

REMI EG AERTS
HERMAN DE LIAGRE BÖHL
PIET DE ROOY
HENK TE VELDE

Land van kleine gebaren

*Een politieke geschiedenis
van Nederland
1780 – 2012*

Boom Amsterdam

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

Eerste druk: juni 1999
Tweede, uitgebreide druk: maart 2001
Derde druk: september 2003
Vierde druk: februari 2004
Vijfde druk: januari 2007
Zesde druk: februari 2009
Zevende druk: juli 2010
Achtste herziene druk: mei 2013

© 2013 de auteurs
Binnenwerk: Zeno
Omslag: Bart van den Tooren
Afbeelding omslag: Nationaal Archief/Spaarnestad Photo/ANP
ISBN 978 94 6105 523 1
NUR 680
www.uitgeverijboom.nl

INHOUD

WOORD VOORAF 9

REMIEG AERTS: EEN STAAT IN VERBOUWING. VAN REPUBLIEK
NAAR CONSTITUTIONEEL KONINKRIJK, 1780 – 1848 13

1. Inleiding 15
- 2 De Republiek in 1780 18
- 3 Politiek publiek: patriotten en prinsgezinden 30
- 4 Restauratie 39
- 5 De Bataafse Republiek 43
- 6 Het einde van de publieke politiek 51
- 7 Het Koninkrijk Holland 56
- 8 De Franse tijd: een vreemde geschiedenis? 61
- 9 Het Koninkrijk der Nederlanden 71
- 10 Vader, gezin en huiselijke zaken 80
- 11 Het experiment van het Verenigd Koninkrijk 84
- 12 Het verdeelde koninkrijk 88
- 13 Klein maar rechtvaardig 96
- 14 Onbestemde jaren 103

HENK TE VELDE: VAN GRONDWET TOT GRONDWET. OEFENEN
MET PARLEMENT, PARTIJ EN SCHAALVERGROTING, 1848 – 1917

- 1 Inleiding: 1780 – 1870 111
- 2 De grondwet van 1848 en de Aprilbeweging van 1853 112
- 3 De kleine schaal van de standensamenleving 120
- 4 Conservatief tegenover liberaal in de jaren 1860 129
- 5 Linkse liberalen en confessionelen 133
- 6 Mobiliteit en schaalvergroting 141
- 7 Culturele vernieuwing 151
- 8 Natuur en de paradox van Mauve 156
- 9 Nationalisme 159
- 10 Wederzijdse doordringing van staat en maatschappij: kiesrecht 166
- 11 Wederzijdse doordringing van staat en maatschappij:
sociale wetgeving 171

- 12 Vrouwenbeweging 179
- 13 Ethische en buitenlandse politiek 184
- 14 1913 en 1917 188
- 15 1848 – 1917 191

PIET DE ROOY: EEN ZOEKENDE TIJD.

DE ONGEMAKKELIJKE DEMOCRATIE, 1913 – 1949 195

- 1 Inleiding; moderne tijden 197
- 2 Pacificatie 201
- 3 Mannen van zaken 206
- 4 De onzekere democratie 209
- 5 Verzuiling 215
- 6 Ordening 220
- 7 De drie biggetjes 224
- 8 Schipper naast God 227
- 9 Een moeilijk te doorgronden man 237
- 10 Scheidslijnen 244
- 11 Oorlog: eendracht of eenheid 250
- 12 De oceaan des doods 263
- 13 Hooggespannen verwachtingen 269
- 14 Een valse start 280

HERMAN DE LIAGRE BÖHL: CONSENSUS EN POLARISATIE.

DE KWALITEIT VAN DE DEMOCRATIE, 1945 – 2000 283

- 1 Naoorlogse vernieuwingen 285
- 2 Afscheid van de neutraliteit 289
- 3 Pacificatie en verzuiling 294
- 4 De nederlaag van het ordeningsstreven 298
- 5 De geleide loonpolitiek 300
- 6 Het afbrokkelen van de bolwerken 303
- 7 Het verval van de overlegeconomie 308
- 8 Welvaart, verzorgingsstaat en ontzuiling 309
- 9 Het streven naar een participatiedemocratie 314
- 10 Polarisation volgens het Westminster-model 321
- 11 De jaren zestig 326
- 12 Na de oliecrisis 328
- 13 Hervonden overeenstemming 329
- 14 De bondgenoot van Amerika 332

- 15 De overlegeconomie in de jaren negentig 336
- 16 De lange adem van het participatieconcept 342
- 17 'Paars' en de nieuwe consensuscultuur 344
- 18 Epiloog: een klein land in een grote wereld 346

PIET DE ROOY: IN DE WAR

NIEUWE INSTABILITEIT, 2000 – 2012 351

- 1 De millenniumomslag 353
- 2 Het verval 357
- 3 Ongenoegen 360
- 4 'Puinhopen' 363
- 5 Instabiliteit 365
- 6 Democratie 367

NOTEN 369

LIJST VAN GERAADPLEEGDE LITERATUUR 406

PERSONENREGISTER 431

REMIEG AERTS

Een staat in verbouwing

*Van republiek naar
constitutioneel koninkrijk*

1780 – 1848



De aankomst van Willem I te Scheveningen, 30 november 1813
(Stichting Atlas van Stolk, Rotterdam)

I. INLEIDING

Waar moet een geschiedenis van Nederland beginnen? Het antwoord is afhankelijk van wat men met ‘Nederland’ bedoelt. De vroegere nationale geschiedschrijving zocht de wording van ‘de natie’ altijd ver terug. Als het niet was bij de vroegste bewoners van de rivierendelta, dan toch bij de aspiraties van de middeleeuwse Hollandse graven, of bij de vorming van het Bourgondische verband, of bij de Opstand tegen de Habsburgse soeverein Filips II en de vestiging van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden. Natuurlijk staan deze momenten en perioden op allerlei manieren in verband met het tegenwoordige Nederland. Er is continuïteit in de taal, de cultuur en het historisch besef en door de tijd heen ontstond een begin van nationaal gevoel, al lag de loyaliteit van de meeste mensen nog lange tijd allereerst bij de religie, het eigen dorp, de stad of de streek. Een herkenbaar staatkundig verband en sociale tradities kregen vorm. Vanaf de Vrede van Westfalen (1648) erkenden de Europese staten de bloeiende Republiek van zeven samenwerkende provincies formeel als zelfstandige staat. Hedendaagse historici hechten geen belang meer aan ficties als ‘de Nederlandse stam’ of een mysterieuze ‘volksziel’ die vroeger moesten dienen om een alle tijden verbindende nationale continuïteit te suggereren, maar uiteraard zijn oudere perioden van het verleden op velerlei manier relevant voor het moderne Nederland.

Toch is de tegenwoordige parlementair-democratische eenheidsstaat, met zijn nationale samenleving en cultuur, zijn geïntegreerde economie en zijn uitgebreide bestuurlijke administratie, vooral een product van de laatste twee eeuwen. Ook binnen deze periode bieden zich verschillende momenten aan waarop een overzicht van de moderne Nederlandse geschiedenis zou kunnen beginnen. ‘Modern’ is een rekbaar begrip. Afhankelijk van de gestelde criteria kan men ‘het moderne Nederland’ laten aanvangen in 1945, rond 1870, of in 1848, bij de grondwetsherziening die het fundament vormt van de parlementaire democratie en de tegenwoordige staatsinrichting. Of in 1830, toen Nederland na de Belgische afscheiding zijn huidige vorm en omvang kreeg. Of in november 1813, toen het land zich losmaakte van het napoleontische keizerrijk en verderging als zelfstandig koninkrijk onder het huis Oranje-Nassau. Als begin zou ook 1798 kunnen dienen, toen de oude federalistische Republiek werd omgevormd tot een eenheidsstaat en een eerste democratische grondwet tot stand kwam.

Inderdaad zijn er goede redenen dit overzicht van de politieke geschiedenis te beginnen in de late achttiende eeuw. In de meeste Euro-

pese landen en in de Verenigde Staten van Amerika is toen uit een reeks kleinere en grotere omwentelingen het traject voortgekomen dat geleid heeft naar een eenheidsstaat op nationale grondslag, met een grondwet, algemene burgerrechten, een uniform rechtsstelsel, een gekozen volksvertegenwoordiging, politieke partijen en een actief en gecontroleerd besturende overheid. Toen zijn de grondslagen van de politieke en maatschappelijke orde en het denken daarover ingrijpend vernieuwd.

Ook de Nederlandse geschiedenis volgde dat patroon. Daarom begint dit boek rond 1780, het jaar van de Vierde Engelse Oorlog, een voor de Republiek rampzalig verlopen conflict met het ter zee oppermachtige Groot-Britannië. Het maakte zowel buiten als binnen de Republiek de zwakte van de voormalige grootmacht pijnlijk duidelijk. Een toespitsing van binnenlandse spanningen over het bestaande bestel was het gevolg. Binnen twee decennia resulteerden deze in de opheffing van de Republiek zoals die in de zestiende eeuw tot stand gekomen was. De jaren 1780 markeren dus in elk geval het begin van een einde. In dit decennium kwam een reeks conflicten en gebeurtenissen op gang, die mede door de internationale situatie van dat moment uitliep op de omvorming van de federatieve en oligarchisch bestuurde Republiek tot de monarchale eenheidsstaat met een constitutioneel en parlementair bestel die nog steeds het staatkundig kader van het tegenwoordige Nederland vormt.

Met opzet zijn hier termen vermeden die een doelgerichte transformatie suggereren. Er is in de jaren 1780 niet een ‘ontwikkeling’ of ‘proces’ in gang gezet waardoor stapsgewijs ‘het moderne Nederland’ is gerealiseerd. Van veel van de toenmalige ideeën over burgerschap en bestuur en de polemiek over het heersende bestel is moeilijk uit te maken of ze naar de toekomst verwezen of slechts een herstel van – vermeende – oude rechten beoogden. Veel van die ideeën behoorden ook tot het internationale politieke discours van de periode 1770–1848. De grote veranderingen in staatsvorm en de opmars van het staatsburgerschap in de late achttiende en de eerste helft van de negentiende eeuw zijn meestal het resultaat van internationale omstandigheden of directe buitenlandse invloed geweest. Dat geldt voor 1795, voor 1798, voor 1815, voor 1830 en voor 1848.

De jaren 1780–1787 staan te boek als ‘de patriottentijd’. Over de betekenis van de patriottenbeweging is veel gediscussieerd; het is een van de grote en blijvende thema’s van de Nederlandse historiografie. Afhankelijk van het gekozen gezichtspunt worden de ideeën en hervormingspogingen van deze jaren telkens in een ander licht gesteld: ze lijken

gericht naar de democratische toekomst of juist gedacht vanuit het verleden; de een beoordeelt ze als origineel en nationaal, de ander juist als lokale variant van een internationaal politiek discours. Hoe dit ook zij, de beweging van de patriotten en die van hun tegenstanders vormden tegelijk een intensieve samenvatting van het oude en een laboratorium van nieuwe politieke vormen en ideeën. Zij fungeerden zo als ouverture tot de omwentelingen waaruit de nationale, parlementair-democratische staat Nederland is voortgekomen.

Geschiedschrijving is ordening. Deze bespreking van het tijdvak 1780–1848 is geordend naar vier thema's. De periode wordt gezien in het kader van 'the age of democratic revolutions'. Deze omschrijving, die oorspronkelijk vooral de turbulente gebeurtenissen in een groot aantal landen in de laatste dertig jaar van de achttiende eeuw samenvatte, heeft inmiddels gelding gekregen voor de hele periode tot 1848.¹ Evenals elders in West-Europa maakte in Nederland schoksgewijs een particularistisch en oligarchisch-aristocratisch bestel plaats voor een nationaal en parlementair bestuur dat, zo beperkt als het voorlopig nog was, toch een democratische grondslag en strekking had. Van een doelbewuste ontwikkeling is geen sprake; wel kan men vaststellen dat op politiek-sociaal gebied het zwaartepunt zich verplaatste naar een in toenemende mate zelfbewuste burgerij.

De vorming van de burgerlijke maatschappij is het tweede thema. Van de tweede helft van de achttiende eeuw tot ongeveer de jaren 1870 zijn de Nederlandse samenleving, politiek en cultuur sterk bepaald door burgerlijke idealen en organisatievormen, door burgerlijke noties van maatschappelijke opbouw, het publieke en het private, natievorming en 'het midden'. Het maatschappelijke, het culturele en het politieke zijn in deze eeuw moeilijk te scheiden, en dat geldt ook voor vorm en inhoud.

De jaren 1780–1848 tonen vooral een staat in voortdurende verbouwing, maar die verbouwing was tevens een proces van staats- en natievorming, het derde thema. In deze periode werd de federatieve Republiek omgevormd tot een eenheidsstaat (1798), maar tevens tot een Franse satellietstaat (1795) en vervolgens zelfs tot een deel van het napoleontische keizerrijk (1810). Daarna kwam het Verenigd Koninkrijk (1815–1830) tot stand, een schepping van het Congres van Wenen (1814–1815), dat de Noordelijke Nederlanden en de voormalige Oostenrijkse Nederlanden samenvoegde tot een middelgrote strategische bufferstaat onder het huis Oranje-Nassau. Door de Belgische afscheiding (1830) kreeg Nederland zijn huidige vorm; het bleef een kleine, constitutioneel-monarchale eenheidsstaat. De natievorming zou verder plaatsvinden binnen dit kader.

De vele machts- en vormwisselingen vergden telkens een mentale aanpassing, het hervinden van een identiteit of 'nationaliteit' met behulp van de geschiedenis en een herwaardering van de nationale positie.

Dit is tegelijk het vierde thema: de geleidelijke aanpassing aan de veranderde internationale status. In het laatste kwart van de achttiende eeuw was de Republiek een voormalige grootmacht in verval, al was het de achteruitgang van een staat die nog enigszins meetelde en illusies kon koesteren over een herstel van aanzien en invloed. De Franse tijd en opnieuw de ervaring van de jaren 1830 maakten volgende generaties duidelijk dat Nederland internationaal niet meer in tel was. Geleidelijk aan en vooral vanaf 1848 heeft de Nederlandse samenleving de status leren aanvaarden van een klein land met een groot verleden en een enorm maar vaag koloniaal bezit, overgeleverd aan de goede wil en de strategische belangen van de grote Europese mogendheden.

Elk van deze thema's is in de geschiedschrijving vaak beoordeeld vanuit een nationaal en moreel perspectief. Historici waardeerden bijvoorbeeld de patriottenbeweging, de gekozen staatkundige oplossingen of het aandeel van Nederland aan Verlichting en Romantiek naar de mate waarin zij als origineel, echt-nationaal of internationaal belangrijk konden worden beschouwd. Het burgerlijk aspect werd gemakkelijker veroordeeld dan begrepen. Natuurlijk moeten historici de ruimte hebben voor zulke kwalificaties, en is het goed dat een land zich zo nu en dan rekenschap geeft van zijn relatieve prestaties. In dit overzicht worden dergelijke maatstaven niet gehanteerd. Het is irrelevant of het verleden eervol en nationaal is; evenmin is het eervol *omdat* het nationaal is. De Nederlandse geschiedenis maakte deel uit van allerlei internationale verwickelingen en bewegingen, en toont tegelijk eigenaardige tradities en reflexen. Vanaf de late achttiende eeuw werd Nederland nationaler, maar tevens internationaal minder belangrijk en minder bijzonder dan het land geweest was ten tijde van de Republiek.

2. DE REPUBLIEK IN 1780

Men moet zich de Republiek der Verenigde Nederlanden in het laatste kwart van de achttiende eeuw niet te modern voorstellen. Het was een bond van soevereine gewesten, elk met een eigen karakter en met aanzienlijke verschillen tussen het rijkere, meer verstedelijkte Holland en de landprovincies. De Republiek telde in 1795 rond de twee miljoen inwoners. Dat getal nam, vooral vanaf 1815, toe tot ruim drie miljoen in 1849.

De bevolking was ongelijkmatig verspreid over het land. Zo'n achthonderdduizend inwoners, veertig procent van het totaal, leefden in 1795 in het gewest Holland (het tegenwoordige Noord- en Zuid-Holland). Met circa honderdvijftig inwoners per vierkante kilometer vormde Holland het dichtstbevolkte gebied van West-Europa. Drenthe daarentegen behoorde met zijn veertigduizend bewoners, vijftien per vierkante kilometer, tot de dunstbevolkte streken. Gelderland en Noord-Brabant bevatten samen bijna een half miljoen inwoners. Groningen, Friesland, Overijssel, Utrecht, Zeeland en Limburg telden er elk honderd- tot honderdzestigduizend.²

De Republiek oogde als een leeg, uitgestrekt en nat land. Afhankelijk van het jaargetij kon een reis van Meppel naar de Duitse grens bij Nieuweschans negen tot vijftien uur in beslag nemen, dwars door of juist langs de uitgestrekte veengebieden.³ Het leven was geconcentreerd in kleine stadjes. De Republiek kende niet een centrale metropool als Parijs of Londen, maar was met haar bijna dertig procent stadsbewoners desondanks het relatief meest verstedelijkte land van Europa.⁴ In Holland leefde zelfs meer dan de helft van de bevolking in steden, waarvan Amsterdam met zijn 217.000 inwoners veruit de grootste was. Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Leiden hadden een omvang van dertig- tot vijftigduizend inwoners. Van de ongeveer honderd plaatsen met een enigszins stedelijk karakter telde de overgrote meerderheid er minder dan tien- of zelfs maar vijfduizend. Veel van deze stadjes werden nog omsloten door hun inmiddels vervallen en in onbruik geraakte verdedigingswallen. Ze hadden daardoor een min of meer naar binnen gekeerd karakter. Het waren economische gemeenschappen met een duidelijke, historisch bepaalde identiteit en stedelijke trots. Het waren ook in sociale zin zeer geordende gemeenschappen. Ieders rang, stand en functie was herkenbaar en bekend. In de achttiende eeuw begon het internationale handelsverkeer steeds meer voorbij te gaan aan de Republiek. Vooral de Hollandse steden hadden daarvan te lijden. Zij verloren hun internationale betekenis en keerden terug naar de streekfunctie die de meeste plaatsen vanouds al hadden.

Tot een half uur gaans rondom de stadjes was er allerlei agrarische bedrijvigheid. Daarbuiten lagen uitgestrekte woeste gronden of gebieden die semipermanent onder water stonden. Grote delen van Friesland, Groningen, Drenthe, Overijssel, Gelderland, Utrecht en Noord-Brabant, in totaal een derde van het land, bestonden uit heideveld, hoogveen en arme zandgronden, waar weinig mee gebeurde. Hoewel in het westen en het noorden zoveel mogelijk grond in cultuur was gebracht, waren er ook in het dichtbevolkte Holland en delen van Friesland en Overijssel grote,

drassige laagveengebieden die vaak geheel onderliepen en niet structureel gebruikt konden worden. Ontginning en droogmakerij werden in de achttiende eeuw nog niet systematisch of van overheidswege ter hand genomen. De veelgeprezen waterhuishouding was technisch en organisatorisch nog zeer onvolkomen, waardoor ook landbouw- en veeteeltgronden maar ten dele benut werden.

Het vele water bood vanouds mogelijkheden voor het vervoer, maar men moet zich geen overdreven voorstelling maken van de kwaliteit van de waterwegen. Niet alleen hoogwater, laagwater en droogte konden het transport ernstig belemmeren. Er was veel oponthoud bij sluizen, bruggen en overslagplaatsen. Met het transport over landwegen was het niet beter gesteld. Ook hier werden overal, officieel of niet, tollën geheven. De zandwegen, die het grootste deel van het wegennet uitmaakten, waren alleen in de zomermaanden behoorlijk begaanbaar, en voor zwaar verkeer ongeschikt. Verharde wegen waren vaak slecht aangelegd en onderhouden. Alleen de stenen straatwegen vormden betrouwbare en goed begaanbare trajecten, maar van dit type bestond aan het einde van de achttiende eeuw slechts tweehonderd kilometer. In overeenstemming met het karakter van de Republiek was het wegennet niet 'nationaal' van opzet. De meeste land- en waterwegen waren van lokale en regionale betekenis. Wel stonden via een aantal doorgaande, interprovinciale hoofdwegen, hoe moeizaam ook, alle delen van de Republiek met elkaar in verbinding.

Als bestuurlijk en politiek geheel is de Republiek der Verenigde Nederlanden wel getypeerd als een 'uit zijn krachten gegroeide laat-middeleeuwse stadstatenbond'.⁵ Voor de achttiende eeuw is deze voorstelling enigszins gechargeerd, maar de kern van het ouderwetse bestel is ermee getroffen.⁶ De Republiek was een confederatie van zeven soevereine provinciestaatjes: Holland, Zeeland, Utrecht, Gelderland, Overijssel, Groningen en Friesland. Drenthe was een 'landschap', met een eigen landdag, een stadhouder en een (zeer gering) aandeel in de financiële lasten van de Republiek, maar zonder eigen vertegenwoordiging in de Staten-Generaal, het bestuur van de federatie. Tot de Republiek behoorden ook de sinds de zeventiende eeuw bezette 'generaliteitslanden': Noord-Brabant en delen van Limburg, Vlaanderen en Groningen. Deze waren niet zelfstandig, maar stonden onder direct gezag van de Staten-Generaal.

De grondslag van de samenwerking van de gewesten was nog steeds de Unie van Utrecht (1579), die alle ruimte liet aan het particularisme en niet tot meer samenwerking drong dan de leden wenselijk vonden. Het is moeilijk te bepalen waar in dit geheel precies de soevereiniteit gelegen

was; in feite lag zij over verschillende niveaus verspreid. De Staten-Generaal, de centrale en permanente afvaardiging van de zeven provincies in Den Haag onder een steeds wisselend voorzitterschap, waren de dragers van het 'landsheerlijk gezag'. Maar eigenlijk berustte het gezag bij de afzonderlijke statenvergaderingen van de provincies, de 'Heren Staten', die echter weer de afgevaardigden waren van de steden, ridderschap, kwartieren en dergelijke standen of lichamen binnen elk gewest. De meeste bestuurszaken, waaronder justitie, financiën, belastingen, waterhuishouding, onderwijs en dergelijke voorzieningen, waren provinciaal of subprovinciaal geregeld.

Het staatsbestel was dus bij uitstek decentraal. De Staten-Generaal waren het hoogste besluitvormingsorgaan waar het de buitenlandse politiek, de defensie, de daartoe benodigde Unie-financiën, het bestuur van de generaliteitslanden en de overzeese bezittingen betrof. Er werd gestemd per provincie en voor veel zaken was eenstemmigheid vereist. De ruimte voor besluitvorming was beperkt, omdat de vertegenwoordigers van de provincies door een 'lastbrief' gebonden waren aan de wensen van hun gewest. De provincies bepaalden dus de grenzen van het centrale bestuur, maar de bestuurslichamen binnen het gewest konden weer de beslissingsruimte van de Provinciale Staten inperken. Steden en kwartieren binnen een provincie waren soms elkaars concurrenten en werkten elkaar tegen. De zee- en de landprovincies, of Holland en de overige provincies, hadden elk hun eigen belangen en agenda. Er bestond welzeker een nationaal besef dat het welzijn van de Republiek als geheel betrof, maar in de dagelijkse praktijk dachten en voelden burgers en regenten nog overwegend lokaal of gewestelijk.⁷

Niet alleen het gezag was gelaagd, ook de feitelijke macht lag in verschillende handen. Om te beginnen bezat Holland binnen de Republiek een enorm overwicht. Of het nu zijn bevolkingsomvang, zijn rijkdom of zijn aandeel in de Unie-financiën en de staatsschuld betrof, in elk opzicht was Holland het zwaartepunt van het geheel. Afgezien van dit aspect van de verhoudingen lag de werkelijke macht in alle gewesten bij degenen die de statenvergaderingen vormden en beheersten. Dat waren de regenten in de steden en de veelal adellijke grootgrondbezitters op het platteland. Deze families verdeelden in onderling overleg de lucratieve, eervolle en invloedrijke bestuursambten en bepaalden wie van hen zitting zouden nemen in de stedelijke vroedschappen, de statenvergadering, de Staten-Generaal en andere bestuurscolleges van de Republiek. Op elk niveau werd het bestuur beheerst door deze oligarchie van een paar honderd rijke koopmansfamilies en oude aanzienlijke geslachten.