

# De soevereiniteit in de republiek: een machtsprobleem\*

G. DE BRUIN

Nadat de landvoogd Leicester, tijdens wiens bestuur de soevereiniteit min of meer in de lucht was blijven hangen, met hangende pootjes en door zijn tegenspeler Johan van Oldenbarnevelt meesmuilend in gedachten uitgezwaaid rustiger oorden in Engeland had opgezocht, poogden de opstandige gewesten ondanks hun zeer benarde positie niet langer hun heil in het buitenland te zoeken. Zuchtend werd het leuren met de beperkte soevereiniteit gestaakt. Daarmee was in feite de Republiek na een moeilijke bevalling geboren. Het kind, dat in de vorm van Holland een waterhoofd had, bleek levensvatbaarder te zijn dan velen toen dachten. Het staatsbestel dat zich in de decennia na 1588 consolideerde, bleef zonder grote veranderingen tot 1795 overeind.

In de jonge Republiek begon de Unie van Utrecht de rol van een soort grondwet te spelen. Dit tractaat uit 1579 was oorspronkelijk bedoeld als een nader defensief verbond van een aantal opstandige gewesten of delen daarvan binnen de pacificatie van Gent. Slechts als gevolg van het rampzalige krijgsverloop, waardoor het gebied van de opstandelingen geleidelijk veel overeenkomst begon te vertonen met dat van de Unie, kreeg dit verbond zo'n buitengewone betekenis. Het tractaat was daarop echter totaal niet berekend. Veel werd aan de eigen fantasie overgelaten en hetgeen wel zwart op wit stond was grotendeels onbruikbaar of polyinterpretabel. Een staaltje van dat laatste levert direct al artikel I. De provincies zouden zich verenigen 'als off siluyden maer een provincie waeren': dat liet de deur open voor tweërlei uitleg. De toevoeging dat

een ygelick provincien ende die particulier steden, leden ende ingesetenen van dyen haerluynen spetiaele ende particuliere privilegien, vrijheyden, exemptien, rechten, statuten, loffelicke ende welheergebrochte costumen, usantien ende allen anderen haerluynen gerechticheyden

\* Het volgende vormt de tekst van een inleidend fragment voor een dissertatie over geheimhouding en verraad in de Republiek, in het bijzonder ten tijde van De Witt, die naar ik hoop te zijner tijd het licht zal zien. In verband daarmee ligt het zwaartepunt geheel op de zeventiende eeuw en is de problematiek van de tweede helft van de achttiende eeuw buiten beschouwing gelaten. Aangezien het mij om het betoog als zodanig en niet om het introduceren van nieuw feitenmateriaal gaat, is het aantal noten tot een minimum beperkt. Aan prof. dr. J. C. Boogman, dr. M. A. M. Franken en drs. N. C. F. van Sas komt dank toe voor het maken van enkele waardevolle opmerkingen.

zouden behouden<sup>1</sup>, degradeerde de hele bepaling echter tot een lachertje. Met deze bepaling in de hand was elk standpunt verdedigbaar en dat was ook ongetwijfeld de bedoeling van de ondertekenaars, die zich wilden indekken tegen alle eventualiteiten. Dergelijke vaagheden maakten de Unie achteraf ook zo geschikt als grondslag van het staatsrecht in de Republiek. In feite kon zij echter geen dienst doen als grondwet en fungeerde slechts ter legalisering van het bestaande of gewenste, iets waaraan een diepe behoefte bestond in een tijdperk dat het oude als een heilige koe koesterde. De Unie bevatte evenals de bijbel voor elk wat wils en ieder interpreteerde als gevolg van de tot het normale denkpatroon behorende statische geschiedopvatting, die elk benul van historische ontwikkeling uitsloot, zonder enige scrupules de bepalingen die eigenlijk op een andere situatie afgestemd waren, op de wijze die hem het beste uitkwam. Het lijkt mij daarom vrij zinloos om de Unie als uitgangspunt te nemen voor een beschouwing over het staatkundig karakter van de Republiek, zoals de gewoonte is.

Het geldende staatsrecht was grotendeels ongeschreven recht. Het was een oerwoud waarin maar zeer moeilijk een weg te banen viel en met de jaren werd deze rimboe dichter. Vaten inkt zijn opgegaan aan de vraag bij wie de soevereiniteit - een vaag begrip dat meestal en ook hier wordt opgevat als de hoogste macht - berustte. Een antwoord op deze vraag kan mijns inziens alleen gegeven worden door recht primair als een maatschappelijk verschijnsel te beschouwen en de heersende klasse als de autoriteit die op elk moment de feitelijke (variërende) inhoud van het geldende staatsrecht bepaalde<sup>2</sup>.

Omstreeks 1588 had men niet veel tijd of belangstelling voor de toen vrij theoretische kwestie bij wie de soevereiniteit lag. In 1587 verdedigde Oldenbarnevelt zelfs rustig de soevereiniteit van de Staten-Generaal boven die van de Staten van Holland. Het soevereiniteitsbegrip was nog maar vaag omljnd en Holland en de generaliteit waren praktisch identiek<sup>3</sup>. Pas nadat het staatsbestel zijn definitieve vorm gekregen had en er bij gebrek aan duidelijk omschreven bevoegdheden in de praktijk van alle dag een wankel machtsverwicht gevonden moest worden in nauwe samenhang met de feitelijke machtsverhoudingen werd de soevereiniteitskwestie actueel. Deze had ondertussen als gevolg van het doordringen van de ideeën van Jean Bodin en andere staats theoretici aan inhoud gewonnen, al ging de invloed van hun theorieën uiteraard niet verder dan in de eigen kraam te pas kwam.

Bij het tasten naar een nieuw evenwicht tussen de staatsinstellingen bleek al dadelijk hoezeer het provinciale zelfstandigheidsbesef de boventoon voerde. Dat de

1. Z. W. Sneller, *Unie van Utrecht en Plakkaat van Verlatinge* (Rotterdam, 1929) 33.

2. Vergelijk de mijns inziens verhelderende onderscheidingen die in A. Komen, ed., *Nederlands recht in kort bestek* (4e dr.; Deventer, 1976) 23-24 gemaakt worden.

3. J. den Tex, *Oldenbarnevelt*, IV (Haarlem, 1970) 82-87.

Staten van de afzonderlijke gewesten het bestuur en de wetgeving in hun provincie regelden was geen punt van discussie. Het probleem vormden de federale zaken. Pogingen om een belangrijk gedeelte hiervan in handen te leggen van generaliteitsorganen die geen directe band bezaten met de gewesten liepen op een fiasco uit. Dat bleek bij het experiment met een Raad van State die als uitvoerend orgaan van de Republiek optrad en met een college van superintendentie dat als centraliserend lichaam voor het zeewezen bedoeld was. De provinciën meenden op dergelijke instellingen te weinig greep te hebben en waren als de dood voor een beleid achter hun rug om. Uiteindelijk bleven de Staten-Generaal als hoogste generaliteitsorgaan over. Hierin was, naar alle gewesten meenden, hun zelfstandigheid voldoende gewaarborgd doordat de gedeputeerden afhankelijk bleven van hun lastgevers en bij belangrijke beslissingen eenparigheid vereist was. Het uitgangspunt van de provinciale autonomie bleef een onomstreden axioma tot het einde van de Republiek.

Vanuit dit axioma kwam op basis van de feitelijke machtsverhoudingen een labiele federale machtsbalans tot stand. Zoals gezegd was de Republiek een kind met een waterhoofd. Holland stak demografisch en economisch met kop en schouders boven zijn zes bondgenoten uit. Het gewest huisvestte bijna de helft van de totale bevolking, die tussen 1600 en 1750 van ca 1,5 tot ca 1,9 miljoen zielen toenam<sup>4</sup>, en beleefde een wonderbaarlijke bloei op het terrein van de handel en scheepvaart. Dientengevolge gaapte er een onoverbrugbare kloof tussen het schatrijke Holland en de arme landgewesten, die bovendien hun zelfstandigheid alleen te danken hadden aan Holland en Zeeland, die in de jaren tussen 1588 en 1598 'de tuin gesloten hadden', om een negentiende-eeuws finalistisch jargon te gebruiken. Deze kloof werd nog verbreed door het antagonisme in politiek en economisch opzicht. Het zeewaarts gerichte Holland kon slechts weinig affiniteit hebben met de continentale en agrarische belangen van de landgewesten<sup>5</sup>. Tussen Holland en Zeeland onderling waren de tegenstellingen echter niet minder groot, juist als gevolg van de overeenkomstige economische belangen. Met lede ogen zag Zeeland hoe het economisch totaal overvleugeld werd door Holland en hoe het gros van de Zuidnederlandse immigranten, wier aantal wel erg royaal op 150.000 geschat is<sup>6</sup>, het gewest als doorgangshuis gebruikte of dadelijk voorbij trok en zich in Holland nestelde. De reële krachtsverhoudingen kwamen het best tot uiting in

4. B. H. Slicher van Bath, 'De demografische ontwikkeling tijdens de Republiek,' *Vaderlands verleden in veelvoud* (Den Haag, 1975) 317 vlg.

5. Zie hierover J. C. Boogman, 'Die holländische Tradition in der niederländischen Geschichte', *Westfälische Forschungen*, XV (1962) 96-105.

6. J. G. C. A. Briels, 'De emigratie uit de Zuidelijke Nederlanden omstreeks 1540-1621/30', *Opstand en pacificatie in de Lage Landen* (Gent, 1976) 202. Deze spreekt vaag over 'rechtstreeks geïmmigreerden en hun afstammelingen in de eerste graad' en gaat niet in op de mijns inziens discutabele vraag of en zo ja in hoeverre de laatste categorie nog als immigrant beschouwd kan worden.

de bijdragen aan de generaliteitsuitgaven. Deze werden omgeslagen volgens een vaste verdeelsleutel voor normale kosten en een daarvan afwijkende voor bijzondere bedden. Sinds 1616 kwamen beide sleutels ongeveer op de volgende verhouding neer (al is daar nog wel eens voor kortere tijd van afgeweken): Holland ca 58%, Friesland ruim 11½%, Zeeland ruim 9%, Utrecht en Groningen ruim 5¾%, Gelderland ruim 5½%, Overijsel ruim 3½% en Drente, dat geen zitting had in de Staten-Generaal, ca 1%. Dat Holland bovendien jaarlijks nog grote bedragen aan de andere gewesten moest voorschieten, is hierbij niet eens in aanmerking genomen. In de praktijk ontstond daardoor een voor de hand liggend federaal evenwicht.

Ondanks zijn instemming met de provinciale zelfstandigheid als uitgangspunt noopten de wereldwijde economische belangen Holland tot een actief generaliteitsbeleid. Het gewest had weliswaar net als de anderen één stem in de Staten-Generaal, maar wist zijn zin toch bijna altijd door te drijven. De zes kleine provincies waren geen partij voor Holland, dat zijn belangen bij tegenspartelen van de bondgenoten rustig op eigen houtje behartigde en de uitvoering van onwelgevallige besluiten saboteerde door eenvoudig de koorden van de beurs aan te trekken. Het doortastend optreden van Holland in de Noordse aangelegenheden, waarmee zijn 'moeder-commercie', de Oostzeehandel, gemoeid was, ondanks de ongeïnteresseerdheid of zelfs vierkante tegenwerking van de andere provincies en het eindeloze, succesvolle getraineer bij de hulpverlening aan de noodlijdende Westindische Compagnie, het Zeeuwse troetelkind, dat zich in een uitzichtloos Braziliaans avontuur had gestort, leveren hiervan leerzame voorbeelden. Tegen het drukkende overwicht van Holland, dat de rest als een soort grensbeveiliging beschouwde, hadden de andere gewesten maar weinig keus. Opportunistisch hun provincialistische instelling terzijde schuiven en het gezag van de generaliteit beklemtonen waaraan ook Holland zich had te onderwerpen, baatte hun zonder de steun van derden niets. Zij konden het in hun eentje toch niet tegen Holland opnemen en realiseerden zich dat in de gegeven situatie elke versterking van de generaliteit alleen maar zou neerkomen op machtsvergroting van Holland. Bovendien koesterden zij terecht de vrees dat Holland liever de Unie zou verlaten dan zich bij de wil van de meerderheid neerleggen. De realiteit dat zij Holland veel harder nodig hadden dan Holland hen maande daarom tot voorzichtigheid. Als enig wapen dat zij in de strijd konden werpen bleef een particularistische opstelling over. Daar werd dan ook druk gebruik van gemaakt.

Dat bleek al direct na 1588. Holland alleen steunde tot op zekere hoogte het functioneren van de Raad van State<sup>7</sup> en het college van superintendie, aange-

7. Over dit verrassende aspect: P. F. M. Fontaine, *De Raad van State. Zijn taak, organisatie en werkzaamheden in de jaren 1588-1590* (Groningen-Djakarta, 1954) 128, 285.

zien het deze instellingen gedeeltelijk uit zijn hand kon laten eten. Het werd echter gedwarsboord in zijn centraliserende plannen door de andere gewesten, die er feestelijk voor bedankten achter hun rug om geringeloornd te worden door Holland, onder dekmantel van de generaliteit nog wel. Deze particularistische opstelling moest een funeste uitwerking hebben als gevolg van het feit dat iedere provincie zich vrijwel uitsluitend om haar eigen belangen bekommerde. Dit provincialisme domineerde zelfs zodanig dat het de landgewesten belette in de zeezaken veel meer dan Hollandse en Zeeuwse belangen te zien, terwijl zij in feite de financiële fundamenteën verschafte waarop het voortbestaan van de gehele Republiek berustte. Bitter maar volstrekt irreal kon Holland daarom klagen over de houding van zijn zes bondgenoten en aandringen op meer centralisatie. Al in 1607 in een bekende memorie, die vroeger aan Oldenbarnevelt is toegeschreven doch waarschijnlijk uit de pen van François van Aerssen is gevloeid<sup>8</sup>, werd aangedrongen op een krachtiger centraal gezag: de situatie dat 'de Vereenichde Nederlanden nyet en syn een Republique, maer seven verscheyden Provintien', die praktisch niets met elkaar gemeen hadden<sup>9</sup>, kon geen stand houden. Formeel viel er echter al spoedig nauwelijks nog een radertje aan de machinerie te veranderen, zodat Holland noodgedwongen zijn toevlucht moest nemen tot maatregelen in de informele sfeer als surrogaatoplossing. De gehele politiek van Oldenbarnevelt was op een centraliserende leest geschoeid en dat bleef de opstelling van Holland gedurende het ganse tijdvak van de Republiek let wel: eveneens uit puur eigenbelang. Er was geen sprake van dat het gewest hierbij meer dan incidenteel opkwam voor de bijzondere belangen van de andere zes, behalve als nevenverschijnsel van Hollandse belangen of als chantage- en pressiemiddel. De machteloze woede van de overige provincies, die echter zoals we zagen net zomin veel oog hadden voor andermans belangen, is dan ook wel begrijpelijk, al moet als keerzijde van de medaille geconstateerd worden dat Holland de Unie met zijn optreden lange tijd draaiende hield<sup>10</sup>. Pas na het wegvallen van de voorwaarde die dat mogelijk

8. Den Tex, *Oldenbarnevelt*, IV, 142-145.

9. M. L. van Deventer, ed., *Gedenkstukken van Johan van Oldenbarnevelt en zijn tijd*, III (Den Haag, 1865) 142-143.

10. De staatsgezinde historici die als reactie op de orangistische geschiedschrijving, die Holland als de particularist bij uitstek brandmerkte, deze centraliserende rol van Holland beklemtoond hebben (vooral J. C. Naber en P. Geyl), stellen dit veel te idealistisch voor. Het is ook mijns inziens te zeer een finalistische constructie om het Hollands belang zonder meer identiek te stellen aan het nationaal belang: dat is typisch vanuit de negentiende- en twintigste-eeuwse eenheidsstaat geredeneerd. Het Hollands belang kwam door zijn overwegend karakter grotendeels overeen met het belang van de Republiek als geheel, maar dat wil niet direct zeggen dat Hollands optreden daarom 'nationaal' was en het optreden van de andere gewesten, die zich in de Hollandse belangen ondanks hun verbondenheid met het algemeen belang niet konden vinden, 'onnationaal' was. De gerechtvaardigde kritiek die R. Fruin op Naber's opvatting uitoevende, wordt door Geyl's leerling J. W. Smit mijns inziens ten onrechte verworpen. Zie J. W. Smit, *Fruin en de partijen tijdens de Republiek* (Groningen, 1958) 192-193, 215-217.

maakte - de bijna constante oorlogssituatie of -dreiging die de periode tussen 1588 en 1713 kenmerkte -, kregen de ontbindende elementen in de Unie en in Holland de staatsmachinerie hoe langer hoe meer in hun greep.

De angstvallig bewaakte provinciale zelfstandigheid vond uiteraard haar weerslag in het staatsrecht. Nooit heeft er enige twijfel bestaan over het antwoord op de vraag of de provincies soevereiniteit bezaten: de gewesten waren naar binnen toe autonoom en erkenden geen hoger gezag over hun territoire. Als dragers van deze soevereiniteit - de minder abstract ingestelde denkwijze van die tijd zag overigens nauwelijks enig onderscheid tussen de hoogste macht van en in de staat en concentreerde zich op de personen die de soevereiniteit vertegenwoordigden<sup>11</sup> - traden in de meeste gewesten niet de stemhebbende delen op waaruit de Staten opgebouwd waren, maar de Staten als collectivum<sup>12</sup>. De macht van de Staten tegenover de onderdanen mocht sedert het wegvallen van het dualisme tussen vorst en standenvergaderingen vrijwel absoluut heten, al dient voortdurend in het oog gehouden te worden dat er in dit tijdperk, dat nog gekenmerkt werd door rudimentaire machtsmiddelen en een staats- en maatschappij structuur waarin de middelpuntvliedende krachten ternauwernood onder de duim gehouden konden worden, een hemelsbrede kloof tussen theorie en praktijk gaapte. De Staten bleven weliswaar hardnekkig vasthouden aan de fictie de bevolking te representeren, doch werden ondertussen elke vorm van medezeggenschap ervan. Ofschoon de soevereiniteit van de Staten (en hier en daar van de stemhebbende delen) dus nooit in twijfel is getrokken, is er naar aanleiding van het als gevolg van concrete problemen opklaaien van de smeulende machtstegenstellingen - slechts zelden wordt dit soort fundamentele kwesties als uitvloeisel van theoretische discussies in de politieke arena gebracht<sup>13</sup> - wel hevige strijd gevoerd over de vraag of en zo ja in hoeverre de generaliteit aanspraak kon maken op soevereiniteit. Vloede uit de delegatie van de federale zaken aan de generaliteit (over de omvang waarvan ook al verschil van mening bestond) een eigen soevereiniteit voor de Staten-Generaal voort die in bepaalde gevallen zelfs prevaleerde boven de provinciale soevereiniteit of bleef de soevereiniteit ondanks alle delegatie berusten bij de Staten van de gewesten, zodat de generaliteit op geen enkele of nauwelijks enige soevereiniteit

11. F. Meinecke, *Die Idee der Staatsräson in der neueren Geschichte* (3' dr.; München, 1963) 67; H. Gerlach, *Hel proces tegen Oldenbarnevelt en de 'maximen in den staet'* (Haarlem, 1965) 415.

12. J. V. Rijpperda Wierdsma, *Politie en justitie. Een studie over Hollandschen staatsbouw tijdens de Republiek* (Zwolle, 1937) 14 vlg.; Gerlach, *Proces*, 440 vlg. Bij deze auteurs staat de opvatting in Holland echter centraal. In sommige gewesten, zoals in Overijsel en Groningen (en trouwens ook in Gelderland), kenden de samenstellende delen van het gewest aan zichzelf wel degelijk soevereiniteit toe. Zie S. J. Fockema Andreae, 'Staats- en rechtsleven onder de Republiek', *Algemene Geschiedenis der Nederlanden*, VI (Utrecht-Antwerpen, 1953) 68.

13. Vergelijk L. Stone, *The Causes of the English Revolution 1529-1642* (Londen, 1972) 92 vlg.

aanspraak kon maken<sup>14</sup>? Als de uiteindelijke oorzaak van dit probleem zijn de prinsen van Oranje aan te wijzen.

Tot datgene waartoe de zes kleine gewesten onmachtig waren, bleken de Oranjes wel in staat te zijn: een tegenwicht te bieden tegen de overmacht van Holland. Als stadhouder en opperbevelhebber van leger en vloot waren zij hun loopbaan in de Republiek begonnen als dienaren van de meeste Staten en de Staten-Generaal, maar hun vanaf het begin dubbelzinnige positie had zich ontwikkeld op een wijze die niet voldoende door de Hollandse regenten voorzien was. Bij de versterking van hun positie, die primair berustte op hun afkomst en prestige, hun functies en het huurleger dat mede door hun zorgen voor een belangrijk deel uit uitheemse troepen bestond, ontvingen zij de welwillende medewerking van de zes kleine gewesten, niet zozeer uit orangisme als wel omdat zij elke mogelijkheid aangrepen om zich tegen de Hollandse hegemonie af te zetten. Tegen deze coalitie kon de macht van Holland gaan wankelen en dan trok het gewest dat op de bres stond voor een sterk centraal gezag zolang zijn wil wet was zich uit veiligheidsoverwegingen steeds verder terug op het natuurlijke bastion van de provinciale soevereiniteit.

Deze opstelling werd niet alleen veroorzaakt doordat Holland zijn hegemonie in gevaar zag komen, maar ook doordat het tegelijk daarmee zijn politiek een spelel van onzekere krachten zag worden. Want de machts- en dynastieke politiek van de prinsen van Oranje, die overigens niet afweek van het algemene patroon in het monarchale Europa, strookte in de regel totaal niet met de unieke welvaartspolitiek van het burgerlijke Holland<sup>15</sup>. Een particularistische houding van Holland betekende echter een directe bedreiging voor het voortbestaan van de Republiek en voor de positie die de Oranjes zich in de Unie verworven hadden, zodat zij Holland's centraliserende rol overnamen en met de zes in hun kielzog opkwamen voor het gezag van de generaliteit, waarvoor ook Holland had te buigen. Dan wreekte zich de centraliserende politiek die het gewest gevoerd had. Het had steeds zijn wil in de Staten-Generaal door kunnen drukken en was daardoor soms niet voldoende stil blijven staan bij de potentiële dualiteit die er tussen Staten-Generaal en provinciale Staten bestond.

Oldenbarnevelt's geklaag dat hij veroordeeld werd krachtens generaliteitsbeginselen die bij zijn leven niet gegolden hadden, kon dan ook formeel wel juist zijn, doch miskende het feit dat hij die beginselen zelf gedeeltelijk in het leven had

14. Vergelijk Gerlach, *Proces*, 413 vlg. en Den Tex, *Oldenbarnevelt*, IV, 332-334. Mijns inziens legt Gerlach teveel de nadruk op de ondeelbaarheid van de soevereiniteitsconceptie van Oldenbarnevelt en zijn aanhangers en projecteert hij teveel vanuit de toegespitste tegenstellingen in de jaren 1616-1619 terug. Zijn gehele benadering is trouwens in mijn ogen veel te formeel en statisch.

15. Vergelijk J. Huizinga, 'Een nieuw boek over Jan de Witt', *Verzamelde Werken*, II (Haarlem, 1948) 74-85.

helpen roepen. Op een gegeven ogenblik kon uit Hollands houding dankzij de vaagheid van het grotendeels ongeschreven staatsrecht een eigen soevereiniteit voor de Staten-Generaal, die in sommige gevallen zelfs prevaleerde boven de provinciale soevereiniteit, gedestilleerd worden. Daar was niet al te veel fantasie voor nodig. Er was immers nogal wat af te dingen op de opvatting dat ondanks alle delegatie van bevoegdheden aan de generaliteit de soevereiniteit toch geheel of praktisch geheel bleef berusten bij de Staten van de gewesten. De delegatie betekende toch in feite een overdracht die zonder uit de Unie te treden niet ongedaan gemaakt kon worden. Maar ook de wankelmoedige deskundige Hugo de Groot was bij zijn verhoor niet geneigd meer toe te geven dan dat de Staten-Generaal een beperkte soevereiniteit bezaten 'in de poincten dye bij de Unie en de practijcque van dien aen deselve Vergaderinge waren gedefereert'<sup>16</sup>.

Van deze conceptie van gedeelde soevereiniteit met de volle nadruk op de hoogheid van de Staten konden de prinsen van Oranje zonder veel rechtsverwringing overstappen naar een zelfde conceptie met de nadruk op de hoogheid van de Staten-Generaal. Zij ontvingen hierbij de steun van de zes kleine gewesten, die meededen zolang deze soevereiniteitsconceptie op Holland van toepassing werd verklaard maar uiteraard onmiddellijk minder meegaand werden als dit tweesnijdend zwaard op henzelf gericht werd. Toen Oldenbarnevelt's lijk nog maar nauwelijks koud was, hield Gelderland in 1621 in de zaak Mom al star vast aan de provinciale soevereiniteit. Dat de Hollandse landsadvocaat voor een generaliteitsrechtbank geslept werd kon de instemming van het gewest wegdragen, maar dat enkele Gelderse edellieden die getracht hadden Tiel in handen van de Spanjaarden te spelen aan een overeenkomstig lot onderworpen werden, was natuurlijk te gek<sup>17</sup>. Dergelijk verzet mocht echter niet baten. Evenmin als tegenover Holland konden de kleine gewesten zich tegenover Oranje doen gelden en vaak liepen zij nauwelijks gewilliger aan de leiband van de stadhouder dan aan die van Holland, dat zich tenminste niet met hun interne aangelegenheden bemoeide zolang die niet al te zeer uit de hand liepen.

In de machtsstrijd tussen Holland en Oranje, die besliste over de vraag welke soevereiniteitsconceptie voor de juiste gehouden moest worden, speelden de interne Hollandse verhoudingen en het toeval een rol van doorslaggevende betekenis. Juist als de stadspoorten van Holland onder het gerammei van de coalitie met Oranje aan het hoofd dreigden te bezwijken, deed de houding van de verdedigers de balans naar de ene of de andere zijde doorslaan. Aan de dan vereiste krachtdadige, eensgezinde opstelling ontbrak het echter wel eens. Want Holland vormde

16. R. Fruin, ed., *Verhooren en andere bescheiden betreffende het rechtsgeding van Hugo de Groot* (Utrecht, 1871) 7.

17. H. van Heiningen, *Tussen Maas en Waal. 650 jaar geschiedenis van mensen en water* (Zutphen, 1972) 122-140.



geen eenheid, maar had in sommige opzichten iets weg van de Republiek in het klein. De zelfstandigheidsdrang van de steden, die stadstaatneigingen hadden en hun eigenbelang doorgaans lieten prevaleren, deed af en toe denken aan die van de provincies in de Unie. En Amsterdam, dat de andere steden in economisch opzicht verre de baas was - een tendens die in de achttiende eeuw door het proces van interne contractie alleen maar sterker werd - en dat bijna de helft van de Hollandse quote voor zijn rekening nam, probeerde in Holland een soortgelijke positie in te nemen als Holland in de Unie. Daarmee houdt de overeenkomst echter op. Amsterdam kon zijn opzet niet in realiteit omzetten. De stad stuitte op heftige tegenstand van de belangrijkste andere steden in het Zuiderkwartier, die er naar het schijnt ook niet voor terugdeinsden zo nodig toenadering tot elkaar te zoeken en een soort stedenfactie tegen Amsterdam te vormen<sup>18</sup>, en moest dan nogal eens inbinden.

Toch bleven de tegenstellingen in Holland ondanks het ontbreken van een zo overheersende macht als Holland in de Unie doorgaans binnen de perken. De oorzaak daarvan was gelegen in de economische en sociale homogeniteit van het op de zee gerichte stedenland<sup>19</sup>, een homogeniteit die in de andere gewesten - zelfs in Zeeland, waar de landbouw een steeds voornamer plaats innam - ver te zoeken was. De relatieve uniformiteit van Holland verhinderde de prinsen van Oranje ook in even troebel water te vissen als de vorsten in de omringende monarchieën, die van de verdeeldheid van de bevolking gebruik maakten om de groepen tegen elkaar uit te spelen en een absolutisme te vestigen. Toch traden eveneens in Holland wel eens scherpe tegenstellingen in het volle daglicht. Welk een gevaarlijke situatie daardoor kon ontstaan bleek in 1618. Bij de eerste grote krachtmeting tussen Holland en Oranje, een heidebrand die zich uit een strovuurtje over theologische geschillen ontwikkeld had, behaalde Maurits dankzij een stedenfactie in Holland onder leiding van Amsterdam en Dordrecht, die als

18. Deze originele uitbreiding van de factietheorie van D. J. Roorda, *Partij en factie* (Groningen, 1961) door M. A. M. Franken, *Coenraad van Beuningen's politieke en diplomatieke activiteiten in de jaren 1667-1684* (Groningen, 1966) 67 zou overigens wel eens nadere adstructie verdienen. Franken's eigen conclusie (*ibidem*, 35) dat er inzake de buitenlandse politiek geen of nauwelijks enige communicatie tussen de Hollandse steden bestond, schraagt zijn suggestie in elk geval niet. Voor het begin van de achttiende eeuw is A. Porta, *Joan en Gerrit Corver. De politieke macht van Amsterdam (1702-1748)* (Assen, 1975) 104-108 ermee in de weer geweest, maar zijn betoog heeft mij niet erg kunnen overtuigen. Het wil er bij mij niet in dat een combinatie van de steden van het Noorderkwartier en Gorinchem, Schiedam en Dordrecht (later Rotterdam), waarbij maar één stad van betekenis was, voldoende macht kon ontwikkelen om Amsterdam inzake beslissingen van meer dan ondergeschikt belang de wet voor te schrijven of zelfs maar om belangrijke Amsterdamse verlangens te boycotten. Vooralsnog ben ik van mening dat de betekenis van de interstedelijke verbondenheid zeker niet overschat moet worden.

19. Voor het belang hiervan bij het slagen van de Opstand, zie J. C. Boogman, 'Charles Wilson, Koningin Elizabeth en de Opstand', *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden*, LXXXVII (1972) 96.

paard van Troje fungeerde, de zege. Dit bleek echter slechts een Pyrrusoverwinning zonder constitutionele gevolgen te zijn. De wetsverzettingen brachten in Holland dankzij de sociale homogeniteit van het gewest mannen aan het roer wier staatkundige denkbeelden niet of nauwelijks afweken van die van hun voorgangers. Maurits' halfbroer Frederik Hendrik, die zijn machtspositie zodanig uitbouwde dat de toenemende wrijving met het zich herstellende Holland licht tot een uitslaande brand had kunnen leiden, was tactisch genoeg om een openlijke krachtmeting te vermijden, waarbij de omstandigheid dat de oorlog tegen Spanje tot een zekere mate van eensgezindheid noopte - een factor die in 1618 en 1650 ontbrak - de helpende hand bood. Diens zoon Willem II had de omstuimigheid van de jeugd en ging een regelrechte confrontatie onder het mom van een (praktisch overbrugd) geschil inzake troepenafdeling niet uit de weg. In 1650 stond echter in tegenstelling tot 1618 nagenoeg heel Holland pal en was de strijd nog onbeslist toen het toeval ingreep. Toeval van deze aard kwam evenwel zo veelvuldig voor dat eigenlijk alleen het tijdstip waarop het toesloeg als zodanig beschouwd kan worden<sup>20</sup>. De pokjes sleepten Willem II ten grave en zorgden voor een anticlimax. Holland kreeg bij ontstentenis van een volwassen zoon de overwinning in de schoot geworpen.

De voorafgaande decennia waren een goede leerschool voor Holland geweest. Het gewest decreteerde daarom op de Grote Vergadering in 1651 dat de soevereiniteit ondeelbaar bij de provinciale Staten lag. Eenjaar later gaf Johan de Witt de algemene opvatting in Holland weer met zijn bekende uitspraak dat

dese Provinciën niet en sijn tesamen *una respublica*, maar 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 van *respublicae foederatae* ofte *unitae*, in plurali numero, genoemt souden moeten worden<sup>21</sup>.

De klagende toon uit 1607 had plaats gemaakt voor zelfverzekerde ingenomenheid met het provinciale beginsel. De Staten-Generaal was nog slechts de rol van gezantencollege toegedacht. In deducties uit 1654, 1657 en 1663 naar aanleiding van de ruzies om de acte van seclusie (Holland's verdrag met Engeland waarbij de Oranjes voor wat het gewest betreft voor altijd van alle ambten uitgesloten werden), het veldmaarschalksambt (Holland's weigering de Friese stadhouder Willem Frederik tot veldmaarschalk aan te stellen) en het publiek gebed (Holland's verordening om in de kerken te bidden voor de Staten en de bondgenoten in plaats van voor de Staten-Generaal en de stadhouder) schraagde De Witt deze opvatting in alle toonaarden. De minderjarigheid van de volgende

20. Vergelijk J. H. Elliott, *Europe Divided 1559-1598* (Londen, 1968) 71 vlg.

21. R. Fruin en G. W. Kernkamp, ed., *Brieven van Johan de Witt, I* (Amsterdam, 1906) 61-62.

Oranje duurde lang genoeg om de ondeelbare provinciale soevereiniteit tot een 'maxime' te maken dat tot ver in de achttiende eeuw geen serieuze bestrijding ontmoette en dat ter legalisering tegelijk ook teruggeprojecteerd werd op de periode vóór 1650 met negering van alle verschillen in nuance.

Willem III was verstandig genoeg om zich bij de situatie neer te leggen. In plaats van zich zoals zijn voorouders ermee te vergenoegen de kleine gewesten ondanks al hun tegenstribbelen aan zijn leiband te laten lopen - en dankzij de regeringsreglementen had hij Gelderland, Utrecht en Overijsel sinds 1674 zelfs steviger in de tang dan een van de vorige prinsen van Oranje - , accepteerde hij de Hollandse hegemonie en maakte die dienstbaar aan zijn eigen doeleinden. De andere provincies hadden de gang van zaken slechts te aanvaarden. Zij bespeelden na 1650 bij tijd en wijle wanneer dat hun uitkwam nog wel eens de generaliteitstrom, maar dat was louter achtergrondmuziek zonder diepere inhoud, vergeefs gesputter tegen de overheersende positie van Holland, dat spoedig na 1650 zijn centraliserende politiek hervat had<sup>22</sup>. In wezen echter onderschreven zij het beginsel van de ondeelbare provinciale soevereiniteit. De ogenschijnlijk verontwaardigde Friese reactie in 1663 naar aanleiding van het publiek gebed 'dat de Algemeene Staten de Hooge Overheid dezer Landen waren' kan alleen indruk maken op degene die niet weet dat dezelfde Staten van Friesland in 1679 bij hoog en laag volhielden 'dat de Staten van elk Gewest de opperste magt over 't krijgsvolk toekwam'<sup>23</sup>.

Een andere vraag is in hoeverre een eventuele verheffing van de Oranjes tot hertog van Gelderland, graaf van Holland en Zeeland etc. een aanslag op de provinciale soevereiniteit zou hebben betekend. Want op zo'n verheffing heeft er tot ca 1640 wel degelijk kans bestaan. De afwijking van het algemene monarchale patroon in 1588 was slechts node geweest en de Oranjes hadden aan de onthoofde standenstaat weer een draaglijk aanzien kunnen verschaffen. De houding van het gros van de bevolking, dat in overgrote meerderheid in persoonlijke verhoudingen dacht en hunkerde naar een collectieve vaderfiguur, doet in dit verband niet ter zake, daar het geen stem in het kapittel had. Het komt aan op de houding van de leidende klasse en uiteindelijk op die van het Hollandse regentenpatriciaat, zonder wiens instemming bij een dergelijk ingrijpende kwestie niets van de grond kon komen. In de kleine gewesten zag een aantal regeringspersonen wel wat in een vrijwel onbepaalde soevereiniteit voor de Oranjes om Hollands macht in te dammen en zelf in het gevlij te komen en daar voordeel van te trekken; het wachten was echter op Holland. De eerste jaren van de Republiek bleek een aantal regenten met Oldenbamevelt voorop in dit gewest niet afkerig van een verheffing te zijn, maar omdat als voornaamste motief daarbij versterking van de Hollandse

22. J. C. Naber, 'Johan de Witt en zijn jongste geschiedschrijver', in: *De Gids*, LII (1888) iv, 209 vlg.

23. P. Paulus, *Verklaring der Unie van Utrecht*, III (Utrecht, 1777) 71 noot 1.

machtspostie in de andere gewesten door hun hoofd speelde, duurde hun positieve opstelling slechts zolang zij Maurits in de hand meenden te hebben<sup>24</sup>. Na zijn overwinning op Holland in 1618 leek Maurits evenwel een soevereine positie voor het grijpen te hebben. Ook Frederik Hendrik scheen daar een tijdlang regelrecht op af te stevenen. Het antwoord op de in de aanvang van deze alinea gestelde vraag ligt in al het voorgaande besloten. Een eventuele verheffing had voor Holland nooit meer kunnen inhouden dan de verwerving van een zeer beperkte soevereiniteit die geen inbreuk van betekenis had gemaakt op de soevereiniteit van de Staten, die de bron van alle machtsdelegatie bleven. Al tijdens de Opstand waren zij niet geneigd veel meer toe te staan en de ontwikkeling daarna versterkte die tendens alleen maar. Daar kwam bij dat het Hollandse regentenpatriciaat spoedig beseftte hoe moeilijk het zou zijn die soevereiniteit beperkt te houden en dat deed de animo voor een verheffing geleidelijk tot het nulpunt dalen. Tegelijk vormt de houding van Holland een van de voornaamste redenen waarom Maurits ondanks de mogelijkheden die zich voordeden nooit verheven is. Hij had heus wel oren naar een soevereine positie, maar bedankte ervoor om zich zoals zijn vader in het vooruitzicht was gesteld toen een noodlottige kogel hem uit het leven wegrukte, te laten muilkorven<sup>25</sup>. Want op het uitspelen van interne Hollandse tegenstellingen om zijn positie te versterken viel nauwelijks te rekenen. Dan gaf hij liever de voorkeur aan een grote macht achter de schermen. Na 1618 was hij trouwens aan handen en voeten gebonden door de verdachtmakingen van Oldenbarnevelt en De Groot, die hem in de schoenen geschoven hadden dat zijn streven gericht was op de verwerving van een onbeperkte soevereiniteit en die mede daarom veroordeeld werden. Frederik Hendrik, die evenals zijn zoon haakte naar de soevereiniteit, wist hoe gering de kans op verheffing in Holland was en waagde niet eens een poging zijn enorme machtspositie te legaliseren, voorzichtig als hij altijd bleef. De escalatie van de tegenstellingen tussen Holland en Oranje na ca 1640 deed geleidelijk de laatste kansen om een soevereine positie te verwerven in rook opgaan, wanneer de stadhouders althans vreedzame paden wensten te bewandelen en niet hun toevlucht wilden nemen tot regelrecht wapengeweld en buitenlandse interventie, iets dat Willem II overigens rustig overwoog. Het jaar 1650 betekende ook in dit opzicht de bevestiging van een breuk die langzaam gegroeid was.

Evenals tegenover de Staten-Generaal werd nu door Holland ten opzichte van de Oranjes de volstreekte ondeelbaarheid van de provinciale soevereiniteit beklemtoond. Dat paste geheel bij de principieel republikeinse ideologie die na de schok van Willem II's aanslag op Amsterdam en diens gevangenneming van zes

24. J. den Tex, *Oldenbarnevelt*, II (Haarlem, 1962) 219-220, 313-316, 412-418.

25. P. Scherft, *Het sterfhuis van Willem van Oranje* (Leiden, 1966) 214-215, 232-234. Na 1618: J. den Tex, *Oldenbarnevelt*, III (Haarlem, 1966) 673-674.

Hollandse regenten de boventoon gingen voeren in plaats van de voorheen gehuldigde *constitutio mixta*, waarin de Oranjes het monarchale element vertegenwoordigden<sup>26</sup>. Ook na het rampjaar keerden de tijden van vóór 1650 niet weerom. Willem III en Willem IV kregen slechts als gevolg van de door buitenlandse agressie geschapen noodsituaties van 1672 en 1747 de gelegenheid in de voetsporen van hun illustere familieleden te treden en reële kans op een soevereine positie bestond er voor hen op vreedzame wijze niet meer. Dit bleek duidelijk bij de enkele malen dat de kwestie aanvankelijk nog onderwerp van gesprek was. Begin juli 1672 gooiden enige regenten in de Amsterdamse vroedschap een balletje op over verheffing van Willem III tot graaf van Holland in plaats van tot stadhouder<sup>27</sup>. Deze suggestie, die door opportunisme en paniek was ingegeven, maakte echter zelfs toen geen enkele kans. En knarsetandend moest Willem III, die reeds in de bange dagen van 1672 niet teruggeschrokken was voor een heimelijke poging zich met Engelse hulp van de soevereiniteit over de zeven Verenigde Provinciën meester te maken, in 1675 een nederlaag incasseren bij zijn ondershands gehengel naar de landsheerlijke waardigheid in Gelderland en via die springplank in andere gewesten. Het gunstige ogenblik daarvoor behoorde al lang tot het verleden; zelfs het gros van de bevolking had zich tezeer gewend aan het bestaande bestel om nog voor een dergelijke verheffing warm te lopen.

Uitgaan van een zuiver juridische benadering is bij de soevereiniteitskwestie een vrij zinledige bezigheid. Het spectrum van het toenmalige geschreven en ongeschreven staatsrecht is zo breed en vaag dat naar de letter en de feitelijke inhoud ervan elk standpunt valt te verdedigen. Dat is dan ook gebeurd, waarbij vaak een verrassende dosis inventiviteit aan de dag is gelegd<sup>28</sup>. Velen hebben zich daarbij verstrikt in eindeloze beschouwingen over het statenbond- of bondsstaatkarakter van de Republiek met als resultaat een antwoord dat afhankelijk was van de definitie die aan deze vage anachronistische begrippen toegekend werd. Anderen hebben vanuit negentiende- en twintigste-eeuwse normen en vaak geschraagd met zorgvuldig geselecteerde zeventiende-eeuwse uitspraken de juridische onhoudbaarheid aangetoond van de toenmalige soevereiniteitsconcepties en van vergelijkingen die in de tijd zelf tussen de staatsvorm van de Republiek en die van Zwitserland, het Duitse Rijk en zelfs de Hanze getrokken werden, maar wat bewijst dat? Uiteindelijk gaat het om de geest van het staatsrecht in die dagen in voortdurende wisselwerking met de feitelijke machtsverhoudingen en de denk- en han-

26. P. Geyl, *Het stadhouderschap in de partijliteratuur onder De Witt* (Amsterdam, 1947) 1 vlg.

27. G. W. Kernkamp, ed., *De regeering van Amsterdam soo in 't civiel als crimineel en militaire (1653-1672) ontworpen door Hans Bontemantel*, II (Den Haag, 1897) 17-18.

28. Voor één specimen van de merkwaardige en mijns inziens onhoudbare redenties waartoe een zuiver juridische benadering kan leiden, wijs ik op C. Gerretson, *Moord of recht? Twee studies over Johan van Oldenbarnevelt* (Baarn, 1969) 60-65.

delwijze van de heersende maatschappelijke groeperingen, waarvan dat recht de gebrekkige neerslag vormde. En dan lijkt mij de conclusie niet voor discussie vatbaar dat de provinciale soevereiniteit vanaf het begin het alfa en omega van het staatsrecht was, maar waarvan de volstreekte ondeelbaarheid pas na 1650 voorop kwam te staan. Alleen in de periode tussen ca 1617 en 1650, toen het om Hollands hegemoniale positie geconcentreerde maar nog niet gestabiliseerde evenwicht door Oranje als nieuwe machtsfactor verstoord werd, kon een andere soevereiniteitsconceptie zich doen gelden, zonder echter ooit werkelijk ingang te vinden. Uiteraard lag uiteindelijk het denken en doen van de heersende klasse aan het geldende staatsrecht ten grondslag, niet de opinie van de politiek onmondige bevolking. Er waren wel vele pamflettisten en andere luiden die door onvoldoende kennis van de kronkelpaden van het toenmalige staatsrecht serieus geloofden of uit partijstrijd en provinciale naijver voorgaven te geloven dat de opperste soevereiniteit berustte bij de Staten-Generaal, al dan niet in combinatie met Oranje<sup>29</sup>, of zelfs bij de prins alleen<sup>30</sup>, maar daar kan in dit verband geen betekenis aan gehecht worden. Hetzelfde geldt voor de overeenkomstige, even foutieve opvattingen van het gros van de buitenlanders. Het enige dat de Staten-Generaal in elk geval door de heersende klasse na een wanordelijke aanloopperiode hoegenaamd nooit aangevochten is, was de representatie van de zeven soevereine gewesten naar buiten toe, de zogenaamde volkenrechtelijke soevereiniteit.

29. Vergelijk voor 1650 bijvoorbeeld S. Groenveld, *De prins voor Amsterdam* (Bussum, 1967) 48 vlg.

30. Vergelijk bijvoorbeeld A. de Wicquefort, *Histoire des Provinces-Unies des Pays Bas*, I (Amsterdam, 1861) 328: 'Le peuple..., qui consideroit le Prince d'Orange, non comme Gouverneur de la Province, ny comme Capitaine General, mais comme le Souverain de l'Etat, parce qu'il n'en connoist pas la difference'.

# The Holland Towns and the Dutch-Spanish Conflict, 1621-1648\*

JONATHAN I. ISRAEL

Although the province of Holland surpassed by far the other six Dutch provinces in wealth and population during the Golden Age, there were nevertheless major political episodes in which Holland failed to exercise effective leadership or exert decisive influence. Indeed, it could even occur that a clear majority of the voting members of the province of Holland, with Amsterdam, the Republic's richest and largest city taking the lead, could fail to get its way when the other provinces were split three against three. One highly instructive such episode was the prolonged political battle within the Republic that continued through most of the second Dutch-Spanish war of 1621-1648 over whether or not to accept Spanish proposals for a truce or peace. Although this subject is not much discussed or very familiar today, for a quarter of a century during the Golden Age, it loomed as the most important issue in Dutch life second only to the rivalry between the Counter-Remonstrant and Remonstrant factions. Over many years it was referred to in the deliberations of the Dutch provincial assemblies and city administrations simply as the *groote saecke* or the *groote werck* to mark it off from the mass of less significant questions. The problem for the historian is that almost all of the relevant secret resolutions of the States of Holland have been lost. To reconstruct the story, he must rely, for the most part, on the records of the various city councils.

While Dutch-Spanish negotiations proceeded almost without break in the years 1621-1628, through various intermediaries, it was only in the winter of 1628-1629, that Philip IV finally dropped his insistence that the Dutch Republic must make a number of concessions before he would accept a truce. In January 1629, the Spanish king signed a secret authorization for the Archduchess Isabella, governess of the Southern Netherlands, empowering her to conclude a truce of long duration, on the lines of that of 1609, without requiring any concession by the Dutch that did not figure in the earlier truce, and in February, he also authorized her, should there be any difficulty in renewing the terms of 1609, to agree to a simple armi-

\* An earlier version of this paper was delivered to the Dutch History Seminar of London University's Institute of Historical Research in March 1978. It is a preparatory study preceding publication of a book on Spanish-Dutch relations in the period 1618-1660, the research for which was supported by the Social Science Research Council of Britain. I would like to thank, for their helpful suggestions with this paper, Professor K. W. Swart and Mr. J. Kluiver.