

De eerste minister van de Republiek

De eerste minister van de Republiek

*De Hollandse raadpensionaris in
de zeventiende eeuw*

Jaap de Haan

Amsterdam University Press

Deze studie is mede tot stand gekomen door de Promotiebeurs voor leraren van NWO (ronde 2015) en een bijdrage van Open Access boeken (NWO).

Afbeelding omslag: Gerrit Berckheyde, *Het Binnenhof met de Ridderzaal in Den Haag* (ca. 1690) privécollectie; Daniël Vollevens, *Gaspar Fagel* (ca. 1680), Rijksmuseum Amsterdam, Michiel Janszn. van Miereveld, *Johan van Oldenbarnevelt* (ca. 1616), Rijksmuseum Amsterdam en Adriaan Hanneman, *Johan de Witt* (1652), Boymans van Beuningen Rotterdam.

Ontwerp omslag: BVDT – Bart van den Tooren

Ontwerp binnenwerk: Prezns – Marco Bolsenbroek, Zutphen

ISBN 978 94 6372 209 4

e-ISBN 978 90 4855 731 8

DOI 10.5117/9789463722094

NUR 680 | 697



Creative Commons License CC BY NC ND

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>)

© Jaap de Haan / Amsterdam University Press B.V., Amsterdam 2024

Some rights reserved. Without limiting the rights under copyright reserved above, any part of this book may be reproduced, stored in or introduced into a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means (electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise).

De uitgeverij heeft ernaar gestreefd alle copyrights van in deze uitgave opgenomen illustraties te achterhalen. Aan hen die desondanks menen alsnog rechten te kunnen doen gelden, wordt verzocht contact op te nemen met Amsterdam University Press.

Inhoud

Woord vooraf	7
Hoofdstuk 1 - Inleiding	9
Oldenbarnevelt, De Witt en Fagel	13
Raad en pensionaris	15
Werkwijze	17
Bronnen	20
Opzet van het boek	23
Hoofdstuk 2 - De Hollandse raadpensionaris	25
De geschiedenis van de raadpensionaris	28
De vier functies van de raadpensionaris	48
Historiografie van de raadpensionaris	55
Hoofdstuk 3 - Oldenbarnevelt tussen kerk en staat	59
Inleiding	59
Oldenbarnevelt als coördinator van de Opstand	64
Het buitenland kijkt mee	75
De Staten van Holland in de ban van de kerkscheuring	77
Conclusie	94
Hoofdstuk 4 - De Witt en de Ware Vrijheid in Overijssel	97
Inleiding	97
De eerste jaren van De Witt	101
Johan de Witt en de het Schisma in Overijssel	106
Conclusie	130

Hoofdstuk 5 - De Witt als onzichtbare leider op de vloot	133
Inleiding	133
Opnieuw oorlog met Engeland	140
De spin in het bestuurlijke web	144
Leider achter de schermen	149
Conclusie	166
Hoofdstuk 6 - Fagel, Willem III en Amsterdam	169
Inleiding	169
Steunpilaar van de stadhouder	174
De Franse dreiging	179
Ruzie in de Staten van Holland	187
Conclusie	206
Hoofdstuk 7 - De eerste minister in Europa	211
Inleiding	211
Eerste minister of favoriet?	216
De functies van de eerste minister	220
Conclusie	241
Conclusie	243
Onderzoekmethode	244
De vier functies van de raadpensionaris	244
De raadpensionaris en de eerste minister als vroegmoderne bestuurders	248
De eerste minister van de Republiek	250
Hoe nu verder?	251
Bijlagen	253
Bijlage 1: Instructie van Gaspar Fagel	253
Bijlage 2: categorieën pamfletten uit de Tweede Engelse Oorlog	263
Archieven	265
Archieven	265
Literatuurlijst	267
Gedrukte primaire bronnen	267
Pamfletten	269
Literatuur	271
Register	287

Woord vooraf

Aan het begin van de zomer van 2023 diende minister-president Mark Rutte bij koning Willem-Alexander het ontslag in van zijn vierde kabinet. Rutte was op dat moment twaalf jaar aan de macht en daarmee de langstzittende premier uit de parlementaire geschiedenis van Nederland. Zijn voorgangers Ruud Lubbers en Charles Ruijs de Beerenbrouck zijn respectievelijk 11 en 10 jaar voorzitter van de ministerraad geweest. Hun uithoudingsvermogen hebben Rutte, Lubbers en Ruijs de Beerenbrouck gemeen met de Hollandse raadpensionarissen, die vaak vergelijkbare periodes hun ambt bekleedden. Uitschieters zijn Johan de Witt (19 jaar), Anthonie Heinsius (31 jaar) en Johan van Oldenbarnevelt (33 jaar).

De Nederlandse minister-president en de Hollandse raadpensionaris lijken in verschillende opzichten op elkaar. De premier is als voorzitter ministerraad het gezicht van de regering en houdt zich bezig met onderwerpen die veel aandacht krijgen, zoals het Koninklijk Huis en buitenlandse zaken. Voor de raadpensionaris geldt iets vergelijkbaars. Hij was voorzitter van de Staten van Holland en als vertegenwoordiger van dit machtige gewest werd de internationale politiek aan hem toevertrouwd. Door menige tijdgenoot werd hij gezien als de leider van de Republiek, zeker als er geen Oranje-stadhouder was.

Het is verleidelijk om de Hollandse raadpensionaris te zien als een voorloper van de moderne minister-president. Vaak wordt hij voor het gemak ook op die manier gepresenteerd: een kruising tussen een premier en een minister van Buitenlandse Zaken. Deze vergelijking is niet onterecht, maar er zijn ook veel verschillen tussen de ambten. De benoeming van de raadpensionaris was geen uitkomst van een democratisch proces en evenmin legde hij verantwoording af over zijn beleid. Het grootste verschil is misschien wel dat de macht van de raadpensionaris nauwelijks was gebaseerd op formele bevoegdheden.

Wie wil weten hoe de Hollandse raadpensionaris dan wel gezien moet worden, leze dit boek!

De eerste minister van de Republiek is het resultaat van een onderzoek dat ik als buitenpromovendus heb gedaan aan de Universiteit Utrecht en dat gefinancierd werd door de Promotiebeurs voor leraren van NWO. Mijn promotor Maarten Prak en Oscar Gelderblom dank ik voor hun adviezen om van het proefschrift een handelseditie te maken. Marina Wildt-Meijboom en Nico Lettinck waren zo vriendelijk om de tekst nog eens kritisch door te lezen en suggesties ter verbetering te geven.

Tenslotte een opmerking over de citaten in het boek. Voor de leesbaarheid heb ik ervoor gekozen om langere, zeventiende-eeuwse fragmenten te hertalen in modern Nederlands. De oorspronkelijke tekst is terug te vinden in de voetnoten.

Jaap de Haan

Utrecht, oktober 2023

Hoofdstuk 1

Inleiding

In december 1662 maakte de Franse ambassadeur Godefroi d'Estrades (1607-1686) met een stoet van maar liefst 60 karossen een grootse entree in Den Haag. Zijn aankomst in de stad, die geen Hagenaar zal zijn ontgaan, paste bij een vertegenwoordiger van koning Lodewijk XIV (1643-1715). Een week na zijn binnenkomst ging D'Estrades op audiëntie bij de vertegenwoordigers van de Staten-Generaal en bij deze gelegenheid maakte hij ook kennis met Johan de Witt (1625-1672).¹ Na afloop van het onderhoud was het de nieuwe ambassadeur nog niet precies duidelijk welke functie De Witt bekleedde, maar hij wist wel dat de 'advocaat-generaal' verantwoordelijk was voor alle belangrijke besluiten in Holland en in de Republiek. In zijn verslag aan Lodewijk XIV concludeerde D'Estrades dat De Witt 'een man [is] met zulke capaciteiten en met zo'n grote invloed op de Hollandse steden, dat hij daar de Almachtige is. Hij is zeker iemand die we met respect moeten behandelen en te vriend moeten houden.'²

De Engelse ambassadeur William Temple (1628-1699) had ook met De Witt te maken. Tussen 1667 en 1678 vertegenwoordigde hij met een onderbreking zijn regering in Den Haag en raakte in deze periode gesteld op de raadpensionaris en op de Nederlanders.³ Zijn kennis van de verhoudingen in de Republiek verwerkte Temple in zijn *Observations upon the United Provinces of the Netherlands*, waarvan historici nog steeds dankbaar gebruik maken.

1 O. Schutte, *Repertorium der buitenlandse vertegenwoordigers in Nederland 1584-1810* ('s Gravenhage 1982) 9-10.

2 D'Estrades aan Lodewijk XIV, 4 januari 1663 in: idem, *Lettres, mémoires et négociations de monsieur le comte d'Estrade [...]* (Brussel 1709) 2-3. Het citaat luidt: 'Il est si adroit & si bien appuyé dans les Villes de Hollande qu'il y est le tout-puissant, & c'est assurément celui de tous qui doit être le plus ménagé.'

3 D.J. Roorda, *Ambassadeur in de Lage Landen* (Haarlem 1978) 15-16.



Wallerant Vaillant, *Louis Godefroi d'Estrades* (ca. 1647-1677). Rijksmuseum, Amsterdam.
Louis Godefroi d'Estrades was verschillende keren ambassadeur van Frankrijk in de Republiek,
onder meer tijdens het bewind van Johan de Witt tussen 1662 tot 1668.

De Engelse ambassadeur noemde De Witt de ‘Pensioner of Holland’ en deze positie omschreef hij als een minister én als een dienaar van het gewest Holland.⁴

Temple is niet de enige geweest die het lastig vond om de precieze aard van het raadpensionarijschap te omschrijven; ook moderne historici hebben moeite om de vinger op de juiste plek te leggen. Temple’s paradox komt terug in een analyse van A.Th. van Deursen, die de raadpensionaris karakteriseerde als ‘dienaar en directeur tegelijk’ van de Staten van Holland.⁵ Heel vreemd is het niet dat historici hebben geworsteld met zijn positie, want de raadpensionaris is vaak besproken als onderdeel van de staatsinstellingen van de Republiek. Aangezien de Republiek in het monarchale Europa al een uitzondering was, lag het voor de hand dat het raadpensionarijschap eveneens een unieke functie was.⁶

Dit boek wil de Hollandse raadpensionaris niet bij voorbaat als een uitzondering zien, maar hem vergelijken met soortgelijke bestuurders in vroegmodern Europa. In de koninkrijken rondom de Republiek bestonden functionarissen die net als de raadpensionaris probeerden het bestuur te coördineren. Er lijkt sprake te zijn van een vroegmoderne bestuurlijke praktijk, waarbij zij op *ad hoc*-basis de vroege staatsinstituties aanstuurden, zoals de belastinginning, wetgeving en het leger en de vloot. Deze koninklijke functionarissen hebben verschillende titels, maar hier worden ze gemakshalve allemaal eerste minister genoemd: de belangrijkste dienaar van de vorst. Een voorbeeld

4 William Temple, *Observations upon the United Provinces of the Netherlands* (7e druk, Londen 1705) 104-105. ‘He [the Pensioner of Holland] is, properly, but Minister or Servant of the Province’. Over Temple: Wout Troost, *Sir William Temple, William III and the Balance of Power in Europe* (Dordrecht 2011).

5 A.Th. van Deursen, ‘Staatsinstellingen in de Noordelijke Nederlanden 1579-1780’, in: D.P. Blok [et al], *Nieuwe Algemene Geschiedenis der Nederlanden*, deel v, (Bussum 1980), 350-387, aldaar 362.

6 Het idee dat de Republiek een uitzondering was in vroegmodern Europa is inmiddels achterhaald. Wel bestaat er discussie over de oorzaak van de economische en culturele bloei in de zeventiende eeuw. Lang is gedacht dat het staatsbestel een belemmerende factor was, maar nieuw onderzoek duidt erop dat de gedecentraliseerde staatsvorm heeft bijgedragen aan de Gouden Eeuw. Bijvoorbeeld Maarten Prak, *Citizens without Nations. Urban Citizenship in Europe and the World, c.1000-1789*, (Cambridge 2018) 194-205, van dezelfde auteur *Nederlands Gouden eeuw. Vrijheid en geldingsdrang* (Amsterdam 2020) 7-15, Wim Blockmans, *Medezeggenschap. Politieke participatie in Europa vóór 1800* (Amsterdam 2020) 323-332 en 382-386, diverse bijdragen in het overzichtswerk van Helmer Helmers, Geert Janssen en Judith Noorman (red.), *De zeventiende eeuw* (Leiden 2021), bijvoorbeeld David Onnekink, ‘Het staatsbestel’, 166-185 en aansluitend Helmer Helmers, ‘Burgerparticipatie en het publiek debat’, 186-207 en M. Prak en J.L. van Zanden, ‘The State and the Economic Acceleration of the Dutch Republic, 1585-1637’, in Pepijn Brandon, Lex Heerma van Voss en Annemieke Romein (red.), *The Early Modern State: Drivers, Beneficiaries and Discontents* (Abingdon-on-Thames 2022) 38-65, aldaar 53-54.



Casper Luyken, *William Temple* (1695). Rijksmuseum, Amsterdam.
De Engelse ambassadeur William Temple schreef na zijn gezantschap in Den Haag een scherts van de Republiek. Temple had veel sympathie voor De Witt en voor de Nederlanders en om die reden werd hij vlak voor het Rampjaar teruggeroepen naar Londen.

is Jean-Baptiste Colbert, die erin slaagde om vanuit Parijs grip te krijgen op de verschillende onderdelen van de Franse staat en daarmee de basis legde voor het absolutisme van Lodewijk XIV.⁷

De vraag die in dit boek wordt beantwoord is: was de Hollandse raadpensionaris de eerste minister van de Republiek? Om antwoord te kunnen geven worden twee vergelijkingen gemaakt. De eerste is er een in tijd en betreft drie zeventiende-eeuwse Hollandse raadpensionarissen. Deze vergelijking inventariseert op welke manier zij hun ambt uitoefenden en kijkt ook naar hun verhouding met de stad Amsterdam en de stadhouder. De tweede is er een in ruimte en zet de raadpensionaris naast de eerste minister. Hiervoor is een literatuurstudie gedaan naar een aantal eerste ministers. Het internationale perspectief op de raadpensionaris draagt bij aan een beter begrip van dit Hollandse ambt en maakt duidelijk of het echt uniek was of aansloot bij een vroegmoderne, Europese bestuurspraktijk.

Oldenbarnevelt, De Witt en Fagel

Drie raadpensionarissen zijn het onderwerp van de eerste vergelijking, namelijk Johan van Oldenbarnevelt (1547-1619), Johan de Witt (1625-1672) en Gaspar Fagel (1634-1688). De eerste twee hebben een plaats gekregen in het collectieve geheugen, niet vanwege hun voornaam, maar vanwege hun tragische dood.⁸ Oldenbarnevelt eindigde na een conflict met prins Maurits van Oranje (1567-1625) op het schavot en De Witt werd tijdens het Rampjaar 1672 vermoord. Voor historici is het een geluk bij een ongeluk dat hun archief direct na hun dood in beslag werd genomen, waardoor er – zeker in het geval van De Witt – voor het nageslacht een grote verzameling brieven en andere documenten bewaard is gebleven.⁹

7 Jacob Soll, *The Information Master. Jean-Baptiste Colbert's Secret State Intelligence System* (Ann Arbor 2009) hoofdstuk 5.

8 Over Oldenbarnevelt en De Witt bestaan verschillende moderne biografieën: J. den Tex, *Oldenbarnevelt*, 5 delen (Haarlem 1960-1972) en Ben Knapen, *De man en zijn staat. Johan van Oldenbarnevelt 1547-1619* (1^e druk 2005; 2^e druk, Amsterdam 2013). Den Tex' biografie ook in verkorte vorm uitgeven: idem en Ali Ton, *Johan van Oldenbarnevelt* (Den Haag 1980). Over De Witt: N. Japikse, *Johan de Witt* (1^e druk 1915; 2^e druk, Amsterdam 1928), H.H. Rowen, *John de Witt, Grand Pensionary of Holland, 1625-1672* (Princeton 1978) en Luc Panhuysen, *De Ware Vrijheid. De levens van Johan en Cornelis de Witt* (Amsterdam 2005). Over Gaspar Fagel bestaat geen monografie. Aan Fagels politieke rol heeft Elisabeth Edwards aandacht besteed: 'An Unknown Statesman: Gaspar Fagel in the Service of William III and the Dutch Republic', *History* (2002) 87, 353-371.

9 Het Nationaal Archief in Den Haag bewaart de archieven van de Hollandse raadpensionarissen: archief van Johan van Oldenbarnevelt, toegangsnr. 3.01.14, archief van Johan de Witt, toegangsnr. 3.01.17 (op dit moment slechts gedeeltelijk toegankelijk) en archief van Gaspar Fagel, toegangsnr. 3.01.18.

Behalve de beschikbaarheid van bronnen zijn Oldenbarnevelt en De Witt voor de hand liggende raadpensionarissen om te onderzoeken, omdat zij op belangrijke momenten aan het roer stonden van de Republiek. Oldenbarnevelt wordt alom gezien als een van de grondleggers van de nieuwe staat en De Witts bewind viel in de periode dat er geen stadhouder uit het Huis Oranje-Nassau was.

In de tijd tussen Oldenbarnevelt en De Witt waren er raadpensionarissen actief die ook de moeite waard hadden kunnen zijn om bij dit onderzoek te betrekken, bijvoorbeeld Jacob Cats (1577-1660) en Adriaan Pauw (1585-1653). Hun archieven, respectievelijk 40 en 10 centimeter dik, zijn hiervoor echter te klein. Dat geldt niet voor het archief van de laatste zeventiende-eeuwse raadpensionaris Antonie Heinsius (1641-1720), dat ruim 36 strekkende meter beslaat. Heinsius behoort met Oldenbarnevelt en De Witt tot de belangrijkste en invloedrijkste bekleeders van dit ambt en deze statuur blijkt onder meer uit zijn uitgegeven correspondentie, die maar liefst twintig delen omvat. In Heinsius' geval zijn er eerder teveel bronnen en daarom is hij buiten beschouwing gelaten. Zijn plek is ingenomen door Gaspar Fagel (1634-1688), de opvolger van De Witt. Samen met Oldenbarnevelt beslaan hun ambtsperiodes het grootste deel van de zeventiende eeuw; bovendien heeft elk een andere verhouding met de stadhouder en de andere deelnemers aan het besluitvormingsproces. Oldenbarnevelt stond in bestuurlijk opzicht boven Maurits, De Witt regeerde zonder stadhouder en Fagel werkte samen met Willem III.

Oldenbarnevelt, De Witt en Fagel komen naar voren in vier gevalstudies. Die richten zich op de verhouding tussen de raadpensionaris en de Oranje-stadhouders, de Staten van Holland, Amsterdam en de andere gewesten en op de internationale politiek. De gevalstudie over Oldenbarnevelt gaat over zijn bemoeienissen met de Bestandstwisten (1608-1618) en laat zien hoe de macht langzaam uit zijn handen glipte. De oorzaak was aan de ene kant dat hij het principiële karakter van het religieuze conflict verkeerd inschatte en aan de andere kant het ontstaan van een sterke oppositie van Amsterdam en prins Maurits tegen zijn bewind. We zien hier voor het eerst de competentiestrijd tussen de raadpensionaris en de stadhouder.

De Witt komt in twee gevalstudies aan de orde. De eerste gaat over zijn bemoeienis met het Overijsselse schisma (1655-1657), toen hij probeerde het regentenbewind in Overijssel en de Republiek veilig te stellen. De tweede over de beeldvorming die hij over zichzelf creëerde als gedeputeerde op de vloot tijdens de Tweede Engelse oorlog (1665). Gedurende De Witts bewind was er geen stadhouder. De ruimte die openviel, bijvoorbeeld als bemiddelaar in gewestelijke conflicten en als opperbevelhebber op de vloot, werd door de raadpensionaris opgevuld. In deze casussen is te zien hoe de politieke en de

representatieve functie van de raadpensionaris zich ontwikkelde tijdens de afwezigheid van de stadhouder.

De casus van Gaspar Fagel gaat over de machtsstrijd tussen de stadhouder en Amsterdam (1684-1685). De stad en Willem III kregen een hoogoplopend conflict over de vraag hoe de Republiek moest reageren op het expansionisme van Lodewijk XIV. Deze gevalstudie laat zien hoe de samenwerking tussen de stadhouder en de raadpensionaris in de praktijk verliep: Willem III bepaalde de strategie en Fagel de tactiek. Duidelijk wordt dat de raadpensionaris in deze situatie een dubbele representatieve functie had, want hij vertegenwoordigde zowel de Staten van Holland als de stadhouder.

Raad en pensionaris

De termen raadpensionaris en eerste minister zijn al verscheidene keren gevallen, maar wat houden ze precies in? De naam raadpensionaris komt van het middeleeuws-Latijnse woord *pensionarius*, dat een ambtenaar aanduidt die een vorst of een staat van advies (raad) dient tegen een jaarlijkse bezoldiging (pensioen).¹⁰ In de zeventiende eeuw raakte de naam ‘raet en pensionaris’ in zwang.¹¹ Menigeen die met hem in aanraking kwam wist dat deze naam geen recht deed aan de taken die hij uitvoerde. Temple omschrijft de raadpensionaris al als ‘minister’ (hoge staatsdienaar of eerste staatsdienaar) en Van Deursen noemt hem ‘directeur’ (leider en bestuurder). Deze woorden zeggen wel wat over het raadpensionarisschap, maar dekken de lading niet volledig.¹² Temple en Van Deursen gebruiken de begrippen vooral om het contrast met zijn principalen, de Staten van Holland, duidelijk te maken.

De raadpensionaris was dus een ambtenaar, maar in de praktijk was hij zijn soevereine heren vaak de baas. Dat gold niet voor zijn verhouding tot de stadhouder. Als die in functie was, dan had de raadpensionaris een ondergeschikte rol in het bestuur; maar als er geen stadhouder was, dan was hij de informele leider van Holland en de andere gewesten. Was de raadpensionaris onder een stadhouder naast ambtenaar ook een hoveling? Deze typering doet de raadpensionaris geen recht. In ieder geval is het wel duidelijk dat de verhouding tussen hem en de stadhouder complex was.¹³

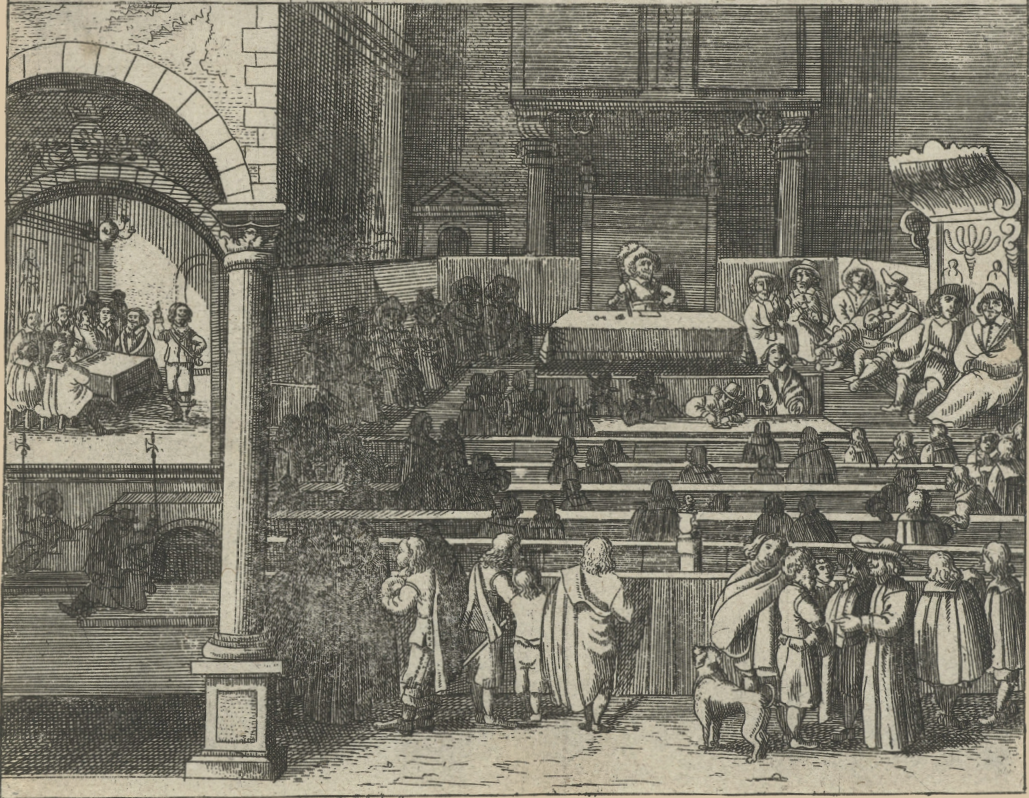
10 M. Philippa, F. Debrabandere, A. Quak, T. Schoonheim en N. van der Sijs, *Etymologisch Woordenboek van het Nederlands*, 4 delen (Amsterdam 2003-2009). Geraadpleegd via <http://www.etymologie.nl/> op 25 april 2022.

11 Tot en met het bewind van Oldenbarnevelt werd het ambt landsadvocaat genoemd. In dit boek wordt voor de duidelijkheid steeds de term raadpensionaris gebruikt. Zie ook hoofdstuk 2.

12 Philippa (e.a.), *Etymologisch Woordenboek*.

13 De complexe verhouding komt aan de orde in J.L. Price, *Holland and the Dutch Republic in the Seventeenth Century. The Politics of Particularism* (Oxford 1994) 130-131, Van Deursen,

Oranije verkooren tot Stadhouder Doed den eed voor de Staten van Holland. en fit ter Rolle.



Anoniem, *Frederik Hendrik legt in 1625 de eed af als stadhouder en neemt zitting in de Staten van Holland* (ca. 1650). Rijksmuseum, Amsterdam.

De zaal van de Staten van Holland, zoals die eruitzag in de tijd van Oldenbarnevelt. In de jaren 1652-1657 volgde een grondige verbouwing door Pieter Post.

Aan de term eerste minister kleven ook vele onduidelijkheden. Deze koninklijke dienaar staat ook bekend als hoveling, favoriet of vertrouweling, maar deze namen voldoen evenmin. Dat maakt het geval Richelieu duidelijk. Hij was als *premier ministre* verheven boven andere hovelingen, maar bepaald geen favoriet van Lodewijk XIII (1610-1643). De koning overwon uit praktische overwegingen zijn afkeer van de kardinaal en liet daarna het landsbestuur goedgevoelend aan hem over.¹⁴ Als surrogaat-vorst was Richelieu meer dan een eerste minister en dat gold bijvoorbeeld ook voor de Spaanse en Zweedse eerste ministers, de graaf-hertog van Olivares (1587-1645) en Axel Oxenstierna (1583-1654).¹⁵ Ondanks alle haken en ogen is ervoor gekozen om in dit boek de term eerste minister te gebruiken, omdat het gaat om de politiek-bestuurlijke functie van deze koninklijke dienaren en niet om hun persoonlijke verhouding met de vorst.

Werkwijze

Om de vraag te beantwoorden of de Hollandse raadpensionaris de eerste minister van de Republiek was, worden drie bekleeders van dit ambt met elkaar en met de eerste minister vergeleken. Om dat op een systematische manier te doen staan we eerst stil bij de functies die de raadpensionaris uitoefende en daarna bij een vergelijkingsmodel. Door te kijken naar de functies krijgt het raadpensionarisschap meer concrete inhoud en dat maakt de twee vergelijkingen eenvoudiger.

Vier functies van de raadpensionaris

Het idee om naar de politiek-bestuurlijke functies van de raadpensionaris te kijken is gebaseerd op het boek *Leadership of Public Bureaucracies* (1995) van de Amerikaanse bestuurskundige Larry D. Terry (1954-2006).¹⁶ Hierin houdt Terry een pleidooi om hoge ambtenaren die leidinggeven aan (semi)publieke organisaties meer autonomie te geven. Deze bestuurlijke leiders, zoals ik ze noem, mogen in Terry's visie aan de uitvoering van het overheidsbeleid gro-

'Staatsinstellingen', 364 en Olav Mörke, 'Stadtholder' oder 'Staetholder'? Die Funktion des Hauses Oranien und seines Hofes in der politischen Kultur der Republik der Vereinigten Niederlande im 17. Jahrhundert (Münster 1997) 152-170.

14 J.H. Elliott, *Richelieu and Mazarin* (Cambridge 1986) 30-31, R.J. Knecht, *Richelieu* (Harlow 1991) 19-21 en David J. Sturdy, *Richelieu and Mazarin. A Study in Statesmanship* (Hampshire and New York 2004) 11-12.

15 J.H. Elliott, *The Count-Duke of Olivares. The Statesman in an Age of Decline* (New Haven en Londen 1986) bijvoorbeeld hoofdstuk 8 en Michael Robberts, *Gustavus Adolphus. A History of Sweden 1611-1632*, 2 delen (Londen, New York en Toronto 1953) II, 265-274.

16 Larry D. Terry, *Leadership of Public Bureaucracies. The Administrator as Conservator* (Thousand Oaks 1995).

tendeels zelf vormgeven. Daarmee staan ze tussen een ambtenaar en een politicus in, want ze voeren beleid uit én bepalen op welke manier dat gebeurt.¹⁷ Zie hier de overeenkomst met de raadpensionaris. Deze bestuurlijke leiders, vervolgt Terry, moeten ervoor zorgen dat het beleid wordt uitgevoerd op een manier die past bij de doelstellingen en gesteund wordt door de burgers en de medewerkers.¹⁸ De manier waarop Terry tegen bestuurlijke leiders aankijkt is de inspiratie om de functies van de raadpensionaris te analyseren. De raadpensionaris vertoont veel overeenkomsten met deze leiders en van hem werd ook verwacht dat hij de gebruiken en gewoonten van de Staten van Holland beschermde, op eigen initiatief voorstellen deed en erop toezag dat de besluiten werden uitgevoerd. In artikel III van de instructie van de Hollandse raadpensionaris staat bijvoorbeeld ‘...zal de privileges, bevoegdheden, gewoonten en gebruiken van Holland en West-Friesland naar beste vermogen in stand houden, alsook de soevereiniteit en de autoriteit van de Staten.’¹⁹

Het idee om aan de hand van functies naar de raadpensionaris te kijken is nieuw. Op basis van Gaspar Fagels instructie en secundaire literatuur over de raadpensionaris onderscheid ik er vier: de ambtelijke, de uitvoerende, de politieke en de representatieve functie.²⁰ De ambtelijke was nodig om het besluitvormingsproces in gang te zetten. Met de uitvoerende functie kon de raadpensionaris ervoor zorgen dat de resoluties van de Staten werden uitgevoerd. De politieke functie gaf hem de mogelijkheid om leiding te geven aan het besluitvormingsproces en door de representatieve functie kon hij de Staten van Holland vertegenwoordigen tegenover de Staten-Generaal of andere mogendheden.

Er is gekozen voor Fagels instructie, omdat die de taken en bevoegdheden vastlegde die de raadpensionaris had vanaf Johan van Oldenbarnevelt. Een belangrijke toevoeging voor Fagel en zijn opvolgers was de verplichting de stadhouder te informeren over alle belangrijke zaken.²¹ Op een enkele wijziging na is deze instructie hetzelfde gebleven tot de val van de Republiek in 1795.²²

17 Terry, *Leadership of Public Bureaucracies*, CVIII-XIX.

18 Terry, *Leadership of Public Bureaucracies*, 65-67.

19 Artikel III van de instructie van Gaspar Fagel. Zie bijlage 1.

20 De instructies zijn te vinden in de *Resolutiën van de Staten van Holland en West-Friesland*. Die van Oldenbarnevelt staat in het resolutieboek van 1586, de instructies van De Witt staan in de boeken van 1653, 1658, 1663 en 1668 en die van Fagel is erin opgenomen in 1672.

21 Namelijk artikel VIII; de stadhouder komt ook voor in artikel XXVII, dat de raadpensionaris verbiedt zich met de ambtenbegeving te bemoeien. In bijlage 1 is de instructie van Fagel uit 1672 opgenomen.

22 Jeroen van Bockel heeft de instructies van de raadpensionaris geanalyseerd om de bureaucratische standaarden van dit ambt vast te stellen: idem, *Gevormde kaders. Bureaucratisering en professionele regulering van het werk van ambtenaren in de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden*, dissertatie Universiteit Utrecht (Delft 2009) 117-159.

Prime Ministerial Power

Het model om de drie Hollandse raadpensionarissen onderling en met de eerste minister elders te vergelijken is gebaseerd op het *Prime Ministerial Power Analysis*-model van de Britse politicoloog Philip Norton.²³ Norton stelde dit model op in de jaren 1980, toen zijn vakgenoten in Groot-Brittannië zich zorgen maakten over de machtstoe-eigening van premier Margaret Thatcher (1925-2013) en over haar poging een presidentieel systeem te vestigen. Met Nortons model kan de macht van een premier in kaart worden gebracht.

Norton gaat ervan uit dat de macht van een premier niet alleen gebaseerd is op formele bevoegdheden. Hij kijkt naar de persoonlijkheidskenmerken, de doelen en vaardigheden van een premier en de omstandigheden.²⁴ Zijn model bestaat dan ook uit drie delen. Voor het onderzoek naar de raadpensionaris wordt alleen het derde gebruikt, dat ingaat op de omstandigheden waarmee een premier te maken heeft. Norton onderscheidt drie verschillende omstandigheden: de *machtssituatie*, het *verwachtingsklimaat* en de *wereldeconomie*, die hij visualiseert als invloedcirkels.²⁵ De omstandigheden hebben grote invloed op de ambtstermijn van een premier en de manier waarop hij ermee om weet te gaan bepaalt zijn politieke slagkracht.

Het *Prime Ministerial Power Analysis*-model is weliswaar bedoeld voor twintigste-eeuwse, West-Europese minister-presidenten, maar is met aanpassingen ook bruikbaar om de macht van vroegmoderne bestuurlijke leiders in kaart te brengen. Het model is namelijk niet normatief of voorspellend, maar is bedoeld om te inventariseren.²⁶ Daarnaast hadden vroegmoderne bestuurlijke leiders ook te maken met omstandigheden die hun carrière beïnvloedden en met behulp van dit model kunnen die in kaart worden gebracht. Vanzelfsprekend zijn er belangrijke verschillen tussen de vroegmoderne en de moderne tijd. Zo werden de raadpensionaris en de eerste minister niet democratisch gekozen en legden zij geen verantwoording af aan een volksvertegenwoordiging.

23 Philip Norton, Baron Norton of Louth (1951) is hoogleraar (Engels) staatsrecht aan de University of Hull en als conservatief lid van het Britse Hogerhuis. Idem, 'Prime Ministerial Power: A Framework for Analysis', in: *Teaching Politics* 16 (1987) III, 325-345. Norton baseerde zijn analysemodel op het werk van de Amerikaanse politicoloog James David Barber, *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House* (1e druk 1972, 5e druk, New York 2020).

24 Norton ziet onder premiers vernieuwers, hervormers, verbinders en egoïsten. Als vaardigheden noemt hij: commanderen, overtuigen, manipuleren en duiken.

25 Norton, 'Prime Ministerial Power', 339-342.

26 Norton, 'Prime Ministerial Power', 327.

Als we de omstandigheden vertalen van een twintigste-eeuwse premier naar een zeventiende-eeuwse raadpensionaris, dan heeft de *machtssituatie* betrekking op zijn verhouding met de Staten van Holland, de stadhouder, Amsterdam, andere functionarissen en de overige gewesten. Elk van deze instituties en personen kon zijn macht belemmeren, of versterken. Daarnaast had de raadpensionaris te maken met het *verwachtingsklimaat* van de stadsbestuurders in de Staten van Holland. We kunnen deze regentenelite zien als een voorloper van het moderne electoraat. De Republiek was weliswaar geen democratie, maar de regenten van de achttien stemhebbende steden kozen de raadpensionaris en in ruil daarvoor verwachtten zij dat hij opkwam voor hun belangen. Tenslotte had de raadpensionaris te maken met de *internationale politiek*, die in de vroegmoderne tijd werd gedomineerd door oorlog. Daarnaast ontloek in deze tijd de wereldhandel, maar die is onvergelykbaar met de moderne wereldeconomie. In de zeventiende eeuw ging er vrijwel geen jaar voorbij zonder dat de Republiek betrokken was bij een gewapend conflict binnen of buiten Europa.²⁷

Bronnen

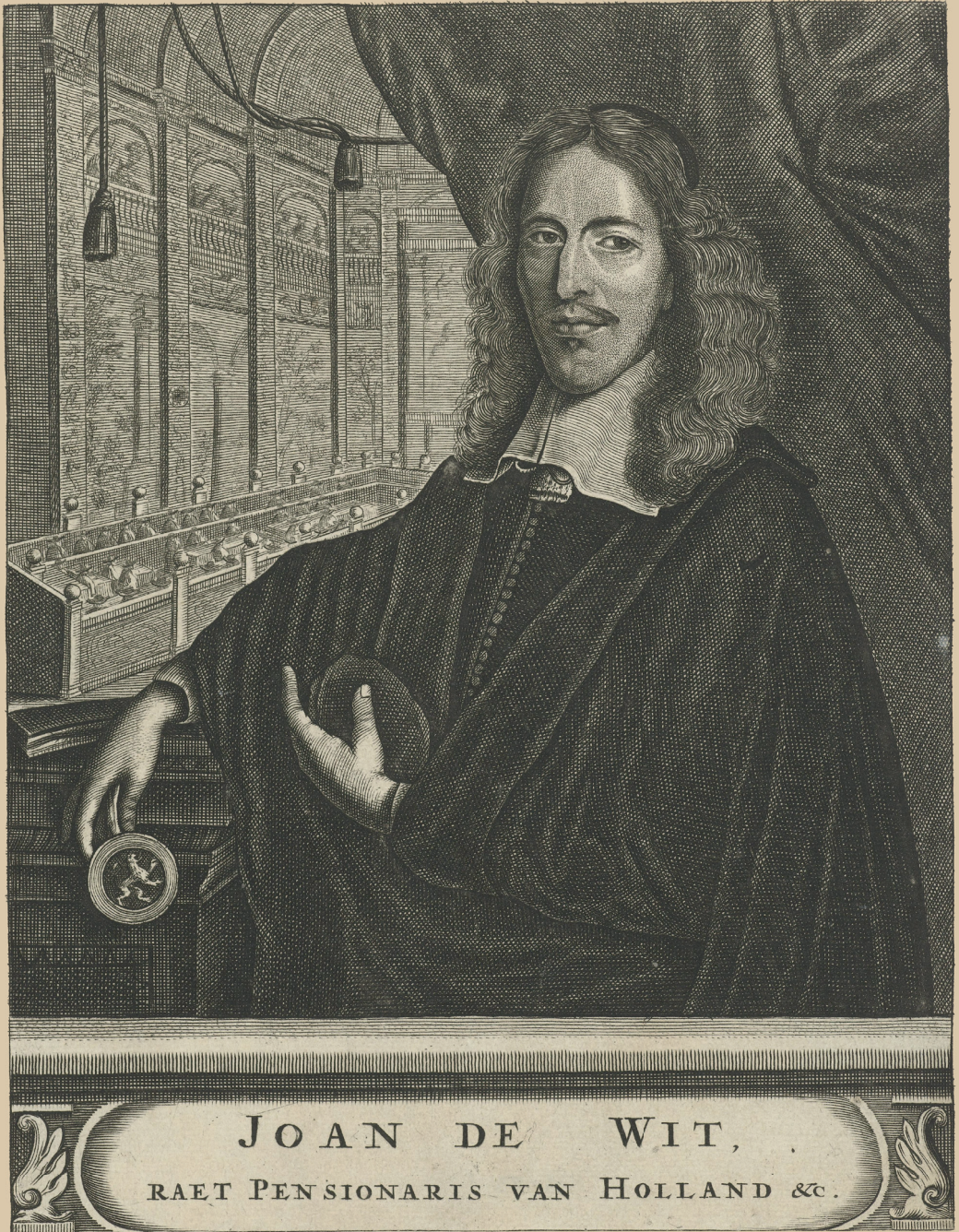
In augustus 1665 schreef Johan de Witt een uitgebreide brief aan zijn zus, waarin hij uitlegde dat het succes van de Nederlandse marine tegen de Engelsen afhankelijk was van zijn aanwezigheid op de vloot.²⁸ Deze brief geeft een uniek inkijkje in De Witts gedachten over raadpensionarijschap en is daardoor van belang voor dit onderzoek. Bronnen die informatie geven over het optreden en de werkzaamheden van een raadpensionaris of die duidelijk maken hoe hijzelf en anderen aankeken tegen zijn ambt, dragen bij aan het antwoord op de vraag in hoeverre de Hollandse raadpensionaris de eerste minister was van de Republiek.

Grofweg zijn voor dit onderzoek drie soorten bronnen gebruikt. De eerste soort bestaat uit de notulen van de Staten van Holland, gemaakt door de gedeputeerden ter dagvaart van verschillende Hollandse steden. Met deze particuliere notulen hielden de stedelijke afgevaardigden hun stadsbestuur op de hoogte van alles wat tijdens een Statenvergadering – de dagvaart – werd besproken en besloten.²⁹ In deze verslagen komt het optreden van de raad-

²⁷ Zie bijvoorbeeld David Onnekink en Gijs Rommelse, *The Dutch in the Early Modern World. A History of a Global Power* (Cambridge 2019). De auteurs maken duidelijk dat de Republiek meestal op eigen initiatief bij een gewapend conflict betrokken raakte.

²⁸ De Witt aan Johanna de Witt, 12 augustus 1665, R. Fruin, G.W. Kernkamp en N. Japikse, *Brieven van Johan de Witt*, 4 delen (Amsterdam 1906-1913) III, 88-92. Zie verder hoofdstuk 5.

²⁹ Zie over de beschikbare particuliere notulen van de Staten van Holland N. Japikse, 'Verslag van een onderzoek naar de ongedrukte resolutiën der Staten van Holland na 1572', *Bijdra-*



Christiaan Hagen, *Portret van Johan de Witt* (ca. 1665). Rijksmuseum, Amsterdam.
Portret van Johan de Witt uit circa 1665. Op de achtergrond is de vergaderzaal van de Staten van Holland en West-Friesland te zien. In zijn had heeft De Witt het zegel van de Staten, want behalve raadpensionaris was hij ook Grootzegelbewaarder van het gewest.

pensionaris naar voren en daaruit vallen de vier functies van het ambt af te leiden. De tweede soort is de briefwisseling van de raadpensionaris. Vooral de correspondentie van Johan de Witt is zeer omvangrijk en voor een groot deel ook uitgegeven.³⁰ Van Oldenbarnevelt is een kleiner deel bewaard gebleven en gedrukt, maar van Fagel zijn nauwelijks tot geen brieven van de moderne drukpers gerold.³¹ De briefwisselingen geven inzicht in de politieke functie van het ambt, omdat de drie raadpensionarissen hierin hun plannen ontvouwen of reflecteren op hun handelen. De derde soort bronnen zijn pamfletten. In deze vlugschriften werden actuele zaken becommentarieerd en daarmee geven ze een indruk van de publieke opinie in de zeventiende eeuw. Sommige pamfletten gaan over het optreden van individuele raadpensionarissen en enkele zijn zelfs van hun hand. Uit de pamfletten vallen de politieke en de representatieve functies van de raadpensionaris af te leiden.³²

Deze bronnen vertellen natuurlijk niet alles en we moeten ook rekening houden met het doel waarvoor ze gemaakt zijn. De notulen zijn geschreven door verschillende gedeputeerden in de Staten van Holland en het ligt voor de hand dat zij onderwerpen hebben uitvergroot die voor de moederstad van belang waren en dat ze andere hebben weggelaten. Hetzelfde geldt voor de briefwisseling van de raadpensionaris. Hij schreef iemand met een doel en dat bepaalde hoeveel hij van zijn persoonlijke mening prijs gaf. Een handicap waar iedere vroegmoderne historicus mee worstelt is dat vrijwel geen enkele bron uit die tijd volledig bewaard is gebleven. We weten dus niet wat er niet meer is en wat die bronnen ons hadden kunnen vertellen.

gen en Mededelingen van het Historisch Genootschap, 28 (1907) LXXVIII–CXIII en de inleiding bij J.W. Veendendaal-Barth (e.a), *Particuliere notulen van de Vergaderingen van de Staten van Holland 1620-1640 door N. Stellingwerff en S. Schot*, 7 delen, RGP, Grote serie, nr. 200, 206, 217, 228, 245, 249 en 252, 217 (s-Gravenhage 1992-2005) I, VII–IX.

30 De bekendste uitgave is Fruin en Japikse, *Brieven van Johan de Witt* en R. Fruin en N. Japikse, *Brieven aan Johan de Witt*, 2 delen, WHG, derde serie, nummer 42 en 44 (Amsterdam 1919-1922). Momenteel wordt de complete briefwisseling van De Witt gedigitaliseerd: <https://www.nationaalarchief.nl/onderzoeken/zoekhulpen/briefwisseling-van-johan-de-witt> en het project Early Modern Letters Online (EMLO): <http://emlo-portal.bodleian.ox.ac.uk/collections/?catalogue=johan-de-witt> (26 april 2023).

31 NA, archief Oldenbarnevelt, toegangsnr. 3.01.14. Bronnenuitgaven: S.P. Haak en A.J. Veendendaal, *Johan van Oldenbarnevelt. Bescheiden betreffende zijn staatkundig beleid en zijn familie*, 3 delen, RGP, nr. 80, 108 en 121 (s-Gravenhage 1932-1967). Voor Fagel: NA, archief Fagel, toegangsnr. 3.01.18 en archief van de Familie Fagel, toegangsnr. 1.10.29.

32 De bestudeerde pamfletten zijn te vinden in de pamflettencatalogus van de Koninklijke Bibliotheek. Te raadplegen via de zogeheten Knuttelcatalogus: W.P.C. Knuttel, *Catalogus van de pamflettenverzameling berustende bij de Koninklijke Bibliotheek*, 9 delen (s-Gravenhage 1890-1920) en *Dutch Pamphlets Online*.

Opzet van het boek

Dit boek bestaat naast de inleiding en de conclusie uit vijf hoofdstukken. In hoofdstuk 2 komt de geschiedenis van het raadpensionarijsschap aan de orde. We staan eerst stil bij het ontstaan en de uitkristallisering van het ambt, waarbij de nadruk ligt op het einde van de zestiende en de zeventiende eeuw. Alle raadpensionarissen in deze periode worden besproken; hun achttiende-eeuwse opvolgers komen in vogelvlucht voorbij. Het tweede deel van dit hoofdstuk gaat dieper in op de vier functies van de Hollandse raadpensionaris.

Hoofdstuk 3 is de eerste van vier gevalstudies over de raadpensionaris. Het gaat over het raadpensionarijsschap van Johan van Oldenbarnevelt tijdens de Bestandstwisten (1608-1618). Onderzocht wordt welke invloed de strijd tussen remonstranten en contraremonstranten, in combinatie met de opkomst van Amsterdam en stadhouder Maurits, had op zijn functioneren als raadpensionaris.

Hoofdstuk 4 en 5 gaan over Johan de Witt. Hij was raadpensionaris toen er geen Oranje-stadhouder in functie was en we bekijken welk effect deze omstandigheid had op zijn leiderschap. De Witts betrokkenheid bij de oplossing van het schisma in Overijssel en de benoeming van een nieuwe veldmaarschalk (1654-1657) laat in hoofdstuk 4 zien hoe hij het vacuüm van de stadhouder vulde. Hoofdstuk 5 onderzoekt hoe De Witt tijdens de Tweede Engelse oorlog (1665) op de vloot de informele leider was van de Republiek en hoe hij zijn leiderschap presenteerde in pamfletten.

Hoofdstuk 6 is de laatste gevalstudie en behandelt de rol van Gaspar Fagel in het conflict tussen Willem III en Amsterdam over de legeruitbreiding (1683-1684). De verhouding tussen Amsterdam, de stadhouder en de raadpensionaris komt aan de orde, evenals de invloed van de stadhouder op de vier functies van de raadpensionaris.

Hoofdstuk 7 vergelijkt een aantal eerste ministers in vijf West-Europese monarchieën op basis van de vier functies van de raadpensionaris. Naast een inventariserende vergelijking wordt de achtergrond en de historiografie geschetst van deze tijdgenoten van de raadpensionaris. Ondanks alle verschillen in persoonlijkheid, de relatie met de vorst en andere omstandigheden zien we dat er fundamentele overeenkomsten zijn. Het boek eindigt met een conclusie, waarin gereflecteerd wordt op de vraag in hoeverre de raadpensionaris gezien kan worden als de eerste minister van de Republiek.

