

Johan van Oldenbarneveltlesing, 30 oktober 2019

Oldenbarnevelt en de Nederlandse constitutie

J.Th.J. van den Berg

[1] Colleges staatsrecht door een verdachte in verhoor

Het is, zover ik weet, geen gebruik dat iemand belangrijke colleges over constitutioneel recht levert tijdens een verhoor in een strafzaak. Misschien dat Richard de Mos, oud-wethouder van Den Haag, dat binnenkort nog eens moet doen, maar voor het overige gaat het toch om een uniek geval. Johan van Oldenbarnevelt zag zich gedwongen tegenover zijn rechters verantwoording af te leggen van zijn werk als landsadvocaat gedurende 32 jaar en dat was tevens de gelegenheid om de kern van het constitutionele recht van zijn tijd uiteen te zetten. In augustus 1618 was hij immers gearresteerd wegens hoogverraad en landverraad. Vervolgens verbleef hij tien maanden lang in voorarrest in een kamer boven de Rolzaal (in het Ridderzaalcomplex, hier vlak bij) en werd hij in drie lange ronden verhoord door de rechters die uiteindelijk ook over hem moesten oordelen. De afloop kent iedereen: Oldenbarnevelt werd ter dood veroordeeld; het vonnis werd op 13 mei 1619 voltrokken op het Binnenhof.

Een aantal malen gaf hij een uitgebreid exposé van zijn constitutionele opvattingen en die zijn dankzij het proces verbaal van de verhoren voor ons bewaard gebleven. Enerzijds vormen zij een systematische reflectie op 32 jaar handelen als Advocaat van den Lande in dienst van de Staten van Holland en daarmee een overzicht van zijn denkbeelden. Als zodanig zijn die voor de kennis van het constitutionele recht van zijn tijd van eminent belang, te meer omdat Oldenbarnevelt niet alleen een knap politicus en bestuurder was, maar ook een uitzonderlijk scherpzinnige jurist. Tegelijk vormen deze 'colleges staatsrecht' een pleidooi ter verdediging in een strafzaak waarvan Oldenbarnevelt maar al te goed wist wat er op het spel stond. En dus neemt zijn betoog ook de retorische trekken aan van het pleidooi van de advocaat, met de bijbehorende eenzijdigheid en weglating van mogelijke tegenstrijdigheden. Dit te sterker omdat Oldenbarnevelt geen raadsman mocht inroepen en dus op zijn eigen verdediging was aangewezen. De kracht van zijn betoog is er niet minder om, ook niet vier eeuwen na dato.

Let wel, Johan van Oldenbarnevelt was geen geleerde en geen theoreticus; hij was een doener en tegelijk de oplettende vakjurist. Hij was iemand die door jaren lange ervaring concepten al doende ontdekte, meer dan dat hij ze vooraf ontwierp. Hij verschilde daarin van zijn tijdgenoot en compaan Hugo Grotius, maar ook van latere staatslieden als Pieter Paulus aan het begin van de Bataafse Republiek of Johan Rudolf Thorbecke halverwege de negentiende eeuw. Die hadden hun ideeën als het ware gereed voordat zij als staatslieden aantraden, na jaren van studie. Zo werkte het bij Oldenbarnevelt niet, wat hem als constitutionalist echter niet minder belangrijk heeft gemaakt. Misschien is hij nog het best te vergelijken met Rutger Jan Schimmelpenninck die rond 1800 zijn grondige kennis en inzicht eveneens hoofdzakelijk in de praktijk heeft ontwikkeld.

Oldenbarnevelts 'maximen in den staat', zoals ze gingen heten, vormden dan ook geen uitgewerkte theorie, maar eerder een aantal min of meer samenhangende handelingsbeginselen voor de inrichting van de nieuwe zelfstandige federatie van zijn dagen en voor het daarbij behorende regeringsbeleid. Hij baseerde zich op de Unie van Utrecht van 1579, die weliswaar meer een defensieverdrag was dan een grondwet, maar die hem en zijn tijdgenoten niettemin oriëntatie bood. De geest van wederzijds beloofde samenwerking in het Unieverdrag was daarbij overigens van meer belang, dan de precieze tekst van de afzonderlijke artikelen. Dat gold zowel voor Oldenbarnevelt als voor de andere bouwers aan de Republiek,.

Bij Oldenbarnevelt stond het handelen voorop. Dat lag ook voor de hand. Hij was opgeleid als jurist en advocaat en was landsadvocaat geworden bij de Staten van Holland in 1586, na een aantal jaren werkzaam te zijn geweest als pensionaris van de stad Rotterdam, waar hij nationaal en internationaal ervaring had opgedaan en van zijn politieke talenten blijkt had gegeven. Zijn ambt bracht met zich mee dat hij de Hollandse adel vertegenwoordigde in een Statenvergadering die volledig door stedelijke bestuurders werd overheerst. Maar, als woordvoerder van de adel kwam hij qualitate qua het eerst aan het woord en werden hem de werkzaamheden toevertrouwd van ambtelijke voorbereiding en ontwerp van besluiten, alsmede de formulering van de eenmaal genomen besluiten en de uitvoering daarvan. Hij kreeg aldus de ambtelijke en daarmee ook de politieke leiding in de Hollandse Staten, de machtigste provincie in het geheel van de samenwerkende gewesten in de Unie. Op den duur draaide eigenlijk alles om de Landsadvocaat, zij het formeel in een positie als dienaar van de Hollandse Staten.

In dit ambt leerde Oldenbarnevelt wat wij nu zouden noemen 'wheelen en dealen', door masseren en overtuigen, overreden en onder druk zetten de ontwikkelingen naar zijn hand te zetten. Daarbij leerde hij rekening te houden met soms snel wisselende omstandigheden en machtsverhoudingen. Consensus vinden met de Hollandse steden was al ingewikkeld genoeg, vervolgens moest hij in de Staten Generaal ook de andere provincies van Hollands gelijk zien te overtuigen. Nog belangrijker: aanvankelijk was de jonge Republiek, die zich in het 'Placcaet van Verlatinghe' in 1581 had afgescheiden van de Spaanse koning, nog aangewezen op nieuwe patronage door ofwel de Franse koning of de Engelse koningin. Beiden stuurden vertegenwoordigers als landvoogd waar niet mee samen te werken viel, althans niet op Hollandse voorwaarden. Geleidelijk wist Oldenbarnevelt toe te werken naar volledige onafhankelijkheid van de Zeven Provinciën, door zich eerst van de Franse hertog van Anjou te ontdoen en in de volgende fase van de Duke of Leicester. Totdat de Republiek in 1588 kon vaststellen dat zij op zichzelf was aangewezen maar ook onafhankelijk van vreemde heren verder kon.

Het Unieverdrag werkte daarbij als een juridische grondslag, maar zoals de historicus Van Deursen terecht heeft opgemerkt: bij alle regels en normen gaf de politiek de doorslag. Oldenbarnevelt manifesteerde zich daarbij niet als de republikein zoals wij die vandaag zien. Dat de Republiek geen koninklijk hoofd meer kende na 1588 was eerder de uitkomst dan dat het om opzet was gegaan. Wat voorop stond was de bescherming van oude plaatselijke rechten en privileges, alsmede erkenning van de stedelijke regentenaaristocratie. Alleen onder voorwaarde dat die zouden worden gerespecteerd, was er de bereidheid om enig oppergezag te erkennen. Toen dat niet lukte, noch bij de Habsburgers, noch bij Fransen of Engelse vorsten begon de Republiek voor zichzelf, daarheen gestuurd door de Hollandse Landsadvocaat. Zo hield hij ook, zij het met hulp van de stad Amsterdam, de verheffing tegen van de Prins van Oranje tot graaf van Holland en Zeeland en dus tot soeverein. Niet omdat hij daar principieel tegen was maar omdat hij reden had te vrezen dat de entourage van de prins de decentrale opzet van de Republiek zou proberen te vervangen door een meer centraal geleide staat, waarin Holland slechts een bescheiden stem zou overhouden.

Bij al zijn inspanningen zorgde Oldenbarnevelt goed voor zichzelf en zijn familie. In die tijd was dit niet ongebruikelijk maar het week toch sterk af van de strikte soberheid en integriteit van die andere grote staatsman, Johan de Witt, een halve eeuw later. Daar stond tegenover dat zijn huwelijks trouw voorbeeldig was. Het einde van loopbaan en zelfs leven was een drama na zoveel succesvolle jaren als landsadvocaat. Intussen was hij een wat grommende oude heer geworden, die in zijn gevangenschap klaagde over de 'onbehoorlijke procederen die men tegen mij, ouden man van 72 jaren, gehouden heeft.' Zoals Ben Knapen in zijn mooie biografie over de gemoedstoestand van de landsadvocaat schrijft: 'Deze jongelui wisten nog zo weinig, zij hadden

geen ervaring en nog maar weinig gelezen. “Na mijn doot sullen sij eerst weeten wat regeeren is.”

[2] De ‘maximen in den staat’ en hun eigenaardigheden

Oldenbarnevelt baseerde zich, als gezegd, in zijn beschouwingen over het karakter van de Republiek op de Unie van Utrecht uit 1579. Dat was in de kern een verdrag tussen deelnemende provinciën en steden om hun defensie gezamenlijk te organiseren en elkaar te beschermen tegen pogingen oude rechten en privileges te ondermijnen of elimineren. De Unie doet denken aan het NAVO-verdrag dat de lidstaten verplicht voor elkaars verdediging op te komen indien een der lidstaten wordt aangevallen. Zoals Oldenbarnevelt later terecht zou opmerken: de Unie dient ter waarborg van oude provinciale vrijheden, niet ter verbreiding van de gereformeerde religie. Wel werd die door de Unie beschermd als de enig ware kerk maar onder vrijwaring van andere christelijke kerken inclusief de katholieke kerk tegen elke vorm van inquisitie. Het verdrag was er *‘libertatis ergo’*, niet *‘religionis ergo’*.

Beslissen gebeurde in de Statenvergaderingen met eenparigheid van stemmen, behalve in urgente oorlogssituaties; in de Staten Generaal werd nog wel eens bij meerderheid besloten, wat dan later werd ‘gelegaliseerd’ vanuit de betrokken provincies. In tijden van oorlog werd er heel vaak snel en effectief beslist; in vreedstijd lag voortdurende vertraging op de loer. ‘Dit is een Republiek van persuasie’, merkten Amsterdamse gedeputeerden in 1731 nog zuchtend op. Al heeft de Britse historicus J.L. Price erop geattendeerd dat dankzij de goede waterverbindingen in de Republiek de vereiste ruggespraak vaak minder tijd kostte, in elk geval in de zeventiende eeuw, dan in centraler geleide staten als Frankrijk en Engeland.

Op het moment dat de Unie gesloten werd, diende de onderlinge bescherming ter verdediging tegen centralistische pretenties van de Habsburgse vorst; na 1581 ging het vooral om samenwerking in conflicten met nieuwe landvoogden en ter bescherming van de nieuw verworven onafhankelijkheid. De Unie vond in de zeven autonome Provinciën haar federatieve basis van samenwerking. Daarnaast werd een nieuwe Staten Generaal gevormd, die moest beslissen over organisatie en financiering van de militaire samenwerking en een Raad van State die, bij ontstentenis van een vorst, niet langer diens adviseur was maar in potentie de gezamenlijke executieve.

De zeven beschikten aanvankelijk over twee stadhouders, Willem van Oranje (Holland en Zeeland) en Willem Frederik van Nassau (Friesland en Groningen). Na de moord op Willem in 1584 trad in 1585 als zodanig zijn zoon Maurits aan. De stadhouders werden, als dienaar van de Generaliteit belast met het militaire commando. Zij gaven leiding aan de gezamenlijke militaire inspanningen, onder controle (vooral financieel) van de Staten Generaal, maar in de praktijk vooral van de provinciale staten. Daar moest immers het geld vandaan komen, in het bijzonder (voor meer dan zestig procent) van Holland.

De Unie is niet bedacht door Oldenbarnevelt; zij bestond al voordat de landsadvocaat ten tonele verscheen. Oldenbarnevelts vernieuwing zat vooral in de transformatie van deze Unie tot de institutionele grondslag van de onafhankelijk geworden statenbond. Hij wist de Republiek vervolgens te bevrijden van alle buitenlandse patronage en haar te doen erkennen als zelfstandige staatseenheid door Frankrijk en Engeland, die beide belang hadden bij de Republiek als bondgenoot in de strijd tegen de Habsburgers. Daarvoor waren Franse en Britse vorsten bereid het burgermans karakter van de nieuwe mogendheid voor lief te nemen.

Wat Oldenbarnevelt tevens bewerkte was het klein houden van de Staten Generaal, die volgens zijn ‘maximen van den staat’ slechts de gezamenlijkheid representeerde en geen staat op zichzelf mocht worden. Door het zwaartepunt te leggen bij de federatie maakte hij Holland niet alleen

financieel maar ook politiek tot de dominante macht in de Republiek. In een dominante Staten Generaal zou Holland immers maar één stem hebben. Nu maakte hij de gezamenlijkheid afhankelijk van Hollands stedelijke macht en kapitaal. *En passant* werden Holland en de gezamenlijkheid beide politiek gestuurd door Hollands representant, de landsadvocaat. De Raad van State wist Oldenbarnevelt van executieve om te vormen en tevens te kleineren tot ambtelijk adviesorgaan, na 1648 tevens belast met het beheer van de zuidelijke generaliteitslanden.

Kerk en religie werden onderworpen aan het toezicht van de provinciale staten. Later zou dat tegen het zere been van de gereformeerde kerk zijn en vooral van zijn orthodoxe vleugel. Zij ag zich als de kerk van de hele Republiek en verlangde als zodanig de bijeenroeping van een Nationale Synode. Deze moest beslissen over de doctrinaire strijd tussen twee Leidse theologen, Arminius en Gomarus en hun respectieve aanhang over de betekenis van Gods predestinatie. De synode werd door Oldenbarnevelt en zijn Hollandse bondgenoten zo lang mogelijk tegengehouden. Het verzet daartegen zou hem uiteindelijk echter noodlottig worden.

Buitenlandse betrekkingen waren in beginsel een zaak van de generaliteit; zij gingen immers bijna steeds over zaken van oorlog en vrede. Holland en de generaliteit zouden echter tezamen de gezantschappen in het buitenland financieren, waardoor Holland een sterke eigen invloed op het internationale verkeer behield, in de praktijk door Oldenbarnevelt uitgeoefend.

De Raad van State ging na verloop van tijd een jaarlijkse 'staat van oorlog' indienen waarin de kosten van militaire operaties werden begroot. Door middel van een systeem van 'repartitie' werden de lasten over de provinciën volgens een vaste verdeelsleutel gespreid, waarbij Holland verreweg het meeste bijdroeg. Het kostte in de praktijk overigens nogal wat moeite de vereiste middelen bijeen te krijgen. Vooral de armere provinciën lieten het nogal eens afweten. Dat kwam ook door het relatief hoge belastingniveau dat in de Republiek werd gehanteerd en dat heel wat hoger was dan de lasten die ooit door Alva waren opgelegd en aanleiding hadden gevormd voor de opstand. De betrouwbaarheid van inkomsten werd gegarandeerd doordat de onmiddellijke uitgaven door leningen werden voorgeschoten, die dan later met behulp van belastinginkomsten geleidelijk werden afgelost. Vooral in de zeventiende eeuw leverde dat stabiele financiën op voor de militaire activiteiten; betrouwbare soldijbetaling kon bovendien massale plundertochten verhinderen. Dat was van belang omdat de perifere provincies vaak het slagveld waren, zowel in de tachtigjarige oorlog als in de landoorlogen nadien.

Het grote succes van Oldenbarnevelt was de fusie in 1602 van alle kleine compagnieën in de Hollandse steden met koloniale aspiraties tot de ene Verenigde Oost-Indische Compagnie, die kan worden gezien als een soort naamloze vennootschap *avant la date* en tevens als de eerste *multinational* ter wereld. De totstandkoming ervan was het resultaat van Oldenbarnevelts vermogen tot geduldig onderhandelen en de tot kunst verheven 'persuasie'. Het zou de kleine Republiek voor drie en een halve eeuw tot een belangrijke koloniale mogendheid maken, met alle goede en kwade kanten van dien. Het zou in elk geval van Nederland voorgoed een kosmopolitische en expansieve actor in de wereldeconomie maken.

Het contrapunt van de landsadvocaat – later: raadpensionaris – was de stadhouder, tevens kapitein generaal en admiraal generaal van de krijgsmacht te land en ter zee. Spoedig na het aanvaarden van het Placcaet van Verlatinghe kwam nog het idee op aan Oranje de soevereiniteit op te dragen als graaf van Holland in plaats van de 'nominale' graaf, koning Philips II. Hollandse steden waren aanvankelijk met erkenning vooral traag. Zo traag dat Willem van Oranje werd vermoord, voordat het tot handelen was gekomen. Later kwam de kwestie opnieuw op gedurende het stadhouderschap van Maurits, maar toen lag vooral Amsterdam dwars, alsmede – zoals wij al hebben gezien – Oldenbarnevelt. Zij vreesden ook van een soevereine Oranje een aantasting van stedelijke macht en centralisatie van het bestuur in de Staten Generaal. De

provinciale autonomie werd met volharding gekoesterd. Het zou Oldenbarnevelt tijdens zijn verhoren worden nagedragen. Aldus bleef de verhouding tussen Staten van Holland en landsadvocaat enerzijds en Staten Generaal en stadhouder anderzijds onevenwichtig, met het risico van ernstige conflicten en een zwakke en breekbare constitutie. 'The constitution of the republic was a bit of a mess', zo concludeert Maarten Prak terecht in zijn boek *Citizens without Nations* (2018).

Later zou dat blijken, niet alleen door het politieke proces tegen Oldenbarnevelt in 1619, maar ook door de bijna geslaagde militaire staatsgreep van Willem II in 1650, alsmede door de verwijdering, tot twee maal toe, van de stadhouder uit de politieke organisatie van Holland en de meeste andere gewesten. Toen de Republiek in 1672 en later in 1747 militair onderuit dreigde te gaan, werd de stadhouder weer teruggehaald; in 1672 kostte dat aan de gebroeders De Witt bovendien het leven, en nu zonder vorm van proces. Regimewisselingen waren ook in de Republiek van overleg en persuasie blijkbaar alleen mogelijk door gebruik van geweld. Zij zou ten slotte met geweld in 1795 aan haar einde komen. Veel kon worden afgekocht door de rijkdom van de Hollandse financiers, maar halverwege de achttiende eeuw hadden die zich zo in de schulden gestoken dat de helft van de jaarlijkse reguliere inkomsten moet worden afgedragen aan rentebetalingen. (Het huidige Griekenland wijkt historisch minder van ons af dan wij willen weten.) Voor oorlogen, vooral ter zee en ter bescherming van het economisch vitale handelsverkeer gingen de middelen ontbreken.

Hoewel de Republiek in haar eerste eeuw zeker op diverse plekken in de wereld is gezien als een lichtend voorbeeld van effectief bestuur en militaire kracht, bij voorbeeld in de Amerikaanse rebelle tegen de Engelse koningen, is er onder de belangrijkste denkers van de Verlichting opvallend weinig aanhang voor de gedachte dat de Republiek kan worden gezien als de moderne constitutie bij uitstek. Bij het ideaal geachte *regimen mixtum* van de nieuwe tijd wordt eerder gedacht aan een constitutioneel koningschap met een effectief parlement daartegenover, zoals in het Engeland van 'onze' koning Willem III.

[3] Oldenbarnevelts constitutie: wat is ervan gebleven?

Op het eerste oog is er van al wat Oldenbarnevelt aan ideeën en constructies heeft nagelaten niet veel over gebleven, tenzij een aantal namen zoals Staten Generaal en Raad van State, die er trouwens al waren voordat Oldenbarnevelt in de politiek terecht kwam. Maar, als wij niet te strikt kijken naar de institutionele vormgeving maar meer naar wat je 'de Nederlandse constitutionele cultuur' zou kunnen noemen, dan is er wel degelijk het een en ander van de Landsadvocaat vier eeuwen lang overeind gebleven. Een constitutie is heel wat meer dan de tekst van de Grondwet; er horen ook conventies en tradities bij en gedachten over wat behoort. Allemaal samen bepalen die de constitutionele cultuur.

Daar is in de eerste plaats de overtuiging dat er gebieden zijn van menselijk samenleven waarvoor de staat heeft halt te houden. Die overtuiging vindt zijn oorsprong in het befaamde Art. XIII van de Unie van Utrecht dat vervolging verbood 'ter cause van de religie' en dat het geweten vrij laat. Oldenbarnevelt heeft een leven lang religieuze tolerantie gepredikt. Niet alleen die gewetensvrijheid is diep in ons nationale besef doorgedrongen. Intussen heeft de staat geleerd al heel wat eerder halt te maken als het om kerk en godsdienst gaat. Van daaruit hebben zich de belangrijkste grondrechten ontwikkeld, die nu overal ter wereld worden gehuldigd, zelfs als er in de praktijk niet altijd even consequent de hand aan wordt gehouden.

Oldenbarnevelt heeft niet weinig bijgedragen aan het besef dat conflicten verreweg het beste langs de weg van 'persuasie' kunnen worden opgelost. Krachtdadig beleid kan een dappere indruk maken, er komt vaak niet veel van terecht en het effect ervan is vaak kortstondig. De

traagheid van het overleg is tevens zijn kracht: wat eenmaal tot stand is gekomen blijft meestal ook. Tot de dag van vandaag forceren wij in de politiek (en ook wel daarbuiten) niet graag besluiten bij enkelvoudige meerderheid, maar proberen wij de steun ervoor zo groot mogelijk te maken. Geen vergadervoorzitter die houdt van besluiten met behulp van stemmingen; wij zien dat als een *testimonium paupertatis*.

Tot de dag van vandaag wordt de Nederlandse politiek gekenmerkt door een sterke en volhardende weerstand tegen systeemveranderingen, meer speciaal als het gaat om grondwetsherziening. Niet toevallig hebben wij een herzieningsprocedure die lange tijd neemt en verhoogde meerderheden vergt. In onze hele politieke geschiedenis is het hooguit twee keer gelukt echte systeemwijzigingen tot stand te brengen. Voor het eerst in de Bataafse Republiek die rond 1800 onze eerste democratie vestigde naast de eenheidsstaat. De democratie werd een mislukking; de eenheidsstaat kwam er wel. De tweede systeemwijziging was de grondwetsherziening van Thorbecke en de liberalen van 1848.

Sindsdien is er veel aan de Grondwet geknutseld, maar zonder radicale wijzigingen. Zelfs het algemeen kiesrecht kwam langs betrekkelijk incrementele weg tot stand: vóór 1917 mochten al twee derden van de mannen naar de stembus. Na hun toegang tot de verkiezingen in 1919 was het algemene kiesrecht van de vrouwen kwalitatief een kleine stap, ook al verdubbelde het electoraat. Daarvoor en daarna zijn alle pogingen tot staatkundige vernieuwing geheel of grotendeels in de kiem gesmoord. Oldenbarnevelt zou dit taaie constitutionele conservatisme met tevredenheid hebben aangezien.

Weerstand is er ook tegen uitgesproken vormen van '*personal rule*', gezagsuitoefening door één persoon. Wij hebben geen president maar een premier die wij zorgvuldig betitelen als *primus inter pares*. Geen rechtstreeks gekozen burgemeester of commissaris van de Koning maar een ambtsdrager die zijn werk doet te midden van de wethouders of gedeputeerden. Geen land ter wereld heeft zulk een sterk wethoudersbestuur. Wij regeren onszelf in colleges en commissies. Daar verbaasde De Montesquieu zich in zijn tijd al over. Gezagsdragers kunnen, zoals Oldenbarnevelt, enorme invloed uitoefenen en besturen naar hun hand zetten, maar altijd informeel en totdat de omgeving het welletjes vindt.

Zeker, tegen de filosofie van Oldenbarnevelt in is Nederland een eenheidsstaat geworden, maar wel een sterk gedecentraliseerde. Pogingen tot radicale centralisatie, als die van de Bataafse Republieken maar ook van koning Willem I liepen uit op een fiasco. Vooral steden hielden tot op heden een eigengereidheid overeind die leidde tot lokale initiatieven zo lang de nachtwakersstaat van de negentiende eeuw voornamelijk tot slaapwandelen neigde. Intervenieren op het terrein van volksgezondheid, sociale zekerheid en volkshuisvesting begon bij stadsbesturen. De staat volgde pas ruimschoots daarna.

Decentralisatie beperkte zich trouwens niet tot gemeenten, ook de school gedijde en gedijt het beste bij onderwijsvrijheid en zelfbestuur, waarbij de belangrijkste staatstaak het toezicht is en sedert de negentiende eeuw de verdeling van middelen. De bijzondere school is de 'normale' school geworden, niet de openbare. Gezondheidszorg met inbegrip van de ziekenhuiszorg is geen centraal geleide organisatie, maar organiseert zichzelf, zij het onder toezicht van de staat en sinds kort in voortdurend gevecht met zorgverzekeraars. De volkshuisvesting is in Nederland in hoofdzaak de taak geworden van woningcorporaties, decennia lang tot in detail gereguleerd totdat zij weer vrij zijn gelaten in de jaren negentig van de vorige eeuw.

Al in de opbouw van de Republiek verwierven rechterlijke instanties een hoge mate van onafhankelijkheid en vakgerichte competentie, maar bleven provinciale staten en Staten Generaal dankzij Oldenbarnevelt de hoogste rechter. Eerst door de grondwetsherziening van

1848 kreeg de rechterlijke macht zijn institutionele onafhankelijkheid. Maar, haar plek bleef gepast bescheiden: de wetgever zou zelf wel over de grondwettigheid van regelgeving waken, daar had hij de rechter niet bij nodig. Tot laat in de twintigste eeuw kwam er voorts van een volwassen bestuursrecht weinig terecht. Burgers met klachten konden bij de naast hogere overheid in 'administratief beroep' en werden daar doorgaans heel bevredigend behandeld. Het was het Europese Hof voor de Rechten van de Mens dat in 1982 aan dat administratief beroep een einde maakte en bezwaarde burgers voortaan naar de rechter stuurde. Nog steeds is niet erg zeker of wij daar in Nederland zoveel gelukkiger van zijn geworden.

Een van onze eigenaardigste en ook hardnekkigste tradities sedert Oldenbarnevelt is dat wij nooit een helder onderscheid hebben leren maken tussen 'vertegenwoordiging' en 'bestuur'. Door de Raad van State van meet af aan zo te kleineren als Oldenbarnevelt doelbewust heeft gedaan heeft de Republiek nooit leren werken met een echte executieve. De Staten Generaal en de landsadvocaat deden dat liever zelf; dat stond garant voor Hollandse dominantie. Maar, vertegenwoordiging van provincies en uitvoerend gezag gingen daardoor in hoge mate door elkaar heen lopen. Bestuurders hebben tot de dag van vandaag veel moeite besluiten te nemen tenzij zij zich tot in detail hebben verzekerd van 'draagvlak' in de volksvertegenwoordiging en nu ook daarbuiten.

Omgekeerd hebben volksvertegenwoordigers de onbedwingbare neiging behouden om zich tot in ambtelijk detail te bemoeien met de uitvoering van besluiten. Zij zouden ook doelbewust afstand tot de executieve kunnen bewaren en hun tijd primair kunnen besteden aan verkeer met hun kiezers. Er zijn weinig parlementen waar elke vergaderdag de Kamerleden netjes even na begin kantoortijd het Kamergebouw betreden om er hun werk te gaan doen en pas vertrekken als zij daar 'klaar' zijn. Nog niet zo lang geleden presenteerde een van onze dagbladen een overzicht van de aanwezigheid van Kamerleden in het Kamergebouw. Degenen die zich hadden te verantwoorden waren de parlementariërs die lang niet altijd in Den Haag waren, terwijl een ware volksvertegenwoordiger juist veel op pad zou moeten zijn. Kiezers en belanghebbenden wonen immers niet in het Kamergebouw, respectievelijk in het gemeentehuis.

En ach ja, tegenwoordig spreken wij misschien niet meer van Hollandse dominantie maar nog wel van de overheersende invloed van 'de Randstad', voornamelijk omdat Holland zich heeft uitgebreid naar Utrecht en zelfs Noord-Brabant. Toch is die dominantie, economisch noch politiek zo groot als in de zeventiende of achttiende eeuw. Maar, de meeste mensen in Nederland wonen nog steeds in de Randstad en dat werkt blijkbaar nogal sfeerbepalend voor het hele land. Maar, Holland is Nederland niet, nog steeds niet. Laat U dat door een Limburger gezegd zijn.

Geraadpleegde literatuur:

Hans Blom a.o. (ed.), *Monarchisms in the Age of Enlightenment: Liberty, Patriotism and the Common Good*, Toronto/Buffalo/London, 2007.

Arnout van Cruyningen, *Johan van Oldenbarnevelt (1547 – 1619). Grondlegger van de Nederlandse staat*, Utrecht, 2019.

A. Th. Van Deursen, *Maurits van Nassau. De winnaar die faalde*, Amsterdam, 2000.

S.J. Fockema Andreae, *De Nederlandse staat onder de Republiek*, Amsterdam, 1973.

H. Gerlach, *Het proces tegen Oldenbarnevelt en de 'Maximen in den Staet'*, Haarlem, 1965.

S. Groenveld en H. L. Ph. Leeuwenberg, *De Unie van Utrecht. Wording en werking van een verbond en een verbondsacte*, Den Haag, 1979.

Marjolein 't Hart, *The Making of a Bourgeois State: War, Politics and Finance during the Dutch Revolt*, Manchester/New York, 1993.

Van Hasselt, *Verzameling van Nederlandse staatsregelingen en grondwetten*, Alphen aan den Rijn, 1987 (7).

Ben Knapen, *De man en zijn staat. Johan van Oldenbarnevelt 1547 – 1619*, Amsterdam, 2019 (7).

Maarten Prak, *Citizens without Nations: Urban Citizenship in Europe and the World c. 1000 – 1789*, Cambridge University Press, 2018.

J.L. Price, *Holland and the Dutch Republic in the Seventeenth Century: The Politics of Particularism*, Oxford, 1994

Jan den Tex, *Johan van Oldenbarnevelt*, 's Gravenhage , 1980.

Wilfried Uitterhoeve, *De zaak Oldenbarnevelt. Val, proces en executie*, Nijmegen, 2019.

Prof. dr. Joop van den Berg (Maastricht, 1941) is emeritus hoogleraar aan de universiteiten van Leiden (parlementaire geschiedenis) en Maastricht (parlementair stelsel) en fellow van het Montesquieu Instituut. Hij was van 1981 tot 1989 directeur van de Wiardi Beckman Stichting en van 1996 tot 2002 hoofddirecteur/directievoorzitter van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Naast zijn Leidse hoogleraarschap was hij van 1992 tot 1996 lid van de Eerste Kamer voor de Partij van de Arbeid, waarvan het laatste jaar als fractievoorzitter.