



Universiteit
Leiden

The Netherlands

**Het gulden boekje uit de Nederlandse
Bestuurskunde. Schets der regeerkunde**

Rutgers, M.R.

Citation

Rutgers, M. R. (2005). *Het gulden boekje uit de Nederlandse Bestuurskunde. Schets der regeerkunde*. Eburon. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/70127>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/70127>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

HET GULDEN BOEKJE UIT DE
NEDERLANDSE BESTUURSKUNDE

M.R. RUTGERS

&

SCHETS DER REGEERKUNDE (1786)

L.P. VAN DE SPIEGEL

(BEWERKT DOOR M.R. RUTGERS)



Eburon
Delft 2005

ISBN 90-5972-090-3

Uitgeverij Eburon
Postbus 2867
2601 CW Delft
tel. 015-2131484 / fax: 015-2146888
info@eburon.nl / www.eburon.nl

Cover design: Geert de Koning

Omslag illustratie: Pieter Oets (1720-1790), Portret van L.P. van de Spiegel © Rijksmuseum Amsterdam

Illustratie pagina's 40-41: Aantekeningen van Van de Spiegel bij de Schets der Regeerkunde. Nationaal Archief: Laurens Pieter van de Spiegel 1787-1795, 3.01.26-603. © Nationaal Archief Den Haag

© 2004 M.R. Rutgers. All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without prior permission in writing from the proprietor.

© 2004 M.R. Rutgers. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de rechthebbende.

INHOUD

VOORWOORD	4
HET GULDEN BOEKJE UIT DE NEDERLANDSE BESTUURSKUNDE	
EEN GULDEN BOEKJE	7
<i>WIE IS DE AUTEUR VAN DE SCHETS?</i>	8
EEN TIJDSBEELD	15
LAURENS PIETER VAN DE SPIEGEL	21
<i>VAN DE SPIEGEL ALS GESTUDEERD MAN</i>	26
KANTTEKENINGEN BIJ DE SCHETS DER REGEERKUNDE	28
<i>VAN DE SPIEGEL OVER NUT EN AARD DER REGEERKUNDE</i>	28
<i>OVER DE INHOUD VAN DE SCHETS</i>	34
<i>VAN DE SPIEGELS BESTUURSFILOSOFIE</i>	39
<i>OVER HET MOTTO VAN MONTESQUIEU EN CICERO</i>	45
<i>OVER DE GEMODERNISEERDE HERUITGAVE</i>	50
DE SCHETS DER REGEERKUNDE	
VOORWOORD	55
ALGEMENE BEPALING	56
<i>VERDELING</i>	56
<i>ONDERWERPEN VAN HET BESTUUR</i>	56
<i>VERPLICHTINGEN EN MACHT DER REGEERDERS</i>	57
TOELICHTING OP DE ONDERWERPEN VAN DE REGERING	57
I. <i>GODSDIENST</i>	57
I.A. <i>INWENDIGE GODSDIENST</i>	58
I.B. <i>UITWENDIGE GODSDIENST</i>	58
II. <i>BURGERLIJKE DEUGDEN</i>	59
III. <i>NUTTIGE KENNIS</i>	60
IV. <i>VRIJHEID</i>	61
V. <i>VEILIGHEID</i>	63
A. <i>PUBLIEKE</i>	63
B. <i>PRIVATE VEILIGHEID</i>	64
VI. <i>GEZONDHEID</i>	65
VII. <i>OVERVLOED</i>	66
VII. A.1. <i>LANDBOUW</i>	66
VII. A.2. <i>KUNSTEN, HANDWERKEN, AMBACHTEN</i>	67
VII.A.3. <i>FABRIEKEN, MANUFACTUREN</i>	68
VII.B. <i>KOOPHANDEL IN HET ALGEMEEN</i>	69
VII.B.1 <i>KOOPHANDEL MET DE VREEMDEN</i>	71
VII.B.2 <i>KOOPHANDEL MET DE KOLONIËN</i>	71
WOORDENLIJST	75
LITERATUUR	77

VOORWOORD

De alledaagse problemen verdringen voor bestuurders en bestuurskundigen de aandacht voor de historische dimensies van bestuur. Het verleden bepaalt echter in hoge mate het heden. De geringe aandacht voor de historie weerspiegelt zich in de onderschatting van het verleden van de bestuurskunde zelf. De suggestie wordt nogal eens gewekt dat pas in de jaren veertig of zestig van de twintigste eeuw iets nieuws is ontstaan in Nederland of dat de studie een laat negentiende-eeuwse Amerikaanse ontdekking is. De *Schets der Regeerkunde* vormt één van de weinige, bekende historische werkjes binnen de bestuurskunde in Nederland. In naam althans: referenties eraan duiken met enige regelmaat op, maar *De Schets* is nooit tot onderwerp van studie gemaakt. Dit boekje voorziet in die lacune.

Voor zover ik kan nagaan was het in 1988 dat ik voor het eerst *De Schets* in handen kreeg. Op het eerste gezicht is het een nogal onbeduidend tekstje, vooral als het vergeleken wordt met de lijvige en doorwrochte werken van Duitse en Franse voorlopers in de bestuurskunde uit de zeventiende en achttiende eeuw. Naarmate ik meer in de inhoud en achtergronden dook, steeg mijn waardering voor dit kleinood uit de geschiedenis van de Nederlandse bestuurskunde. Niet in de laatste plaats doordat het telkens weer nieuwe vragen bleef oproepen. De tekst is soms zelfs actueel, bijvoorbeeld als het gaat om de vraag naar godsdienstvrijheid en de grenzen daaraan. De *Schets der Regeerkunde* geeft ons een zeldzame inkijk in het denken over het openbaar bestuur in vervolgen tijden en roept tegelijkertijd de vraag op naar de constanten in het bestuur van de samenleving.

Voor de kritische opmerkingen, suggesties en aanmoedigingen bij het schrijven van deze tekst wil ik tenslotte Ine Koevoet, Sandra Rijken, Sebastiaan Tijsterman en Pieter Wagenaar bedanken.

M.R. Rutgers

Leiden, zomer 2005

**HET GULDEN BOEKJE UIT DE
NEDERLANDSE BESTUURSKUNDE**

EEN GULDEN BOEKJE

Een ‘gulden boekje’, zo noemt Vreede in 1875 de *Schets der Regeerkunde* uit 1786 van de raadpensionaris Laurens van de Spiegel. In het zelfbeeld van de Nederlandse bestuurskunde heeft ‘*De Schets*’ een vaste plaats verworven sinds G.A. van Poelje het in zijn *Algemeene inleiding tot de bestuurskunde* in 1942 beschrijft als de “eerste Nederlandsche bestuurskunde” (p.12). Van Poelje noemt *De Schets* een belangwekkend kleinood: “Indien de laatste raadpensionaris ons alleen maar dit kleine boekje nagelaten had, verdiende hij nog, dat zijn naam met eere werd genoemd” (p.18).

De Schets is dan ook een bijzonder document in de geschiedenis van de Nederlandse bestuurskunde. Het is uniek omdat een laat-achttiende-eeuwse topbestuurder zijn visie publiceert op de aard en het object van het openbaar bestuur. Het geeft een inzicht in de ontwikkelingen en achtergronden van ons hedendaagse denken over het openbaar bestuur, met soms een verrassende actualiteit als het gaat over bijvoorbeeld normen en waarden, tolerantie, godsdienst en de ‘kerntaken’ van de overheid. Reden genoeg om het werk eens aan een nader onderzoek te onderwerpen en te ontsluiten voor de hedendaagse in het openbaar bestuur en de bestuurskunde geïnteresseerde lezer.

Van de eerste twee drukken van de *Schets der Regeerkunde* uit 1786 en 1801 zijn tenminste nog negen exemplaren bewaard gebleven. Zo bezitten bijvoorbeeld de Koninklijke Bibliotheek te Den Haag en de Universiteitsbibliotheek te Leiden beide een exemplaar van de twee drukken. Om de leesbaarheid te vergroten is er in deze nieuwe herdruk voor gekozen de tekst te moderniseren. Bovendien wordt een aantal handvatten geboden om de betekenis van *De Schets* beter te kunnen duiden: een beschrijving van ‘Nederland’ in de tweede helft van de achttiende eeuw, een biografie van de auteur en een hoofdstuk met aantekeningen, achtergronden en aanvullingen die behulpzaam kunnen zijn bij het lezen van *De Schets*. Maar laten we allereerst kijken wie eigenlijk de auteur is van het anonieme pamflet uit 1786 dat hier centraal staat, want het auteurschap van Van de Spiegel is niet onomstreden.

WIE IS DE AUTEUR VAN *DE SCHETS*?

De integrale tekst van *De Schets* is drie keer eerder gepubliceerd: in 1786 als anoniem pamflet, in 1801 met de vermelding van L.P. van de Spiegel als auteur en in 1884 met de vermelding dat J.H. Swildens het werk heeft geschreven. Een kritische blik op de gangbare toeschrijving aan Van de Spiegel is dan ook op zijn plaats.

Als vertrekpunt kunnen we Van Poelje nemen. Hij vermeldt dat *De Schets* geschreven is in 1796 en uitgegeven in 1801. Het eerste is duidelijk een schrijffout:¹ Het voorwoord van *De Schets* is gedateerd 1786. Een blik in de pamfletten-catalogus van W.P.C. Knuttel - ook al in Van Poeljes tijd de belangrijkste ontsluiting van pamfletten - leert dat er een eerdere uitgave uit 1786 bestaat *zonder* auteursvermelding:

“In weinige exemplaren voor rekening van den schrijver gedrukt en aan goede vrienden uitgedeeld. Toegeschreven aan L.P. van de Spiegel (Vergel. “G.W. Vreede, L.P. van den Spiegel en zijne Tijdgenoten”, II.51) en in 1801 met zijn naam op den titel opnieuw uitgegeven door J.H. Swildens. Daartegenover wordt het aan J.H. Swildens zelf toegeschreven door Mr. W.B.S. Boeles in zijn boek “De patriot J.H. Swildens”, blz 240 v.v. die de stelling verdedigt, dat Swildens veiligheidshalve van den naam van Van de Spiegel gebruik heeft gemaakt” (Knuttel, 1978: 302).

Vrijwel iedereen heeft echter zonder meer Van Poelje nageschreven en niet de moeite genomen aan te tonen dat *De Schets* inderdaad van Van de Spiegel is.

Ook in het recente werk van historici wordt zonder meer uitgegaan van het auteurschap van Van de Spiegel en hooguit terloops een enkel citaat aan *De Schets* ontleend. Wellicht begrijpelijk, wordt de bestuurskundige uniciteit van *De Schets* door historici niet onderkend.

Het opmerkelijke aan de twist over het auteurschap is, dat Van de Spiegel als raadpensionaris een vooraanstaand orangist was en Swildens een bekend patriottisch publicist. Het waren twee belangrijke en in hun tijd zeer bekende voorvechters van opvattingen over het bestuur van de samenleving die welhaast lijnrecht tegenover elkaar staan. Dus we zitten met een klein raadsel. De toeschrijving

¹ Een fout die ook in de herdruk van Van Poeljes boek uit 1953 staat.

van *De Schets* aan Swildens is, in tegenstelling tot die aan Van de Spiegel, eind negentiende eeuw uitvoerig beargumenteerd door W.B.S. Boeles. Het ligt dan ook voor de hand diens argumenten nader te bekijken.

Om te beginnen kan Swildens heel goed de auteur zijn als we kijken naar zijn levensloop en andere publicaties. Swildens werd geboren op 10 maart 1745 te Voerendaal. Hij studeerde negen jaar theologie, wijsbegeerte en rechtsgeleerdheid in Groningen, reisde vervolgens naar Rusland en maakte in Berlijn kennis met de Duitse Verlichting. Terug in Nederland in 1778 stortte hij zich op de ‘volksopvoeding’. Swildens was vrijwel zeker de auteur van de inleiding van het patriottische hervormingshandboek *Grondwettige herstelling* uit 1784 (Van Sas, 1999: 285). Volgens Boeles committeerde Swildens zich echter niet zozeer aan een van de strijdende partijen in de Republiek, maar heeft hij “er naar gestreefd om de uiteenlopende wenschen en bedoelingen der verschillende fractien tot eendragtige samenwerking te leiden, ter bereiking van één hoofddoel, de grondwettige herstelling van het staatswezen, aan te vangen met de uitbreiding van den volksinvloed op de publieke zaak...” (Boeles, 1889: 673). Zo ontwierp Swildens in 1785 het ‘Plan van radicaale en regelmaatige Volksverlichting’. Swildens was toen al landelijk bekend geworden door zijn *Vaderlandsch A-B boek voor de Nederlandsche jeugd* uit 1781. Een boek dat wellicht meer dan enig ander de Verlichting in Nederland tot onderwerp maakte.

In 1796 werd Swildens benoemd tot hoogleraar in het natuurstaats- en volkenrecht aan de universiteit te Franeker. Hij bemoeide zich volop met staatkundige en maatschappelijke aangelegenheden van zijn tijd en adviseerde ondermeer de Bataafse raadpensionaris Schimmelpenninck en koning Lodewijk Napoleon (Zuidema, 1911/37: 1227). Swildens denkbeelden over onderwijs hebben ook doorgewerkt in de schoolwet van 1806. Swildens is dan ook te beschouwen als een serieuze, terzake kundige en vooraanstaande auteur uit de late achttiende en vroege negentiende eeuw.

In het boek *De patriot J.H. Swildens, publicist te Amsterdam, daarna hoogleraar te Franeker. Zijn arbeid ter volksverlichting geschetst* stelt W.B.S. Boeles in 1884 dat de *Schets der Regeerkunde* uit 1801 geschreven is door Swildens. Zijn argumenten klinken overtuigend. Het geschrift past goed tussen de overige publicaties van Swildens en in de nagelaten papieren zit zelfs een handschrift: “Dat handschrift is letterlijk,

behoudens zeer onduidelijke wijzigingen, die bij de correctie der proef kunnen gemaakt zijn, gedrukt als *Schets der Regeerkunde in betrekking tot haar oogmerken en middelen, door Mr. L.P. van de Spiegel*” (Boeles, 1884: 240). Dit lijkt aan te sluiten bij een opmerking in een brief van Swildens uit 1795. Daarin refereert hij aan zijn ‘analytische Schets der Objecten en Hoofdpointen van Regeerkundige Staatsregeling’. Dat is een werkje dat volgens Boeles stamt uit 1793 en waarin ‘regerings-gebreeken’ worden besproken.

Maar waarom zou Swildens zijn naam niet aan dit werk hebben verbonden? “Eenvoudig, omdat zijne *Schets der Regeerkunde* haren oorsprong had in, ten minste in naauw verband stond met zijne voorstellen sedert 1791 om den Prins tot Eminent Hoofd der Republiek te doen verheffen” (Boeles, 1884: 243). Dat kon gevaarlijk zijn in de tijd van de Bataafse Republiek waar men nadrukkelijk de prins van Oranje de deur had gewezen. Waarom zou Swildens dan Van de Spiegel als auteur hebben vermeld? “Om bij de toenemende reactie tegen de Staatsregeling van 1798 het gewenschte gevolg voortebereiden, diende het den naam te voeren van een beroemd man; Swildens durfde zijn eigen naam niet te gebruiken; die van een ander nog levend persoon ging ook niet, en daarom koos hij den eenigen uitweg die overbleef, den naam van een overleden en door de reactie geëerd staatsman. Zóó meenen wij de zaak te moeten verklaren” (Boeles, 1884: 244). Enige jaren later voegt Boeles daar nog aan toe dat Swildens zo bovendien een breder publiek kon bereiken dan enkel zijn medepatriotten (Boeles, 1889: 851). Om te onderstrepen dat het om een belangwekkend werk van Swildens gaat heeft Boeles de handgeschreven versie van *De Schets* in zijn geheel afgedrukt als bijlage in zijn boek (Boeles, 1884: 303-322).

Boeles gaat er in 1884 van uit dat er geen eerdere versie van *De Schets* bestaat. In 1887 wordt hij er echter op gewezen dat er wel degelijk een eerder anoniem pamflet bestaat en dat Swildens zelf in zijn *Burger en Huismans Almanack voor het jaar 1791* verwijst naar de *Schets der Regeerkunde* van de hand van ‘De Heer Raadpensionaris van Holland’. Die raadpensionaris was op dat moment Van de Spiegel. Deze argumenten slaan Boeles echter niet uit het veld. Het blijft immers Swildens zelf die het auteurschap zonder echt een naam te noemen neerpent (Boeles, 1889: 845-854). Als echt historicus neemt hij daar (terecht) geen genoegen mee. Bij een inhoudelijke vergelijking komt volgens hem de inhoud van *De Schets* niet goed overeen met Van de Spiegels opvattingen. Evenmin kan bijvoorbeeld Vreede, die een

grote uitgave verzorgde van de geschriften van Van de Spiegel - en die we eerder al zagen refereren aan *De Schets* als 'het gulden boekje' - met zekerheid het auteurschap aantonen. Het anoniem pamflet geeft Boeles toe, hoeft natuurlijk niet van Swildens te zijn: "Genoeg voorshands de zekerheid, dat van de Spiegel de steller er van niet kan zijn, en wij hier met een auteur te doen hebben, die de waarheid wist, maar ze niet wilde mededeelen" (Boeles, 1889: 854).

Laten we de argumenten van Boeles eens kritisch bekijken. Om te beginnen de bewering dat de inhoud van *De Schets* strijdig zou zijn met Van de Spiegels opvattingen in andere geschriften. Geen van de recentere biografen van Van de Spiegel ziet hier een probleem. Sterker nog, zonder enig voorbehoud wordt *De Schets* aan hem toegedicht. Natuurlijk zijn er door de tijd strijdige opvattingen te vinden in Van de Spiegels werk, maar dat is nauwelijks opmerkelijk te noemen. Van de Spiegel waarschuwt daar nota bene zelf voor met een aantekening voorin een notitieboek:

"Na mijn dood hier van niets uit te geven, of onder mijn naam te allegezen, om dat er verscheiden aantekeningen in gevonden worden van myne jonge jaaren, die een méér gevorderde ouderdom en kundigheid niet approbeert, en mogelijk door een ander niet zouden gedistingueerd worden." (Van de Spiegel, *Aantekeningen*)

De Schets past, tenslotte, prima naast bijvoorbeeld een ander werkje dat Van de Spiegel schreef: *Kundigheden voor den gewone man* uit 1780. Daarin geeft hij allerlei praktische informatie voor de burger, zoals wie visrechten verstrekt, wie toestemming kan geven tot grazen en dergelijke. Het is een miniem geschriftje met de rechten en plichten voor de gewone man: burgerschapskunde zonder moraliserende inslag.

De grote troef van Boeles is het handschrift van *De Schets* dat hij in Swildens nalatenschap aantrof. Hoe verhoudt zich dit handschrift tot de gedrukte versies? Als we allereerst een vergelijking maken tussen de twee gedrukte uitgaven van *De Schets* (1786 en 1801) zien we de volgende verschillen: In het oorspronkelijke pamflet is enkel het voorwoord voorzien van een datum (1 februari 1786), terwijl in 1801 op het titelblad de auteur – Mr. L.P. van de Spiegel –, plaats van uitgave, uitgever en jaar van uitgave zijn vermeld. Wat ook direct opvalt, is een verschil in zetsel: Lettertype en de lay-out zijn in 1786

iets 'sierlijker'. Een zekere overeenkomst van enkele lettertypen, waarop Boeles wijst, is dan ook volstrekt onvoldoende voor zijn conclusie dat beide uitgaven op dezelfde drukpers zijn verzorgd (Boeles, 1889: 853). De tekstuele verschillen betreffen een enkele vervanging van een 'y' door 'ie' en omgekeerd, een dubbele afdruk van 'die' en een weggefallen 'zou' (beide waarschijnlijk zetfouten) en een afwezige apostrof.²

Als we vervolgens de uitgave van 1801 en Swildens' handschrift (zoals afgedrukt door Boeles) vergelijken, dan blijken er aanmerkelijk meer verschillen te vinden. Wat spelling betreft doet Swildens handschrift 'moderner' aan. Zo wordt 'Staetkundig', 'Staatkundig'; 'diergelyke', 'dergelijke'; 'regt', 'recht' en; 'buiten's Lands', 'buitenlands'. In totaal zijn er 122 dergelijke verschillen te vinden. Slechts in één geval is er sprake van een echt andere formulering in de tekst.³ Tenslotte valt op dat, kijkend naar de verschillen tussen de twee gedrukte uitgaven, Swildens handschrift in vijf van de zes gevallen de details van de uitgave uit 1786 volgt.

Dit alles overwegend lijkt het aannemelijk dat Swildens handschrift een afschrift is van het pamflet uit 1786. Daarbij zijn kleine verschillen aangebracht tijdens het overschrijven, voornamelijk in spellingswijze. Gegeven de geringe verschillen tussen 1786 en 1801 is het handschrift van Swildens zeker niet de basis geweest voor de heruitgave uit 1801. Tenslotte kan Swildens handschrift ook niet één van de in het voorwoord van *De Schets* genoemde 'afschriften' zijn die de reden hebben gevormd om de tekst in verbeterde versie te laten

² Om precies te zijn: Pagina drie een zetfout in de druk uit 1801; op regel 2 en 3 staat 'die' dubbel afgedrukt. Er staat nu en dan een 'y' in plaats van 'ie' en omgekeerd. Zo staat in de druk van 1786 'yderen', 'diergelyken', 'yder' en 'zijn', wat in 1801 'ieder' (pagina 11 regel 11), 'diergelyken' (pagina 13 regel 20), 'ieder' (pagina 19, regel 23) en 'zyn' (pagina 19, regel 25) is geworden. Eén keer is een woordje weggelaten in 1801 (op pagina 14 regel 10 is 'zou' weggelaten uit de zinsnede "zou kunnen aangedaan worden"). Dit is wellicht ook een zetfout. Tenslotte ontbreekt er een (onnodige) apostrof (pagina 19 regel 25).

³ In de versies uit 1786 en 1801 staat: "3. Door het middel 't welk mogelyk het sterkste van allen werkt, een loffelyk Voorbeeld van de Regeerders zelfs, en van allen die in openbaare Bediening gesteld zyn" (pagina 7/8). Bij Swildens lezen we: "3. Een loffelyk voorbeeld van de Regeerders zelfs, en van allen die in Openbaare Bediening gesteld zyn. Dit is dat middel welk mogelyk het sterkste van allen werkt."

drukken. Daarvoor komt Swildens handschrift nu juist weer teveel overeen met de tekst van het pamflet.

We hebben nu geen enkel overtuigend bewijs overgehouden om *De Schets* aan Swildens toe te schrijven. Eén vraag lijkt te blijven bestaan: Waarom heeft Swildens *De Schets* dan laten herdrukken? Die vraag moeten we echter veranderen in ‘Wie heeft *De Schets* in 1801 laten herdrukken?’ Er is namelijk geen andere indicatie voor Swildens hand in de heruitgave dan de vermoedens van Boeles.

Zullen we wellicht nooit met zekerheid weten wie dan wel de auteur van *De Schets* is geweest? In de literatuur is geen overtuigend argument aangevoerd en wordt het werk simpelweg aan Van de Spiegel toegeschreven in navolging van de vermelding in 1801. Het antwoord blijkt te vinden in de archieven. In het Nationaal Archief is een zeer omvangrijk aantal archiefstukken van Van de Spiegel bewaard gebleven. Daaronder bevindt zich een bijzonder exemplaar van *De Schets*: een forse band van folio formaat waar de pagina’s van de uitgave uit 1786 tussen zijn ingebonden. Op de pagina’s naast de gedrukte versie zijn uitvoerige handgeschreven aantekeningen en literatuurverwijzingen door Van de Spiegel gemaakt. Nu en dan is een correctie aangebracht op de gedrukte pagina’s zelf (zie de illustratie op pagina 40 en 41). Een aantal van de aanvullingen komt overeen met notities van Van de Spiegel in andere geschriften van zijn hand. Het geheel doet nog het meest denken aan een collegedictaat, gemaakt om te gebruiken bij een bespreking van het werk. Dat sluit aan bij de opmerkingen in het voorwoord van *De Schets* waar staat dat het werk een gedrukte versie is van een handleiding voor onderwijs. Ongetwijfeld vormen de door Van de Spiegel met de hand geschreven notities bij de gedrukte versie de in het voorwoord genoemde ‘uitbreiding’ of toelichting op de stof.

Als om de laatste twijfel weg te nemen over het auteurschap is het voorwoord van *De Schets* in dit geval gesigneerd! Naast de gedrukte datum van 1 februari 1786 staat geschreven ‘Middelburg’ en een handtekening: ‘L.P. van de Spiegel’ (zie de omslag van dit boek). Gegeven Van de Spiegel’s historisch bewustzijn is het denkbaar dat hij hier bewust zijn signatuur heeft achtergelaten in het archief, immers zoals al eerder aangegeven, schrijft hij in een (ander) archiefstuk zelf expliciet dat daaruit na zijn dood niet gepubliceerd mag worden. De vraag blijft natuurlijk waarom hij de oorspronkelijke uitgave niet van zijn naam heeft voorzien. Dat zullen we wellicht nooit weten, maar het was in zijn tijd geheel niet ongebruikelijk

anoniem te publiceren. Zeker niet als die publicatie toch voor een kleine kring van bekenden bedoeld was.

Kunnen we tenslotte nog achterhalen voor wie Van de Spiegel *De Schets* schreef? Zoals het voorwoord vermeldt betreft het een handleiding die oorspronkelijk was bedoeld voor “het byzondere onderwys van zekere jonge lieden”. Dat zullen ongetwijfeld de kinderen van regenten zijn geweest. Maar het is verleidelijk er nog meer in te lezen. Van de Spiegel correspondeerde in 1786 al met Wilhelmina, de echtgenoot van stadhouder Willem V, en hij heeft zich later bemoeid met de scholing van de Erf-Prins Willem Frederick (de latere koning Willem I). Deze had thuis onderricht ontvangen in Kameralistische en militaire kennis en Van de Spiegel stelde voor hem in 1788 een studieplan op om aan de Leidse Universiteit te volgen (Otterspeer, 2005: 113). Het is dus zeer wel denkbaar, maar vooralsnog niet bewijsbaar, dat *De Schets* is gebruikt voor het ‘vorstelijk’ onderricht.⁴

⁴ Hiervan bestaan oudere voorbeelden in Nederland, zo schreef Jacob van Maerlant in de 13^e eeuw zijn *Alexanders geesten* waarschijnlijk voor de jonge Floris V en de *Heimelijkheid der heimelikheden* in 1266 bij diens troonsbestijging als Graaf van Holland (Floris was toen twaalf jaar oud) (Oostrom, 1996: 115). De *Heimelijkheid der Heimelikheden* is een berijmde bewerking van een ouder Latijns geschrift (het *Secretum Secretorum*) dat een overgeleverde tekst van Aristoteles voor de opleiding van Alexander de Grote zou zijn geweest. Het is een gedicht dat, zoals Verdenius (1917: 108) stelt, tot op grote hoogte te karakteriseren is als “een handboek der regeerkunde” of een zogenaamde vorstenspiegel.

EEN TIJDSBEELD

“O wat is onze Eeuw verlicht! Hoe zyn de nevelen van onkunde en bygeloof voor den glans der Wysbegeerte verdweenen!” (Van de Spiegel, 1795/1877: 485)

Een beknopte schets van de tijd waarin de *Schets der Regeerkunde* verscheen is op zijn plaats. Het is de tijd van de ondergang van de eens roemrijke Republiek der Zeven Verenigde Provinciën. In deze periode woedde de Amerikaanse en Franse Revoluties. In de Nederlanden bestreden de prinsgezinden en patriotten elkaar. Aanvankelijk gebeurde dat met pamfletten, maar het liep uit op een bloedeloze burgeroorlog en buitenlandse inmenging. De Republiek eindigde met de stichting van de Bataafse Republiek, welke op haar beurt weer werd ingelijfd door Frankrijk.

De achttiende eeuw wordt wel gezien als de Eeuw van Verval. Nederland verloor zijn voorsprong op zee aan de Engelsen en werd afhankelijk van zijn grootste handelsconcurrent. De achteruitgang vond snel plaats en betrof vrijwel alle takken van bedrijvigheid. Een zeer kleine groep regenten en orangisten had de macht in handen in de Republiek. Deze regenten werden als enige rijker in plaats van armer.

De staatsinrichting, maar ook de landverdediging waren op zijn zachtst gezegd gebrekkig. In 1747 vielen Franse troepen de zogenaamde barrièresteden in het Zuiden (het huidige België) binnen. De Republiek had geen behoorlijk leger en moest steun zoeken bij Engeland. Onvrede met deze omstandigheden en het gebrek aan invloed van de bevolking leidden tot opstand waardoor, ten koste van de regenten, de Prins Van Oranje tot leidende figuur werd. Willem IV wist de Fransen tot aftocht te bewegen. Hij werd vervolgens in meer gewesten stadhouder dan daarvoor Willem III. Zijn stadhouderschap werd zelfs erfelijk gemaakt. Deze grote verandering in de constitutie van de Republiek zou een belangrijke bron vormen voor de twisten in de komende jaren. Dat is niet verwonderlijk omdat in wezen de monarchie werd ingevoerd in de Republiek. Door zijn zwakke opstelling wist Willem IV het bestuur echter niet te hervormen, noch eenheid te bewerkstelligen in de verdeelde Republiek. Hij overleed in 1751 zonder iets wezenlijks te hebben bereikt. Willem V

was slechts drie en zijn moeder een buitenlandse, Anna van Hannover. De regenten kregen de macht al snel weer geheel in handen. Sleutelfiguur werd Bentinck van Roon die naar de noodzakelijke versterking van de federale structuur en van het centrale gezag in de Republiek streefde. Vanaf 1755 speelde ook 'hertogvoogd' Brunswijck een grote rol.

Willem aanvaarde op achttienjarige leeftijd in 1766 het stadhouderschap. Hij ontbeerde de wil en het vermogen de noodzakelijke verandering in het bestuur van de Republiek in te voeren. Hij bereikte, aldus Jan en Annie Romein (1974: 381), voornamelijk dat de burgerij hem diep ging haten. Willem V trouwde in 1767 met de Pruisische prinses Fredrika Sophia Wilhelmina (1751-1820), nicht van Frederik de Grote van Pruisen. Zij kreeg grote invloed op de ontwikkelingen en mengde zich al dan niet openlijk in bestuurlijke en politieke aangelegenheden.

De opstand of revolutie in Noord-Amerika zorgde voor grote tegenstellingen in de Republiek. Willem V had (vanzelfsprekend) geen enkele sympathie voor de opstandelingen. De regenten daarentegen, met name de kooplui daaronder, stonden vanouds vijandig tegenover Engeland. Amsterdam sloot zelfs op eigen houtje een verdrag met de kolonisten. Dit leidde tot een (nieuwe) oorlog met Engeland in 1780 en die liep uit op een regelrechte ramp. In één maand verloor de Republiek 2000 schepen aan de overmachtige Engelsen. Het haperende staatsbestel en de economische stagnatie verergerde door deze rampzalig verlopen vierde Engelse oorlog (1780-1784). Dit leidde tot breed gedragen ontevredenheid: "Toen duidelijk bleek dat van deze Oranje geen enkel initiatief zou uitgaan om het bestuur van het land te hervormen, wendde de democratisch denkende burgerij zich geheel af van de stadhouder en zocht toenadering tot de staatsgezinde regenten, die om geheel andere redenen anti-Oranje waren. Uit dit monsterverbond ontstond de oppositiepartij die onder de naam van de Patriotten bekend staat" (Jappe Alberts et al, 1978: 178).

De patriotten vormden een groep waarin democraten en een deel van de regenten en de provinciale adel elkaar vonden. De patriotten wilden meer invloed van het volk en meer gelijke rechten, ook voor bijvoorbeeld niet-protestanten. De patriotten vormden echter geen beweging die stevig geworteld was in de bevolking. Grote delen van de bevolking bleven 'prinsgezind'. Wagenaar beschrijft bijvoorbeeld hoe bij lokale schermutselingen in Den Haag, de regeringszetel, de lokale bevolking de patriotten de stad uit joegen (1999: 269-271).

De patriotten vonden inspiratie in de verlichte geschriften van Engelse en Franse auteurs zoals Price, Voltaire en Rousseau, maar ook een klassieke auteur als Cicero werd veelvuldig aangehaald om diens roep om burgerschap, goede regering en als waarschuwing tegen corrupt bestuur. Vaderlandse voorlopers zag men in Grotius, Graswinckel, De Witt, De la Court en Van Slingelandt. Er was bovendien sprake van een duidelijke aversie tegen Montesquieu die immers de constitutionele monarchie positief bejegende en daarmee ten faveure van het stadhouderschap kon worden gebruikt.

Men meende dat de vrijheidsstrijd die begonnen was tegen Philips de Tweede nog tot haar voleinding moest worden gebracht door de bevolking zelf het heft in handen te geven en Oranjes en regenten terzijde te schuiven. Meer nog dan de Amerikaanse en Franse Revoluties bouwden de patriotten in hun denken voort op eerdere revoluties in de Nederlanden (in 1672, 1702/3 en 1747/8; Israel, 1995: 1105). Al met al hadden de patriotten echter geen duidelijke ideologie of visie op bijvoorbeeld democratie.

Aanvankelijk werd de strijd voor vernieuwing vooral gevoerd door middel van pamfletten, waarvan er in deze jaren ruim 20.000 verschenen. Eén spoorde zelfs openlijk aan tot moord op de Erf-Stadhouder-Prins. Een keerpunt vormde het overal in het land verspreidde anonieme pamflet *Aan het Volk van Nederland* van 26 september 1781.⁵ Dit pamflet van 76 pagina's was geïnspireerd door de Amerikaanse Revolutie en was een oproep aan het volk om zelf het bestuur ter hand te nemen. De stadhouder en de regenten werden als onderdrukkers van het volk neergezet die de burgers buitensloten van publieke zaken. Het pamflet riep ook op tot het opzetten van milities om de burgerzeggenschap te verkrijgen. Deze zogenaamde 'vrijkorpsen' werden een probaat middel tegenover de aloude stadswachten en schutterijen die aan de zijde van prins en de behoudende regenten stonden.

De vrede van Parijs van 1784 bracht enige uitkomst voor de moeilijke situatie in de Republiek. De zeeoorlog tegen Engeland kon na vier jaar worden beëindigd doordat Engeland de opstand in Noord-Amerika verloor. De economische schade door de oorlog was echter enorm. Prinsgezinden en patriotten gaven elkaar de schuld van alle ellende. In 1784 zijn er de eerste schermutselingen tussen patriotten

⁵ Auteur was Baron Van der Capellen tot den Pol zoals eind 19^e eeuw werd vastgesteld (Beliën, 1996: 29).

en orangisten in verschillende steden in het land. Ook het volgende internationale probleem diende zich al snel aan in de vorm van de Habsburgse keizer Joseph II. Hij bezat de Zuidelijke Nederlanden en ging een blokkade van de Schelde door de Republiek met geweld te lijf. Het leger van de Republiek kon eigenlijk niets te berde brengen. Dankzij Franse steun wist Willem V de problemen het hoofd te bieden. Een verbond tussen de Republiek en Frankrijk in 1785 leidde er echter toe dat de patriotten Willem V het leven zo zuur maakten dat hij 'zijn' dorp Den Haag 15 september 1785 ontvluchtte en uitweek naar Nijmegen.

In de periode 1785-1787 verloor de stadhouder vrij snel alle gezag. Steeds meer rechten kwamen toe aan de patriottische bestuurders die de orangisten verdrongen in de stedelijke besturen. Alleen Gelderland bleef hem trouw. Willem V besloot zijn gezag te herstellen door Hattem en Elburg aan te vallen en de patriotten te verdrijven, maar dat werkte volstrekt averechts. Feitelijk is er in 1787 sprake van een burgeroorlog. De toestand in Nederland werd in 1787 door Hamilton en Madison gekarakteriseerd in één van de beroemde Federalist Papers (nummer 20):

“This unhappy people seem to be now suffering from popular convulsions, from dissensions among the states, and from the actual invasion of foreign arms, the crisis of their destiny. All nations have their eyes fixed on the awful spectacle. The first wish prompted by humanity is, that this severe trial may issue in such a revolution of their government as will establish their union, and render it the parent of tranquility, freedom and happiness: The next, that the asylum under which, we trust, the enjoyment of these blessings will speedily be secured in this country, may receive and console them for the catastrophe of their own.”

Het Pruisische leger schoot Willem V te hulp. Officieel gebeurde dat omdat Frederick Willem de Tweede van Pruisen genoegdoening eiste voor de belediging van zijn zuster, de echtgenote van Willem V. Zij was door patriotten kort gearresteerd, of althans bij Goejanverwellesluis tegengehouden, bij een provocatieve poging naar Den Haag terug te keren. De werkelijke reden voor de inval was waarschijnlijk dat Engeland en Pruisen tegen het bondgenootschap met Frankrijk waren. Pruisische troepen versloegen de patriotten op 7 maart 1786 en de vrijkorpse in de steden gaven zich vrijwel direct over. Zeer

snel was het gezag van de stadhouder hersteld. De Restauratie van het prinselijk gezag werd alom gevierd. Willem V ging terug naar Den Haag en trachtte onder andere door middel van de benoeming van Van de Spiegel tot raadpensionaris zonder wraak zijn regiem te herstellen. Het liep anders: een wraakzuchtige reactionaire politiek boorde de hoop op hervorming al snel in de grond en maakte dat volgens sommige schattingen wel 40.000 patriotten naar Frankrijk vluchtten.

In Frankrijk zorgden de patriotten voor vertalingen van de geschriften van belangrijke denkers en die circuleerden vervolgens in nieuw opgezette geleerde genootschappen binnen de Republiek (Felix Meritus en het Teylers Genootschap, opgericht 1778, De Maatschappij tot Nut van 't Algemeen, opgericht 1784). De vele leesgenootschappen waren overigens ook bewapend. De nieuwe 'revolutionairen' noemden zich voortaan Bataven.

De Franse Revolutie in 1789 werd door velen als een grote inspiratie gezien. Toch was er wel afkeer van het 'morele absolutisme' van de Franse Revolutionairen. De hoop dat de Fransen redding zouden brengen werd sterker en was reëler dan in de tijd van de patriotten. Al in 1793 drongen de eerste Franse troepen Nederland binnen, maar werden afgeslagen met Engelse hulp. Zomer 1794 rukten ze echter vrijwel zonder tegenstand België binnen. In januari 1795 werd de Republiek binnengevallen. Op 18 januari 1795 vluchtte Willem V naar Engeland waarmee een definitief einde aan de Republiek der Verenigde Provinciën kwam. De revolutie werd door velen als een echte bevrijding ervaren (Israel, 1995: 1121). De Bataafse Republiek werd uitgeroepen met als leus: Gelijkheid, Vrijheid en Broederschap.

Het was een 'fluwelen revolutie'. Revolutionaire comités dwongen de regenten op te stappen en namen het bestuur van de steden over. Er was vrijwel geen oppositie en geen enkele oud bestuurder werd echt hard aangepakt. Het Amsterdamse 'Comité Révolutionnaire' verklaarde bijvoorbeeld dat alle regenten voortaan gewone ambteloze burgers waren. Stadhouderschap, ridderschap en raadpensionarij werden afgeschaft: "Er viel geen hoofd. Verwijdering van het huis van Oranje was niet eens met zoveel woorden geëist, Van de Spiegel werd afgezet en gevangen genomen, omdat het niet anders kón" (Romein & Romein, 1974: 393). Het ideaal van politieke invloed van de burgerij en het streven naar grotere eenheid van de Republiek werd eindelijk opgepakt. De Fransen beloofden zich niet met het bestuur te bemoeien, maar wilden wel compensatie voor de

gevoerde oorlog (zo'n 100 miljoen gulden, een kapitaal in die tijd). Daarnaast eisten ze een aantal steden op (Maastricht, Roermond, Venlo) en lieten een leger van 25.000 man achter in de Bataafse Republiek. In de praktijk werden het zelfs zo'n 200.000 Franse troepen, hetgeen nog eens extra uitgaven van 75 miljoen gulden noodzakelijk maakte (Romein & Romein, 1974: 409). De Bataafse Republiek was door deze continue Franse aanwezigheid en door de hoge lasten feitelijk geheel afhankelijk van Frankrijk.

Aanvankelijk veranderde er eigenlijk niet zoveel in de bestuurspraktijk. Pas na een door de Fransen gesteunde staatsgreep in 1798 kreeg de Bataafse Republiek haar eerste grondwet. De burgerij kreeg eindelijk een belangrijk aandeel in het bestuur en de regentenheerschappij en de provinciale zelfstandigheid werden beëindigd. De nieuwe staatstaken vereisten echter een groter bureaucratisch apparaat. De Staten-Generaal hadden als hoogste overheid in 1794 nog hooguit 175 mensen in dienst. In de omringende monarchieën werden allang complexe staatstaken uitgevoerd door een gespecialiseerd ambtelijk apparaat: "Wat echter elders in Europa al eeuwen standaardpraktijk was, moest in de Republiek nog van de grond af opgebouwd worden. Van een bureaucratische traditie was hier geen sprake" (Kloek & Mijnhardt, 2001: 568).

Engeland blokkeerde nu alle zeehandel. De armoede nam daardoor sterk toe. Het gevolg was dat de betalingen aan Frankrijk stagneerden. In 1805 werd de Bataafse Republiek nauwer aan Frankrijk verbonden. Intussen was Napoleon keizer van Frankrijk geworden. Hij benoemde aanvankelijk de gematigde patriot Rutger Jan Schimmelpenninck als 'raadpensionaris' (waarmee alleen de titel nog een keer terugkeerde). Uiteindelijk werd in 1810 Napoleons broer Lodewijk Napoleon tot (vazal) koning benoemd en in 1813 werden de Nederlanden geheel ingelijfd in het Franse rijk: "In deze periode werd in Nederland de grondslag gelegd voor een modern georganiseerde maatschappij, waarvan wij later de vruchten zouden plukken" (Jappe Alberts et al, 1978: 196). Weliswaar was er aanvankelijk niet veel weerstand tegen de Franse bezetter, maar het verzet en de weerezin namen allengs toe. Toen Napoleon in 1813 werd verslagen kwam een dan veertigjarige Prins Van Oranje uit Engeland. Hij werd niet stadhouder Willem VI, maar koning Willem I: op 1 december 1813 werd hij uitgeroepen tot soeverein vorst. Daarmee is het Koninkrijk der Nederlanden een feit geworden.

LAURENS PIETER VAN DE SPIEGEL

“Het was in de eerste maanden nadat Van de Spiegel het Raad-pensionariaat van Zeeland had aanvaard (22 September 1785), dat hij het gulden boekje, *Schets der Regeerkunde, in betrekking tot hare oogmerken en middelen*, aan het Vaderland en de wetenschap schonk, overtuigd van den plicht van Regenten, om het *welzijn des Volkes als de hoogste wet* te betrachten” (Vreede, 1875: 51).

Wie was Van de Spiegel? Het beeld dat we van hem kunnen krijgen via zijn biografen is nogal wisselend. De interpretaties blijken gekleurd door de opvattingen over Willem V als rechtmatige stadhouder of als volstrekt onbekwaam bestuurder. In samenhang hiermee bestaat het beeld van de patriotten als ‘landsverraders’ die Willem verjoegen en de Fransen binnenhaalden, dan wel als ‘democraten’ en bevrijders van een knellend bestuur. Vooral in de negentiende en vroege twintigste eeuw werd het beeld gedomineerd door een ‘pro-oranje’ opvatting en wordt Van de Spiegel als ‘redder des vaderlands’ neergezet. Met een groeiende herwaardering van de rol van de Patriotten of Bataven in de vaderlandse geschiedenis is het beeld van Van de Spiegel genuanceerder geworden. Dat wil niet zeggen eenduidiger. Het beeld wisselt nog steeds van een goed staatsman die lof verdient, een goedwillend raadpensionaris die weinig wist te bereiken tot een manipulator en zelfs een landverrader. Zijn ideeën worden neergezet als gematigd verlicht en met sympathie voor de patriotten tot reactionair, aristocratisch en gericht op eigenbelang. Hij verschijnt als een manipulator die samenspannt met de Engelse gezant Harris en Wilhelmina, de eega van Willem V, en als een armlastige dienaar die afhankelijk is van zijn broodheren.

Al deze verschillende waarderings van Van de Spiegel worden hier niet uitgeplozen. Op basis van de bekende, grotendeels onbetwiste feiten en interpretaties, alsmede enkele van Van de Spiegels geschriften en een dosis nuchterheid zal hier een beknopte kenschets van hem worden gemaakt. Die nuchterheid bestaat dan uit het inzicht dat geen enkel mens zuiver goed of slecht is, volledig altruïst of egoïst en dat iemand die decennialang op het hoogste bestuurlijke niveau van de Republiek wist te functioneren toch een behoorlijke kennis van zake, inzicht, maar ongetwijfeld ook eerezucht en ‘vuile handen’ moet hebben gehad. Het gaat hier slechts om een indruk van de

auteur van *De Schets*. De vele mogelijke waarderingsen voor diens handelen benadrukken de complexiteit van het reilen en zeilen van het bestuur in de periode waarin het eerste bestuurskundige geschrift in Nederland tot stand kwam.

Laurens Pieter van de Spiegel werd geboren op 17 januari 1737 te Goes. Op zijn vijftiende was hij wees en moest met zijn twee zussen naar het Middelburgse Stadsarmenweeshuis. Later kwamen ze in het betere Burgerweeshuis dat een eigen school had. Op zijn zeventiende ging hij aan de Universiteit te Leiden “lessen van Regsgeleerdheid en regeerkunde ... hooren” (Vreede, 1874: 13). Hij promoveerde in de rechten in 1758.

Door middel van de vrijmetselaarloge te Middelburg trachtte Van de Spiegel vervolgens een ambt te bemachtigen in Goes. Hij huwde er de dochter van een burgemeester, Digna Johanna Ossewaerde en was aldus aangetrouwd bij een regentenfamilie. Hij bekleedde vervolgens verschillende ambten in Goes: Stadssecretaris (1759), raadslid (1760), schepen (1761) en in 1769 werd hij voor het eerst (één van de) burgemeesters te Goes (Boogman, 1988: 5, Schotanus, 1995: 51) In 1780 werd hij secretaris van de Staten van Zeeland. In die functie ontmoette hij ook Willem V en diens echtgenote Wilhelmina. Met de laatste ontstond een geheime briefwisseling in de periode 1785 en 1787. Inmiddels was het behoorlijk rumoerig in de Republiek zoals uit de eerdere beschrijving van de ontwikkelingen in de late achttiende eeuw mag blijken. Patriotten en prinsgezinden stonden tegenover elkaar. Aanvankelijk trachtte Van de Spiegel zich als bemiddelaar tussen de partijen en hun diverse fracties op te stellen. Zijn vertrekpunt was daarbij steeds de bestaande constitutie van de Republiek, inclusief het daaraan in 1747 toegevoegde erfstadhouderschap. Dat laatste vormde een van de grootste obstakels in de twisten. Zo stelde hij zelf terugblikkend dat de kern van het conflict gelegen was in “nuttigheid en noodzakelijkheid van het erfstadhouderschap; - Dit geschil eens uitgemaakt zijnde zou de grond gelegd worden tot eene bestendigen rust in den staat” (Van de Spiegel, 1795/1800: 20). Van de Spiegel had wellicht te veel respect voor de vormen en procedures van de Republiek, die hij beter dan enig ander kende en bestudeerde, om daarvan afstand te nemen. Voor 1785 sloten zijn opvattingen in menig opzicht aan bij de staatsgezinden en zelfs bij de gematigd patriotten, maar: “Van de Spiegel’s notoir staatsgezinde opvattingen gingen van het begin af aan evenwel gepaard met een even notoir orangisme” (Boogman, 1988: 21). Dat

wil zeggen dat hij de positie van de (erf)stadhouder en daarmee het Oranjestadhuis weliswaar onderschreef, maar het erfstadhouderschap tegelijkertijd ondergeschikt achtte aan het (aristocratisch) federale bestel in de Republiek en dus aan de orders van de Staten-Generaal.

Van de Spiegel is in deze tijd op vele fronten tegelijk actief. Zijn positie 'boven de partijen' leidde echter steeds meer tot een isolement: "Ik ondervinde van dag tot dag dat myne denkbeelden niet geschikt zyn voor den tegenwoordigen tyd" zo citeert Boogman hem uit een brief aan vrienden uit 1784 (Boogman, 1988: 42). Het lukte hem niet tot een vergelijk te komen. Hij ging meer partij kiezen en werd een vooraanstaand orangistisch leider. In die rol onderkende hij dat de patriotten beter georganiseerd waren en ging in de orangistische achterban streven naar samenhang. Toch bleef hij corresponderen met de gematigde patriottische leiders. Pas eind 1786 staakte hij definitief zijn pogingen om een compromis te bereiken tussen de partijen.

Zoals we al eerder zagen verloor de stadhouder in de periode 1785-1787 eigenlijk alle gezag. Willem V verloor steeds meer rechten aan de patriottische bestuurders die de orangisten verdrongen. De strijd tussen de partijen liep steeds verder op, alleen onderhandelingen konden wellicht nog erger voorkomen. Daarin speelde Van de Spiegel een belangrijke rol. De onderhandelingen mislukten. Het lijkt erop dat Van de Spiegel hier 'vuile handen' heeft gemaakt, zoals Schotanus laat zien. Om te beginnen had hij dan al langere tijd regelmatig en geheim overleg met de Engelse gezant James Harris. Harris steunde Willem V volop en was actief betrokken bij pogingen de patriotten uit de weg te helpen: "Niet alleen is Van de Spiegel's (Harris') plan (het laten mislukken van de onderhandelingen) gelukt, ook is hij erin geslaagd (zowel in Friesland als in Zeeland) door steekpenningen de stemmingen te 'maken' en de oud- en nieuw-patriotten in beide gewesten tegen elkaar uit te spelen. Gezien hun tegenstellingen was dat niet zo moeilijk" (Schotanus, 1996: 430). Het gevolg van het mislukken van de onderhandelingen was burgeroorlog. Er waren steeds meer gewelddadige confrontaties in de zomer van 1787. Tholen werd zelfs grotendeels verwoest in een oproer. Van de Spiegel speelde in dit alles een actieve rol omdat hij was belast met de landelijke leiding van de pro-orangistische oproeren.

De strijd werd beslecht door de Pruisische inval in 1787. Eigenlijk kunnen we dan al spreken van het einde van de Republiek. Willem V

werd *beer* in plaats van dienaar van de Republiek. Dat lag al besloten in de instelling van het erfstadhouderschap (en waarover zoveel was getwist in de Republiek), maar werd nu door de erkenning door Pruisen en Engeland in 1788 bevestigd. Willem V stelde Van de Spiegel aan als pensionaris van Holland in 1787. Deze moest de gemoederen in het land kalmeren, de benarde financiën op orde brengen en liefst ook de internationale status van de Republiek weer opkrikken. Van de Spiegel lukte het echter niet de gewenste veranderingen in te voeren, vooral niet omdat Willem V steeds dwars lag. Evenzo trachtte hij een verzoening tot stand te brengen tussen de strijdende partijen en voorkwam hij al te veel repressie, maar in dit alles werd hij weer gedwarsboomd door Wilhelmina. Toch wordt Van de Spiegel als hoogste ambtenaar algemeen als de ‘architect van de Restauratie’ gezien:

“Het is goed gebruik de periode 1778-1795 als het Restauratietijdvak te bestempelen met alle negatieve connotaties van stilstand en repressie van dien. Die karakterisering is goeddeels terecht. Het zou echter niet juist zijn Van de Spiegel hiervoor verantwoordelijk te stellen. Integendeel, zijn programma was niet repressief en sloot aan bij de hervormingstraditie die sinds Van Slingelandt vorm had gekregen” (Mijnhardt, 1996: 60).

Van de Spiegels optreden was allerminst daadkrachtig te noemen. Het is vooral op dit punt dat de geschiedschrijvers sterk wisselen in hun oordeel (van ‘redder’ tot ‘opportunistisch machiavellist’). Hoe dan ook, Van de Spiegel was (mede) verantwoordelijk voor de ontwikkelingen. Hij beschreef zelf zijn bemoeienissen en dikwijls mislukte pogingen in deze periode in een geschrift *Nadenking van eenen staatsman wegens zijn ministerie in Holland* uit 1795. Ook uit zijn eigen bewoordingen blijkt dat veel niet gelukt is. Hij meende daaraan slechts in beperkte mate schuldig te zijn. Zo zette hij zichzelf neer als een voorstander van een representatieve staatsregering en steunde hij het stadhouderslijk bestuur “bepaald binnen de grenzen, welke de Staatsreglementen daar aan gegeven hadden” (Van de Spiegel, 1795/1800: 6). Hij schreef ook al eerder, in 1790, over “Verdriete-lykheden in de waarneming van myn Ampt”. Dat betrof vooral de afwijzing van zijn vele adviezen (Boogman, 1988: 64). In 1791 overwoog Van de Spiegel ernstig het ambt neer te leggen. Velen gaven hem de schuld van alles wat mis ging en hij kon ook door hem noodzakelijk geachte veranderingen niet ingevoerd krijgen. In 1795

benadrukte Van de Spiegel dat hij het zwaar had op zijn post, maar dat “Het naderend gevaar des Vaderlands, en waarlijk, dat alleen, heeft mij gedrongen op een post te blijven, dien het niet meer vrijstond zonder verzuim van Eed, en Plicht te verlaten” (Van de Spiegel, 1795/1800: 2).

Nadat hij zich al geruime tijd ziek voelde en gekweld werd door hevige hoofdpijnen kreeg hij in 1793 een inzinking. Vanzelfsprekend is het niet na te gaan wat hier oorzaak en gevolg is. Maar Van de Spiegel had zeker geen sterke fysieke, noch sociale positie. Tegelijkertijd past het ook niet Van de Spiegel enkel en alleen als een ‘zielige figuur’ op te vatten, want, zoals Schotanus stelt, overtrad hij voortdurend de instructies waarop hij de eed had afgelegd.⁶

Met de door de Fransen geleide inval in 1795 van de Bataven kwam er een einde aan Van de Spiegels werkzaamheden. Op 28 januari 1795 werd het ambt van raadpensionaris officieel afgeschaft en op 4 februari werd Van de Spiegel gearresteerd en opgesloten in het kasteel van Woerden. Als hoofdfiguur uit de voorgaande periode (Willem V is immers naar Engeland gevlucht) werd zijn handel en wandel door een patriottische commissie onderzocht. Deze commissie stond onder voorzitterschap van Valckenaer, de leider van de patriottische beweging in ballingschap te Parijs. De beschuldigingen waren dat Van de Spiegel zijn ambtsinstructies zou hebben overtreden en zich zou hebben verrijkt ten koste van de schatkist. Valckenaer zag Van de Spiegel het liefst hangen, maar bleef binnen de grenzen van het recht in zijn eindrapport. Het lukte niet het bewijs rond te krijgen, mogelijk ten dele doordat Van de Spiegel al in 1793 belastende papieren had vernietigd. Schotanus meent het bewijs van

⁶ Schotanus spreekt in dit verband zelfs expliciet over hoogverraad (Schotanus, 1996: 527). Een dergelijk hard oordeel lijkt, gegeven de uiterst moeilijke omstandigheden waarin Van de Spiegel moest opereren, even ongepast als de admiratie en lof die Boogman Van de Spiegel toezwaait. De kernvraag is wat precies te verstaan onder het overtreden van de ambtseed aangezien die refereerde aan een constitutie die nu juist de kern van alle conflicten vormde. Zoals Van de Spiegel zelf aangeeft: “ik bekenne, en zal het nooit ontveinzen, dat ik een voorstander der oude Constitutie geweest ben, en dat ik getragt heb te bewaaren, met al wat ik kon of mogt, en hier toe was ik door mijn eigen overtuiging, zoo wel als door eed en pligt verbonden” (Van de Spiegel, 1795/1800: 65). Dit biedt volop ruimte om naar de letter of naar geest te interpreteren wat te doen.

hoogverraad 200 jaar later te hebben getraceerd in de archieven van de Engelse gezant Harris, maar over deze gegevens kon Valckenaer niet beschikken.⁷

Op verzoek van de Fransen werd Van de Spiegel in december 1798 vrijgelaten. Hij vluchtte naar Duitsland om zich aan te sluiten bij de Oranjes. Hij overleed te Lingen op 7 mei 1800.

Een door Van de Spiegel zelf gebruikt citaat van Plinius vormt een aardige afsluiting van deze korte biografie: “Of het nageslacht zich over ons bekommeren zal, weet ik niet, nothans wij verdienen het wel eenigzins; ik zal niet zeggen, uit hoofde van onze bekwaamheden, want dit ware ijdelheid, maar uit hoofde van onze zorgen en arbeid voor den Staat” (Van de Spiegel, 1795/1800: 97).

VAN DE SPIEGEL ALS GESTUDEERD MAN

“Meermaalen heb ik my selven gevraagd, vanwaar komt het doch, dat de meeste menschen zig bekwaam genoeg agten om te regeeren en over de regeering te oordeelen, zonder die weetenschap ooit geleerd te hebben?” (Van de Spiegel, 1795: 497).

Hiervoor hebben we Van de Spiegel vooral beschreven als actief bestuurder. Voor de waardering van *De Schets* is het zinvol ook stil te staan bij Van de Spiegel als gestudeerd man, want dat was hij nadrukkelijk ook. “Van de Spiegel beschikte over een in zijn tijd nauwelijks overtroffen kennis van de rechtshistorische fundamenteën van het federale staatsbestel. Bovendien kon hij zich roemen in het schrijven van goed geformuleerde en gecomponeerde nota’s en memories die

⁷ Mei 1786 biedt Van de Spiegel aan Zeeland onder Engelse bescherming te plaatsen. Dit valt te reconstrueren uit de archieven van Harris’, stelt Schotanus, en vormt hoogverraad: “De Bataven blijken in de slecht voorbereide gerechtelijke procedures tegen Van de Spiegel in 1795-1797 niet bekend met de inhoud van Harris’ rapport en Van de Spiegel’s aantekeningen, wat diens redding van het schavot is geworden” (Schotanus, 1996: 350). Of er sprake is van hoogverraad is onder andere afhankelijk van de vraag of Van de Spiegel hiermee een zekerstelling arrangeerde voor het geval de Republiek uiteenviel of niet. Het is natuurlijk ook de vraag hoe betrouwbaar Harris’ weergave in deze is, maar Van de Spiegel is hier waarschijnlijk zijn boekje ver te buiten gegaan.

vaak uitmunten door even heldere als grondige analyses” (Boogman, 1988: 9). Van de Spiegel schreef meerdere belangwekkende staatkundige werken waarvoor hij studies verrichtte naar de oudheid, de middeleeuwen, maar ook naar actuele politieke en staatsrechtelijke ontwikkelingen. Hij stond bekend als een goed jurist en was een gerespecteerd historicus. Hij werd als erkenning hiervoor lid gemaakt van het Zeeuwsch Genootschap der Wetenschappen.

Van de Spiegel bewonderde de antieke oudheid en idealiseerde die evenals de door hem hooggeschatte Montesquieu. Van de Spiegels belezenheid blijkt wellicht het beste uit een geschrift uit 1795 *Gedachten over de Verlichting* (geschreven in gevangenschap). Daarin behandelt hij de vorderingen in de menselijke kennis: zijn we verder gekomen op de weg naar geluk? Onder verwijzing naar vele auteurs bespreekt hij de godgeleerdheid, de geschiedwetenschap, de rechtsgeleerdheid, de natuurfilosofie (waartoe hij een breed scala aan wetenschappen rekent) en ook de kunsten. Van de Spiegel blijkt goed geïnformeerd en breed belezen. Hij noemt zijn eigen tijd de ‘Philosophische Eeuw’ (Van de Spiegel, 1795: 495). Het is ook in deze context dat hij ingaat op de wenselijkheid en noodzaak van de regeerkunde zoals later nog zal worden besproken.

Kortom, Van de Spiegel was niet alleen een praktiserend bestuurder, maar was ook op de hoogte van het werk van vele klassieke en eigentijdse auteurs zoals Plutarchus, Cicero, Hobbes, Grotius, Montesquieu, Price, Voltaire, Hume, Rousseau en Adam Smith. In *De Schets* is dat allemaal echter nauwelijks zichtbaar aangezien noten en verwijzingen daarin geheel ontbreken op een tweetal motto’s (van Montesquieu en Cicero) na. Van de Spiegels eigen aantekeningen bij *De Schets* staan echter vol van de verwijzingen naar andere auteurs, krantenartikelen, staatsstukken, pamfletten en dergelijke. Met name Montesquieu verschijnt daarin als belangrijkste inspirator voor de denkbeelden die ten grondslag liggen aan *De Schets*.

Afrondend blijkt het lastig een beeld te krijgen van Van de Spiegel. Wat ook de waardering voor Van de Spiegel als persoon of hoogste ambtsdrager en bestuurder is, een beter ingevoerd persoon in het late achttiende-eeuwse bestuur in Nederland lijkt niet denkbaar. Het is opmerkelijk dat een topbestuurder een inleiding in de bestuurskunde als *De Schets* opstelt in een tijd waarin een burgeroorlog voor de deur staat.

KANTTEKENINGEN BIJ

DE SCHETS DER REGEERKUNDE

VAN DE SPIEGEL OVER NUT EN AARD DER REGEERKUNDE

De *Schets der Regeerkunde* opent met de volgende omschrijving: “De Regeerkunde is de Wetenschap om eene Burgermaatschappij te leiden, ter verkryging van het grootste Geluk, waar voor dezelve vatbaar is, zonder onwettige benadeeling van andere.” Daarmee heeft hij zijn programma voor de regeerkunde neergezet: de kennis voor het bestuur van de burgermaatschappij.

De Schets beschrijft de grondbeginselen van “deze voortreffelyke Weetenschap”. De inhoud ervan is op het eerste gezicht nogal verschillend van de hedendaagse bestuurskunde. Aandacht voor organisatiekundige en beleidsmatige aspecten van het bestuur ontbreken als zelfstandig onderwerp. Het gaat vrijwel uitsluitend over de onderwerpen waarop het bestuur betrekking heeft: waarmee heeft een bestuurder zich bezig te houden? Het is dan ook geen juridisch of politiek vertoog zoals we dat wellicht zouden verwachten eind achttiende eeuw, maar een verzameling en ordening van kennis en inzichten voor de (aankomend) bestuurder. *De Schets* beschrijft de uit te voeren taken en de wijze waarop dat dient te gebeuren en is daarmee op te vatten als een unieke eerste bestuurskundige inleiding in het Nederlands.

Een met *De Schets* vergelijkbaar geschrift over het bestuur is niet bekend uit de tijd van de Republiek. Dat is te begrijpen als we kijken naar de opzet van het bestuur in de Republiek. De regenten verdeelden de politieke en bestuurlijke taken en functies onderling. Daarnaast was er geen omvangrijk ambtelijk apparaat aanwezig zoals in de ons omringende landen en was slechts een beperkt aantal schrijvers en klerken in dienst bij de verschillende overheden. Zeker op nationaal niveau – de Staten-Generaal – was slechts sprake van een zeer beperkte groep functionarissen. Het totaal aantal ambtenaren op centraal niveau, verdeeld over zeven ministeries, bedroeg in 1798 bijvoorbeeld slechts 175 personen (Boels, 1993: 159). Het nieuwe ministerie van binnenlandse zaken, dat in de Bataafse Republiek vele nieuwe taken zou moeten oppakken had over de periode 1796 tot

1806 maar 93 verschillende personen in dienst (met slechts drie jaar meer dan vijftig medewerkers tegelijk, maar meestal minder dan dertig). Van deze 93 waren er bovendien 11 in dienst als huishoudelijk personeel en 43 als klerk (Boels, 1993: 455). De grotere bestuurlijke apparaten waren te vinden in de steden, met Amsterdam als grootste. Maar ook daar was het aantal functionarissen beperkt (Mak, 2002). Zeker als we kijken naar de ‘hogere ambtenaren’ en nachtwakers, boomsluiters en andere beambten niet meetellen, waren deze in de meeste steden op de vingers van één hand te tellen (zie Raadschelders, 1990). Pas na 1880 vond zowel op lokaal als nationaal niveau een enorme groei van het aantal ambtenaren plaats, maar de eerste ministeries en daarmee een omvangrijker centraal bestuur ontstonden al in de vroege negentiende eeuw in de Franse tijd. Dat alles maakt begrijpelijk waarom er in de Republiek geen studie ontstond zoals de Kameralistiek in het Duitse taalgebied en in mindere mate de Science de la Police in Frankrijk. Daar was wel sprake van een groeiende specifieke bestuurskundige literatuur en bestonden al sinds 1726 hoogleraren aan de Duitse universiteiten (Raadschelders & Rutgers, 1999). Uit de zeventiende en achttiende eeuw zijn dan ook nauwelijks sporen te vinden van specifieke ideeën over de aard en inrichting van het bestuur in het Nederlands, anders dan de al snel vertaalde boeken van Duitse kameralisten (Rutgers, 1993: 68). Eén van de weinige publicaties waarop Wagenaar (2000) wijst is Graswinckel's *Mr. Dirck Graswinckels nasporinge van het recht van de opperste macht der... Heeren Staten van Holland ende West-Vrieslandt* uit 1674. Het behandelt de inrichting van het bestuur in de Republiek. Aandacht voor de werking van het openbaar bestuur is ook in de achttiende eeuw nauwelijks te vinden in de Nederlanden.⁸ Daarentegen is er wel het nodige te vinden dat tot het politieke denken kan worden gerekend, zoals geschriften van de gebroeders De la Court en van Spinoza.⁹ Veruit de belangrijkste publicatie op bestuurlijk gebied is Simon van Slingelandts *Staatkundige geschriften*. Het bevat beschouwingen over hervorming van het bestuur en de staatsinrichting van de Republiek. Zelf stelde hij slechts zijn kennis van de archieven en registers te willen aanwenden, ordenen en toegankelijk maken voor regenten (Van Slingelandt, deel I: v). Van Slingelandt (1664-1736) dankt zijn bekend-

⁸ Wagenaar (2000, 2002) wijst ook op ideeën over bestuur in een voorwoord van Johan van Alphen (1681) en op nooit gepubliceerde geschriften van Van Berkhout.

⁹ Kossmann, 1960, pp. 37 e.v.

heid aan het bekleden van het ambt van raadpensionaris. Hij stond en staat bekend als de één van de allerbeste raadpensionarissen die de Republiek heeft gehad. Bij zijn aanstelling in 1727 moest hij echter beloven van hervorming van het staatsbestel, waarvoor hij al langer pleitte, af te zien. Het manuscript van zijn *Staatkundige geschriften* was al tijdens zijn leven in hoog aanzien geraakt. Het is echter pas een halve eeuw na zijn dood in druk verschenen in 1784/5. Er wordt door tijdgenoten en latere denkers zoals Thorbecke¹⁰ telkens weer op teruggegrepen als bron van inspiratie voor de inrichting van het staatsbestuur. Dat alles neemt niet weg dat het boek geheel andersoortig is dan *De Schets* en dat het, zoals Van Slingelandt zelf ook aangaf, historische studies over inrichting van het bestuur in Holland en in de Republiek bevat.

Laten we eens nader bekijken wat Van de Spiegel voor ogen stond met de regeerkunde. Daarvoor hoeven we ons niet te beperken tot de schaarse opmerkingen in *De Schets* zelf. In de ‘geannoteerde’ versie van *De Schets* zijn diverse aantekeningen te vinden, evenals in het gepubliceerde *Gedachten over de Verlichting* uit 1795 waarin hij ingaat op de betekenis van de regeerkunde.

Om te beginnen de benaming ‘regeerkunde’. Het is opvallend dat Van de Spiegel zijn werk niet simpelweg ‘politiek’ of ‘staatkunde’ heeft genoemd wat destijds een gebruikelijker benaming was. Dat is echter begrijpelijk gegeven de andersoortige inhoud van zijn werk. Van de Spiegel onderscheidt de regeerkunde of staat- en regeerkunde van de ‘Rechtsgeleerdheid’ die hij weliswaar verbonden acht, maar tegelijkertijd ook wezenlijk anders noemt (Van de Spiegel, 1795: 505). Zoals al aangegeven, vormt *De Schets* geen politieke verhandeling wat betreft haar inhoud en is het evenmin een staatkundig geschrift waarin constitutionele onderwerpen centraal staan. Wellicht hint Van de Spiegel in zijn aantekeningen bij *De Schets* naar een reden waarom een nieuwe naam de voorkeur heeft? “Van waar mag het doch komen, dat zoo veele menschen de Staatkunde of *Politique* houden voor een kunst van bedrog en streeken?”¹¹ (Van de Spiegel

¹⁰ Thorbecke’s rectorale rede van 8 februari 1841 in Leiden gaat geheel over dit werk van Simon van Slingelandt (in het Nederlands verschenen onder de titel “Simon van Slingelandt’s toeleg om den Staat te hervormen”).

¹¹ Volgens hem komt dat mogelijk door het misbruik van hun positie door regeerders of “van de schandelijke grondstellingen, welke Machiavelli(?), ..., heeft geleerd?”

aantekeningen: xiv). Maar we mogen hier niet te veel in lezen. Van de Spiegel gebruikt immers dikwijls de dubbelbenaming van ‘Staat- of Regeerkunde’. De grenzen zijn duidelijk niet scherp te trekken. Hetzelfde geldt voor mogelijke alternatieven zoals ‘Regentenkunde’ of ‘Bestuurkunde’. Van de Spiegel gebruikt deze benamingen nergens, maar hij gebruikt wel besturen en regeren, evenals regenten en bestuurders, afwisselend. Het gaat er in de regeerkunde zo om de burgermaatschappij “te helpen bestuuren” dat wil zeggen, jonge lieden “tot waardige Regenten te maaken.” Regeren en besturen zijn in de late achttiende eeuw geen duidelijk onderscheiden begrippen, of beter, ze zijn nog minder scherp te onderscheiden dan tegenwoordig. Zo zullen we nu schrijven over het bestuur van een stad, waar in *De Schets* over de regering van een stad wordt gesproken. Kortom, ‘regeren’ heeft een beperktere betekenis gekregen en gebruiken we nu vrijwel uitsluitend als we het hebben over het hoogste politieke bestuur in een territorium. Waar nu ‘bestuur’ de algemene en meer gangbare term is, was dat indertijd ‘regeren’. Zo beschouwd is er dus veel voor te zeggen dat ‘regeerkunde’ in hedendaagse termen te lezen is als (een voorloper van) ‘bestuurskunde’.

Al direct maakt Van de Spiegel een kanttekening bij de hiervoor aangehaalde definitie van de regeerkunde in zijn aantekeningen: “De definitie van de Cardinaal du Perron was: *Ars non tam regendi quam fallendi*” (Van de Spiegel *aantekeningen*: xiv). Het is ‘niet zozeer de kunst van het regeren, als wel van het bedriegen en misleiden’. Dit is een opvatting die Van de Spiegel niet deelt, hij ziet duidelijk meer in Plutarch’s “La science qui enseigne a bien gouverner”: ‘de wetenschap die onderricht in het goed besturen’. Hij wil dan ook graag dat de regeerkunde aan de universiteit wordt gedoceed: “Het ware te wenschen, dat op één der Academien van ons Land gelegenheid gegeven wierde, om de jeugd kundigheden te doen verkrijgen van de wegen en middelen die tot het geluk der Burgerstaaten leiden...” (Van de Spiegel *aantekeningen*: xvi). In de opvatting van Van de Spiegel is de regeerkunde dan ook niet zomaar een wetenschap, maar een uiterst belangrijke. Gaat het er in de burgerstaat om het algemeen welzijn te behartigen: “hier komt te pas, vooraf te weten, wat men willen mag en willen moet, om het groot oogmerk, de *Salus Publica*, te bereiken; en dit is een Weetenschap, die niet alleen veel studie, veel vlyt, veel oplettendheid, veel combinatie, maar ook een lange ondervinding vereischt”(Van de Spiegel, 1795/1877: 498). Hij ergert zich duidelijk aan de opinie dat iedereen verstand heeft van besturen

en regeren. In de aantekeningen bij *De Schets* vinden we de verzuchting: “van waar komt het doch, dat niemand zig durft uitgeeven voor schoenmaker of kleermaker, zonder het ambagt geleerd te hebben, maar dat hij zig bekwaam vindt om het land te regeeren?” (Van de Spiegel *aantekeningen*: xiv). Hij heeft vrijwel dezelfde opmerking ook gepubliceerd:

“Meermalen heb ik my zelven gevraagd, vanwaar komt het doch, dat de meeste menschen zig bekwaam genoeg agten om te regeeren en over de Regeering te oordeelen, zonder die weetenschap ooit geleerd te hebben? Zy moeten ze dus houden voor de ligtste of de minst belangryke der menschelyke kundigheden; want niemand zal zig vermeeten, by voorbeeld, een bekwaam kleermaker of schoenmaker te kunnen zyn, zonder eenigen tyd zig op die ambagten toegelegd te hebben” (Van de Spiegel, 1975/1877: 497).

Hij zoekt de oorzaak van deze misvatting daarin dat we het product van een ambachtsman gemakkelijk en direct kunnen beoordelen op haar kwaliteit, maar dat het oordelen over bestuur inzicht vereist in de weg naar het menselijk geluk en dat onjuist handelen gewoonlijk pas veel later constateerbaar is.

Als Van de Spiegel in *Gedachten over de verlichting* (1795) de diverse wetenschappen langs loopt om te bekijken hoever deze gevorderd zijn om tot een betere maatschappij te komen, komt ook de ‘staats- of regeerkunde’ uitvoerig aan de orde. Ze blijkt geworteld in vele wetenschappen. Allereerst is er de filosofie: “De Ouden noemden, by uitnemendheid, Philosophie, de *Staat- of Regeerkunde*, en in de daad niet zonder rede; want, zoo een goede Staatsgesteldheid en een geschikte Regeering een groot deel van het Geluk der Menschen in Maatschappij leevende, uitmaakt, mag men dezelve wel als een eerste en voornaamste onderwerp der Wysheid beschouwen en begeeren” (Van de Spiegel, 1975: 496/7). Maar hij noemt vele andere vakgebieden die een bijdrage hebben geleverd aan onze kennis in deze, zoals het natuurrecht, burgerlijk recht, ‘het A.B.C der Staatskunde,’ alsmede voorbeelden van “degenen die het Publicq Bestuur in handen hebben.” (Van de Spiegel *aantekeningen*: xv): “hebben niet de *Politique Économie*, de *staatskundige Rekenkunde*, de *Statisticq* en vele andere Weetenschappen tot het Bestuur behoorende, groote voortgangen gemaakt, heeft men niet veele Theoretische

kundigheden opgezameld, aangaande den invloed van Binnen- en Buitenlandschen *Handel* en *Fabryken* op het welzyn van den Staat? Zyn er niet in sommige Landen, en zelfs by ons, verbeteringen gemaakt in de wyze van den *akkerbouw*?" (Van de Spiegel, 1795/1877: 500). Tenslotte is er van zijn hand een notitieboek bewaard welk aantekeningen bevat "betrekkelyk tot de Regeerkunde, Oeconomia Publica, Statistica en Jus Publicum in't gemeen" (Van de Spiegel, *notities*: titelpagina).

Naast de meer kennisgerichte vakgebieden die relevant blijken voor het bestuur spelen nadrukkelijk ook morele inzichten een grote rol in Van de Spiegels visie. In *De Schets* zijn daarvan voorbeelden te vinden en ook elders wijst hij op het belang van aandacht voor de morele staat van de samenleving: "hoe zeer de inscherping, en aanmoediging tot Deugd, in onze Staatkunde en Wetgeving verwaarloosd worde, zoo dat een yder kan leeven gelyk hy wil, indien hy zig maar uit de handen van het Geregt weet te houden: waarlyk, een gebrek, waarvan de invloed onberekenbaare gevolgen heeft op het Welzyn van eenen Staat" (Van de Spiegel, 1795: 516). De argumenten die hij daarbij ook in *De Schets* noemt blijken niet religieus geïnspireerd, maar steeds gerelateerd aan het goed laten functioneren van de samenleving en het bestuur. Het is ook vanuit dit perspectief dat hij pleit voor de mogelijkheid om, gelijk in de kerk bestaat, door middel van een *Censura morum*, sommigen van de openbare functies buiten te sluiten:

"My dunkt, het weeren uit alle posten van Regeering, het onbekwaam verklaaren tot het bekleeden van ampten van Eer of Voordeel, het opleggen van een zekere smet van eerloosheid op zulken die een ergerlyk gedrag houden, zou genoeg zyn, om de menschen hun belang te leeren, dat ze ten minsten deugdzaam moeten schynen, en de vreeze van het niet te schynen, zal het veelen indedaad maaken" (Van de Spiegel, 1795: 517).

Van de Spiegel beschrijft dat er al zeer veel kennis vergaard is over de regeerkunde en dat vele grondslagen ervan geheel niet nieuw zijn, maar er is nog een lange weg te gaan:

"Hoezeer ik derhalve gaarn toegeve de verbeteringen welke de Staat- of Regeerkunde, in onzen leeftyd, in sommige opzigten ondergaan hebbe, schynt my egter, dat zy onder, alle Weetenschappen, die is, welke nog de meeste verwyderd is van de

verbetering en verlichting die zy kan en behoort te hebben” (Van de Spiegel, 1975/1877: 501).

“.. ik denk genoeg gezegd te hebben, om te doen zien, dat ondanks de verlichting onzer Eeuwe, er nog al een verlichting van volgende Eeuwen noodig zal zyn, om aan de Staat- of Regeerkunde dien vorm te geeven, die voor het geluk der Maatschappy wenschelyk was” (Van de Spiegel, 1975/1877: 502).

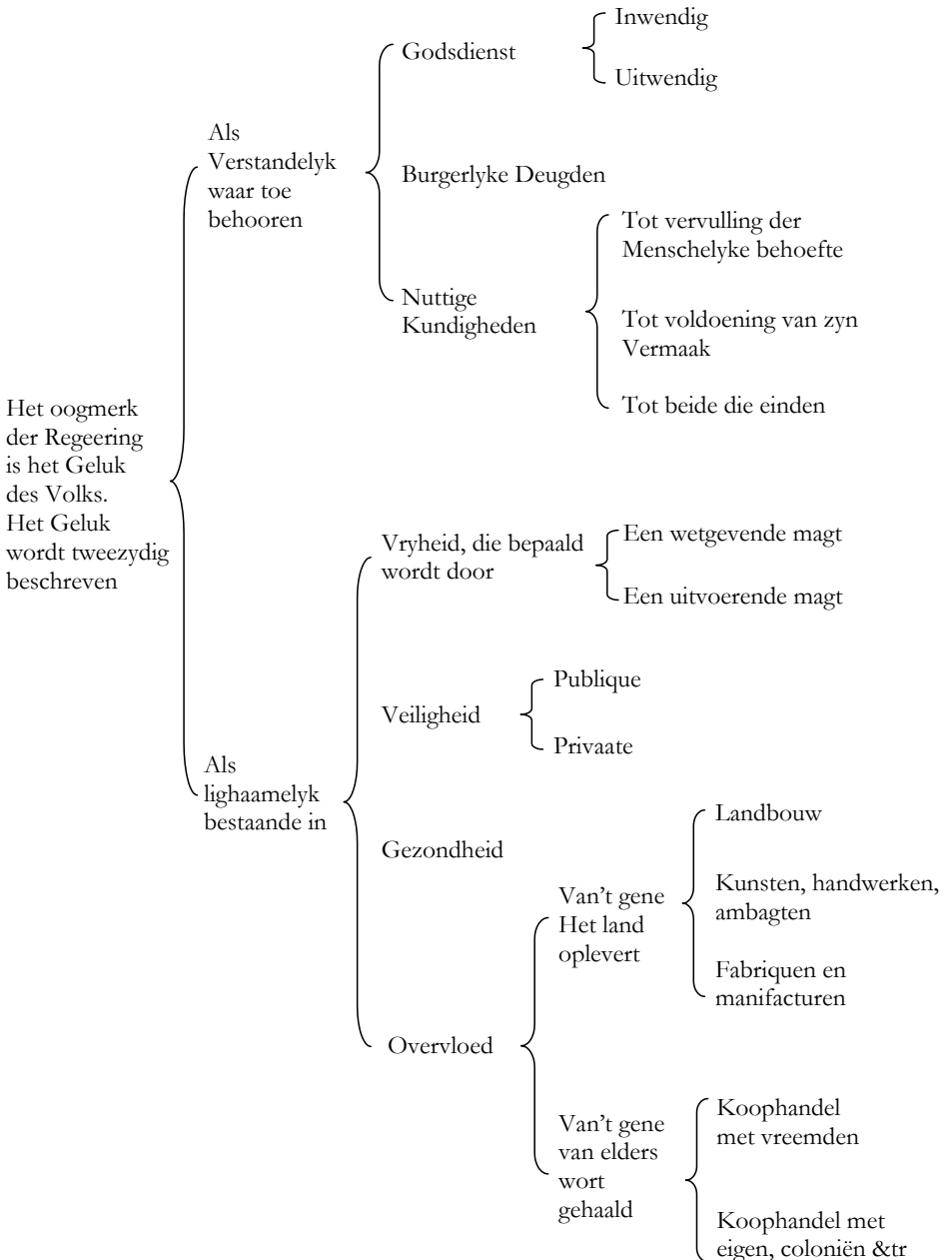
OVER DE INHOUD VAN DE SCHETS

Hoe is de *Schets der Regeerkunde* opgebouwd? Over het centrale uitgangspunt is Van de Spiegel helder: bestuur heeft als doel het grootst mogelijke geluk te verkrijgen voor de samenleving of, zoals hij het noemt, de burgermaatschappij. Dat geluk valt vervolgens uiteen in twee onderscheiden aandachtsgebieden: *verstandelijk* en *lichamelijk* geluk, die hij ook als *intellectueel* en *materieel* (“Intellectuël” en “Materiël”) welzijn aanduidt in zijn aantekeningen. Hierin weerspiegelt zich het beroemde cartesisaanse onderscheid in geest en lichaam. In *De Schets* betreffen de geestelijke aangelegenheden geloof, moraal, scholing, alsmede kennis en vaardigheden. Het lichamelijke geluk hangt samen met de fysieke omstandigheden waartoe economische aspecten kunnen worden gerekend, maar ook nadrukkelijk vrijheid als de beschikking over het eigen lichaam.

Binnen deze twee hoofdgebieden waarop bestuur betrekking heeft kunnen meerdere aandachtsgebieden worden onderscheiden.

De eerste bladzijden van *De Schets* vormen de algemene inleiding en omvat drie paragrafen: *Algemene Bepaling*, *Onderwerpen der Regeering* en *Verplichting en Macht der Regeerders*. Hierin vinden we de omschrijving van de regeerkunde, de tweedeling in verstandelijk en lichamelijk geluk en de onderwerpen waarmee de bestuurder zich bezig dient te houden. Die onderwerpen komen vervolgens aan de orde in het tweede en grootste deel van het werk: *Opheldering van de onderwerpen der regeering, met de middelen daar toe betrekkelijk*. Dat deel bestaat uit zeven hoofdstukken. Uit voorgaand overzicht blijkt dat de eerste drie hoofdstukken het geestelijk welzijn tot onderwerp hebben: *Godsdienst*, *Burgerlijke Deugden* en *Nuttige Kundigheden*.

In zyn notities heeft Van de Spiegel een handgeschreven overzicht opgenomen waarin hij de opbouw van de stof weergeeft. Dit ziet er als volgt uit:



Binnen de *Godsdienst* onderscheidt Van de Spiegel de inwendige en de uitwendige godsdienst. De eerste betreft de religieuze leerstukken. Dit onderwerp plaatst hij buiten het bereik van de regeerkunde. Een godsdienstig stelsel kan naar zijn mening niet worden opgedrongen aan een persoon en evenmin moeten mensen daarvoor worden vervolgd of in gewetensnood worden gebracht. Daarmee verwoordt Van de Spiegel nadrukkelijk een tolerante opvatting ten opzichte van geloofszaken. Dat neemt echter niet weg dat hij vervolgens nadrukkelijk een grote rol toekent aan de overheid op het vlak van de godsdienst.¹² Dat blijkt als hij de uitwendige godsdienst aan de orde stelt: de beoefening en het uitdragen van godsdienstige opvattingen en, in samenhang daarmee, het onderwijs. Welke godsdienstige stelsels beoefend en verkondigd mogen worden is te beoordelen in het licht van hun bijdragen aan het welzijn van de maatschappij. Dat behoort tot de verantwoordelijkheid van het bestuur. Het bestuur of de overheid heeft te waken over de aan te stellen personen en nadrukkelijk ook het ‘oppertoezicht over het bestuur der kerken’.

Onder *Burgerlijke Deugden* komt vervolgens de moraal van de burgers aan de orde welke moet bijdragen tot het ‘algemeen nut der maatschappij’. Daartoe behoort bijvoorbeeld het naleven van de wetten. Vooral de publieke opvoeding en scholing staan hier (wederom) centraal. Er moet gezorgd worden voor goede scholen, leerboeken en bekwame meesters (‘met een ruime bezolding’) en de bestuurders en allen in de openbare dienst dienen een ‘loffelijk voorbeeld’ te geven wat betreft deugdzaamheid.

De kennis en vaardigheden die nodig zijn om in de menselijke behoeften te kunnen voorzien vat Van de Spiegel onder de benaming *Nuttige Kundigheden*. Dat betreft zowel de kennis en vaardigheden voor het vervaardigen van noodzakelijke levensbehoeften zoals voedsel, kleding en onderdak, als ook de behoeften aan vermaak en schoonheid van de mens. De overheid heeft zich vooral met de eerste, noodzakelijke levensbehoeften te verstaan: ‘omtrent de eerste soort moet een goede Regeerkunde byzonder waakzaam zyn’. Ook in dit kader gaat het om het zorgen voor goede scholing en bijvoorbeeld de beloning van ‘nuttige uitvindingen’ door het bestuur.

¹² Op zichzelf is dit overigens geen bijzonder standpunt in de Republiek. Het ligt al besloten in de uitgangspunten van de Unie van Utrecht uit 1579 (zie Van der Meer & Wagenaar, 2002: 88).

Nadat het geestelijk welzijn en de daarmee samenhangende opvoeding en scholing aan de orde zijn geweest, gaan de volgende hoofdstukken over de lichamelijke of materiële welvaart als onderwerp van bestuur: *Vrijheid*, *Veiligheid*, *Gezondheid* en *Overvloed*.

Bij *Vrijheid* gaat het om het verzekeren van het vermogen over het eigen lichaam en bezit te beschikken. Het gaat erom zodanig te besturen dat zo min mogelijk natuurlijke vrijheid wordt geschonden: 'hoe minder die bepalingen zyn, zoo veel te vryer is de Staat'. Binnen de burgerstaat zijn er twee soorten macht die ten nauwste van doen hebben met de vrijheid: de wetgevende en de uitvoerende macht. De eerste vertegenwoordigt de verenigde wil van de natie en gaat over oorlog, vrede, belastingen, wetten, enzovoort. De uitvoerende macht betreft vervolgens het verwerklijken van de gestelde doeleinden en valt uiteen in algemeen uitvoering (leger, vloot, financiën, handel en dergelijke) en uitvoering die betrekking heeft op specifieke burgers: de 'oordelende macht' of rechtspraak.

Veiligheid betreft de verzekering van maatschappelijke 'rust'. Ze valt uiteen in publieke en private veiligheid. De eerste betreft de verdediging van het land, de tweede de verzekering van persoon en eigendom. Hier zien we dat de eerder onderscheiden algemene uitvoerende macht en de oordelende macht (of rechtspraak) beter niet in één hand kunnen worden ondergebracht, anders zal de rechtspraak niet aan wetten gebonden zijn. Verder moet er vrije toegang zijn tot de rechtbanken en dient de overheid te zorgen voor bijvoorbeeld toezicht (politie) op 'vagebonden en kwaaddoeners' en voorzien bij brand, overstroming en ander onheil.

Een groot deel van het geluk van mens en samenleving wordt bepaald door de *Gezondheid*. Dit onderwerp is dan ook 'van het uiterste belang voor een Staat'. Er moet gezorgd worden voor goede artsen, chirurgen, vroedmeesters of -vrouwen, voor hygiëne op straat en 'desnoods' ook thuis en er moeten regelingen zijn tegen de verspreiding van ziekten.

Tenslotte vormt de *Overvloed* het uitvoerigste hoofdstuk met de meeste subparagrafen in *De Schets*. In moderne termen gaat dit over het bestuur van de economie. Het bestuur moet ervoor zorgen dat (noodzakelijke en luxe) levensmiddelen goed, gemakkelijk en tegen een redelijke prijs kunnen worden verkregen. Het bestuur moet zich wel beperken tot aandacht voor de algemene voorwaarden voor deze zaken. Daarbij gaat het ten eerste om aandacht voor de producten van het eigen land en ten tweede om de handel of in te voeren goederen. De eerste zaken komen aan de orde in drie subparagrafen.

Telkens staat de zorg voor de benodigde regelingen en vrijheden centraal. Zo komt onder *Landbouw* het toezicht op wegen, kanalen, op fokken van dieren en de noodzaak regelingen te treffen voor de visserij aan de orde. In de paragrafen over *Kunsten, Handwerken, Ambachten* gaat het over de bevordering van de arbeid waartoe monopolies moeten worden voorkomen, maar ook over bijvoorbeeld de ‘lediggang’ van de armen, waartoe werkhuizen zijn te stichten. Bij *Fabrieken, Manufacturen* wordt erop gewezen dat deze niet altijd in het belang van het land zijn. Vooral uitvindingen die tot minder arbeidsplaatsen leiden moeten kritisch worden bekeken. Evenzo dient erop gelet te worden dat fabrieken en handel niet met elkaar wedijveren en moet bijvoorbeeld op de wenselijkheid van de uitvoer van sommige ‘instrumenten’ (machines) worden gelet.

Vervolgens komt de *Koophandel* aan de orde. Dit onderwerp wordt eveneens besproken in drie delen. Allereerst komt de *koophandel in't gemeen* aan de orde. Koophandel zorgt voor overvloed doordat de meeropbrengst van het ene land tot eigen gebruik of ter verdere verhandeling wordt ‘verwisseld’. Een arm volk heeft geen verhandelbare koopwaar. Een volk is daarentegen rijk in de mate dat het verhandelbare goederen heeft. Alle hiervoor besproken productievormen van het eigen land kunnen de handel dan ook bevorderen, maar de overheid kan slechts in beperkte mate bijdragen aan het creëren van een overschot voor de handel. Behulpzaam daarbij is ‘verdraagzaamheid en gemaatigde Vryheid in ‘t stuk van den Godsdienst’, maar ook vrijheid, veiligheid, een betrouwbare munt en voorzieningen voor de handel zoals banken, beurzen en dergelijke.

Hierna volgen twee subparagrafen: *Koophandel met de Vreemden* en *Koophandel met de Coloniën*. Koophandel met andere landen betreft het verkrijgen van en meerwaarde uit ruil. De winst die gemaakt wordt betreft een ‘vergoeding van moeite, kosten en gevaar’. De koloniën zijn er om op voordeliger wijze en onder gelijke voorwaarden handel te kunnen drijven. Het verlenen van octrooien (monopolies) op koloniale handel is alleen dan raadzaam als particulieren de kosten niet kunnen dragen. De kennis van de regeerkunde blijkt hier ook bruikbaar voor het bestuur van de koloniën, maar er moet wel rekening worden gehouden met het klimaat zodat ‘de grondregels van het bestuur niet dezelve kunnen zyn in *Asie*, als in *Africa* of *America*’. Dit wordt niet nader toegelicht, maar het leggen van een relatie tussen bestuursvorm, klimaat en de aard van de bevolking was

gebruikelijk in die tijd.¹³ *De Schets* besluit met de waarschuwing dat het bestuur van de koloniën het geluk der kolonisten dient te bevorderen. Het kan dan ook niet enkel de handel als oogmerk hebben, maar moet evenmin zo kostbaar worden dat de handelswinst erdoor wordt tenietgedaan.

VAN DE SPIEGELS BESTUURSFILOSOFIE

Het algemene uitgangspunt van de regeerkunde in *De Schets* is te omschrijven als ‘*vrijheid beperkt door het algemeen belang*’. Deze visie kan worden gekarakteriseerd aan de hand van drie nauw verweven thema’s. Ten eerste betreft dat de relatie tussen de menselijke vrijheid en het bestuur van de burgerlijke samenleving. Ten tweede de houding van het bestuur ten opzichte van de beoefening van de godsdienst, welke kan worden opgevat als een verbijzondering van de relatie vrijheid en bestuur. Ten slotte de oriëntatie van het bestuur op het algemeen belang, of het ‘welzijn voor allen’. In *De Schets* zelf is zo nu en dan de bestuursfilosofie zichtbaar, maar ze kan vooral op basis van Van de Spiegels overige aantekeningen en notities worden gereconstrueerd.

Om te beginnen de relatie tussen bestuur en vrijheid. Van de Spiegels denken sluit in deze nauw aan bij het Verlichtingsdenken. We zagen dat al eerder bij zijn opvattingen over de aard van de regeerkunde. Hij gaat uit van een natuurlijke vrijheid van de mens en van het universele recht van de mens die vrijheid ten opzichte van anderen te verdedigen. De mens heeft zo drie natuurlijke ‘voorrechten’: “*Zelfbestuur* in overeenkomst met de wetten der Natuur. *Onafhankelijkheid* van zyn medescheepselen: en *Zelfverdediging* tegen onregt” (Van de Spiegel, *notities*: losse bijlage). De natuurwetten kan de mens kennen doordat hij over de rede beschikt. Als er geheel volgens de door de schepper ingestelde natuurwetten zou worden geleefd, dan zou een ieder zichzelf volledig autonoom kunnen besturen. Maar, zo signaleert Van de Spiegel, het probleem is dat de menselijke rede slechts in beperkte mate voldoet. De rede wordt ‘beneveld’ door de driften bij de interpretatie van de wetten. De mens is dan ook te zwak om op zich zelf te staan: “..en hier tegen kon hem

¹³ Het is bijvoorbeeld een centraal onderwerp in Montesquieus *De l'Esprit des Lois*. Zie de volgende sectie over de relatie tussen *De Schets* en Montesquieu.

1. De definitie van den Cardinaal du Perron was: Art non tam regendi quam fallendi. Van waar mag het doch komen, dat zoo vele menschen de Staatkunde of Politique houden voor een kunst van bedrog en streeken? Lou dit denkbeeld afkomstig zyn van de verkeerde middelen welke de Regeerders zig somtyds veroorloven, om tot hunne oogmerken te geraaken, of van de Schanlyke grondstellingen, welke van Machiavel, die voor den Schrandestten Polityk van zynen tyd gehouden werd, heeft geleerd? het is mogelyk; maar dan zoude men moord, doodslag, en allerlei publyk geweld ook voor Politique laaten doorgaan; want zulke middelen waren niet zeldzaam, en Machiavel sloot ze niet buiten zyn Systema: ondertusschen zou niemand zulke misdaden een Politique Streek noemen, maar men geeft dien naam aan een verfynd bedrog, aan een opmerkbaare misleiding, aan een bedekt oogmerk. Lou ook de Staatkundigen aan dien kwaaden naam gekomen zyn door de Factie, die in 't jaar 1568 zig in Frankryk opdeed, en zig Politiques noemde, welke bestond uit eenige ontevreden hovelingen, die andere min kundigen aan hun snoer trokken, onder schyn van velehande Staatgebreken te hervormen, en in de daad om het meesterschap der Regeering in handen te krygen, en hunne tegenpartyen daar van te verwindezen? men weet doch, dat deze menschen zig byzonder toeleiden, om door allerlei kunstgrepen en bedriegeryen hun oogmerk te bereiken, tot dat het zelve eindelyk in de gruwelykste geweldenaarjen uitliep.
2. Het grootste geluk. L'art de procurer aux Sociétés la plus grande somme de bonheur possible, est une des branches de Philosophie des plus intéressantes, et peut-être dans toute l'Europe est elle moins avancée que n'estoit la Physique à la naissance de Descartes. Eloge de Descartes par M^r Thomas. Deze Refferie is maaragtig, en nochtans is er niets waar van een yder oordeelt zoo veel kennis te hebben, als van de Kunst van regeeren; van Waar komt het doch, dat niemand zig durft uitgeven voor Schoonmaaker of Kleermaaker, zonder het Ambagt geleerd te hebben, maar dat hy zig bekvam vindt om het Land te regeeren? het is, om dat de stukken die uit de handen van den Ambagtsman ^{komen} aanspoods toonen, dat er kundigheden noodig zyn om dezelve te maaken, welke een ander voelt niet te bezitten, maar in de Regeerkunde is dit niet altoos op het oogenblik zigtbaar: de uitwerksels van een goed of kwaad Bestuur op het geluk eener Natie, laaten zig dikwyls maar eerst ontdekken door de Nakomelingschap. Het algemeen gebrek van Waare kennis dezer verheeven Wetenschap, is dikwyls zeer verdroetig en ontmedigend voor een Regent, die door onophoudelyke applicatie en onderzinding daar in verre boven zyne tygenooten gevorderd is, en hy moet al dikwyls gewaar worden, dat men hem mistrouwt, om dat men hem niet verstaat: Het is spai en naar waarheid gezegd door den Engelfchen

gemeenlyk de hulp van zyns gelyken weinig baaten.” Van de Spiegel constateert dat mensen noodzakelijkerwijs op elkaar zijn aangewezen en dat een deel van de natuurlijke voorrechten moet worden opgegeven om toch zo goed mogelijk in overeenstemming met de natuurwetten te kunnen leven. Dat leidt tot de noodzaak van regering of bestuur: “De Noodzaakelykheid heeft derhalven de Menschen gedreeven, om van het volstrekt gebruik hunner Natuurlyke Voorregten¹⁴ zoo veel af te staan, als tot bevordering van hun geluk, geruste bezitting van het overige hunner Natuurlijke Voorregten, noodig was; en hier uit wordt van zelfs geboren het denkbeeld van *Burgermaatschappij* en van *Regeering*.”

Een burgermaatschappij is geen willekeurige groep mensen. Er is sprake van een vrijwillig samenleven juist met het oog op het verzekeren van het gezamenlijk welzijn (‘voor’t welzyn van allen’): “een uitdrukkelijke of stilzwijgende overeenkomst, die men het *Sociaal* of *Civiel Contract* kan noemen.” Het bestuur of de regering van de burgerlijke samenleving beschouwt Van de Spiegel als: “het vermogen om den wil en kragten der bijzondere Leden van de maatschappij in overeenkomst met het hemelde oogmerk, en volgens de aangenomen voorwaarden te doen werkzaam zijn.” Idealiter bestaat het bestuur uit de burgers gezamenlijk, maar dat is praktisch onmogelijk. Derhalve is er een verschil tussen bestuurders en bestuurden, er is dus “eenige onderwerping nodig.” Hier zien we dat Van de Spiegel de bijzondere positie van de bestuurders, de regenten, legitiem acht. Hij verzet zich uitdrukkelijk tegen de gedachte dat zelfbesturing van een volk inhoudt dat een volk enkel vrij is als het zelf de burgermaatschappij “bestiert”. Of dat nu rechtstreeks is of middels een gekozen vertegenwoordiging maakt hem niet uit (Van de Spiegel, *notities*: 98). We moeten dit lezen in het licht van de dreiging van (en oproep tot) gewapende strijd van de patriotten tegen het bestuur door de regenten en de stadhouder: “Ik weet niet, welk stelling de gevaarlykste zy, die van een lydelyke gehoorzaamheid [aan het zittend bestuur], of die welke dr. Price en zyne voorstanders willen invoeren [bestuur door het volk]: De eerste begunstigt de dwingelandy, en de laatste de losbandigheid en Regeeringsloosheid, welke de eerste stap is tot de slaverny” (Van de Spiegel, *notities*: 98). De voornaamste

¹⁴ In het oorspronkelijke handschrift staat “Voorregten² Natuurlyke¹” waarbij de nummertjes ongetwijfeld aangeven dat de lees- en schrijfolgorde omgekeerd zijn.

kritiek is dat in deze opvatting van Price (en diens vertaler Van de Capelle) alleen degenen die deel uitmaken van de regering ook daadwerkelijk vrij kunnen worden genoemd. Van de Spiegel vindt dit een te beperkte opvatting van vrijheid: “Maar zyn dan vrouwen of de vreemdelingen, die geen deel van de Natie uitmaaken, niet vry in een burgerstaat?”

In de omringende landen verkondigen auteurs in de absolutistische monarchieën op basis van een contract- en naturrechtsleer de gedachte ‘alles *voor* het volk, maar niets *door* het volk’. Op vergelijkbare wijze meent Van de Spiegel dat het eenmaal in de constitutie gelegitimeerde bestuur in de Republiek zijn werk moet kunnen doen zonder lastig te worden gevallen door het volk. Maar dat wil niet zeggen dat hij geen beperking van de overheidsmacht ziet: “De burgerlyke vryheid bestaat, naar myn oordeel, in de gemaatigheid van de magt der overheid” (Van de Spiegel, *notities*: 99). Onbepaalde macht maakt vrijheid onmogelijk. Het is op dit punt dat we ook in *De Schets* aansluiting vinden bij de opvattingen over de noodzaak van machtscheiding en in samenhang daarmee vrije toegang tot de rechtspraak.

Het tweede thema betreft de relatie tussen bestuur en godsdienst. In *De Schets* blijkt dat weliswaar iemands religieuze opvattingen geen ander aangaan, maar dat de beoefening en verkondiging van godsdienstige denkbepelden nadrukkelijk wel tot de aandachtsgebieden en bevoegdheden van het bestuur behoren. Het algemeen belang blijkt beperkingen te kunnen opleggen: vrijheid van godsdienst voorzover de staat niet in het geding komt. Van de Spiegel wijst de opvatting dat een scheiding van kerk en staat impliceert dat de laatste niets met de eerste van doen heeft van de hand: “Dat de Godsdienst geheel afgescheiden moet zijn van den staat, en dat aan de Overheid geen het minste gezag in dat stuk toekomt, is thans de Leer van veelen; het zij uit onverschilligheid in het stuk van Godsdienst, het zij uit eigen belang, om hunne Godsdienstige stelsel te verheffen boven den Godsdienst van het Land” (Van de Spiegel, *aantekeningen*: xvii). Het probleem is dat aanhangers van godsdiensten immers uitgaan van specifieke opvattingen over de aard van de mens en de wereld en dus ook over het bestuur van de samenleving: “Voorzover’t echter om *waarheden* gaat voor de aanhangers is onverschilligheid in deze voor de staat *niet* te begrijpen!”. In principe is er geen verschil tussen godsdienstige, politieke of andersoortige opvattingen die bedreigend

kunnen zijn voor het welzijn van de samenleving: “het doet niet ter zaake, of een Leering, onder een Godsdienstig, onder een Staatkundig of onder een Philosophisch kleeed wordt voorgedragen; genoeg is het, dat dezelve verderfelyk zy voor het welzijn van den Staat...” De overheid is gerechtigd te bepalen welke godsdiensten beoefend mogen worden. Het bestuur mag en moet derhalve toezien op hetgeen verkondigd wordt en heeft als (wereldlijk) ‘oppermagt’ het recht daartoe zitting te nemen in kerkelijke vergaderingen (Van de Spiegel, *aantekeningen*: xx). Van de Spiegel wijst hier in zijn aantekeningen expliciet op het werk van Hugo de Groot en Pufendorf (“Grotius *De Imperio summarum*” en “Pufendorffs *Droit de la Nature*”) ter ondersteuning van zijn visie.

Van de Spiegel sluit het vaststellen van een landsgodsdienst in dit kader niet uit. Hij kan zich goed voorstellen dat de grondwet bepaalt dat enkel leden van een specifieke staatskerk in bestuursfuncties kunnen worden aangesteld. Maar, hij komt met de vooruitstrevende opvatting dat het denkbaar is dat godsdienstige gezindte geen rol meer zal spelen in het bestuur: “Ik durve nog niet zeggen, dat een grondwet kwaad of onbestaanbaar zou zijn, indien dezelve in eene Republicq de deur opende voor alle getolereerde Gezindheden om in de Regeering te komen; want misschien zou in onze tijden, daar de aankleeving aan Godsdienstige Stelsels zoo vast niet is als voor deezen, zulk een Regeering wel kunnen bestaan. Evenwel ontbreken ons de voorbeelden” (Van de Spiegel, *aantekeningen*: xvii).

Het voorwoord van *De Schets* besluit met de constatering dat het centrale uitgangspunt van het bestuur van de burgerlijke samenleving wordt gevormd door ‘het welzyn des Volks als de hoogste wet’. Dit brengt ons bij het derde en laatste thema, dat als een rode draad door deze bestuursfilosofie heen loopt: het algemeen belang. Of het nu de natuurlijke vrijheid van de mens is, of de vrijheid religieuze waarheden te aanvaarden, uiteindelijk is steeds beperking van deze individuele vrijheid mogelijk of zelfs noodzakelijk met het oog op de instandhouding van de samenleving als geheel: ‘voor’t welzyn van allen’. Op dit punt is *De Schets* expliciet en lezen we dat de bestuurders het recht en de macht hebben op te treden tegen individuele burgers en vreemden als dit voor het algemeen belang nodig schijnt:

“De verpligting derhalven van een Regent bepaalt zig in eene bestendige Oplettendheid, op het uitdenken en daarstellen van de

beste Middelen ter bereiking van deeze Onderwerpen; en de Stand waar in de gansche Maatschappy hem geplaatst heeft, ter bevordering van het Algemeene Welzyn, geeft hem een genoegzaam Regt en Magt, om die Middelen tegen de byzondere Leden der Maatschappy, zoo wel als tegen Vreemden, met nadruk, te handhaaven.”

Eerder zagen we dat besturen bijzondere kennis vereist: kennis hoe de mens tot geluk te brengen. De bestuurder moet zich daarom steeds op het geluk voor allen oriënteren. In deze context past ook Van de Spiegels waarschuwing tegen de opvatting dat kooplieden wellicht goede bestuurders zouden zijn. Zijn bezwaar is dat deze juist niet handelen met het oog op het algemeen belang: “De koophandel wordt door den Regenten en den Koopman niet uit één oogpunt beschouwd: De eerste houdt in het oog den welvaart van het algemeen, de ander slegts zijn eigen voordeel.” “Men zegt dikwijls, dat in ons land méér Kooplieden in de Regeering moesten zijn – ik ben niet van dat begrip; en de rede kan uit de even voorgaande Reflexie wel opgemaakt worden” (Van de Spiegel, aantekeningen: xliii). Het algemeen belang moet juist grenzen stellen aan onder andere de handel: “De vrijheid van de commercie heeft egter haare bepaling door het belang van het algemeen” (Van de Spiegel, aantekeningen: xlv). Besturen en regeren is een zaak voor degenen die verstand hebben van bestuur en dat betekent nadrukkelijk dat ze weten wat in het algemeen belang is volgens Van de Spiegel.¹⁵

OVER HET MOTTO VAN MONTESQUIEU EN CICERO

Op het titelblad van de *Schets der Regeerkunde* staat een citaat van Montesquieu en op de tweede pagina is een citaat van Cicero afgedrukt: Waarop hebben deze twee motto's betrekking?

Allereerst het citaat van Montesquieu: *Het is altijd goed¹⁶ de mensen te besturen om hen het meest gelukkig te maken.*

Montesquieu is bekend als de ‘uitvinder’ van de leer van de machtenscheiding of ‘trias politica’ zoals we deze sinds Immanuel

¹⁵ Dat alles neemt niet weg dat de regering natuurlijk wel ‘verstandige kooplieden’ moet raadplegen als het gaat om handelsbelangen.

¹⁶ ‘mooi’, ‘fraai’.

Kant ook wel noemen. Charles de Secondat, baron de Brède en Montesquieu (1689-1755) publiceerde in 1748 zijn hoofdwerk *L'Esprit des Lois (De geest van de Wetten)* (kortweg 'Esprit'). Hij was toen al beroemd door zijn zeer populair geworden *Lettres Persanes (Perzische brieven)* uit 1721 waarin hij de Verlichtingsideeën voor het voetlicht bracht. Ook schreef hij eerder een uitvoerige studie over de Romeinen (*des Considération sur les causes de la grandeur des Romain et de leur décadences*, 1734). Montesquieus *Esprit* was snel van grote invloed in Europa en onder de kolonisten in Amerika. Hij beschreef wat voor constitutie nodig is in het licht van de zeden, het klimaat, de religie, de handel, enzovoort. Het is een uitvoerige verhandeling waarin hij klassieke en eigentijdse inzichten verenigt. Uitgangspunt vormen de drie bestuursvormen die Aristoteles onderscheidde: monarchie, aristocratie en democratie. Tegenwoordig is Montesquieu voornamelijk (zo niet uitsluitend) bekend vanwege een klein fragment: Hoofdstuk 6 in boek 11 waarin hij in zeven pagina's de 'constitutie van Engeland' beschrijft en daarmee de idee van de machtscheiding neerzet.¹⁷ Maar zijn hoofdonderwerp betreft de combinatie van bestuursvormen. Zo zag Montesquieu nadrukkelijk plaats voor de monarchie en de aristocratie naast de democratische elementen in een gemengd bestuursstelsel. Vanuit dat perspectief is te begrijpen dat democratisch gezinde denkers het niet zo met hem op hadden. In Europa bleef zijn gedachtegoed daardoor lang verbonden met 'monarchistisch denken', waar hij in Noord-Amerika algemeen omarmd werd door zowel federalisten als anti-federalisten in de debatten over de Amerikaanse constitutie (Rutgers, 2000: 290-1). Onder de patriotten in de Republiek was er ook een duidelijke aversie tegen Montesquieu gezien diens positieve opvattingen over een constitutionele monarchie. Dat paste niet in de pogingen de erfstadhouder van Oranje kwijt te raken en een democratisch bestuur te installeren (Israel, 1995, p. 1104). Montesquieu laat zich in zijn werk overigens regelmatig positief uit over de Republiek en noemt het een "république éternelle" (Montesquieu, 1951: 370). Hij heeft zich zelfs (in zijn notitieboeken) positief uitgesproken over het stadhouderschap als anomalie in de constitutie van de Republiek.¹⁸

¹⁷ Ook in het werk van Aristoteles worden al de drie machten of 'elementen' binnen een constitutie onderscheiden (Aristoteles, 2000: 175 / IV.13.1298).

¹⁸ "Le chef des républiques est un magistrat civil. Le hasard et la nécessité donnent un chef militaire (*stadhouder*) à la Hollande, et elle fit de grandes choses" (Montesquieu, *Cahiers*, 1941: 115).

Van de Spiegel was goed bekend met Montesquieus werk en zag hem als een groot auteur. Vreede schrijft zelfs: “zijne *Schets der Regeerkunde* had hem voorlang als een diepzinnigen en welwillenden Minister doen kennen, wiens hoogste streven was de dulden taal van Montesquieu in het leven te doen treden” (Vreede, 1877: 17). Voor een aantal passages uit *De Schets* zijn rechtstreekse verbanden te leggen met Montesquieus *Esprit* op basis van Van de Spiegels aantekeningen. Zo verwijst hij naar hem als het gaat om de nadelen van fabrieken die tot werkloosheid kunnen leiden en over het vraagstuk van de vrijheid van godsdienst.¹⁹ In een toelichting op zijn gebruik van de term ‘Rust’ in *De Schets*, schrijft Van de Spiegel dat dit een vertaling is van Montesquieus ‘tranquille’: “Veiligheid is meer dan rust: zie de grote Montesquieu Espr. Des Lois L.xii.c.4 «c’est une espece de talion, qui fait que la société refuse la furete à un citoyen qui en a privé un autre»” (Van de Spiegel, *aantekeningen*: xxx). Ook Van de Spiegels opvatting dat de uitvoerende macht in principe ook de rechtsprekende macht omvat is geheel in lijn met Montesquieu, evenals de beperking van het (niet rechtsprekende) uitvoerende werk tot ‘voornamelijk buitenlandse aangelegenheden’ (vergelijk Gwyn, 1965: 103).

Het belang van een machtsevenwicht komt in de aantekeningen van Van de Spiegel uitvoerig aan de orde. Hij verwijst daarvoor naar Cicero, maar vooral naar Montesquieu (“Zeer fraai bij Montesquieu L.xi ch4 « pour qu’on ne puisse abuser de Pouvoir, il faut que par la disposition des choses, le Pouvoir arrête le Pouvoir”). Na te hebben gewezen op vergelijkbare gedachten in het werk van respectievelijk de Nederlander Huber²⁰ en de Amerikaan John Adams (“A power without a check is a faction”), komt Van de Spiegel met een mogelijke aanvulling op de idee van een machtenscheiding:

¹⁹ “Montesq.Espr. des Lois L.xxiii chap.15” en “Montesquieu, Esprit des Lois Lxxv C9: voorzover de staat niet in het geding komt” (Van de Spiegel, *aantekeningen*: xvii).

²⁰ Ook in de *notities* kunnen we deze verwijzing, zelfs voorzien van eenzelfde citaat, vinden: “Hetgeen Montesq. zegt ..., is ook de gedachte van den beroemden Huber Het eenige middel (zegt hij) om de verderflyke maximen van Regeering te bedwingen is, dat de hooge Lands Collegien en ampten wou gesteld zyn dat ze de eene de andere min of meer beletten zoo breed te gaan als zy anders wel zouden willen doen” (Van de Spiegel, *notities*: 137). Welk werk dit precies betreft is echter voorsnog onbekend.

“Montesquieu zeide hier boven, il faut que *le pouvoir arrête le pouvoir*, maar is dit genoeg? en moet hij niet liever gezegd hebben *balance le pouvoir*: wanneer een evenwigt van magt plaats heeft, gelijk b.v. in Engeland, dan bestaat de beteugeling der magt, in de magt zelf...” (Van de Spiegel, *aanteekeningen*: xxxii). Dit alles is voor Van de Spiegel een zaak van groot gewicht indien men de burgerlijke vrijheid wil beschermen: onbepaalde macht maakt vrijheid onmogelijk. Zoals hij het in de *notities* verwoordt: “De burgerlyke vryheid bestaat, naar myn oordeel, in de gemaatigheid van de magt der overheid” (Van de Spiegel, *notities*: 99).

Het citaat van Montesquieu op het titelblad kunnen we opvatten als een erkenning voor de zeer grote invloed die deze grote denker op Van de Spiegel en diens *Schets* heeft gehad. Het citaat zelf is afkomstig uit Montesquieus bespreking van de wetten voor de opvoeding (*l'éducation*) in *De L'esprit des Lois*. Dat zijn de eerste wetten die hij aan de orde stelt na de verschillende bestuursvormen te hebben besproken. Iedere regeringsvorm vereist zijn eigen soort opvoeding. Zoals we hebben gezien een thema dat ook in *De Schets* meermaals aan de orde komt. In boek V gaat Montesquieu in op de opvoeding in een republiek die aldaar voor alle burgers vereist is. In hoofdstuk VI wijst hij erop dat de Grieken zich er al van bewust waren dat volksbestuur het noodzakelijk maakt alle burgers tot deugd te brengen om de samenleving te kunnen besturen. Als een tegenvoorbeeld wijst hij vervolgens op een opvatting van Indianen in Paraguay die het een misdaad tegen de gemeenschap (‘van Jesus²¹) achten als iemand het plezier van het leidinggeven als het enige goed in het leven beschouwt, maar, zo vervolgt Montesquieu, “het is altijd goed de mensen te besturen om hen het meest gelukkig te maken.” We zien dus dat Van de Spiegel met dit citaat zowel verwijst naar ‘besturen’ als een nastrevenswaardig, moreel goed, als naar het belang van opvoeding voor het bestuur.

Het tweede citaat voorin *De Schets* heeft een gelijksoortige strekking. Het luidt vertaald als volgt: *Na serieuze en langdurige overweging hoe goed te doen²² zonder onderbreking van mijn staatsambt, scheen niets mij beter dan mijn medeburgers het pad naar de hoogste bekwaamheid te wijzen. Immers welke*

²¹ Montesquieu, 1748/1951: 268 & 1499.

²² “voor velen” (quam plurimis) ontbreekt hier in *De Schets*, alhoewel dit uitstekend zou aansluiten bij de opvatting die verderop in *De Schets* staan.

dienst aan de gemeenschap is groter dan het doceren en instrueren van de jeugd? Vooral gegeven het verval²³ heden ten dage.”

Het citaat is van Cicero: Romeins jurist, orator, filosoof en politicus die diverse hoge ambten bekleedde waaronder het hoogste ambt van Consul. Hij leefde van 106 tot 43 voor onze jaartelling. Cicero maakte de neergang van de Romeinse Republiek mee toen Caesar in 49 keizer werd. Hij was ook één van de getuigen van diens moord in 44, maar behoorde zelf niet tot de samenzweerders. Cicero publiceerde diverse redevoeringen, dialogen en verhandelingen. Zijn gedachtegoed kenmerkt zich door een sterk beroep op deugd. Het verlies van deugdzaamheid van de bestuurders achtte hij een belangrijke grond voor het verval van de Romeinse Republiek in zijn tijd. Individuele en sociale deugd zou de leidraad voor handelen moeten vormen en niet roem, weelde en macht.²⁴

Cicero stond in de achttiende eeuw in hoog aanzien en werd als een grote autoriteit gezien. Blijkbaar herkenden velen in de Republiek der Zeven Verenigde Provinciën in de late achttiende eeuw zich in Cicero's omstandigheden: een grootse republiek in verval. In tegenstelling tot Montesquieu vormde Cicero wel één van de belangrijkste inspiratiebronnen voor de patriotten (Israel, 1995: 1104). Zij waardeerden met name diens sterke morele argumenten voor goed bestuur, burgerschap en tegen corruptie door ambtsdragers. Getuige het citaat achtte ook Van de Spiegel Cicero hoog. In zijn aantekeningen bij *De Schets* verwijst hij – zoals we eerder zagen – één keer expliciet naar Cicero als hij het heeft over de noodzaak dat macht door macht wordt gecontroleerd (Van de Spiegel, *aantekeningen*: xxxii).

Het motto heeft Van de Spiegel ontleend aan Cicero's *De Divinatione* dat omstreeks het jaar 40 voor onze jaartelling geschreven is (Falconer, 1922: 214). Al in 1730 was er van dit werk een goede tekstuitgave beschikbaar. Van de vier best bewaarde afschriften zijn er zelfs drie in Nederland aanwezig (in de Universiteitsbibliotheek te Leiden; Falconer, 1922: 220). *De Divinatione* is een dialoog over de

²³ “morele verval” in de vertaling van Falconer, 1922: 375.

²⁴ De focus op deze waarden wordt ook door hedendaagse geschiedschrijvers als oorzaak genoemd voor de ondergang van de Romeinse Republiek (cf. Finer, 1997: 425).

‘waarzeggerij’. Het gebruik van waarzeggerij was een geïnstitutionaliseerd verschijnsel in het Romeinse openbare leven van die tijd. Cicero ziet het echter als een kwaad dat moet worden uitgeroeid. Het citaat in *De Schets* is geen letterlijk citaat, maar een samenstelling (van de openingszin van boek II en een zin uit de tweede sectie van hetzelfde boek). Door middel van dit citaat van Cicero brengt Van de Spiegel de intenties die hij met *De Schets* had naar voren en vereenzelvigd hij zich met hem.

OVER DE GEMODERNISEERDE HERUITGAVE

In het volgende deel van dit boekje is de tekst van de *Schets der Regeerkunde* integraal opgenomen. De basis vormt het pamflet uit 1786. Aangezien de oud-Nederlandse tekst lastig te lezen is, is ervoor gekozen de tekst meer te laten aansluiten bij het hedendaagse Nederlands. De spelling is aangepast (‘rechter’, ‘mens’ en ‘dergelijke’, in plaats van ‘regter’, ‘mensch’ en ‘diergelyke’) en de zinsopbouw is soms gemoderniseerd (‘Het komt op hetzelfde neer’ vervangt “Het zal op één uitkomen”). Daarnaast is naar termen gezocht die de oorspronkelijke betekenis beter tot hun recht doen komen in het hedendaagse Nederlands (zoals ‘individuele leden’ in plaats van ‘byzondere leden’). Wat het laatste betreft leveren twee sleuteltermen in de tekst problemen op: ‘regering’ en ‘kundigheden’. Het eerste kan worden gehandhaafd als bijvoorbeeld het landsbestuur aan de orde komt. In andere gevallen is ‘besturen’ beter geacht, bijvoorbeeld als het gaat over de ‘regering’ van een stad. ‘Regent’ is steeds veranderd in ‘bestuurder’, mede omdat de eerste term een duidelijk negatieve bijklank heeft gekregen die deze voor Van de Spiegel zeker niet had. Zelf gebruikt hij de termen ‘regent’ en ‘bestuurder’ door elkaar. De tweede term, ‘kundigheden’, is meestal vertaald als ‘kennis’, maar heeft evenzeer de betekenis van ‘vaardigheden’, ‘deskundigheden’ of ‘bekwaamheden’. Van de Spiegel maakt in zijn aantekeningen een nadere tweedeling binnen de ‘nuttige kundigheden’: enerzijds ambachtelijke kennis en vaardigheden om zaken te vervaardigen en anderzijds wetenschap of kennis ter beschrijving en verklaring van zaken: “Onder de nuttige kundigheden verstaa ik *Weetenschappen* en *Kunsten*. Deeze twee soorten van kundigheden onderscheiden zig daar door, dat *Weetenschappen* bestaan in een bekwaamheid om zekere zaaken te kennen, voor te stellen en te bewijzen; *Kunsten* in een

bekwaamheid om iets naar zekere regelen te vervaardigen” (Van de Spiegel, *aantekeningen*, xxiii).

In de vertaling is steeds getracht een middenweg te vinden tussen het intact laten van de oorspronkelijke tekst en het overbrengen van de oorspronkelijke betekenis waar die door de oud-Nederlandse formulering verloren dreigt te gaan. Zo is bijvoorbeeld wel de hedendaagse term ‘fabrieken’ gebruikt, ook al hebben wij ongetwijfeld een andere associatie bij deze term dan in de late achttiende eeuw, waar veeleer sprake is van ‘bedrijven’ of ‘bedrijvigheid’. Zo werd in der tijd bijvoorbeeld de gemeentewerf ook aangeduid als ‘fabryk’ of ‘fabriek-ambt’.

De belangrijkste aanpassingen in de tekst zijn weergegeven door het tekenje °. De oorspronkelijke term is terug te vinden in de woordenlijst achter in dit boek. In het geval van een grotere aanpassing is een noot toegevoegd om dit te verantwoorden. Dat laatste geldt echter niet voor de veranderde interpunctie: De oorspronkelijke tekst bevat soms zeer lange zinnen die de leesbaarheid voor de hedendaagse lezer niet bevorderen.

Tenslotte is de paginaopmaak iets gewijzigd ten opzichte van het oorspronkelijke pamflet. Daardoor is de omvang van 36 pagina’s gereduceerd tot 23 in deze uitgave.

SCHETS
DER
REGEERKUNDE

MET BETREKKING TOT HAAR

OOGMERKEN
EN
MIDDELEN

*Il sera toujours beau de gouverner les Hommes, en
les rendant plus heureux.*

Montesquieu

Quaerenti mihi, multumque et diu cogitanti, quam re possem prodesse, ne quando intermitterem consulere Reipublicae, nulla major occurrebat, quam si optimarum artium vias traderem meis Civibus. - Quod enim munus Reipublicae afferre majus meliusve possumus, quam si docemus, atque erudimus Juventutem? His praesertim moribus atque temporibus.

Cicero

VOORWOORD^o

Deze Schets der Regeerkunde is enige jaren geleden geschreven^o en oorspronkelijk bedoeld als een handleiding om in het bijzonder onderwijs van zekere jonge lieden uitgebreider behandeld te worden. Aangezien er gebrekkige afschriften van in de wereld zijn gekomen heeft de opsteller het raadzaam gevonden een klein aantal exemplaren, op zijn eigen kosten en ten dienste van goede vrienden, te laten drukken en daarin de veranderingen aan te brengen die hij bij nader inzien nodig gevonden heeft.

Het oogmerk was eenvoudig om de echte grondbeginselen van deze voortreffelijke wetenschap in haar verband en samenhang^o te presenteren^o en bij gepaste gelegenheden, aan het verstand en het hart te brengen van degenen die men als nuttige leden der maatschappij wenst, of, indien deze op enig moment geroepen worden om zelf te helpen besturen, tot waardige bestuurders^o te maken.

De ervaring^o toont hoe noodzakelijk het is een helder^o denkbeeld van deze schakel van deskundigheden^o te hebben om een veelheid aan dwalingen te vermijden^o die anders, zowel in het bestuur^o, als in het oordelen over het bestuur^o, kunnen worden begaan.

Gelukkig is de burgerstaat, in welke dezelfde grondregels die de bestuurders^o voor ogen hebben bij het uitvoeren^o van hun bevelen, ook de wens^o der ingezetenen opwekken tot gehoorzamen; voortkomend uit het inzicht^o dat alles moet samenkomen in het ondeelbaar uitgangspunt²⁵: HET WELZIJN VAN HET VOLK ALS HOOGSTE WET.

1 februari 1786.

²⁵ Oorspronkelijk: “dat alles moet saamenloopen tot dat onverdeelbaar Punt.”

SCHETS DER REGEERKUNDE

MET BETREKKING TOT HAAR

OOGMERKEN EN MIDDELEN

ALGEMENE BEPALING

De Regeerkunde is de wetenschap om een burgermaatschappij te leiden, ter verkrijging van het grootste geluk, waarvoor deze vatbaar is, zonder onwettige benadeling van anderen.

VERDELING

Het geluk van een volk kan men op twee wijzen beschouwen, namelijk

Verstandelijk en

Lichamelijk,

Alhoewel het laatste zo nauw verbonden is met het eerste, dat het zonder deze, niet wezenlijk noch duurzaam kan zijn.

Het verstandelijk geluk van een volk hangt af van:

- I. Godsdienst
- II. Burgerlijke deugden
- III. Nuttige kennis^o

Het lichamelijk geluk van een volk hangt af van:

- IV. Vrijheid
- V. Veiligheid
- VI. Gezondheid
- VII. Overvloed.

ONDERWERPEN VAN HET BESTUUR²⁶

Het voornoemde betreft²⁷ de grote onderwerpen welke een bestuurder altijd in het oog moet houden: Zij zijn de wegwijzers van zijn

²⁶ Oorspronkelijk: “over het Plan dat een Regent zig moet voorstellen.”

²⁷ Oorspronkelijk: “Deze opgenoemde stukken zijn...”

gehele handel en wandel in die betrekking; en al wat niet één of meer van deze onderwerpen tot doelwit heeft, is niet deugdzaam en niet waardig de naam van Staats- of Regeerkunde.

VERPLICHTINGEN EN MACHT DER REGEERDERS

De verplichting derhalve van een bestuurder^o bestaat uit een voortdurende oplettendheid, op het uitdenken en verstrekken van de beste middelen ter bereiking van deze onderwerpen; en de positie^o waarin de gehele maatschappij hem geplaatst heeft, ter bevordering van het algemene welzijn, geeft hem voldoende^o recht en macht, om die middelen tegen individuele^o leden der maatschappij, zo wel als tegen vreemden, met nadruk, te handhaven.

TOELICHTING^o OP DE ONDERWERPEN VAN DE REGERING EN DE DAARBIJ BEHORENDE MIDDELEN

I. GODSDIENST

Hieronder verstaat men:

- { A. de inwendige godsdienst.
- { B. de uitwendige godsdienst.

De eerste betreft in haar grondbeginselen en leerstukken de beste wijze om aan het opperwezen welbehaaglijk te zijn.

De tweede betreft het openbaar onderwijs en oefening van de godsdienst.

Dat deze beide behoren tot het staatkundig geluk van een volk, behoeft geen bewijs. Een volk dat geen godsdienstige denkbeelden heeft of waarbij die denkbeelden niet door constante inprenting^o worden vernieuwd moet ook onbewust en ongevoelig zijn voor^o de voorrechten van de mensheid en voor het onderscheid tussen goed en kwaad: twee vaardigheden, die, naarmate zij zuiver en verheven zijn, de edelste en met de natuur van de mens meest overeenkomstige, middelen zijn, om het geluk van de maatschappij te bevorderen.

I.A. INWENDIGE GODSDIENST

De regels van de inwendige godsdienst staan boven het bereik van menselijk gezag: zij moeten van een onfeilbare oorsprong zijn. Derhalve heeft geen mens het recht om aan anderen een godsdienstig begrip op te dringen of om mensen waarvan godsdienstige begrippen met de zijne verschillen, daarom te vervolgen en hun geweten te kwellen.

I.B. UITWENDIGE GODSDIENST

Deze valt onder het hoogste gezag van de regering, en de regering heeft het recht, om te beoordelen of en in hoeverre de verspreiding van een godsdienstig stelsel overeenkomt met het welzijn van de maatschappij. Derhalve mag de regering:

1. bepalen^o welk van de godsdienstige stelsels zij voor de godsdienst van het land wil houden en derhalve ook het openbare verkondigen en beoefenen van andere godsdiensten vast te stellen voorzover de rust en het welzijn van het land dat vereist; zonder dat daarom de ingezetenen verplicht zijn de godsdienst van de overheid voor de beste te houden of te omhelzen indien hun geweten dat niet toelaat.
2. Waakt de regering tegen alle verbastering in de leer^o van de aanvaarde godsdienst en handhaaft de regels van de kerkgemeenschap door haar goedgekeurd.
3. Zorgt voor de aanstelling en bezoldiging van bekwame personen voor het openbaar en bijzonder onderwijs van de godsdienst, hetzij doordat die aanstelling rechtstreeks door de regering geschiedt, dan wel door kerkelijke vergadering onder het gezag van de hoge overheid.
4. Ze regelt de tijd, de plaats, en de uiterlijke plechtigheden van de openbare godsdienstoefening.
5. Houdt het oppertoezicht over het bestuur der kerken volgens de regels of kerkordeningen, door haar toestemming bekrachtigd.

II. BURGERLIJKE DEUGDEN

Men kan deze ook *sociale*° *deugden* of *plichten* noemen. Indien alle mensen leefden naar de zuivere zedenleer van de godsdienst, zouden deze plichten, als voortvloeiende uit de liefde van de naasten, altijd beoefend worden; maar omdat de ervaring het tegendeel toont, moet de regering trachten, burgerlijke begrippen van zedelijkheid, en de beoefening daarvan, als een eigenschap in de natie te planten. Zij moet het nationaal karakter trachten te vormen, en de denkwijze van de ingezetenen ongevoelig leiden tot één en hetzelfde grote oogmerk: het algemeen nut van de maatschappij. Sommige van deze plichten hebben een directe invloed hierop°, bijvoorbeeld: liefde voor het vaderland, welke de ziel is van een republiek; vlijt° en goede trouw, waardoor de handel bloeit; spaarzaamheid, medelijden, behulpzaamheid en dergelijke. Andere zijn huislijke deugden, welke niettemin tot het geluk van de maatschappij even krachtig bijdragen omdat het algemeen welzijn uit dat van de individuele° personen wordt samengesteld.

Deze deugden op te wekken en aan te kweken, is derhalve onder de eerste en voornaamste zorgen van een regering; omdat de gehoorzaamheid aan de wetten grotendeels van de deugdzaamheid van de ingezetenen afhangt: een wet moet méér overtuigen dan gebieden; haar invloed moet werken op hetgeen de onderdanen willen²⁸: is die wil hebzuchtig°, tot kwaad geneigd; is eer, schaamte, vrees, uit een natie verbannen, dan zal de wet geen uitwerking hebben al was zij met bloed geschreven.

De vorming van het hart wordt het beste in de jeugd begonnen. En zo goed als men aan de kinderen onze kennis kan overbrengen, even zo goed kan men hen aan onze denkwijze gewennen. Goede middelen die de regering tot zijn beschikking heeft tot dit doel zijn:

1. De zorg voor de publieke opvoeding, door goede voorschriften° voor de hoge en lage school: door bekwame meesters aan te stellen met een ruime bezoldiging°, door goede leerboeken op hoog gezag gemaakt en algemeen aanvaard, zo tot lering van zedelijke beginselen in het algemeen, als wel van de plichten die

²⁸ Oorspronkelijk: “de wilsneiging der Onderzaaten.”

- bijzonder eigen zijn aan de toestand en het belang van de maatschappij waarvan zij deel zullen uitmaken.
2. aanmoediging van een deugdzame opvoeding in de huisgezinnen, vooral van de geringere ingezetenen, door beloning van de goeden en correctie van de niet deugnende.
 3. Door het middel, dat mogelijk het sterkste van allen is: een goed voorbeeld van de bestuurders zelf en van allen die in openbare dienst aangesteld zijn.

III. NUTTIGE KENNIS °

De menselijke kennis° met betrekking tot dit onderwerp onderscheidt° zich van nature in drie soorten, namelijk:

- { zij dienen *tot vervulling van de menselijke behoeften.*
- { zij dienen *tot voldoening van zijn vermaak.*
- { zij dienen *tot beide die doelen.*°

Die van de eerste soort zijn de noodzakelijkste en passen bij allerlei situaties van een natie, ze betreffen zelfs haar eerste en armste vormen.

De tweede soort bevat alleen de *schone kunsten*²⁹ en zijn de vruchten van vrijheid, welvaart en rust. Bij een onderdrukt en geplaagd volk, groeien zulke bloemen niet.

De kennis van de derde soort wordt uit behoefte geboren en door de smaak verbeterd: bijvoorbeeld, dat een mens van huisvesting en kleding voorzien is, behoort tot de vervulling van zijn behoeften, maar om een huis naar zekere regels van orde te bouwen en te versieren of een bevallige zwier aan de kleding te geven, is een blijk van grotere vooruitgang in kennis en tevens een gevolg van welvaart en rust, die tot de gemakken in het leven doet neigen.

Het is dus aan de wijsheid van de regering te verkiezen welk soort van kennis in haar oordeel het meest overeenkomt met de toestand van een natie en welke soort dan ook boven andere verdient aangeleerd te worden.

²⁹ In de aantekeningen aan toegevoegd “en Wetenschappen.”

De twee laatste soorten zijn nauwelijks aan het bestuur van de regering onderworpen, anders dan dat zij door deze kunnen worden bevorderd of gedwarsboemd, maar met betrekking tot de eerste soort moet een goede regeerkunde bijzonder waakzaam zijn.

1. Een regering behoort aan mensen van allerlei stand, de gelegenheid te verschaffen, om kennis te kunnen verwerven: niet alleen door de hogere en lagere scholen van de beste meesters te voorzien en deze ruim te belonen; maar ook door instellingen^o op te richten waar de armste en geringste - waarvan de opvoeding anders verwaarloosd wordt - zonder kosten worden onderwezen en tot nuttige leden van de maatschappij gemaakt worden.
2. Een regering moet zorgen dat de leergelden van de ambachten redelijk^o zijn en dat in het algemeen, de rechten^o van de gilden niet misbruikt worden voor het verhinderen^o van anderen die het leren of beoefenen van een stijl of ambacht willen oppakken.
3. Aangezien de beste weg om nuttige kennis onder een volk te bevorderen³⁰ het vooruitzicht op winst en fortuin is, spreekt het vanzelf dat nuttige uitvindingen moeten worden aangemoedigd door beloningen en dat uitstekende bekwaamheden de weg naar de best beloonde en belangrijkste^o functies^o behoren te zijn.

IV. VRIJHEID

De natuurlijke vrijheid van de mens is *het recht en het vermogen om over zijn persoon en eigendom te beschikken, naar het goedvinden van zijn wil, zonder de plichten die uit de natuurwetten voortvloeien te benadelen.*

De mensen die zich verenigd hebben in een burgerlijke staat, hebben van dit absolute^o recht en vermogen iets moeten afstaan ten behoeve van de gemeenschap^o; omdat nieuwe betrekkingen het noodzakelijk maakten dat aan de natuurwetten nog andere wetten werden toegevoegd tot instandhouding^o van de maatschappij^o als geheel^o, alsmede voor de goede orde onder haar individuele^o leden.

Een burgerstaat die zodanig is ingericht dat de natuurlijke vrijheid, zoals zojuist beschreven, met weinige regelingen^o wordt belemmerd,

³⁰ Oorspronkelijk: "een smaak te doen vinden."

is een *vrije staat*; aangezien, hoe minder de regelingen° zijn, zo veel vrijer is de staat.

In iedere gevestigde Burgerstaat zijn twee soorten van macht te onderscheiden waardoor de natuurlijke vrijheid kan worden bepaald, namelijk:

{ *de wetgevende macht.*
 de uitvoerende macht.

De *wetgevende macht* vertegenwoordigt° de *verenigde wil* van de gehele natie in het bevelen van datgene wat zij tot de bevordering van de gemeenschappelijke welvaart° van de maatschappij in het algemeen en van de individuele° personen als leden van de maatschappij bevorderlijk acht°.

Hiertoe behoren het maken van oorlog en vrede, verdragen°, uitschrijven van belastingen, het maken van nieuwe burgerwetten, afschaffen van de oude, enzovoort.

De *uitvoerende macht* vertegenwoordigt *verenigd vermogen* van de gehele natie om hetgeen de wetgevende macht heeft bevolen op de beste wijze in overeenstemming met de gestelde doelen te verwerkelijken°. Deze macht heeft, evenals de wetgevende, betrekking *op de maatschappij in het algemeen*, als geheel beschouwd, en *op de individuele° leden*.

Van de eerste klasse zijn bijvoorbeeld: het bestuur van de legers, vloten, financiën, koloniën, algemene koophandel enz.; maar in relatie tot de individuele° leden is de uitvoerende macht (ten minste in een vrije staat) eenvoudigweg de *oordelende macht*, namelijk die van de rechtbanken.

De verhouding° van deze twee soorten van macht is eigenlijk hetgeen de *constitutie* of *gesteldheid* van een staat uitmaakt en de wetten waardoor die schikking geregeld wordt zijn de *grondwetten van de constitutie*.

Behalve deze, zijn er in alle staten nog *grondwetten van de vorm van de regering*, die van minder gewicht zijn de eerste en soms verandering kunnen ondergaan, zonder dat de constitutie daar door beïnvloed wordt: bijvoorbeeld, in ons land, de vorm der staatsvergaderingen, de kwalificaties van haar leden, de instructies van hoge colleges of personen, enz.

De oprichters van *nieuwe burgerstaten* moeten trachten zo veel vrijheid in deze te laten, als met het geluk en de veiligheid van de maatschappij enigszins mogelijk^o is.

De bestuurders van *gevestigde burgerstaten* zijn verplicht de vrijheid ongeschonden te bewaren, die de grondwetten van de constitutie hebben gelaten totdat verandering daarvan noodzakelijk wordt; daarover^o heeft niemand het recht te beslissen, anders dan het gehele volk waarvan dit eigendom is.

V. VEILIGHEID

Het komt op hetzelfde neer of men dit voorrecht bij voorkeur noemt *veiligheid*, dan wel *rust*, *bijzondere vrijheid* of dergelijke, want al deze voorrechten hebben hun gezamenlijke oorsprong in het vertrouwen dat een ingezetene heeft in de zekerheid ervan.

Veiligheid is:

- { A. de *publieke*, met betrekking tot de staat.
- { B. de *bijzondere*, met betrekking tot de ingezetenen.

A. PUBLIEKE

De eerste bestaat in de *verzekering tegen vijandelijk geweld, dat de eigendommen en rechten van de staat of van de ingezetenen uit hoofde van vijandschap tegen de gehele staat kan worden aangedaan.*

De gronden waarop dit vertrouwen van veiligheid berust en waarvan de regering gebruik dient te maken zijn:

1. De plaatselijke toestand van het land.
2. De middelen ter verdediging, zowel te water als te land, waartoe behoren fortificaties, magazijnen, landtroepen, scheepsmacht.
3. Verbondenheid met andere mogendheden.
4. Goede gesteldheid van de openbare^o financiën.

B. PRIVATE VEILIGHEID

De veiligheid van iedere individuele ingezetene bestaat in *de verzekering van zijn persoon of eigendom tegen binnenlands geweld of onrecht* en deze verzekering is gebouwd op de volgende gronden:

1. Op de deugdzaamheid van de grondwetten van de constitutie.
Want, wanneer de wetgevende macht in handen is van één of meer personen die naar willekeur de wet buiten werking kunnen stellen en zichzelf of anderen daarvan ontslaan, is niemand langer veilig dan dat de wil van de heersers het toelaat: of wanneer de wetgevende en de rechtsprekende^o macht in één en dezelfde hand zijn, heeft men geen rechtbanken aan wetten gebonden, en kan dus niemand bereiken^o dat zijn ongelijk hersteld wordt op grond van de wet die de rechter zijn plicht voorschrijft.
2. Op de deugdzaamheid van de grondwetten met betrekking tot de regeringsvorm. Namelijk, wanneer de macht van regeerders en hoge ambtenaren door instructies is bepaald en wanneer het gezag van personen en colleges zodanig verdeeld is, dat de ene de ander in bedwang houdt.³¹
3. Op de deugdzaamheid van de burgerwetten. Want, als de burgerwetten geen middelen verschaffen om herstel van geleden onrecht^o te verkrijgen, of als de misdaden tegen iemands eer, leven of bezittingen niet door strafwetten bedwongen worden, is er geen gerustheid, maar als, aan de andere kant, de strafwetten niet voorzichtig genoeg zijn over het bewijs van de beschuldiging loopt de ingezetene evenzeer gevaar slachtoffer te worden van vijandschap, wraak of valsheid.
4. Op de vrije toegang tot de rechtbanken. Deze moeten altijd onbelemmerd zijn voor de geringste en tegen de hoogste onder de ingezetenen. Een souverein die de toegang tot het recht afsluit^o zonder de hoogste rede, hetgeen maar zelden voorkomt, begaat een onrechtvaardigheid - de veelheid aan rechtbanken die hoger beroep behandelen en zelfs de langdurigheid van de procedures, verzekeren de veiligheid. Onder een willekeurige regering is slechts één rechter en één vonnis zonder uitstel van executie.

³¹ Oorspronkelijk: "dat het één het ander in teugel houdt."

5. Op de directe voorzieningen^o en bescherming van de regering. Deze is voornamelijk werkzaam in zodanige gevallen waar de bescherming van de wetten niet voldoende wordt gevonden, of met betrekking tot personen, die niet in staat of in de gelegenheid zijn om de bescherming van de wet in te roepen.

Voor het eerste zorgt men voor:

- a. De goede politie in de steden en het platteland, ter wering van vagebonden, kwaaddoeners, straatschenders en alles wat de publieke rust zou kunnen storen.
- b. Voorzieningen tegen brand, overstromingen en dergelijke onheilen.

Tot de tweede behoort:

- a. De zorg voor goederen waarvan de eigenaar onbekend is, zoals strand-, zeevonden en dergelijke.
- b. Het toezicht over de onmondige, armen en miserabele personen, krankzinnigen, enz.

VI. GEZONDHEID

De gezondheid van een mens maakt ongetwijfeld een groot deel van zijn geluk uit en het is van het uiterste belang voor een staat sterke en gezonde ingezetenen te hebben. Maar alhoewel deze zorg dikwijls^o door de mensen zelf verwaarloosd wordt uit onkunde, onvermogen of onwilligheid, behoort de regering zo veel mogelijk de hand daaraan te houden.

Geschikte middelen daartoe zijn:

1. Het aanstellen of doen aanstellen^o van bekwame doctoren, chirurgijns, vroedmeesters of vroedvrouwen op het platteland.
2. Toezicht^o op de apotheken.^o
3. Verordeningen^o op de reinheid^o van de straten en wegen, en desnoods van de huizen.
4. Het oprichten en onderhouden van ziekenhuizen^o met behoorlijke verzorging van de zieken daarin.
5. Reglementen tegen de verspreiding van besmettelijke ziekten en om deze zoveel mogelijk te voorkomen.³²

³² In de aantekeningen aan toegevoegd: “6. Toezigt op het verkoopen van gezonde voedsels en onvervalschte dranken.”

VII. OVERVLOED

Onder overvloed wordt hier verstaan *het recht* ° om de *noodzakelijke en luxe* ° dingen voor het leven, goed, gemakkelijk en voor een *redelijke prijs* te kunnen verkrijgen.

De noodzakelijke en luxe ° dingen voor het leven zijn zo omvattend als de begeerte van de mens. Zij zijn niet te tellen, maar de middelen om ze te vervullen, voor zover dit onder de verantwoordelijkheid ° van de regering moeten worden ingevoerd of bevorderd °, kan men onder enkele hoofdpunten samenbrengen die als de algemene bronnen van overvloed kunnen worden beschouwd.

Deze hebben:

- A. *betrekking op* ° hetgeen het land zelf oplevert.
- B. *betrekking op* ° hetgeen van elders moet worden gebaald.

De bronnen van hetgeen het land zelf oplevert zijn:

- 1. Landbouw.
- 2. Kunsten, handwerken en ambachten.
- 3. Fabrieken en manufacturen.

De aanvoer van elders geschiedt door middel van de koophandel in het algemeen, waarin men kan onderscheiden tussen:

- 1. die met vreemden,
- 2. die met de eigen koloniën gedreven wordt.

VII. A.1. LANDBOUW

Onder de landbouw verstaat men alles wat het grondgebied ° van het land, hetzij uit de natuur of door nijverheid °, oplevert en dus niet enkel veld- en boomvruchten, maar ook veehouderij °, venen, mijnen, steengroeven, binnenlandse visserij en zelfs visserij uit de zee, aangezien de zee aan alle mensen gemeenschappelijk is en eenieder vrij is om de vruchten daar uit te halen en als ware ze van zijn vaderlandse grond te bestempelen.

Ter bevordering van deze voorname bron ° van overvloed past in het algemeen een voortdurende waakzaamheid ° ter aanmoediging van alles wat het land als het beste oplevert en bevordering ° van het gemakkelijk produceren ° daarvan, waarvoor de middelen veelvuldig

en verschillend zijn en enkel aangewezen zijn op de bijdrage van *kunsten en handwerken*.

In het bijzonder kunnen daartoe dienen:

1. Een goed toezicht° op de wegen, uitwateringen, kanalen, dijken, enz.
2. Goede verordeningen° voor het behoorlijk bebouwen van de landen, of op het verbouwen° van bepaalde vruchten.
3. Fokken° van dieren nodig voor de landbouw.
4. Weren van schadelijk gedierte.
5. Reglementen voor het in stand houden van de visserij, zowel binnen- als buitendijks; bijvoorbeeld het bepalen van het soort van vistuig, tijd van vissen, enz.

VII. A.2. KUNSTEN, HANDWERKEN, AMBACHTEN

Onder de bronnen° van het geestelijk° geluk van een natie vallen *nuttige kennis*°, maar, omdat deze iets wezenlijks aan de maatschappij zullen bijdragen°, moeten zij niet enkel beschouwelijk zijn, of door de leden van de maatschappij voor zichzelf worden gehouden, maar tot algemeen nut ingericht° en beoefend worden.

Hoe meer de nuttige bezigheden van de mensen in een burgerstaat verschillend° zijn, des te groter wordt de overvloed ter vervulling van de behoefte en het gemak ervan omdat eenieder daardoor de gelegenheid krijgt om voor het overschot van zijn arbeid, de arbeid van anderen te kopen: deze verschillende bezigheden te vermenigvuldigen is de zorg van de regering meer dan waard° en hiertoe dienen:

In het algemeen middelen waardoor, aan de ene kant de handwerker door het vooruitzicht van winst gestimuleerd° wordt om zijn arbeid voort te zetten en tot grotere volmaaktheid te brengen, maar ook aan de andere kant, verhinderd wordt zijn winst zo buitensporig te maken dat andere ingezetenen daardoor geremd° worden.

Om deze oogmerken te bereiken zijn vele ondergeschikte middelen, die verschillen naar de omstandigheden van een land.

De voornaamste zijn:

1. Alle mogelijke vrijheid te verzorgen voor het beoefenen° van de arbeid.

2. Het tegengaan van monopolieën van welke aard ze dan ook mogen zijn, waarbij ook toezicht nodig is op de octrooien en andere uitsluitende privilegies.
3. Zo veel mogelijk onmatige stijging van het arbeidsloon te voorkomen.
4. Bij handwerken die aan gildewetten onderworpen zijn, de voorrechten daarvan wel te handhaven, maar voor het overige alle dwang die niet noodzakelijk is tegen te gaan.^o
5. Alle luiheid^o te beletten en de armen die kunnen werken tot het één of andere werk te verplichten^o, waartoe werkhuizen worden gesticht, daar alle leden van de maatschappij, ofwel zelf een handwerk behoren uit te oefenen, of in staat zijn om het werk^o van anderen door vermaak te bevorderen.

VII.A.3. FABRIEKEN, MANUFACTUREN

Deze bestaan door de bewerking van de grondstoffen^o die het land oplevert, dan wel uit de bewerking van ingevoerde grondstoffen die, eenmaal in het land bewerkt als een binnenlands product^o beschouwd kunnen worden.

Met betrekking hierop zijn enkele grondregels in acht te nemen die vele dwalingen zullen voorkomen.

1. Niet alle fabrieken zijn van even groot nut voor een land, maar die van de eerstgenoemde soort hebben een onbetwistbaar nut en moeten boven de anderen bevorderd worden.
2. In het bevorderen van fabrieken moet voorrang worden gegeven aan degene die de meeste handen aan het werk helpt en daarom zijn sommige uitvindingen om de fabrieken met minder volk te laten werken nadelig.
3. De keuze van fabrieken voor buitenlandse grondstof hangt af van de geaardheid van het volk, natuurlijke gesteldheid van het land, gelegenheid om de stoffen te verkrijgen, enz.
4. Alle fabrieken moeten zich instandhouden door *kwaliteit*, *assortiment* en *lage prijs*³³ van de gefabriceerde stoffen.
5. De regering moet een voorzichtig evenwicht trachten te houden tussen fabrieken en handel^o, opdat de ene tak de bronnen^o van de anderen niet verslindt.

³³ Oorspronkelijk: “deugdzaamheid, verscheidenheid en laag en prys.”

Tot de vele middelen die een oplettende regering kan benutten voor het bevorderen van nuttige fabrieken, en die al in de voorgaande paragrafen^o zijn beschreven of in de paragraaf^o over de koophandel zullen worden vermeld, kan men nog in het bijzonder de volgende rekenen:

1. Verbod op de uitvoer van grondstoffen die het land oplevert.
2. Verbod op de uitvoer van instrumenten voor specifieke fabricage³⁴ die in het buitenland nodig zijn of op het verhuizen van ingezetenen die tot bepaalde^o fabricage^o in staat zijn.
3. Aanmoediging van de uitvoer van in het land bewerkte stoffen met vrijstellingen en premies.
4. Gepaste^o belasting op buitenlandse producten^o die met even grote kwaliteit in het land zelf gemaakt kunnen worden.
5. Beoordeling van de invoer van grondstoffen uit het buitenland, als deze met voordeel in het land zelf bewerkt kan worden.
6. De bestuurders en hoge ambtenaren kunnen het voorbeeld geven door aan binnenlandse producten die gelijksoortige buitenlandse in kwaliteit en prijs evenaren, de voorkeur te geven.³⁵

VII.B. KOOPHANDEL IN HET ALGEMEEN

De overvloed aan hetgeen van elders gehaald moet worden is men verschuldigd aan de *koophandel*, die bestaat in een *uitwisseling van hetgeen in het ene land overtollig is, tegen hetgeen aldaar ontbeerd wordt*, dan wel voor het eigen gebruik, dan wel om hetzelfde wederom in andere landen te gaan uitwisselen.

Een volk dat alles consumeert^o van hetgeen zijn grond oplevert en alles verbruikt dat door hen geproduceerd wordt, heeft geen overschot en is, wat men noemt, *arm*: het kan dan ook geen koophandel van enig belang hebben. Daarentegen is een volk dat meer voortbrengt van zijn grond of van zijn arbeid, dan het consumeert en een behoorlijk leven^o heeft van die voortbrengselen *rijk* naar mate van de

³⁴ Oorspronkelijk: “zekere fabryken.”

³⁵ In de aantekeningen is nog toegevoegd: “7. Oplettendheid der Regeering op de deugdzaame bewerking der Inlandsche manufacturen en Traficquen.”

omvang van het overschot. Het kan het overschot uitwisselen tegen het benodigde uit andere landen, of tegen de metalen goud en zilver, welke de *algemene koopwaar* vormen waarin de waarde van alle andere koopwaar berekend wordt.

De eerste regel in de koophandel is derhalve de binnenlandse productie te vergroten boven de behoefte en aldus een overschot te verkrijgen. Dit doel kan bereikt worden met alles wat dient ter bevordering van landbouw, handwerk en fabrieken.

Men moet ervoor zorgen dit verkregen overschot zo gunstig mogelijk te gebruiken en er zo veel mogelijk andere goederen voor te verkrijgen om te voldoen aan de andere noodzakelijke, handige of verstrooiende behoeften.³⁶

Dit verwerven van het overschot hangt grotendeels af van de slimheid, vlijt en smaak van een natie: de regering kan het enigszins leiden, maar niet gebieden. Al wat zij doen kan is medewerken en te hulp komen.

De middelen die met vrucht kunnen worden gebruikt zijn veelvuldig en enkele zijn al besproken in de vorige paragrafen^o, maar de volgende verdienen om in het bijzonder op te worden gewezen:

1. Verdraagzaamheid en gematigde vrijheid wat betreft de godsdienst.
2. Vrijheid in de constitutie en regeringsvorm.
3. Veiligheid van bezittingen, in het land door een goede en prompte justitie en buiten het land door de bescherming met de macht van de staat.
4. Waakzaamheid voor de goede trouw waartoe behoort het nauwkeurig toezicht van de regering op maten en gewichten³⁷ en tegen de vervalsing van natuurlijke en bewerkte producten.
5. Degelijkheid^o van de munt van het land.
6. Oplettendheid op de overvloed aan geldsoorten in omloop en lage rente van het geld.
7. Zorg voor de veiligheid van de zeehavens en stromen door vuren, bakens, tonnen en loodsen.

³⁶ Oorspronkelijk: "behoefte van noodzakelijkheid, gemak of vermaak."

³⁷ Oorspronkelijk: "ellen, maten en gewigten."

8. Diverse andere onderwerpen van een goed beleid°, en ter directe steun aan de koopman, zoals banken, beurzen, marktplaatsen, posten, regelgeving voor arbeiders, schippers, wegers, enz.

VII.B.1³⁸ KOOPHANDEL MET DE VREEMDEN

De grondslag van de koophandel met het buitenland is gelegen in het *bepalen° van de waarde of prijs van de goederen die men wil verwisselen.*

Wanneer een volk vrij is om te kopen of niet te kopen, te verkopen of niet te verkopen, zal er geen sprake zijn van dergelijke verwisselingen anders dan wanneer de koper en verkoper er voordeel van hebben of verwachten.

Degene die zijn waren naar buiten uitvoert, verwacht daarvoor buiten het land een hogere prijs te bedingen dan in zijn eigen land en degene die buitenlandse waren invoert, heeft dezelfde verwachting om daarvoor een meerprijs te zullen krijgen, dan ze hem buiten het land gekost hebben. En in beide gevallen is de beweegrede het vooruitzicht op *winst*, dat wil zeggen, *vergoeding van moeite, kosten en gevaar.*

Aan de ene kant, het zich voorzien van hetgeen buiten het land gewild is en dat voor een mindere prijs kunnen leveren dan waarvoor het aldaar te verkrijgen is. Aan de andere kant, de producten van andere landen, met het eigen overschot voor eigen gebruik betalen, of door verbetering een meerwaarde daaraan te kunnen geven om hetzelfde weer te kunnen verkopen. - Zie daar de gronden van een voordelige handel met het buitenland.

VII.B.2³⁹ KOOPHANDEL MET DE KOLONIËN

De koophandel die naties met elkaar drijven berust op wederzijds belang en op *gelijkwaardige° vrijheid*, tenzij de ene over de andere enig voorrecht bij verdrag° bedongen heeft, maar behalve deze is er nog een soort van handel *met bepaalde vrijheid*, namelijk die met de eigen

³⁸ Oorspronkelijk (wederom): V.II.B.

³⁹ Oorspronkelijk (wederom): V.II.B.

koloniën die immers op dezelfde voet als binnen de Republiek zijn ingericht.

Het voornaamste oogmerk van de koloniën is koophandel met deze te drijven op voordeliger voorwaarden dan met vreemde naties: om nieuwe marktplaatsen te openen waar de waren die uit het vaderland aangevoerd worden niet alleen *kunnen*, maar in zeker opzicht *moeten* worden geconsumeerd en om de voortbrengselen van die koloniën te gebruiken voor de vergroting van de voortbrengselen van het vaderland.

Met dit oogmerk stellen de wetten dat geen vreemden op de koloniën mogen varen om te voorzien in hun eigen behoeften en dat al de producten uit de koloniën naar het vaderland moeten worden gevoerd en aldaar verhandeld worden. Soms zelfs met de toevoeging dat dat gebeuren moet met schepen die in het vaderland zijn gebouwd.

Om de kolonisten te vergoeden voor deze beperking van hun vrijheid, worden deze verzekerd van de bescherming van de wetten en wapenen van het vaderland.

Deze handel wordt gedreven, of door maatschappijen onder het gezag van de soeverein opgericht, of door bijzondere personen onder bepaalde voorwaarden^o.

De uitsluitende octrooien aan maatschappijen behoren alleen verleend te worden aan⁴⁰ ondernemingen die te kostbaar zijn voor particulieren, of indien de concurrentie van particuliere handelaren aan het algemeen belang schade zou toebrengen, of in gevallen waar het terrein van de kolonie het bijzondere eigendom is van de betreffende maatschappij. Buiten deze omstandigheden is het altijd^o van meer nut de handel vrij te laten en voor alle ingezetenen open te stellen.

De kennis die in deze gewichtige tak van de regeerkunde te pas komen heeft betrekking op:

- het politiek bestuur.*
- de handel op en van de koloniën.*
- beide gezamenlijk.*

⁴⁰ Oorspronkelijk: “plaats te hebben in zulke.”

In de eerste soort van kennis hangen de grondregels af van de aard van de koloniën, van het klimaat waar deze gevestigd is en van de betrekking waarin zij staan tot het vaderland.

Bijvoorbeeld:

1. Het is zeker dat een landbouwende kolonie volgens andere wetten moet worden bestuurd dan een die enkel handel-drijvend is.
2. Dat de grondregels van het bestuur niet dezelfde kunnen zijn in *Azië*, als in *Afrika* of *Amerika*.
3. Dat het niveau^o van welvaart waartoe men een kolonie moet trachten te brengen, ten alle tijden ondergeschikt behoort te blijven aan de afhankelijkheid van het vaderland.

Voor het overige spreekt het vanzelf dat de bevordering van het geluk der kolonisten door de zorg voor de godsdienst, burgerlijke deugden, nuttige kennis, vrijheid, veiligheid, gezondheid en overvloed tot de dierbaarste verplichtingen van de bestuurder behoort en dat deze voorrechten verkregen kunnen worden door het gebruik van de middelen die hiervoor zijn besproken^o, voorzover deze in de betrekking tussen het vaderland en de kolonie mogelijk^o zijn.

De kennis over de handel op en van de koloniën is verschillend als de takken van de handel zelf verschillend zijn en kan derhalve in deze algemene schets niet behandeld^o worden, maar voornamelijk behoren hiertoe:

1. Dat de handwerken en fabrieken van het vaderland door de uitvoer^o naar de koloniën op alle mogelijke wijzen worden bevoordeeld^o.
2. Dat de waren uit de kolonie aangevoerd zo weinig mogelijk nadeel aan de handwerken en fabrieken van het vaderland toebrengen als mogelijk is, of ten minste dat dergelijk nadeel niet vermeden kan worden op een andere wijze vergoed wordt door de winsten op de verhandeling van die waren.

De grondbeginselen met betrekking tot beide onderwerpen bestaan voornamelijk uit:

1. Dat het bestuur van de koloniën niet enkel in de geest van de koophandel kan worden waargenomen welk meestal te spaarzaam is om de nodige bestedingen te doen.⁴¹

⁴¹ Oorspronkelijk: “te kost te leggen.”

-
2. Dat aan de andere kant de geest van heerschappij en uitbreiding met veel voorzichtigheid moet worden geregeld opdat deze door haar noodzakelijke kosten de winsten van de handel verslinden.



WOORDENLIJST

In de linker kolom staan de termen die in deze druk zijn gebruikt en voorzien van het teken^o. In de rechterkolom staan de term(en) die in de oorspronkelijke druk staan.

aanstellen	stellen	fabricage	fabryken
absolute	volstrekte	fokken	aankweeking
afsluit	toesluit	functies	bedieningen
apotheken	artzenywinkels	geestelijk	verstandelyk
behandeld	voorgesteld	geheel	lichaam
belangrijkste	gewichtigste	gelijkwaardige	evangelijke
beleid	politie	gemeenschap	algemeen
beoefenen	vertier	gepaste	maatige
bepaalde	zekere	geremd	gedrukt
bepalen	onderscheid	geschreven	opgesteld
bepalen	verklaren	gestimuleerd	uitgelokt
bepalingen	regelingen	grondgebied	terrein
bereiken	staat maken	grondstoffen	ruwe stoffen
besproken	aangewezen	handel	commercie
bestuur	regering	hebzuchtig	hebbelyk
bestuurders	regenten	helder	klaar
betrekking op	met opzigt tot	hierop	op hetzelfde
bevoordeeld	begunstigd	individuele	byzondere
bevordelijk	dienstig oordeelt	ingericht	aangelegd
acht		inprenting,	inscherping,
bevorderd	begunstigd	constante	gedurige
bevordering	aankweeking	instandhouding	onderhouding
bezoldiging	bezolding	instellingen	stichtingen
bijdragen	toebrengen	inzicht	begrip
bron	source	kennis	kundigheden
bronnen	zappen	leer	t'stuk
consumeert	verteert	leven	vertier
daarover	waaromtrent	luiheid	lediggang
degelijkheid	deugdzaamheid	luxe	gerieflijk-
deskundig-	kundigheden		heden
heden		maatschappij	maatschappij
dikwijls	veeltyds		in't gemeen
doelen	einden	mogelijk	bestaanbaar
ervaring	ondervinding	nijverheid	industrie

niveau	trap	veelheid	menigte
onderscheid	verdeelen	verantwoorde- lijkheid	oplettenheid
onrecht	ongelyk	verbouwen	culture
openbare	publyke	verdrag	tractaat
opheldering	toelichting	verhinderen	kwelling
paragrafen	artikelen	verhouding	schikking
positie	stand	verordeningen	ordres
presenteren	voor te dragen	verplichten	noodzaken
produceren	vertier	verschillend	onder- scheiden
producten	manufac- tuuren	vertegenwoordigt	verbeeldt
product	voortbrengsel	verwerkelyken	werkstellig te maken
recht	voorrecht	vlijt	naarstigheid
rechten	privilegien	voldoende	genoegzaam
rechtsprekende	oordelende	voor	aangaande
redelijk	matig	voorschrift	ordres
reinheid	reinigheid	voorwaarden	zekere bepalingen
samenhang	betrekkingen	voorwoord	voorberigt
sociale	gezellige	voorzieningen	voorzorg
stand	positie	waakzaamheid	oplettendheid
tegen te gaan	te weren	waard	overwaardig
altijd	altoos	welvaart	gemene best
toezicht	oplettendheid; politie	wens	lust
uitvaardigen	uitschrijven	werk	handwerken
uitvoer	uitvoering	ziekenhuizen	gasthuizen
vaardigheden	kundigheden		
vehouderij	veehoederij		

LITERATUUR

L.P. VAN DE SPIEGEL

- Gedachten over de Verlichting* (1795) (pp. 483-527). In: Vreede, G.W., *Mr. Laurens Pieter van de Spiegel en zijne tijdgenoten (1737-1800), Vierde deel*, Middelburg, J.C.&W. Altorffer, 1877.
- Aantekeningen* bij de Schets der Regeerkunde, Nationaal Archief: Laurens Pieter van de Spiegel 1787-1795 - 3.01.26-603.
- Notities* band met notities over de regeerkunde, bestuur, enzovoort over de periode van circa 1760 tot 1789. Nationaal Archief: Laurens Pieter van de Spiegel 1787-1795 - 3.01.26-603.
- Nadenking van eenen staatsman wegens zijn ministerie in Holland*, 1795/1800 (Pamflett KB no.23103).

OVERIGEN

- Aristotle (2000). *Politics* (translated by B. Jowett. *With Introduction, Analysis, and Index by H.W.C. Davis*). New York: Dover publishers.
- Beliën, H.M. (1996). “Ja Vorst Willem, ik herzegge het; (...) het is alles Uwe schuld. Het pamflet *Aan het Volk van Nederland*,” (pp. 21-31), In: Beliën, H.M., Horst, D. van der en Setten, G.J. van, *Nederlanders van het eerste uur. Het ontstaan van het moderne Nederland 1780-1830*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Boeles, W.B.S. (1884). *De patriot J.H. Swildens, publicist te Amsterdam, daarna hoogleraar te Franeker. Zijn arbeid ter volksverlichting geschets*. Leeuwarden: A. Meijer.
- Boeles, W.B.S. (1889). Johannes Henricus Swildens. In: idem, *Frieslands hoogeschool en het rijks athenaeum te Franeker*, tweede deel. Leeuwarden: A.Meijer.
- Boels, H. (1993). *Binnenlandse zaken. Ontstaan en ontwikkeling van een departement in de Bataafse tijd 1795-1806*. 's-Gravenhage: Sdu Uitgeverij.
- Boogman, J.C. (1988). *Raadspensionaris L.P. van de Spiegel: een reformatistisch-conservatieve pragmaticus en idealist*. Amsterdam: KNAW.
- Falconer, W.A. (1922). Introduction to the *De Divinatione* (pp. 214-221). In: Cicero, *De Senectute, De Amicitia, De Divinatione* (transl. W.A.Falconer). London/New York: Heinemann/Putnam's.

- Finer, S.E. (1997). *The History of Government. Volume I. Ancient Monarchies and Empires*. Oxford: Oxford University Press.
- Gwyn, W.B. (1965). *The meaning of the separation of powers: an analysis of the doctrine from its origin to the adoption of the United States Constitution*. New Orleans: Tulane University & The Hague: Martinus Nijhoff.
- Hamilton, A. & Madison, J. (1952). Federalist number 20. (1887) (pp.76-78). In: Hutchins, R.M. (Ed.), *American State Papers, The Federalists, Mill, J.S.*, Chicago etd.: Encyclopaedia Britannica/William Benton.
- Israel, J. (1995). *The Dutch Republic. Its Rise, Greatness, and Fall 1477-1806*. Oxford: Clarendon Press.
- Jappe Alberts, W. & Fehmann, C.N., & Jong, A.A. de (1978). *Geïllustreerde geschiedenis van Nederland*. 3^e druk. 's-Gravenhage: Kruseman.
- Kloek, J. & Mijnhardt, W. (2001). *1800 Blauwdrukken voor een samenleving*. Den Haag, Sdu Uitgevers.
- Knuttel, W.P.C. (1978). *Catalogus van de pamfletten verzameling berustende in de Koninklijke Bibliotheek; bewerkt, met aantekeningen en een register der schrijvers voorzien, Deel 5*. Utrecht : Hes Publishers.
- Meer, F. van der & Wagenaar F.P. (2002). The Disentanglement of State and Church in the Netherlands. (pp. 83-96). In: Raadschelders (Ed). *Staat und Kirche in Westeuropa in verwaltungshistorischer Perspective (19./20.JH), Etat et Eglise en Europe occidentale dans une perspective d'histoire administrative (19^e/20^e s.) State and Church in Western Europe in an Administrative-History Perspective (19th/20th c.)*. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Mijnhardt, W.W. (1996). Laurens Pieter van de Spiegel. Raadpensionaris van de Restauratie. (pp. 51-65). In: Beliën, H.M., Horst, D. van der en Setten, G.J. van, *Nederlanders van het eerste uur. Het ontstaan van het moderne Nederland 1780-1830*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Molhuysen, P.C., Blok, P.J. & Knappert, L. (1921). *Nieuw Nederlands Biografisch woordenboek*. Leiden.
- Montesquieu (1748/1951). *De L'Esprit des Lois. Oeuvres complètes II*, Paris: Gallimard.
- Oostrom, F. van (1996). *Maerlants wereld*. Amsterdam: Prometheus.
- Otterspeer, W. (2005). *Groepsportret met Dame III. De werken van de wetenschap. De Leidse universiteit, 1776-1876*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Poelje, G.A. van (1942). *Algemeene inleiding tot de bestuurskunde*. Alphen aan den Rijn, Samsom.
- Raadschelders, J.C.N. (1990). *Plaatselijke bestuurlijke ontwikkelingen 1600-1980; een historisch-bestuurskundig onderzoek in vier Noord-Hollandse gemeenten*. Leiden: VNG-uitgeverij.
- Raadschelders, J.C.N. & Rutgers, M.R. (1999). The waxing and waning of the state and its study. Changes and challenges in the study of public

- administration. (pp. 17-35). In Stillman R.J. & W. J. M. Kickert (Eds.), *The modern state and its study*. London: Elgar.
- Romein, J. & Romein, A. (1974). *De lage landen bij de zee. Een geschiedenis van het Nederlandse Volk*. Amsterdam: Querido.
- Rutgers, M.R. (1993). *Tussen Fragmentatie en Integratie. De bestuurskunde als kennisintegrerende wetenschap*. Delft: Eburon.
- Rutgers, M.R. (2000). Public Administration and The Separation of Powers in a Cross-Atlantic Perspective, *Administrative Theory & Praxis*, 22(2), 287-308.
- Rutgers, M.R. (2001). Traditional Flavors. The Different Sentiments in European and American Administrative Thought, *Administration & Society*, 33(2), 220-244.
- Sas, N.C.F. van (1999) De vaderlandse imperatief. Begripsveranderingen en politieke conjunctuur, 1763-1813. (pp. 275-308). In: Sas, N.C.E. van (Red.) *Vaderland. Een geschiedenis van de vijftiende eeuw tot 1940*, Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Schotanus, F.B. (1995). *L.P. van de Spiegel 1737-1800 en de ondergang van de Republiek. Deel I 1737-1784*. *L.P. van de Spiegel's gedachtenwereld*. Loenen: Schotanus boeken.
- Schotanus, F.B. (1996). *L.P. van de Spiegel 1737-1800 en de ondergang van de Republiek. Deel II 1784-1800. Het einde van de Republiek*. Loenen: Schotanus boeken.
- Verdenius, A.A. (1917). *Jacob van Mearlant's Heilijheid der Heimelijkboden. Opnieuw naar de handschriften uitgegeven en van inleiding en aantekeningen voorzien*. Amsterdam: Kruyt.
- Vreede, G.W. (1874). *Mr. Laurens Pieter van de Spiegel en zijne tijdgenoten (1737-1800), Eerste deel. Zeelands Toestand en Verhouding tot de Unie*. Middelburg: J.C.& W. Altorffer.
- Vreede, G.W. (1875). *Mr. Laurens Pieter van de Spiegel en zijne tijdgenoten (1737-1800), Tweede deel. Zeelands Toestand en Verhouding tot de Unie (1766-1786)*. Middelburg: J.C.&W. Altorffer.
- Vreede, G.W. (1877). *Mr. Laurens Pieter van de Spiegel en zijne tijdgenooten (1737-1800). Vierde deel: 1788-1795*. Middelburg: Altorffer.
- Wagenaar, F.P. (1999). "Dat de regering niet en bestaat by het corpus van de magistraet van Den Hage alleen" *De Sociëteit van 's-Gravenhage (1587-1802). Een onderzoek naar bureaucrativering*. Hilversum: Verloren.
- Wagenaar, F.P. (2000). Early Fragments of Dutch Administrative Theory: Berkhout (1609-1672) on Politics ('sovereine hooch overicheijt') and Administration ('subalterne ampten'). *Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte*, 12, 203-221.

- Wagenaar, F.P. (2002). Studying the stillborn: the ideology of the estates' absolutism and proto-bureaucratic thought in the 17th century Dutch republic, *International Review of Administrative Science*, 68, 95-112.
- Zuidema (1911/37). Swildens (Johan Hendrik). (pp. 1226-1228). In: Molhuysen, P.C. & Blok, P.J. (Red), *Nieuw Nederlands Biografisch Woordenboek. Deel 3*. Leiden: Sijthoff.