975.

1. N. Japikse en H. H. P. Rijperman, ed., *Resolutiën der Staten-Generaal van 1576-1609* (14 dln; Den Haag, 1915-1970) X, ix.

2. *Overzicht van de door bronnenpublicaties aan te vullen leemten der Nederlandsche geschiedkennis, indertijd samengesteld door de commissie van advies voor 's Rijks Geschiedkundige Publicatiën* (Ongewijzigde herdruk van de uitgave van 1904; Den Haag, 1950) 22.

3. J. den Tex, *Oldenbarnevelt* (4 dln; Haarlem, 1960-1970) II, 43.

4. P. F. M. Fontaine, *De Raad van State. Zijn taak, organisatie en werkzaamheden in de jaren 1588-1590* (Groningen, 1954) 246, voor de staat van oorlog.

5. I. Schöffer, 'Naar consolidatie en behoud onder Hollands leiding (1593-1717)' in: *500 jaren Staten-Generaal in de Nederlanden* (Assen, 1964) 71.

6. R. Fruin, *Geschiedenis der staatsinstellingen in Nederland tot den val der Republiek*, H. T. Colenbrander, ed. (Den Haag, 1901) 196, voor de generale petitie.

7. S. J. Fockema Andreae, *De Nederlandse staat onder de Republiek* (Amsterdam, 1961) 21.

8. J. G. van Dillen, *Van rijkdom en regenten. Handboek tot de economische en sociale geschiedenis van Nederland tijdens de Republiek* (Den Haag, 1970) 270.

9. Ze steunen veelal op Simon van Slingelandt, *Staatkundige geschriften* (4 dln; Amsterdam, 1784-1785) III, 94.

verhelderend zijn te werken met vier definities die elkaar grotendeels uitsluiten. Bovendien wekken ze de indruk, dat staat van oorlog en generale petitie bijna niet van elkaar te onderscheiden zijn, als ze beide beurtelings begroting of memorie van toelichting genoemd kunnen worden. Dat nu is heel beslist niet het geval. Ze verschillen zo duidelijk dat niemand die ze eens gezien heeft ze met elkaar zal verwarren<sup>10</sup>. Het moet daarom mogelijk zijn vooral aan de hand van de resolutiën hun identiteit nader vast te stellen.

We kunnen dan althans proberen uit te gaan van de namen. De Republiek schiep haar staatsinstellingen zelden uit het niet. Ze ging uit van het bestaande, en ontwikkelde dat naar eigen behoefte tot soms moeilijk herkenbare vormen, maar behield gewoonlijk de naam en dikwijls ook iets van het oude wezen. Dat geldt eveneens voor de generale petitie. Mediaevisten zullen wellicht zo pas al het hoofd geschud hebben over de ontoereikendheid van benaderende omschrijvingen als begroting en memorie van toelichting. Zij hebben direct vermoed dat in de naam generale petitie de oude petitiën of beden voortleefden, die de landsheer aan de Staten van zijn gewesten placht te vragen. Toen het in de vijftiende eeuw gebruik werd deze gewesten gezamenlijk bijeen te roepen in de Staten-Generaal, ging de landsheer de bede vragen aan de Staten in hun geheel<sup>11</sup>. In de voltallige vergadering deed hij de algemene - generale - propositie, waarna hij zich tot elke provincie afzonderlijk wendde met een particuliere propositie<sup>12</sup>. In de particuliere proposities werden dan exact de gevraagde bedragen opgegeven<sup>13</sup>, voor elke provincie haar eigen quote. Doorgaans althans vragen de petitiën om quoten, maar onverbrekkelijk is de samenhang niet: er zijn ook proposities die geen concrete bedragen vermelden, doch vragen om een tijdelijk consent in nieuwe belastingen<sup>14</sup>.

Bestaat dus de term generale petitie of propositie zeker al in de landsheerlijke tijd, voor de staat van oorlog is dat minder duidelijk. Als hij in 1576 voor het eerst opduikt in de resolutiën van de Staten-Generaal, wordt verwezen naar een gebruik dat al onder Karel V bestaan zou hebben: de Staten vragen de Raad van Financiën,

10. De generale petitie zijn doorgaans afgedrukt bij Japikse. Een staat van oorlog, die van 1621, is uitgegeven door C.A.L.H. baron van Heeckeren in de *Kroniek van het Historisch Genootschap*, XXX (1874) 74, echter niet op basis van het origineel, maar van een slechte kopie (een aanwijzing die ik dank aan drs. J. G. Smit). In het Algemeen Rijksarchief te 's-Gravenhage (verder aan te duiden als ARA) bevinden zich staten van oorlog in de archieven van de Staten-Generaal (8040 vlg.), de Raad van State (1226 vlg.) en de Generaliteitsrekenkamer (110 vlg.). Min of meer complete verzamelingen treft men ook aan in diverse rijks- en gemeente-archieven (bijvoorbeeld GA Amsterdam en RA Groningen).

11. C. van de Kieft, 'De Staten-Generaal in het Bourgondisch-Oostenrijkse tijdvak (1464-1555)' in: *500 jaren Staten-Generaal in de Nederlanden*, 18.

12. Slingelandt, *Geschriften*, II, 151.

13. Zie bij voorbeeld de generale proposities en de particuliere aan Holland in *Resolutiën Holland* (1559) 78 en (1562) 90.

14. Bij voorbeeld de honderdste en vijftigste penning in 1556. K. Verhofstad S.J., *De regering der Nederlanden in de jaren 1555-1559* (Nijmegen, 1937) 97.

'qu'ilz facent l'estat de la guerre comme du temps de feu l'empereur Charles a esté faict'<sup>15</sup>. Wanneer Karel dat dan gedaan heeft zeggen ze niet. Men kan naar hun historische bedoelingen slechts gissen<sup>16</sup>. Maar wat ze wilden laat zich toch afleiden uit wat ze kregen: een volledige lijst van alle compagnieën in dienst van de Generaliteit, met de verschuldigde soldij voor één maand, en een opgave van de traktementen van alle officieren en militaire deskundigen, die buiten de betaalmeesters van de compagnieën om bezoldigd werden<sup>17</sup>. Dat is de oudst bekende staat van oorlog. Alle volgende zijn hoofdzakelijk volgens dat model geconstrueerd.

Dit is het vroegste gebruik van de termen staat van oorlog en generale petitie dat ik heb kunnen achterhalen. Het kan geen maatstaf zijn voor de periode van de Republiek. Maar we mogen wel de verwachting uitspreken, dat indien de generale petitie en staten van oorlog nog enige verwantschap met hun landsheerlijke voorgangers zullen hebben, zij zich niet als begrotingen zullen ontpoppen. De oude generale petitie was slechts de motivering van een bede-aanvraag. Ze noemde soms wel, maar niet altijd, het verlangde bedrag. Ze verstrekke geen opgave van alle inkomsten - want ze zweeg over de opbrengst van de domeinen<sup>18</sup> - en bood evenmin de totale begroting van de uitgaven aan, want ze beperkte zich tot de besteding van de provinciale bedden - als ze daar tenminste al veel over zei. De staat van oorlog was ook niet een begroting, zelfs geen oorlogsbegroting, maar alleen een opgave van die militaire personeelskosten, die kwamen tot last van de contribuerende gewesten.

Blijft dat alles nu zo in de dagen van de Republiek? Laten we enkele generale petitie eens wat nader ontleden. De oudste dateert van 1 december 1590<sup>19</sup>. Ze is evenals alle latere uitgegaan van de Raad van State, en heeft de volgende inhoud.

De Raad heeft de provincies al dikwijls gevraagd de consenten en contributiën

15. Japikse, *Resolutiën*, I, 121 (7 nov. 1576).

16. In 1536 werd bij de petitie een memorandum aangeboden, waarin de kosten voor het leger gedurende zes maanden werden becijferd, zie Alexandre Henne, *Histoire du règne de Charles-Quint en Belgique* (10 dln; Brussel, 1858-1860) VI, 111. Maar zou iemand dat in 1576 nog hebben geweten? Het lijkt gewaagd dit incidentele stuk van oude herkomst te beschouwen als basis van een staatsrechtelijke zede. In 1557 - dus niet meer in Karels tijd - is naast de petitie een plan in discussie geweest dat voorzag in de betaling van 8.000 ruiters, 20.000 man te voet en 20 oorlogschepen. Dat stuk ging echter niet van de landsheer uit. Het was een eigen initiatief van de provincie Utrecht, zie P. A. Meilink, 'Notulen en generaal advies van de Staten-Generaal van 1557-1558', *Bijdragen en Mededelingen van het Historisch Genootschap*, LV (1934) 313 en Verhofstad, *De regering*, 135.

17. J. C. de Jonge, ed., *Besluiten van de Staten-Generaal der Nederlanden* (2 dln; Den Haag, 1828) I, 296.

18. Voor de verhouding tussen opbrengsten van bedden en domeinen zie men M. Baelde, 'Financiële politiek en domaniale evolutie in de Nederlanden onder Karel V en Filips II (1530-1560)', *Tijdschrift voor Geschiedenis*, LXXVI (1963) 14 en voorts M. Baelde, *De domeingoederen van de vorst in de Nederlanden omstreeks het midden van de zestiende eeuw (1551-1559)* (Brussel, 1971).

19. Japikse, *Resolutiën*, VII, 243.

van af 1588 definitief te arresteren. Zij zullen het gevraagde intussen al wel opgebracht hebben, maar terwille van de controle is het wenselijk hieromtrent zekerheid te verkrijgen. Men moet nu immers beslissen over het aantal soldaten dat in 1591 nodig zal zijn, en op de verdere onkosten van het leger. Wil men de vestingsteden behoorlijk voorzien laten, dan kan slechts een zeer klein veldleger gevormd worden. Daarom moet men de compagnieën op volle sterkte brengen, en voor de tijd van zes maanden nog 300 ruiters en 3.000 voetknechten aanwerven. Dan zijn er nog de verdere militaire uitgaven, en de fortificatiën. Laatst genoemde kan men slechts gedeeltelijk bekostigen uit de brandschat, en bovendien is de opbrengst van dat middel altijd onzeker. De provinciën dienen dus de gemaakte repartitie van het krijgsvolk te continueren, en nog een extra bedrag beschikbaar te stellen van 500.000 pond. Voorts kunnen Gelderland en Overijssel hun bijdragen wel weer verhogen<sup>20</sup>. Tenslotte zou het zeer goed zijn als de uitrusting van de vloot betaald kon worden uit de convooien en licenten, en het zou nog beter zijn als die een overschot gingen opleveren.

Dat is de generale petitie van 1590. Zijn er redenen om dit stuk een begroting te noemen? Het biedt weinig houvast als we de inkomsten en uitgaven willen berekenen. Het vermeldt slechts één bedrag. Het noemt een paar generaliteitslasten, en stelt daar enige inkomstenbronnen tegenover. Maar wat dat allemaal zal kosten of opbrengen is niet bij benadering te schatten. Het kan om duizenden, maar ook om millioenen gaan. We kunnen vermoeden dat de kern besloten ligt in de vraag naar continuatie van de repartitie van het krijgsvolk. Maar hoeveel er dan gerepartiëerd werd en wat iedere provincie moest betalen valt uit deze petitie niet af te leiden.

Is het gebrek aan ervaring geweest in het opstellen van dit soort documenten? Misschien zal dan een tweede proeve gelukkiger uitvallen, en blijkt de petitie van 1591 duidelijker gesteld. Inderdaad vertoont die minder neiging aan te nemen dat de lezer al volledig geïnformeerd is, en leidt ze de zaken beter in. Ze opent<sup>21</sup> - en dat zullen de petitieën blijven doen - in de trant van een troonrede, mits niet jonger dan 1973. Men dient ook nu weer een veldleger te vormen, zegt de petitie, om 'te vervolgen alsulcke heerlicke ende glorieuse victoriën als Godt de Heere bij zijn almoegende handt desen voorleden zomer verleent heeft'. Daartoe is nodig continuatie van de maandelijks bijdrage van 200.000 pond, en een extraordinaris consent van 900.000 pond. Voorts zal een beter beleid bij de heffing van convooien en licenten moeten zorgen dat deze middelen een overschot gaan opleveren.

Is dit een begroting? We kunnen nu iets gaan uitrekenen: de provincies betalen  $12 \times 200.000 + 900.000 = 3.300.000$  pond. Ook zal de Generaliteit beschikken

20. Deze twee provincies vielen destijds nog niet onder de gewone repartitie, omdat ze nog sterk te lijden hadden van het oorlogsgeweld.

21. Japikse, *Resolutiën*, VII, 459 (4 nov. 1591).

over de convoeien en licenten, waarvan echter de werkelijke of de gehoopte opbrengst niet vermeld wordt. En dat is alles.

Anders gezegd: dit stuk is helemaal geen begroting. Het heeft in hoofdzaak nog altijd het karakter van een echte petitie. Het vraagt precies dezelfde dingen die een landsheer ook zou moeten vragen, voor het leger een bedrag in ronde cijfers - te vergelijken met een bij quote gevraagde bedde - en verlof tot continuatie van een eenmaal geconsenteerde algemene belasting, de convoeien en licenten. Maar dan ligt ook het vermoeden voor de hand, dat deze petitie van 1591 nog niet werkelijk generaal is. De Raad van State heeft zich nog niet geheel in zijn rol van landsheer ingeleefd, want hij verzuimt uitdrukkelijk consent te vragen voor de continuatie van andere vaste generaliteitsbelastingen. Een verzuim, want een kleine drie maanden later moest toch inderdaad gevraagd worden om continuatie van de zoutimpost, en van de generale middelen in Brabant en Vlaanderen<sup>22</sup>. De Staten-Generaal zagen alle inkomstenbronnen van de Generaliteit als afhankelijk van hun consent. Zo vroegen ze in 1592 waarom de Raad in de generale petitie geen melding had gemaakt van de brandschat, die in het grensgebied werd geheven. De Raad antwoordde dat de natuur van deze belasting zulks overbodig maakte. Brandschat werd immers niet geheven bij consent, maar juist door dwang. Bovendien was bij acte van juli 1588 'd'administratie van den brantschat absolutelijk sonder limitatie van tijd' in handen van de Raad gelegd. De Staten wezen echter die uitleg af. Ieder consent werd altijd slechts voor één jaar gegeven, met inbegrip van de brandschat<sup>23</sup>. Bij de opstelling van de generale petitie in 1593 toonde de Raad zich volgzzaam, en vroeg consent op de volgende punten<sup>24</sup>:

1. Holland, Zeeland, Utrecht en Friesland betalen te zamen per maand 200.000 gld. voor de gerepartiëerde compagnieën, volgens de staat van oorlog.
2. Dezelfde provincies dragen 900.000 gld. bij voor het veldleger.
3. Gelderland en Overijssel betalen maandelijks 14.000 en 8.000 gld., en bovendien nog voor het gehele jaar eenmaal 20.000 en 12.000 gld.
4. Gecontinueerd worden de convoeien en licenten, de zoutimpost, de gemene middelen in Brabant en Vlaanderen, en de contributiën in Brabant, Vlaanderen, het Overkwartier, het land van Overmaas, Drente, de Ommelanden en Lingen.

Dit schema blijft dan verder van kracht, met enige variaties, waarvan de belangrijkste is het toenemend aantal extraordinaris consenten voor bijzondere doeleinden<sup>25</sup>, terwijl de oudste petitities alleen nog maar het extraordinaris consent voor

22. *Ibidem*, 664 (21 en 23 maart 1592).

23. *Ibidem*, 695 (2 en 4 dec. 1592).

24. *Ibidem*, VIII, 119 (1 nov. 1593).

25. De generale petitie van 1603 vraagt bij voorbeeld 300.000 voor de vestingwerken, 2.400.000 voor de ongerepartiëerde compagnieën, en 600.000 voor de admiraliteiten, Rijperman, *Resolutiën*, XII, 581.

de kosten van het veldleger kenden. De generale petitie heeft nu haar vorm gevonden. Ze is de jaarlijkse bede van de Staten-Generaal aan de gewesten<sup>26</sup>. Die twee kan men hier niet met elkaar identificeren. De generale petitie behoudt het karakter van een verzoek van de centrale overheid aan vrij consenterende gewesten. De provincies beoordelen de generale petitie niet wezenlijk anders dan ze plachten te doen in de landsheerlijke tijd.

Maar er is geen landsheer meer die met hen over de omvang van hun bijdrage kan onderhandelen, tijdelijke of permanente reductie kan toestaan, en bij geschillen als arbiter optreden. In de landsheerlijke tijd waren de quoten in beginsel variabel geweest<sup>27</sup>. Ze werden dat nog meer na 1576, om meer dan één reden: de landsheer had geen gezag, de niet-patrimoniale gewesten gingen meebetalen in de quotisatie, en de wisselende oorlogskansen konden in de draagkracht van jaar tot jaar drastische veranderingen brengen<sup>28</sup>. Maar variatie, niet gecontroleerd door sterk centraal gezag, moest onherroepelijk leiden tot algemene verlaging van de opbrengsten. Het was nodig middelen te zoeken die wat meer vastheid konden brengen in de lastenverdeling tussen de contribuerende gewesten. En niet minder nodig was het aan die lasten een directe en door de provincies zelf gevoelde verantwoordelijkheid te verbinden, door elk gewest zijn eigen deel van het krijgsvolk toe te wijzen<sup>29</sup>. Daartoe gebruikte men dan in 1578 voor het eerst de staat van oorlog, die toen als opschrift voerde: 'estat de répartitionnement des gens de guerre par les provinces'<sup>30</sup>. En hoewel zich nadien nog enkele uitzonderingen op die regel zouden voordoen<sup>31</sup>, werd dit toch het vaste patroon: de staat van oorlog als nadere repartitie voor de verdeling van de personele oorlogskosten.

Personele kosten althans bij voorkeur. De overwegingen die ik hier geef worden nergens met zoveel woorden uitgesproken - maar als de staat van oorlog vastheid

26. De petitie wordt weliswaar door de Raad opgesteld, maar door de Staten aan de provinciën verzonden. Daarom zegt Oldenbarnevelt, 'dat mijne heeren de Staten zelffs alle jaer moeten nyewe petitiën duer den Raet doen ende daerop consenten ontfanghen', zie A. J. Veenendaal, ed., *Johan van Oldenbarnevelt. Bescheiden betreffende zijn staatkundig beleid en zijn familie* (Den Haag, 1962) II, 149 (10 okt. 1606).

27. Van de Kieft, 'De Staten-Generaal', 10; Meilink, 'Notulen', 274; Henne, *Charles-Quint*, VII, 130.

28. Men zie bij voorbeeld de quotisaties voor 1578, Japikse, *Resolutiën*, II, 319; 389 en 405; voor 1579 Slingelandt, *Geschriften*, II, 73 en P. L. Muller, *Geschiedenis der regeering in de nader geünieerde provinciën tot aan de komst van Leicester (1579-1585)* (Leiden, 1867) 57; voor 1580 Japikse, *Resolutiën*, III, 101 en *Resolutiën Holland* (1580) 5; voor 1581 Japikse, *Resolutiën*, III, 254; voor 1582 Muller, *Regeering*, 189, en Japikse, *Resolutiën*, III, 400 en 435; voor 1583 *Ibidem*, IV, 99, 182, 191, 201 en 210; voor 1584 *Ibidem*, 623; voor 1588 *Ibidem*, VI, 187.

29. Guy Malengreau, *L'esprit particulariste et la révolution des Pays-Bas au XVIe siècle (1578-1584)* (Leuven, 1936) 115.

30. Japikse, *Resolutiën*, II, 269.

31. De staten van 1581 (ARA, St. Gen. 3773, f. 94vo) en 1586 (ARA, St. Gen. 11.093, no. 53) geven geen repartitie.

en rust moest brengen, diende hij zoveel mogelijk uitgaven te vermelden die door ieder als noodzakelijk werden erkend, en die ook van jaar tot jaar terugkeerden. Daar het hier ging om permanente en onvermijdelijke uitgaven, was niemand gebaat bij een jaarlijks terugkerende discussie over de opstelling van de staat van oorlog. De staat moest dan wel een minimale omvang hebben, om werkelijk buiten de discussie te kunnen blijven: er is daarom bijna altijd ook nog ongerepartieerd krijgsvolk, dat wel in de generale petitie vermeld wordt, doch niet op de staat voorkomt<sup>32</sup>. Maar was een staat die aan de minimumeisen voldeed eenmaal aangenomen, dan zou de Raad van State die waarschijnlijk het liefst ook een langere looptijd geven dan slechts een enkel jaar. Hij zou er de voorkeur aan geven de oude staat eenvoudig te handhaven, als kostenpeil en quotentabel nog ongeveer dezelfde gebleven waren als in het voorafgegane jaar. Vandaar dat er geen staten van oorlog gemaakt zijn in 1596, in 1600, in 1602 en verscheidene andere jaren: de oude staat bleef dan nog een jaar langer dienst doen. Al te lang kon een staat van oorlog echter niet mee, omdat de quotentabel destijds nog aan veranderingen onderhevig was. Aan het eind van de jaren tachtig stonden alleen Holland, Zeeland, Utrecht en Friesland op een vaste quote. Van Gelderland en Overijssel werd wel in de generale petitie een jaarlijkse bijdrage van wisselende omvang gevraagd, maar op de staat van oorlog kwamen ze niet voor. Dat gebeurde pas toen ze in 1605 volledig mee gingen contribuëren<sup>33</sup>. Stad en Lande was hen voorgegaan in 1596<sup>34</sup>. De bestandsjaren brachten weer nieuwe veranderingen als gevolg van Zeeuwse en Friese klachten<sup>35</sup>, terwijl in 1621 aan Gelderland en Overijssel weer korting vergund moest worden bij de hervatting van de oorlog<sup>36</sup>, die hun grondgebied het zwaarste trof. Maar daarna bleven de verhoudingen een tijd lang ongewijzigd. De Raad van State heeft daarvan geprofiteerd, door de voor 1621 opgestelde staat te handhaven tot het einde van de oorlog<sup>37</sup>. Zo kon de staat jarenlang buiten discussie blijven als de eenmaal aangenomen repartitie van de ordinarij quote.

Of dat nu ook inderdaad gelukt is zullen we pas weten als de resolutiën van dat tijdvak zijn uitgegeven. Gemakkelijk zal het wel niet zijn gegaan. De Raad heeft een paar maal aanvullende staten moeten opstellen om uitbreiding van de krijgs-

32. Zie bijvoorbeeld ARA, St. Gen. 12.548, no. 100 ('staet in 't cort van 't krijchsvolck' etc., ongedateerd, wellicht van 1598) en ARA, St. Gen. 4918 II ('staet van penningen' etc, 25 juni 1609). Vanaf 1601 (zie Japikse, *Resolutiën*, XI, 645) worden extraordinarij consenten gevraagd voor de ongerepartieerde compagnieën.

33. Rijperman, *Resolutiën*, XIII, 461 (10 nov. 1605, generale petitie).

34. Japikse, *Resolutiën*, IX, 268 (12 nov. 1596, generale petitie).

35. Fruin, *Staatsinstellingen*, 188. De daar meegedeelde quotentabel, ontleend aan Slingelandt, *Geschriften*, II, 37, is overigens onjuist.

36. Van Heeckeren, 'Staat 1621', 74.

37. Slingelandt, *Geschriften*, II, 42. De basis van de repartitie vormt de quotentabel van 1616, doch met aanpassing van de Gelderse en Overijsselse bijdragen.

macht mogelijk te maken<sup>38</sup>. Bij de provincies leefde ook altijd het vermoeden dat de Raad riemen sneed van andermans leer. Ze wisten zeker - en hadden natuurlijk altijd gelijk - dat er sinds de arrestatie van de laatste staat officieren waren gesneuveld, die toch nog met hoge traktementen waren opgenomen. Ze waren overtuigd dat elke revisie bezuiniging zou opleveren, ontslag voor 'overheensich volck', cassatie van 'onnoodige commissarissen'<sup>39</sup>. Hoop op bezuiniging was ook ongetwijfeld de inspiratie van Utrechts in 1596 gestelde vraag, of er niet elke drie maanden of tenminste ieder halfjaar een nieuwe staat kon komen<sup>40</sup>. Van tijd tot tijd was de Raad ook wel gehouden aan de aandring te voldoen. Al wist hij dat de staat gevaar liep bij elke herziening 'seer cort ende precis' uit handen van Hare Edel Mogenden te komen<sup>41</sup>, vond er nooit revisie plaats, dan namen de provinciën die op eigen gelegenheid ter hand. Ze voegden dan aan hun consent particuliere staten toe, waarop de huns inziens overbodige posten werden geschrapt, en anderzijds provinciale lasten werden opgevoerd, die naar het zeggen van deze provincies voor rekening van de Generaliteit behoorden te komen<sup>42</sup>.

Dergelijke alternatieve staten van oorlog kwamen des te meer binnen het bereik van de mogelijkheden te liggen, omdat de staat sinds 1576 enigszins van kleur was veranderd. Aanvankelijk was de staat slechts een simpele lijst van compagnieën en militaire traktementen. Hij voorzag in de betaling van soldaten tot wier onderhoud men zich had verplicht. De staat was in die jaren inderdaad alleen de repartitie van reeds geconsenteerde lasten<sup>43</sup>. Daarom kon men toen de staat ook behandelen als een geheim document. In 1585 kregen de provinciën geen kopie, en Hare Edel Mogenden achtten het zelfs overbodig de staat in hun eigen vergadering ook maar in te zien<sup>44</sup>. Duidelijker konden ze niet uitspreken dat een staat van oorlog geen nieuwe verplichtingen bedoelde te scheppen, doch alleen bestaande lasten verdeelde.

38. *Ibidem*, 43.

39. Japikse, *Resolutiën*, V, 454 (8 dec. 1586) en IX, 621.

40. *Ibidem*, IX, 216 (consent van 6 febr. 1596 o. st.). Op zichzelf was het geen onmogelijk verlangen. De staten van oorlog werden opgemaakt als maandstaten, niet als jaarstaten.

41. *Ibidem*, VI, 195 (2 juni 1588).

42. Bij voorbeeld *Ibidem*, VIII, 267 (Holland, 1594); IX, 216 (Utrecht, 1597), 544, 631 en 633 algemeen, 1597); XII, 244 (Stad en Lande, 1602) en 522 (Utrecht, 1603).

43. Liever niet 'repartitie der geconsenteerde lasten', zoals Slingelandt, *Geschriften*, II, 42 en III, 98 gezegd heeft. Het bepalend lidwoord is hier misleidend, omdat de staten van oorlog altijd slechts een deel van de geconsenteerde lasten vermelden.

44. Japikse, *Resolutiën*, V, 151 (1 mei 1585). De staat van 1588 werd wel toegezonden, doch met een verzoek om geheimhouding. Slingelandt, *Geschriften*, III, 98. Tot 1595 werden de staten vermoedelijk niet of althans niet op ruime schaal vermenigvuldigd. De collecties in het Algemeen Rijksarchief en elders beginnen bijna alle in dat jaar. Het archief van de Raad van State opent zijn verzameling wel met een oudere van 1579, voor de gewesten van de nadere unie (ARA, R. v. St. 1226), doch die is pas in 1860 door aankoop verworven, en toen te zamen met andere stukken die hier zeker niet thuis horen verenigd met het archief van de Raad.



Maar dit model bleek toch voor de praktijk onvoldoende. Een staat die enkel soldijen en traktementen bij elkaar optelde, gaf minder dan het minimaal noodzakelijke. Geleidelijk kwamen er andere defensielasten op, en ook niet-militaire uitgaven, zoals gezantschappen<sup>45</sup>, het personeel van de griffie<sup>46</sup>, en 'gratieuse pensioenen' voor vorstelijke personen en aanzienlijke buitenlanders<sup>47</sup>. Het totaal van alle lasten buiten de traditionele 'grote capittulen'<sup>48</sup> van traktement en soldij bedroeg in de staat van oorlog van 1621 precies 20%.

Aldus begon de staat enigszins een echt begrotingskarakter te krijgen. Hij gaf niet meer alleen lasten op waarvan de omvang zich van te voren exact liet vast stellen. Dat was mogelijk geweest bij de oude capittelen, maar levensmiddelen of wagenvrachten konden niet op de penning nauwkeurig bepaald, ze moesten begroot worden: een nieuwe, dus altijd in sommiger ogen bedenkelijke ontwikkeling. Friesland tekende in 1598 principieel protest aan. In de staat hoorden alleen lasten thuis die 'zuyver' moesten worden betaald, 'ende niet bij raminge'. Wie kon nu voorspellen wat de reparatie van affuiten zou gaan kosten, of het gieten van nieuw geschut, of de bevoorrading van het magazijn in Delft? En wat in de ogen van Friesland misschien het ergst was: bijna al die lasten waren op Holland gerepartiëerd. Kennelijk geloofden de Friezen dat die veel te hoog waren geschat, en enkel bedoeld waren als een verkapte korting op de Hollandse quote.

De Staten-Generaal namen het eerst voor Holland en de Raad van State op. Ze verzekerden Friesland dat het de geraamde lasten vooral niet moest houden 'voer ijdele woorden ende imaginatiën, als alleenlijck gestelt om de provincie van Hollandt ... te gratificeren, maer voir warachtige prestatien'<sup>49</sup>. Doch het woord van een lastige provincie woog zwaar in de Staten-Generaal. Een maand later gingen Hare Edel Mogenden om. Ze vonden dat de Raad maar twee staten moest maken, een voor het krijgsvolk en de traktementen, en een voor de onzekere lasten, die men dan evenredig over de provincies zou moeten omslaan<sup>50</sup>. Vermoedelijk is het de Raad gelukt de provinciën tot bezinning te brengen. Friesland kreeg wel een groter aandeel in de verzorgingskosten<sup>51</sup>, maar de dubbele staat van oorlog is er niet gekomen. De Raad bleef sterk geneigd dit soort lasten niet alleen absoluut maar ook relatief vooral op Holland te repartiëren<sup>52</sup>. Geen wonder ook, want de insinuerende manier waarop de Friezen in 1598 hun vragen hadden gesteld, deed vrezzen dat bij lasten van deze soort het verantwoordelijkheidsgevoel van de land-

45. Japikse, *Resolutiën*, III, 100 (1 jan. 1580).

46. ARA, St. Gen. 11.093, no. 54 (1586).

47. Van Heeckeren, 'Staat 1621', 77, 105, 125 en andere plaatsen.

48. Deze betiteling bij Japikse, *Resolutiën*, X, 691.

49. *Ibidem*, 297 (4 dec. 1598).

50. *Ibidem*, 691 (8 jan. 1599).

51. *Ibidem*, 698 (5 febr. 1599).

52. Zoals bij voorbeeld blijkt uit de staat van 1621, Van Heeckeren, 'Staat 1621'.

provinciën minder sterk zou spreken. Het was beter de staat zoveel mogelijk te beperken tot uitgaven die ook door slechte betalers als noodzakelijk werden erkend.

Daarom kon de staat niet uitgroeien tot een echte begroting. Hij is dat evenmin geworden als de generale petitie. Het bleek overduidelijk in 1606, toen Friesland en Stad en Lande vroegen om een 'raminge van de jaerlijcxsche costen', een echte uitgavenbegroting dus. De Raad legde die toen inderdaad over<sup>53</sup>, als volgt:

soldij	7.300.000
traktementen	550.000
oorlogsbehoeften voor het leger en de frontiersteden	900.000
kosten voor het leger	1.000.000
vesting werken	500.000
subsidie aan de admiraliteiten	400.000
interest	350.000
'verdachte en onverdachte costen'	50.000
	<hr/> 11.050.000

Buitengewoon doorzichtig is deze raming niet. Ze draagt er weinig toe bij controle van de overheidsuitgaven te vergemakkelijken. Maar wel springt dadelijk in het oog wat thans ook wel geen betoog meer hoeft: de begrippen staat van oorlog en begroting dekken elkaar niet. De destijds lopende staat van oorlog sloot op een bedrag van 7.320.000<sup>54</sup>. Evenzeer is duidelijk, dat deze raming niet overeenkomt met de generale petitie van dat jaar, die namelijk de volgende consenten vraagt:

aflossing schuld	800.000
interest	350.000
lasten staat van oorlog	7.320.000
ongerepartiëerde oorlogslasten	600.000
vestingwerken	500.000
schuld aan Engeland	300.000
convoeien en licenten	—
subsidie admiraliteit	400.000
Drente, contributie	72.000
Drente, extraordinair	—

53. Rijperman, *Resolutiën*, XIII, 784 (29 nov. 1606).

54. Dat is niet een variant van het eerste bedrag van de raming. De staat van oorlog geeft immers naast de soldijen in elk geval ook de traktementen, en neemt de ongerepartiëerde compagnieën niet op.

contributiën en brandschatten	—
zoutimpost	—
paspoorten en sauvegarden	—
	10.342.000

Wie de petitie wil vergelijken met de raming, moet in elk geval 1.100.000 aftrekken, daar de raming noch de schuld aan Engeland, noch de aflossing aan binnenlandse crediteuren opneemt. Het vergelijkbare totaal komt dus ten hoogste op 9.242.000, een verschil derhalve van 1.808.000. Kan dat bijgepast worden uit de pro memorie posten van de generale petitie? Niet uit de convooien en licenten, want die gebruikte men voor de oorlogvoering te water - die alweer in de raming niet voorkomt. Waarschijnlijk ook niet uit de zoutimpost, want die kwam althans gedeeltelijk ten goede aan de bescherming van de haringvissers. Misschien uit de contributie van de generaliteitslanden, maar dan toch na aftrek van de aldaar vallende kosten voor bestuur en rechtspraak, terwijl een enkel generaliteitsland - Westerwolde - direct bijdroeg in de lasten gerepartiëerd op de staat van oorlog. Stellig te weinig mogelijkheden dus om te komen tot een totaal van 1.808.000.

Indien deze laatste alinea de lezer in verwarring gebracht mocht hebben, heeft ze aan haar doel beantwoord. De generaliteitsfinanciën waren zo gebrekkig georganiseerd, dat ze wel een chaotisch beeld moeten oproepen als we trachten hen naar waarheid te beschrijven. Een tweede doel, van die laatste alinea niet alleen, maar van het gehele voorafgegane betoog, is echter toch op één punt wel duidelijkheid te scheppen. De jonge Republiek heeft nooit een eigenlijke begroting gekend. De generale petitie was dat niet, want die bleef altijd een echte petitie, een verzoek aan de gewesten te consenteren in een aantal met name genoemde lasten. De staat van oorlog was het evenmin, want die gaf slechts een specificatie van de uitgaven die bestreden moesten worden uit de ordinaris quote.

Dat verkleint natuurlijk de waarde van deze stukken. Ze geven geen volledig en ook geen erg helder beeld van de inkomsten en uitgaven. Toch waren ze in één opzicht van fundamenteel belang. Ze hebben er het hunne toe bijgedragen de provinciën vertrouwen te geven in de manier waarop de Generaliteit hun belangen zou weten te behartigen. De generale petitie liet de beden voortbestaan, en daarmee de zo hoog gewaardeerde vrijheid van consenteren. De staat van oorlog was het middel om ondanks die vrijheid toch een minimum garantie te verkrijgen voor een vast jaarlijks inkomen van de Generaliteit. Daarom kon men de staat ook beter zijn eigen afzonderlijk leven laten leiden, in plaats van hem te integreren in de generale petitie, wat op zichzelf heel wel mogelijk zou zijn geweest.

Zo is het niet gebleven. In de tweede helft van de zeventiende eeuw werden de banden tussen staat en petitie nauwer aangehaald. Ook de staat werd nu jaarlijks aangeboden. De beginselen van de 'ware vrijheid' eisten ook hier de gedurige con-

tröle voor de provinciën op. De staat ging nog eenmaal van aard veranderen, en werd nu zelf tot een petitie<sup>55</sup>, in plaats van een verdeling van reeds geconsenteerde lasten. De petitie zelf werd meer en meer een toelichting op de in de staat voorgestelde wijzigingen<sup>56</sup>. Onlogisch was die ontwikkeling niet, maar ze maakte het de Republiek wel moeilijker de vrijheid van consenteren te blijven combineren met een goed financieel beleid. Het tweeslachtige en ingewikkelde stelsel, dat in de Tien Jaren tot stand was gekomen, was in de eigenaardige omstandigheden van de Republiek een redelijk bruikbaar systeem, en voorzover het bewust doordacht geweest is, niet van politieke wijsheid ontbloot.

55. Slingelandt, *Geschriften*, III, 99.

56. Vanaf die tijd zou men dan met enig voorbehoud de bekende termen begroting (staat) en memorie van toelichting (petitie) kunnen hanteren.

# Indische persperikelen 1847-1860

## C. FASSEUR

Drukpersvrijheid is in Nederlands-Indië lange tijd een onbekend begrip geweest. 'Zijnde in deze bezittingen van den staat', zoals in een besluit van gouverneur-generaal J. J. Rochussen in 1847 met voldoening wordt vastgesteld,

de bevoegdheid tot het vrijelijk verkondigen van gevoelens, welke met de aangenomene beginselen van Regering in strijd zijn, noch wettiglijk toegekend noch bestaanbaar met het duurzaam, rustig en voordeelig bezit dezer gewesten<sup>1</sup>.

Weliswaar had al in 1815 de drukpersvrijheid in de Nederlandse Grondwet een aarzelende erkenning gevonden, maar in Indië golden andere, of beter, in het geheel geen wetten<sup>2</sup>. Zonder dat het deze bevoegdheid aan enig stellig voorschrift kon ontleen, oefende het bestuur bij wijze van 'costumier recht' een preventief toezicht uit op alles wat daar te lande werd gedrukt<sup>3</sup>. Dat laatste was intussen bijzonder weinig. Dagbladen ontbraken bijvoorbeeld geheel, met uitzondering van de officiële *Javasche Courant* en enkele plaatselijke advertentiebladen, die een volstrekt a-politiek karakter hadden<sup>4</sup>.

Toen de gewezen zendeling W. Bruining op het laatst van 1848 met een uit Europa meegebrachte drukpers te Batavia voet aan wal zette, werd hij dan ook als een wel zeer curieuze verschijning beschouwd. Iedereen die hij tegenkwam, zo vertelt hij in zijn een kwarteeuw later neergeschreven herinneringen, zette grote ogen op en vroeg naar de pers wijzend:

1. Gouvenementsbesluit van 8 december 1847, no. 18; zie *Tijdschrift voor Nederlandsch Indië (TNI)*, XI (1849) i, 47.

2. Vergelijk artikel 227 van de Grondwet van 1815.

3. Minister Baud aan Rochussen, verbaal, 16 februari 1847, no. 82, Archief ministerie van koloniën (Kol) 4332. Het archief van dit ministerie over de periode vóór 1850 bevindt zich in het Algemeen Rijksarchief te Den Haag; dat over de periode na 1850 in het hulpdepot van het Algemeen Rijksarchief te Schaarsbergen.

4. Het oudste van die bladen was het *Soerabajasch Advertentieblad*, dat sedert 1836 verscheen. Te Semarang werden vanaf het midden van de jaren veertig het *Samarangsch Advertentieblad* en de *Samarangsche Courant* uitgegeven. Te Batavia verscheen eerst in 1850 een advertentieblad, voorloper van de twee jaar later opgerichte *Java-Bode*. De voor dit artikel geraadpleegde Indische dagbladen bevinden zich in de collectie dag- en nieuwsbladen van de Koninklijke Bibliotheek te Den Haag.