

Staatsvorming in het vroegmoderne Engeland, 1450-1700

P.W. Klein

De inrichting van de Engelse staat vormde bij de overgang van de Middeleeuwen naar de Nieuwe Tijd, halverwege de vijftiende eeuw, een onevenwichtig geheel. Zowel de zwakke integratie van de interne machtsverhoudingen als de ongeregelde opzet van zijn externe betrekkingen bevatten grote spanningen die het staatsbestel uit het lood hielden. Tweehonderdvijftig jaar later had zich wat dit betreft een beslissende wending voltrokken. Sederdien konden de staatkundige verhoudingen zich ongestoord ontplooiën zonder de revolutionaire gewelddadigheden die elders in Europa met het proces staatsvorming gepaard gingen. Het onderstaande bevat een schets van de gang van zaken die daartoe heeft geleid.

Tijdens de Late Middeleeuwen waren de moeilijkheden voor het interne bestuur van het land evenals elders in Europa vergroot en verscherpt door de langdurige economische depressie uit die tijd. Ook in Engeland was de bevolking dientengevolge getroffen door een dramatische achteruitgang, van circa 3,75 tot 2,5 miljoen inwoners. Daarvan had maar een heel kleine minderheid van rond 1500 personen deel aan het landsbestuur. Aan het hoofd daarvan stond de koning met zijn hof, dat van hoog tot laag niet meer dan 250 à 300 personen telde. Van hen waren vijftig tot zestig personen door hun afkomst uit de hoge adel actief betrokken bij het bepalen van het politieke beleid. Van de hofhouding afgesplitste staatsorganen als de kanselarij en de *Exchequer* (in beginsel belast met de zorg voor de domeininkomsten van de kroon die nog steeds een hoofdbron van staatsinkomsten waren) telden respectievelijk 150 en 100 man, terwijl de dienst van in- en uitvoerrechten (tweede pijler van de staatsfinanciën) deze aantallen niet eens bereikte. In het gewestelijke en plaatselijke vlak was de zorg voor het centrale koninklijke gezag toevertrouwd aan 700 à 800 vertegenwoordigers van de kroon, de *sheriffs* en *keepers of the castle*. Zij stonden voor een moeilijke opgave gezien de feodale inrichting van de staat.

Deze had als het ware van de ene dag op de andere zijn beslag gekregen nadat Willem van Normandië in 1066 aan het hoofd van een invasielegertje van 5000 man de Engelse kroon had veroverd. In tegenstelling tot zijn voorgangers legde hij naar continentaal model beslag op het land als zijn eigendom. Vervolgens had hij zich overeenkomstig de geijkte feodale spelregels verzekerd van de benodigde militaire steun door een deel daarvan in leen te geven aan een 180-tal legeraanvoerders. Deze

barons vormden de kiem van de hoge adel van regionale machthebbers, die - evenals elders in het feodale Europa - weldra de koninklijke macht uitholden en aan beperkingen onderwierpen. Het was bijvoorbeeld vooral aan het optreden van de *barons* toe te schrijven dat bij de Magna Charta van 1215 in het bijzonder de uitvoerende macht van de koning aan vaste regels gebonden werd.

Zeer opmerkelijk was sedert diezelfde jaren rond 1200 de opkomst en ontwikkeling van de *common law*. Het gebezigde recht bleef sedertdien gewoonterecht. Maar binnen de Engelse staat vond onafhankelijk van de koning qua instellingen, procedures en inhoudelijke bepalingen een vergaande landelijke gelijkschakeling van het rechtswezen plaats. Daarmee onttrok Engeland zich aan de elders wel gangbare feodale rechtsverbrokkeling. Bovendien ontstond zodoende een barrière tegen de ontwikkeling van het absolutisme. De rechtsmacht was immers niet aan de persoon van de koning voorbehouden. Deze opzet van het rechtsbestel, waaraan voor het overige allerlei thans archaische trekken eigen mogen zijn, sloot zodoende aan bij de abstracte vormgeving van de machts- en gezagsbetrekkingen tussen regering en geregerden die het functioneren van de hedendaagse staat kenmerkt.

De externe betrekkingen van Engeland waren bij het begin van de vroegmoderne periode niet minder problematisch dan de interne. In hun streven naar het verhogen van hun domeininkomsten hadden de koningen van Engeland sedert eeuwen op zijn minst een even hoge prioriteit gegeven aan de territoriale expansie van hun domein en hun macht buiten de landsgrenzen als aan het versterken van het interne verband van de Engelse staat. Zij probeerden zich om te beginnen breed te maken binnen de Britse eilanden. Het onafhankelijke vorstendom Wales was al aan het einde van de dertiende eeuw feitelijk ingelijfd bij Engeland, maar de weerstand daartegen bleef groot. Pas in 1536 lukte het de zaak te bezegelen. Ook de vele oorlogen tegen Ierland en Schotland waren kostbare ondernemingen geweest die veel financiële en militaire middelen verslonden hadden. Dat was niet ten goede gekomen aan de interne machtspositie van de kroon. Nog rampzaliger voor de integratie van de Engelse staat was de continentale expansiedrift geweest. Bijna heel West-Frankrijk was op een gegeven moment onderhorig aan de Engelse kroon. Hoeveel kosten en inspanningen het handhaven en verdedigen van het omstreden en onduidelijk begrensde territorium op het vasteland wel vergde, kan blijken uit de omstandigheid dat koning Hendrik II in de twaalfde eeuw tijdens zijn regering van 34 jaar liefst 21 jaren op Franse bodem verbleef. De honderdjarige machtsworsteling tussen de Franse en de Engelse kroon eindigde in 1453 met de bijna volkomen nederlaag van de laatste. Een eeuw later, in 1558, zou tenslotte ook Calais als laatste Engelse bezitting in Frankrijk verloren gaan.

Het betekende niet dat het land nu ook zijn definitieve grens had verkregen. In de daaropvolgende eeuwen ging Engeland stapsgewijs op in het Verenigd Koninkrijk. Sedert 1603 waren de beide koninkrijken Engeland en Schotland verenigd in een

personele unie. In 1707 volgde in het verband van Groot Brittannië de ineenvoeging van de parlementen van de beide landen. Wetgeving en fiscaliteit werden geïntegreerd maar de beide landen behielden elk hun rechtsstelsel. In 1801 werd via een *act of union* Ierland aan Groot Brittannië toegevoegd, waarvan de Republiek Ierland zich in 1923 weer afscheidde.

Ondanks deze wisselingen en verschuivingen onderscheidde zich het territorium van de Engelse staat al sedert het midden van de vijftiende eeuw door zijn betrekkelijk vaste grenzen. Dit was zeker het geval in vergelijking met de meeste Europese landen. Ook in dit opzicht vertoonde het land vroeger dan de meeste andere landen de trekken van het moderne staatsbestel.

Maar tussen de vijftiende en achttiende eeuw ontwikkelde de Engelse staat zich allerminst ondubbelzinnig of rechtlijnig in hedendaags moderne richting. Aanvankelijk, tijdens de 16e eeuw, scheen de staatsvorming zich er min of meer analoog aan de gang van zaken in andere Europese landen te voltrekken. Daar slaagden veelal monarchale landsvorsten erin zich op zijn minst in theorie exclusief meester te maken van de macht. Daar had het in Engeland na afloop van de Honderdjarige Oorlog met Frankrijk aanvankelijk nog allerminst naar uitgezien. In 1455 brak onder de hoge adel een ongeregelde machtsstrijd los die soms de trekken aannam van een ware burgeroorlog en die tot 1485 duurde. Geen der partijen slaagde erin aan het langste eind te trekken. Tijdens deze eliminatiestrijd kwam een gewelddadig einde aan niet minder dan 26 van de 64 geslachten die tot de hoge adel behoorden. Pas met het aantreden van een betrekkelijke buitenstaander, de eerste Tudor koning Hendrik VII (1485-1509), scheen het de Engelse kroon te lukken effectief te beginnen met het monopoliseren van het legitieme geweld en gezag in de staat. Bij het einde van het zeer persoonlijke bewind van de laatste Tudor, koningin Elisabeth I (1558-1603), leken de grote interne en externe spanningen uit het verleden goeddeels te zijn bezworen.

Dit was enerzijds toe te schrijven aan de loop der omstandigheden. De economische depressie uit de Late Middeleeuwen was bijvoorbeeld tijdens de zestiende eeuw verkeerd in expansie en groei. De opbloei van de economie heeft ongetwijfeld geholpen bepaalde sociale en politieke problemen op te lossen of te verzachten. Bovendien kwam het daardoor tot een versterking van de politieke macht van de stedelijke bourgeoisie en de plattelandsadel waardoor de afhankelijkheid van de kroon van de hoge adel kon verminderen.

Daardoor kon anderzijds ook het beleid van de Tudors bijdragen tot meer evenwichtige staatkundige verhoudingen. Tijdens hun bewind verspreidde zich de macht in de staat althans over meer groeperingen temidden waarvan de vorst, door uitgekend aan de touwtjes te trekken, de positie van de kroon kon versterken.

Met succes toonden de Tudors het al dan niet openlijke verzet van de feodale hoge

adel tegen de koninklijke machtsusurpatie in. Daarbij maakte Hendrik VII in strijd met de *common law* gebruik van een bijzondere koninklijke rechtbank (de *Star Chamber*), die op basis van Romeinse rechtsbeginselen zijn doelgericht juridisch terreurbewind rechtvaardigde. Zijn zoon Hendrik VIII (1509-1547) fungeerde in het versterken van de monarchale positie als een sleutelfiguur. Van cruciale betekenis was dat hij de vereiste gezagslegitimatie op onnavolgbare wijze inhoud wist te geven. Zijn wereldlijk gezag gaf hij wijding door zich in 1534 aan het hoofd te stellen van de Engelse kerk, die hij aan de pauselijke jurisdictie onttrok. Zodoende gaf hij de Tudors de ideologische rechtvaardiging van hun superieure plaats aan het hoofd van het Engelse gemenebest waarin zij evenals ieder ander enkel hun rang en stand innamen overeenkomstig de wil van God. Maar zij wachtten zich er wel voor om volgens de leer van het goddelijke recht hun absolute koninklijke macht te propageren. Daarmee zouden zij katholieken, calvinistische puriteinen en andere 'dissenters' onherroepelijk van zich vervreemd hebben. Zo was het gevaar van bloedige politieke godsdiensttwisten, waarmee het vasteland kampte, voorlopig bezworen. Tegelijkertijd waren aldus interne orde en rust verzekerd zonder hoge militaire uitgaven - en dus ook zonder zware fiscale heffingen.

In één adem door confisceerde Hendrik VIII op grote schaal kerkelijke bezittingen die hij in eerste instantie toevoegde aan het kroondomein. Een groot deel daarvan is daarna door hemzelf en zijn opvolgers er weer van afgesplitst en als beloning gegeven aan degenen die de kroon en de staat belangrijke diensten bewezen. Het was een gang van zaken die in de weg heeft gestaan van de opkomst en groei van een gesalarieerde en professionele ambtelijke bureaucratie.

Bij hun streven naar onafhankelijkheid en beheersing van de hoge adel zochten de Tudors haast vanzelfsprekend steun in de rest van de samenleving. De politiek van de kroon was er op gericht de plattelandsadel - de *gentry* - als tegenwicht tegen de hoge adel te gebruiken. Het stedelijke patriciaat was op zijn beurt gebaat bij de mercantilistische economische politiek. Deze was er in het algemeen op gericht de nationale economische hulpbronnen te ontwikkelen. Maar daarenboven ging het er vooral om zowel het publieke domein van de staat als particulieren een inkomen te verschaffen. Dat gebeurde enerzijds in de vorm van verkoop of verpachting van fiscale rechten en winstgevend ambten en anderzijds door het in ruil voor pecunia uitgeven van handelsmonopolies en andere bijzondere voorkeursrechten aan belanghebbenden. De verkoop van ambten kreeg in Engeland goeddeels zijn beslag door bemiddeling van de koninklijke hofhouding van hoge edelen die de desbetreffende ambten in bezit hadden gekregen. Deze gang van zaken gaf enerzijds gestalte aan de ontwikkeling van een doeltreffend patronage-systeem dat de verhouding regelde tussen *court* en *country*. Anderzijds kwam het neer op het privatiseren van het publieke domein doordat ambten feitelijk particulier verhandeld werden. De effectieve wording van het bureaucratische staatsbestel is er door gehinderd en vertraagd.

Het voorgaande geeft er blijk van dat de Tudor-monarchie zich de nodige moeite getroostte om het moeilijke vraagstuk van de openbare financiën te beheersen, dat voor zoveel andere Europese staten een wezenlijk knelpunt was. Aan de inkomenszijde zorgden de Tudors voor verruiming door het aanvullen van de domeinopbrengsten met andere inkomsten zonder noemenswaardige verhoging van de staatsschuld of onpopulaire belastingen. Ook met betrekking tot de staatsuitgaven volgden de Tudors in het algemeen een terughoudend beleid. De kostbare agressieve expansie die de buitenlandse politiek vroeger in zo sterke mate had gekenmerkt, maakte plaats voor behoedzaamheid waarop de monarch hoogstpersoonlijk en zonder parlementaire tussenkomst zijn stempel drukte.

Deze koers vergemakkelijkte het de kroon het verschil tussen het inkomen uit haar particuliere domein en de openbare uitgaven binnen de perken te houden. Het verdient opmerking dat de Tudors zodoende in het bijzonder vermeden de geregelde en ongeregelde fiscale lasten te verzwaren waarvoor parlementaire goedkeuring vereist was. Dat gebeurde alleen in tijden van kennelijk dringende nood. Het is in dit verband veelzeggend dat het parlement tijdens de langdurige regering van Elisabeth I al met al slechts dertien maal bijeen is gekomen en nooit langer dan twee maanden! Gezien deze berustende afzijdigheid van het parlement waren zij en haar onmiddellijke voorgangers in staat ministeriële benoemingen en ontslagen geheel naar eigen voorkeur en inzicht te doen. Hoe ontspannen het staatsbestel per slot van rekening was, bleek bij de troonswisseling na het overlijden van Elisabeth in 1603, toen ook een eind was gekomen aan het Huis Tudor. De gebruikelijke bloedige machtsstrijd bleef nu achterwege. De natie aanvaardde zonder morren of tegenstand de door de oude koningin zelf aangewezen troonopvolger, haar Schotse neef James Stuart, wiens moeder zij nog maar zestien jaar eerder als een gevaarlijke concurrente op het schavot had gebracht.

De consolidatie van de staat tijdens de zestiende eeuw had zich in Engeland voltrokken zonder de opbouw en versterking van de militaire en ambtelijke kaders die daartoe elders wel benodigd bleken. In dit geval hadden de persoonlijke kwaliteiten en eigenschappen van de regerende vorsten misschien nog veel meer dan in andere Europese landen de doorslag gegeven. De kracht van hun regeerkunst bestond uit hun vermogen de middelen en mogelijkheden van het particuliere domein van de kroon in overeenstemming te brengen met het publieke domein. Maar juist in deze persoonlijke kracht van de vorsten school ook de wezenlijke zwakte van het staatsbestel.

Wat zich in schijn aandeed als een vast geconsolideerd, bijkans modern, staatsbestel, berustte feitelijk op de toen al verouderde feodaal-agrarische grondslag van de Engelse samenleving. Zo lang het particuliere en het publieke domein van de kroon niet van elkaar gescheiden waren, bleef de individuele persoonlijkheid van de

vorst bepalend voor de feitelijke ontwikkeling van de staatszaak. Deze was daardoor in hoge mate overgeleverd aan de willekeur van het toeval. Maar deze opzet moest ooit wel tekortschieten, gegeven de voortschrijdende verzakelijking van het maatschappelijke leven onder druk van objectieve marktverhoudingen en daarop gebaseerde berekende beslissingen en van operationeel-wetenschappelijke wijze verkregen kennisinzichten. De persoonsgebonden staat verloor zodoende terrein aan de onpersoonlijke staat. Deze vindt niet zijn belichaming in vorst, regering, geregeerden, instellingen of organen. De soevereiniteit van de staat is in plaats daarvan tegenwoordig bepaald door een ingewikkeld geheel van abstracte machts- en gezagsbetrekkingen.

In Engeland bleek het staatsbestel een haard van conflicten waaraan het per slot van rekening is bezweken. De tegenstellingen uitten zich in het bijzonder in de verhouding tussen het centrum van het landsbestuur enerzijds en de rest van het land anderzijds. Oorzaak daarvan was dat op zijn minst vier fundamentele vraagstukken onopgelost waren gebleven. De preciese verhouding tussen staat en staatskerk was door haar gebondenheid aan de persoon van de vorst ongewis gebleven, terwijl ook de maatschappelijke plaats van andersdenkenden onduidelijk was. Naarmate het kroondomein door uitgifte van grond inkromp, vroeg het vraagstuk van de openbare financiën steeds dringender om een duurzame oplossing die het voortbestaan van de staat verzekerde. In de buitenlandse politiek moest het land zijn weg zien te vinden temidden van de verschuivende internationale machtsverhoudingen. Engeland kon op den duur, ook door de groei van zijn internationale handel, niet met de betrekkelijke afzijdigheid onder de Tudor-monarchie volstaan. Maar een effectieve buitenlandse politiek vroeg om meer middelen. Bij gebrek aan zeggenschap van belanghebbenden kon zowel over het buitenlandse beleid zelf als over zijn bekostiging makkelijk tegenstand en gebrek aan overeenstemming ontstaan. En ten slotte kwam de traditionele binnenlandse economische en sociale orde onder druk te staan van zowel de open neergang van het economisch leven als het uitbreiden van het marktwezen tot de voorziening van natuurlijke hulpbronnen, arbeid en kapitaal.

Het complexe karakter van deze hele problematiek maakte het onwaarschijnlijk dat de staat in de persoon van de koning de oplossing kon brengen. Van cruciale betekenis was dus, als gezegd, de ontkoppeling van het particuliere kroondomein van het publieke staatsdomein. Maar het bleek dat deze ontkoppeling gepaard ging met grote maatschappelijke spanningen die herhaaldelijk met veel geweld en bloedvergieten tot uitbarsting kwamen. Het waren de geboorteweëen van de huidige, onpersoonlijke staat. Deze had omstreeks 1700 in Engeland weliswaar niet ten volle, maar toch onherroepelijk zijn beslag gekregen. De beslissende wending had zich voltrokken gedurende de zeventiende eeuw en niet tijdens de daaraan voorafgaande periode.

Aanvankelijk, bij het begin van de eeuw, leek het staatsbestel zich juist in tegenge-

stelde richting te ontwikkelen. Nog vóór Jacobus I (1603-1625) de Engelse troon besteeg, had hij zich als koning Jacobus VI van Schotland doen kennen als geharnast aanhanger van het 'droit divin' dat alle macht aan de koning toekende. Maar wat in de bloedig verscheurde maar vooralsnog tamelijk eenvoudige Schotse samenleving misschien orde en rust zou hebben kunnen afdwingen, bewerkstelligde het tegendeel in Engeland. Anders dan zijn voorgangers meende Jacobus in zijn persoon de goddelijke macht in zijn land te vertegenwoordigen. Uitdrukkelijk beschouwde hij dit land als zijn eigen legitiem vaderlijk erfdeel. Dat gaf hem het recht over zijn onderdanen naar eigen inzichten te beschikken zoals een vader over zijn kinderen.

Met deze legitimatie van de koninklijke macht kwam het huis Stuart vrijwel onmiddellijk in botsing met zowel het parlement als met de puriteinse 'dissenters'. Onder het bewind van Jacobus kwam dit al dadelijk aan het licht. Al in 1604 mislukte een poging om aan de conferentietafel een vergelijk met de Puriteinen te treffen. In hetzelfde jaar kwamen koning en parlement voor het eerst met elkaar in botsing omdat de vorst zich het recht toeëigende over de uitslag van parlementaire verkiezingen te beslissen. Het Lagerhuis reageerde door de koning de gevraagde financiële middelen niet te voteren. In het kielzog van de *Gun Powder Plot* van 1605 - een katholieke aanslag op kroon en parlement - sloten de rijen zich weer. Maar de spanning hield aan en de tegenstellingen bleven zich toespitsen.

De aanhoudende verslechtering van het economische klimaat sedert het begin van de eeuw heeft de doeltreffende regeling daarvan op zijn minst gehinderd; mogelijk heeft de langdurige economische depressie zelfs bijgedragen tot het oplopen van de sociale, politieke en religieuze spanningen. Ambitieuze en agressieve pogingen om buitenlandse markten te veroveren door middel van door overheidsmonopolies gesanctioneerde handelsondernemingen zaaiden verdeeldheid, voerden tot schadelijke handelspolitieke tegenmaatregelen en liepen - als in het geval van het Cokayne-project van 1614 dat tegen de superieure Nederlandse handel in wollen stoffen gericht was - niet zelden uit op kostbare mislukkingen. Tegen het eind van de regering van Jacobus werd tijdelijk een compromis in de economische politiek bereikt. Het *Statute of Monopolies* van 1624 sloot het verlenen van monopolies aan particulieren uit; alleen speciaal geotrooieerde ondernemingen zouden daarvoor nog in aanmerking komen. Deze regeling gaf een aanzet tot het vrije ondernemerschap, al was de financiële nood van de kroon van dien aard dat ze al gauw weer probeerde monopolies aan de meestbiedende te verkopen. Pas na de roemrijke omwenteling van 1688 kreeg de vrije ondernemer werkelijk meer armslag.

Intussen stuitten de financiële eisen en verlangens van de vorst geregeld op parlementaire onwil. De herhaalde ontbinding van het parlement bracht het tegendeel van een oplossing. De strijd om de rechtsmacht tussen de landelijke instellingen van de *common law*, waarvoor het op regionale basis samengestelde parlement zich sterk

maakte, en de centrale koninklijke *Star Chamber* verscherpte het conflict. Onder Jacobus I en zijn koninklijke opvolgers kwam met hardnekkige regelmaat een lange reeks corruptie- en zedenschandalen aan het licht die de positie van de kroon niet ten goede kwamen.

Ook de buitenlandse politiek verhevigde de problematiek. Het had er op zijn minst de schijn van dat Jacobus, gezien het herstel van Frankrijk als potentiële grootmacht, aansluiting zocht bij Spanje, de katholieke erfvijand die in 1588 met zijn Armada Engeland had willen vernietigen. In plaats van partij te kiezen voor de protestantse zaak bij het uitbreken van de Dertigjarige Oorlog in Duitsland in 1618, had hij Spanje genoegdoening verschaft door het executeren van de nationale zeeheld uit de strijd tegen dat land, de roemrijke Sir Walter Raleigh. Nog erger was de dwaze salto uit 1622 waarbij geprobeerd werd de Engelse kroonprins via een heimelijk huwelijk te verbinden met de Spaanse monarchie. Toen hij later met de katholieke zuster van de koning van Frankrijk trouwde, maakte dat de zaak er niet beter op.

Karel I (1625-1649) zette de gedragslijn van zijn vader voort. Maar hij slaagde er niet in de omstandigheden naar zijn hand te zetten. Hij heette al gauw een tiran. Hij verloor na een burgeroorlog van zes jaar zijn hoofd op het schavot. Hij had dit, naar vaak is gezegd, te wijten aan zijn persoonlijke kortzichtigheid en halsstarrigheid. Jacobus I had zich bij tijd en wijle nog ingespannen om compromissen te sluiten. Maar Karel maakte er een gewoonte van parlementsleden zonder nadere motivering in het gevang te zetten. Na vier jaar regeren had hij al genoeg van de parlementaire oppositie. Hij ontbond het parlement om tussen 1629-1640 alleen verder te gaan. In zijn kerkelijk beleid onderdrukte hij de puriteinse minderheid en koerste hij tegen de zin van de anglicaanse meerderheid aan op een redelijke verstandhouding met het rooms-katholieke volksdeel. Alleen Ierland moest het - als vanouds - ontgelden: zou dat domein de kroon niet de inkomsten kunnen leveren die Engeland niet geven wilde? Het verzet van de Ieren noodzaakte tot kostbare militaire expedities, die - als vanouds - problemen gaven. Zelf probeerde hij via de *Court of High Commission* om wille van de binnenlandse stabiliteit een soort inquisitoir bewind te voeren. Openlijke kritiek en tegenspraak werden - zelfs als het *gentlemen* betrof! - beantwoord met de zweep, de schandpaal of het afsnijden van oren.

Maar betekende dit alles nu werkelijk ook despotisch bestuur? Wie nader toeziet, moet vaststellen dat Karel I zich in de praktijk niet zoveel anders gedroeg dan de Tudorvorsten.

Gegeven het gebrek aan effectieve koninklijke machtsinstrumenten was het voor de koning in de praktijk ondoenlijk zijn persoonlijk despotisch bewind met kracht van middelen door te zetten. Hij beschikte niet over een door de staat gesalarieerde professionele bureaucratie van loyale ambtenaren. Het leger was klein, wegens gebrek

aan middelen onsamenhangend georganiseerd, en dus machteloos. Daarbij stuitte het beheersen en regelen van de machtsverhoudingen binnen de staat via het patronage-systeem uit de Tudor-tijd op steeds meer moeilijkheden door de schaalvergroting en groeiende complexiteit van het landsbestuur. Omstreeks 1630 maakten circa 3.000 functionarissen deel uit van de koninklijke hofhouding, het landelijke centrum van bestuur. Dat was in vergelijking tot ruim een eeuw eerder een vertienvoudiging terwijl de bevolking niet meer dan verdubbeld was. De hofdignitarissen vormden de kern van een netwerk waarin de belangen van het centrum verweven waren met die van plaatselijke en gewestelijke machthebbers. Het geheel functioneerde als een ondoorzichtige keten van informele betrekkingen zonder specifieke leider of concrete structuur. Het werd bijeengehouden door familiebanden, kerkelijke belangen en een stelsel van patronage door middel waarvan regionale en plaatselijke ambten in ruil voor diensten en geschenken werden uitgewisseld. Door zijn hiërarchische en persoonsgebonden opzet leek dit stelsel uiterlijk op de feodale bestuursvorm. Maar het patronage-stelsel rustte op zakelijke wederkerigheid tussen machthebbers, niet op wederzijdse loyaliteit tussen hoog en laag. De macht van de vroegere vertegenwoordigers van de kroon in het land - de *sheriffs* - was uitgehold. Via patronage functioneerden in hun plaats magistraten - in het bijzonder de *Justices of the Peace*, gerecruteerd uit de lokale *gentry* en de stedelijke oligarchie - die in bestuur, rechtspraak, sociale zorg, orde en veiligheid feitelijk de dienst uitmaakten. Deze bestuurslaag vormde op zijn beurt de grondslag voor de regionale samenstelling van het parlement. De Engelse staat, zo is wel gezegd, omvatte op die manier eigenlijk niet veel anders dan een samenstel van half-autonome republieken dat alleen bijeen werd gehouden door de symbiose tussen *court* en *country*. Maar de harmonieuze wisselwerking tussen beide werd in de zeventiende eeuw verstoord toen het centrale bestuur door de maatschappelijke ontwikkeling gedwongen werd steeds hogere fiscale eisen aan het land te stellen. Het ineensstorten van het zestiende-eeuwse staatsbestel was zo bezien minder te wijten aan het persoonlijke falen van de Stuarts dan aan deze gang van zaken.

Het ondoordachte militaire ingrijpen van Karel I in Schotland van 1639 gaf daartoe wel de stoot. Ter bevestiging van zijn gezag wilde hij er het heersende Calvinisme onderwerpen aan de Anglicaanse Staatskerk. Zijn ongeregelde troepen leden de nederlaag. Karel I wilde opnieuw aan de slag. Maar de benodigde financiën kon hij alleen met parlementaire medewerking krijgen. Daarom riep hij in april 1640 het parlement toch maar weer bijeen. De zittingsduur van het *short parliament* duurde op de kop af drie weken. Toen had de koning het alweer naar huis gestuurd, na voor de goede orde nog wat parlementariërs in de kerker geworpen te hebben. Veel hielp het niet. In november kwamen na nieuwe verkiezingen dezelfde afgevaardigden opnieuw

bijeen; het *long parliament* in dit geval, want het bleef zonder verkiezingen zitten tot 1653. Het parlement toonde andermaal zijn tanden. In 1641 dwong het de executie af van een der belangrijkste koninklijke vertrouwelingen: de earl of Strafford, ooit nota bene leider van de parlementaire oppositie, maar nu verantwoordelijk voor een kostbaar en gruwelijk bloedbad in Ierland. Begin 1642 wilde de koning terugslaan door te proberen voor de zoveelste keer parlementaire leiders te arresteren. Dat mislukte. Karel nam daarop de wijk uit Londen om in den lande troepen tegen het parlement te mobiliseren. In augustus 1642 brak de burgeroorlog uit. De klemmende vraag van de verdeling van de macht tussen koning en parlement en de evenwichtige wisselwerking tussen centraal en regionaal geworteld bestuur was onopgelost gebleven. Daarmee was het hele staatsbestel op losse schroeven blijven staan.

Ook de burgeroorlog bracht geen definitieve oplossing. Het economische leven werd getroffen door verwoestingen. De openbare orde stortte ineen. Eén op de tien mannen verkeerde onder de wapens. De beslissing van de strijd was gevallen in 1645 maar de oorlog duurde voort tot 1648. De overwinning van het parlement was te danken aan het oprichten van de *New Model Army*, waarmee Engeland leek te zullen beschikken over de militaire macht die schijnbaar voor het opbouwen van een krachtige staat nodig was. De *New Model Army* kwam in de plaats van een veelheid van onsamenvangende, slecht betaalde regionale legertjes onder de ongecoördineerde leiding van gewestelijke bevelhebbers en officieren die hun positie enkel en alleen aan hun aristocratische afkomst als *gentlemen* dankten. Zij legden zich meer toe op roven en plunderen dan op vechten met de vijand. De ideologisch geïnspireerde *New Model Army*, gestoken in het befaamd geworden rode uniform en ter sterkte van aanvankelijk nauwelijks 20.000 man, stond onder nationaal commando van professioneel bekwaam bevelhebbers die zorgden voor de benodigde discipline. De soldaten ontvingen geregeld soldij uit de centrale openbare kas. Dit leger functioneerde als een efficiënte oorlogsmachine.

Na het einde van de burgeroorlog kwam al gauw aan het licht dat parlementair verzet tegen de koning niet hetzelfde was als parlementaire eenstemmigheid over de regeling van de staatkundige verhoudingen in het land. Grote politieke, religieuze en economische belangentegenstellingen verlamden de daadkracht van het parlementaire bewind. Onder deze omstandigheden ontwikkelde het leger zich in enkele jaren tijds niet alleen tot een zelfstandige, maar ook tot de sterkste politieke macht in het land. Onder leiding van de vroegere militaire bevelhebber, de puritein Oliver Cromwell, onderwierp het leger het parlement in een reeks zuiveringen aan zijn gezag. Van de 500 parlamentsleden uit 1640 waren in het zogenaamde romp-parlement in 1653 nog maar een vijftigtal overgebleven. Ook zij werden toen naar huis gestuurd en het onverholven autocratische militaire bewind van Cromwell nam de macht over. Het royalisme van Karel I leek op een haar na teruggekeerd. In feite was de machtsbasis van de staat nu

nog eenzijdiger ingericht dan voorheen. Wat nu namelijk ontbrak was het patronage-systeem waarin eertijds de belangen van *court* en *country* met elkaar vervlochten waren. Onder het bewind van Cromwell lag het plaatselijk en gewestelijk bestuur eenvoudig in de doorgaans bekwame handen van militaire commandanten. Maar na de dood van Cromwell in 1658 bleek de militaire dictatuur toch alleen maar zijn persoonlijke schepping te zijn. Met de machtspositie van het leger was het toen gauw gedaan.

De restauratie van de Stuart-monarchie van 1660 onder Karel II moest evenwicht brengen. Maar dit lukte toch maar ten dele. De *Star Chamber* en andere uitingen van gerechtelijke koninklijke willekeur waren verdwenen, evenals de handel in staatsambten. Parlementariërs konden niet langer zomaar in het gevang verdwijnen. De *Habeas Corpus Act* van 1679 beschermde ook de gewone burger tegen willekeurige gevangenneming.

Maar ministeriële benoeming en ontslagen gebeurden nog altijd zonder tussenkomst van het parlement. De religieus-kerkelijke problematiek was onopgelost gebleven en de staatsinkomsten en -uitgaven bleven zich goeddeels onttrekken aan parlementaire controle en zeggenschap. Van een heldere machtsafbakening tussen kroon en parlement en van een ordelijke regeling van de verhouding tussen enerzijds nationale en anderzijds regionaal-plaatselijke belangen was nog altijd geen sprake. Onder deze omstandigheden bleef de machtsuitoefening van de koning in de praktijk speelbal van ondoorzichtige en daardoor onbeheersbare machinaties van allerlei groeperingen, belangen en personen. Dat kwam tot uiting in de wisselvallige koers van het daadwerkelijk gevoerde beleid op wezenlijke gebieden als de kerkelijke, de economische en de buitenlandse politiek. Het zwalkende beleid koerste tussen 1660-1688 nu eens in deze dan weer in gene richting.

Toch voltrok zich als het ware onderhuids en binnen het parlement een belangrijke en zelfs wezenlijke verandering, die de grondslag zou geven aan de nieuwe inrichting van het staatkundige bestel. De chaotische parlementaire verdeeldheid loste zich ongeacht de grote verscheidenheid van belangen en tegenstellingen haast onmerkbaar op in twee min of meer duidelijke machtsblokken. De oorsprong van de twee partijen ligt evenals hun naamgeving - *Tories* en *Whigs* - in het duister. De bron van hun ontstaan omvat een wirwar van verschillen en tegenstellingen die zich niet onder één noemer laten brengen. Religieuze, economische, sociale, ideologische, geografische en politieke aspecten maakten er deel van uit. Hoofdzaak is dat de twee machtsblokken op den duur in geregeld en gereguleerd politiek debat gestalte gaven aan de publieke zaak, die feitelijk aan de macht van de koning werd onttrokken.

De beslissende wending voltrok zich wat dit betreft door toedoen van de *Whigs* via de

Glorious Revolution van 1688. De Stuart koning Jacobus II werd afgezet. Koningstadhouder Willem III en zijn vrouw Mary Stuart kwamen in zijn plaats. Nog vóór het bestijgen van de troon waren zij gedwongen geweest de *Declaration of Rights* te erkennen - na een jaar tot wet verheven - waarbij de persoonlijke macht van de koning in beginsel onderworpen werd aan de wil van het parlement. De uitwerking van deze regeling nam nog lange tijd in beslag. Maar het Engelse schip van staat was nu vast en evenwichtig op kiel komen te liggen. In het cruciale vraagstuk van de openbare financiën werd in 1696 door de oprichting van de *Bank of England* voorzien. Deze particuliere instelling stond zowel ten dienste van het bedrijfsleven als de overheid. Zij zorgde voor een evenwichtig beheer van de staatsschuld. Aan de overheidsfinanciering door middel van vervreemding van het staats- of kroondomein, verkoop van ambten, willekeurige belastingen en leningen, die het staatsbestel hadden geplaagd kon zodoende een eind komen. Het opmerkelijkst daarbij is misschien wel dat dit is gebeurd zonder het inschakelen van wat door velen is beschouwd als onmisbaar bij staatsvorming: een op rationale grondslag georganiseerde professionele bureaucratie van gesalarieerde ambtenaren en een militair machtsapparaat onder centrale leiding. De Engelse staat kon het ook zonder deze stellen dankzij de regionale geworteldheid van het parlement dat er in was geslaagd zich meester te maken van de staatsmacht. Het kwam er in laatste instantie op neer dat de samenleving de staatsmacht in handen had genomen. Van een democratisch bestel was nog geen sprake. Het zou nu echter van de toekomstige inrichting van de samenleving zelf afhangen hoe het in abstracte regels vastgelegde staatsbestel zich zou ontwikkelen.

Korte bibliografie

- G.E. Aylmer, 'The peculiarities of the English State', *Journal of Historical Sociology* 3.2, 1990, 91-108.
- G.E. Aylmer, *The King's Servants 1625-1642. The Civil Service of Charles I* (herziene editie; Londen 1974).
- R.C. van Caenegem, *Geschiedenis van Engeland: Van Stonehenge tot het tijdperk der vakbonden* ('s-Gravenhage 1984²).
- J.R. Jones, *Country and Court. England 1658-1714* New History of England IV (Londen 1978).
- J.R. Landes, *Government and community. England 1450-1509* New History of England I (Londen 1980).
- D.J. Roorda, *Een eigenaardige bureaucratie* (Leiden 1973).